

Audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source

SEPTEMBRE 2017

Michel **FUZEAU**

Lucie **RUAT**

Rémi **TARDIVO**

Victor **BLONDE**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N°2017-M-046

**AUDIT SUR LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE
DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE**

Établi par

Lucie RUAT
Inspectrice des finances

Rémi TARDIVO
Inspecteur des finances

Victor BLONDE
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
Michel FUZEAU
Inspecteur général des finances

- SEPTEMBRE 2017 -

SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 12 juin 2017, le ministre de l'action et des comptes publics a confié à l'inspection générale des finances (IGF) une **mission visant à évaluer les charges induites par la réforme du prélèvement à la source (PAS) et s'assurer de sa robustesse.**

1/ L'opportunité de la réforme du PAS apparaît lorsque ses coûts sont comparés aux avantages.

Pendant de nombreuses années, l'**objectif légitime de « contemporanéité » de l'impôt sur le revenu** a fait l'objet de réflexions et de travaux nourris, dont est issue la réforme adoptée en loi de finances initiale pour 2017 (LFI 2017). La mission conduite par l'IGF ne visait pas à examiner les alternatives au prélèvement à la source mais à travailler sur la réforme adoptée fin 2016, en tenant compte du report de son entrée en vigueur d'un an, au 1^{er} janvier 2019.

À l'issue de trois mois d'audit, l'IGF dresse un **bilan positif entre les bénéfices attendus de la réforme pour les contribuables et les charges anticipées dans sa mise en œuvre** pour l'administration fiscale et les « collecteurs à la source ».

Les charges seront **concentrées sur la période de mise en œuvre**, juste avant et après l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier. En pratique, la mission anticipe que la réforme sera **globalement intégrée dans les plans de charge** des acteurs, donc « internalisée » (paramétrage des logiciels, adaptation à la marge des processus de paie, réponses aux questions des salariés...), et que les surcoûts externes seront minoritaires.

2/ À l'été 2017, la faisabilité de la réforme du PAS au 1^{er} janvier 2019 ne fait pas de doute, malgré les difficultés anticipées et les risques à maîtriser.

L'analyse de l'état de préparation des parties prenantes à la réforme permet d'avoir une **assurance raisonnable sur la maîtrise des risques**, notamment informatiques. Aucun risque particulier n'apparaît dans la gouvernance du projet ou dans sa conduite par les pouvoirs publics. Le risque principal est lié à la mobilisation des tiers responsables de la collecte de l'impôt et leur capacité à être prêts pour l'échéance fixée.

L'étude réalisée par le cabinet Mazars pour la mission sur plusieurs cas-types d'entreprises, ainsi que le « test usagers » organisé par la société BVA, révèlent en effet les **sujets de crispation potentiels** dans la réception de la réforme par l'ensemble des collecteurs et contribuables. Les auditions des organisations patronales et syndicales ont confirmé les difficultés et doutes que la réforme suscite encore. Les interrogations des contribuables et des collecteurs apparaissent par ailleurs singulièrement imbriqués (par exemple, les employeurs craignent que leurs salariés se retournent vers eux en cas de question et sont donc particulièrement attentifs à la lisibilité de la réforme pour les contribuables).

Rapport

3/ Afin d'assurer la solidité de la réforme, l'année de report devra être mise à profit pour adopter des mesures susceptibles de simplifier sa mise en œuvre et d'améliorer son acceptabilité.

La mission a donc étudié l'opportunité et la faisabilité des différentes réponses qui pourraient être apportées pour :

1. conforter l'intérêt du prélèvement à la source pour les contribuables ;
2. alléger les modalités et règles de gestion pour les collecteurs, notamment les entreprises ;
3. sécuriser le déploiement de la réforme dans son nouveau calendrier.

Quinze propositions découlent de ces analyses.

En tout état de cause, **la charge globale n'apparaît pas insurmontable** :

- ◆ sur la base des anticipations des entreprises dans la période d'incertitude qui était celle de l'été 2017, la mission estime que cette charge pourrait être comprise, pour elles, entre 310 et 420 M€ (plus de 70 % de cette charge est liée à la valorisation monétaire du temps de travail interne aux entreprises) ;
- ◆ cette charge devrait être réduite par la mobilisation forte des pouvoirs publics (dispositif d'assistance aux collecteurs dans le déploiement, plan de communication auprès des contribuables...), étant précisé que le coût de la réforme pour l'État est évalué à 140 M€ ;
- ◆ plusieurs propositions de la mission permettraient en outre d'alléger la charge globale au prix d'investissements modérés de la part de l'administration.

La mise en œuvre de la réforme reste toutefois, à ce jour, conditionnée à une **décision politique de nature à mettre fin à l'attentisme** qui a découlé de l'annonce du report et à mobiliser les parties prenantes jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE BILAN ENTRE LES COÛTS ET LES AVANTAGES DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE EST POSITIF.....	4
1.1. Les avantages attendus de la réforme sont réels.....	4
1.1.1. <i>Le prélèvement à la source permet l'ajustement du paiement de l'impôt à la situation des contribuables, avec des effets économiques bénéfiques.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>La réforme adoptée fin 2016 offre de nombreuses souplesses aux contribuables.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Les contribuables actuels bénéficieront financièrement de la réforme.....</i>	<i>6</i>
1.2. Les charges seront concentrées sur l'année de déploiement de la réforme et majoritairement assurées en interne, tant par les collecteurs que par la DGFIP.....	7
1.2.1. <i>L'étude du cabinet Mazars identifie les charges et coûts anticipés par les entreprises selon leur dimension et modalités de gestion de la paie.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>La réforme implique également les employeurs publics et les tiers verseurs de revenus de remplacement.....</i>	<i>12</i>
1.2.3. <i>Le déploiement de la réforme par l'administration fiscale représente un investissement d'au moins 140 M€ sur trois ans.....</i>	<i>13</i>
2. À L'ÉTÉ 2017, L'AVANCEMENT DANS LA PRÉPARATION DE LA RÉFORME EST SATISFAISANT EN VUE D'UN DÉPLOIEMENT AU 1^{ER} JANVIER 2019 ET LES RISQUES SONT GLOBALEMENT MAÎTRISÉS.....	14
2.1. La préparation globale de la DGFIP est d'un bon niveau.....	14
2.2. Les risques liés à l'infrastructure informatique diffèrent selon les porteurs de projet concernés.....	15
2.2.1. <i>L'adaptation des systèmes d'information de la DGFIP implique des travaux lourds mais maîtrisés.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>Le système DSN porte un faible niveau de risque, malgré le contexte de généralisation de la phase 3 en 2017.....</i>	<i>16</i>
2.2.3. <i>Le système PASRAU, créé pour la réforme, porte davantage de risques, dont le niveau est hétérogène selon les collecteurs.....</i>	<i>17</i>
2.3. Les réponses apportées aux difficultés rencontrées par les collecteurs et en vue d'assurer la bonne réception de la réforme par les usagers ne sont pas toujours suffisantes.....	21
2.3.1. <i>L'application du taux neutre « par défaut » (sans option du contribuable) générera des sur-prélèvements et des incompréhensions.....</i>	<i>21</i>
2.3.2. <i>Plusieurs règles de gestion apparaissent complexes à mettre en place pour les collecteurs, notamment celle envisagée pour traiter le PAS sur les indemnités journalières subrogées.....</i>	<i>23</i>
2.3.3. <i>L'arsenal prévu pour protéger la confidentialité des contribuables est suffisant.....</i>	<i>24</i>
2.3.4. <i>Plusieurs points de la réforme sont susceptibles d'être mal compris par les contribuables, notamment le décalage nouveau entre le prélèvement de l'impôt et la restitution des crédits et réductions d'impôt.....</i>	<i>24</i>

2.3.5.	<i>Un besoin fort d'information et de communication, concentré sur la période de déploiement de la réforme, apparaît clairement</i>	26
2.3.6.	<i>La collecte du PAS par les particuliers-employeurs pose de sérieuses difficultés, et ce malgré l'intermédiation des plateformes de titres simplifiés.....</i>	26
2.4.	<i>La mobilisation des acteurs jusqu'au déploiement au 1^{er} janvier 2019 est indispensable, le report ayant généré à cet égard autant de risques que d'opportunités.....</i>	28
3.	LA MISSION FORMULE 15 PROPOSITIONS POUR FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME.....	29
3.1.	Conforter l'intérêt de la réforme pour les contribuables	29
3.1.1.	<i>Assurer la réactivité et la justesse du PAS.....</i>	29
3.1.2.	<i>Étudier, indépendamment de la mise en place du PAS, comment rendre contemporain le crédit d'impôt – services à la personne.....</i>	31
3.2.	Alléger les modalités et règles de gestion pour les collecteurs.....	33
3.2.1.	<i>Simplifier les règles de gestion à intégrer dans les logiciels de paie</i>	33
3.2.2.	<i>Garantir l'appui des plateformes de titres simplifiés pour le traitement du PAS.....</i>	35
3.2.3.	<i>Reconnaître, en contrepartie de la nouvelle responsabilité des collecteurs, un droit à l'erreur en matière de PAS.....</i>	37
3.3.	Ajuster le déploiement de la réforme avec le report d'une année.....	38
3.3.1.	<i>Assurer un bon niveau d'information, de communication et d'assistance aux contribuables et collecteurs.....</i>	38
3.3.2.	<i>Exploiter l'année 2018 pour renouveler les pilotes informatiques et réaliser une préfiguration « à blanc » sur les bulletins de salaire</i>	39
3.4.	Les propositions de la mission modifient la répartition de la charge de la réforme entre les collecteurs et les pouvoirs publics	44
3.4.1.	<i>Selon les estimations de la mission, la charge anticipée par les entreprises pour la mise en place de la réforme pourrait représenter entre 310 et 420 M€.....</i>	44
3.4.2.	<i>Les propositions de la mission allégeraient la charge globale pour les employeurs, en contrepartie d'un surcoût modéré pour les pouvoirs publics....</i>	45
	LISTE DES PROPOSITIONS.....	47
	CONCLUSION.....	48

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 12 juin 2017, le ministre de l'action et des comptes publics a confié à l'inspection générale des finances une mission d'audit sur les conditions de mise en œuvre de la réforme du prélèvement à la source (PAS) instauré par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 (LFI 2017), afin de « *s'assurer que toutes les préoccupations exprimées par les parties prenantes à la réforme ont bien été entendues, et que le dispositif technique et opérationnel envisagé est fonctionnel et offre toutes les garanties de robustesse* ».

La mission est intervenue dans le **contexte de l'annonce du report d'un an de la réforme du PAS**, du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2019, permettant de sécuriser son démarrage mais générant aussi une attente des acteurs concernés ainsi que des interrogations sur certains points de la réforme restant à clarifier.

La mission a duré **trois mois**, entre le milieu du mois de juin et celui du mois de septembre, avec une phase de diagnostic et une phase de proposition (cf. méthodologie présentée dans l'encadré 1). Elle a donné lieu à la rencontre de très nombreux interlocuteurs (plus de 300 au total) et a bénéficié, avec l'aide du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), de l'appui de prestataires extérieurs, notamment du cabinet Mazars et de la société d'études BVA.

Il ressort de ses travaux que :

- ◆ **le bilan coûts-avantages de la réforme adoptée à la fin de l'année 2016 est positif** (partie 1), étant précisé que la mission d'audit ne consistait pas à examiner des alternatives ni à vérifier l'opportunité plus globale de la réforme ;
- ◆ **le diagnostic sur la préparation de la réforme et les difficultés anticipées à l'été 2017** ne révèle rien d'insurmontable pour une mise en œuvre en 2019, susceptible de remettre en cause la réforme dans son ensemble (partie 2) ;
- ◆ **la mission formule quinze propositions** afin de faciliter et sécuriser le déploiement de la réforme au 1^{er} janvier 2019 (partie 3).

Ces travaux ont également vocation à nourrir le rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement avant le 30 septembre 2017 sur le prélèvement à la source¹.

Le présent rapport de synthèse est complété par plusieurs annexes thématiques qui éclairent les sujets approfondis par la mission et par les résultats des travaux de Mazars et de BVA.

¹ Le II de l'article 10 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social prévoit que « *le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2017, un rapport exhaustif présentant les résultats des expérimentations menées de juillet à septembre 2017 et de l'audit réalisé par l'inspection générale des finances et par un cabinet indépendant sur le prélèvement à la source, prévu par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 précitée, afin d'éprouver, par des tests, les effets positifs ou indésirables du dispositif prévu, et présentant des propositions visant à améliorer la prise en compte des réductions et crédits d'impôt dans le calcul du prélèvement et à réduire la charge induite par la retenue à la source pour les tiers collecteurs, en particulier les entreprises. Ce rapport présente également des analyses complémentaires concernant, d'une part, la collecte de la retenue [...] par l'administration fiscale et, d'autre part, la mise en œuvre d'un prélèvement mensualisé et contemporain faisant coïncider l'année de perception des revenus avec l'année de prélèvement et permettant aux contribuables de moduler le montant de leurs mensualités en temps réel, en cas de variation de leurs revenus ou de changement de leur situation personnelle* ».

Rapport

Encadré 1 : Méthodologie de la mission

La **première phase de la mission (jusqu'à fin juillet)** a été consacrée au **diagnostic sur le niveau de préparation et les charges anticipées dans le déploiement de la réforme**, ainsi qu'à l'écoute des pistes d'ajustement dans le cadre de l'année de report. Outre les supports préparatoires à la réforme (en particulier l'important travail d'évaluation préalable réalisé par l'administration fiscale et joint au PLF 2017, mais également les documents d'arbitrage interministériels, l'avis du Conseil d'État et les travaux parlementaires), la mission s'est appuyée sur :

- l'audit conduit par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DINSIC) à la demande du cabinet du Premier ministre dans le courant du premier semestre 2017 (avant l'annonce du report) ;
- l'étude des charges et coûts pour les entreprises, réalisée par le cabinet Mazars (après le report), dont les conclusions ont été remises le 27 juillet 2017 et sont jointes au rapport ;
- une enquête menée par la mission auprès d'un panel d'employeurs publics dans le courant de l'été 2017 (140 réponses reçues entre le 3 juillet et le 1^{er} septembre 2017) ;
- l'audition et les contributions envoyées par les organisations patronales et syndicales (Medef, CPME, U2P, UNAPL, FEPEM ; FO, CFDT, Solidaires, CGT, CFE-CGC), y compris des principales organisations syndicales de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- plusieurs déplacements dans les départements de la Loire, la Moselle et les Hauts-de-Seine, qui ont permis la visite des directions départementales des finances publiques (DDFiP) et l'organisation de réunions et rencontres avec des employeurs publics locaux (collectivités locales, établissements hospitaliers) ;
- une série d'entretiens bilatéraux, notamment avec des éditeurs de logiciels et des experts-comptables, mais également avec de nombreux chefs de projets chargés, au sein des collecteurs, de porter la réforme du PAS en matière de développements informatiques et d'adaptation des processus ;
- une étude qualitative (« test usagers »), réalisée par la société d'études BVA sur la base d'ateliers organisés les 29 et 30 août 2017, et dont les résultats sont joints au rapport ;

La **deuxième phase de la mission (jusqu'à mi-septembre)** a permis d'**examiner l'opportunité et la faisabilité des propositions** pour répondre aux besoins formulés au cours de la première phase :

- cette analyse a été conduite en lien avec les pouvoirs publics impliqués (administration fiscale, organismes de la Sécurité sociale, etc.) ;
- plusieurs entretiens ont également été conduits avec les acteurs extérieurs à l'administration mais concernés par les pistes examinées, comme les éditeurs de logiciels et les directions des ressources humaines (réunions avec les DRH du secteur privé et du secteur public local).

Source : Mission.

Encadré 2 : Glossaire du prélèvement à la source

- **Prélèvement à la source (PAS)** : nouvelles modalités de recouvrement contemporain de l'impôt sur le revenu (IR). Dans la réforme adoptée en LFI 2017, le terme de PAS recouvre à la fois la retenue à la source, pour les revenus versés par un tiers (salaires, indemnités...), et le dispositif des acomptes contemporains, notamment pour les revenus fonciers et les revenus des travailleurs indépendants ;
 - **Retenue à la source (RAS)** : retenue effectuée directement par un tiers-verseur (ou collecteur) sur un revenu imposable versé à un individu. La RAS consiste en l'application, par le tiers-verseur, d'un taux de prélèvement au revenu imposable versé. Le revenu versé à l'individu est net de la RAS. Le dispositif de la RAS constitue le cœur de la réforme du PAS ;
 - **Acomptes contemporains** : acomptes calculés par l'administration sur la base des revenus déclarés (en N-2 puis, dès que l'information est disponible, en N-1) et acquittés par le contribuable ;
- **Collecteur** : tiers verseur de revenus responsable de la collecte de la retenue à la source auprès des contribuables auxquels il verse des salaires, pensions de retraite, indemnités journalières, allocation chômage, etc. ;
- **Année de transition** : année précédant la mise en place du prélèvement à la source. Après la décision du report, l'année de transition est 2018 et la première année de mise en place du PAS est 2019. Des dispositions spécifiques sont prévues pour l'imposition des revenus de l'année de transition (crédit d'impôt de modernisation du recouvrement sur les revenus de l'année 2018) ;
- **Taux de prélèvement** (aussi appelé parfois « taux de RAS » ou « taux de PAS ») : taux appliqué par le collecteur au revenu imposable, afin de déterminer le montant de la RAS. Le taux de prélèvement peut varier en fonction des options retenues par le contribuable. Le taux de prélèvement peut s'assimiler au « taux d'imposition », à la différence que ce dernier laisse supposer qu'il est libératoire (ce que n'est pas le taux de prélèvement). Contrairement au « taux moyen d'imposition » que connaissent actuellement les contribuables, il n'intègre pas les crédits et réductions d'impôt (qui seront régularisés, comme aujourd'hui, avec une année de décalage – hors dispositif spécifique prévu pour les non imposables à revenus modestes et moyens).

Ce taux de prélèvement peut prendre plusieurs formes :

- **Taux de prélèvement personnalisé** : taux de prélèvement propre à la situation fiscale personnelle du contribuable. Il est appliqué lorsque le contribuable n'a pas fait le choix de recourir au taux neutre et accepte la transmission de son taux. Le collecteur n'a aucune connaissance des bases ayant servi au calcul du taux personnalisé. En fonction des options retenues par le contribuable, il peut être relatif au foyer ou « individualisé » :
 - **Taux du foyer** : taux de prélèvement personnalisé calculé au niveau du foyer fiscal (en fonction de l'ensemble des revenus du foyer fiscal, de sa composition familiale, etc.). Il est appliqué lorsque le contribuable n'a pas fait le choix d'individualiser son taux. Il s'agit de la situation de référence prévue par la réforme ;
 - **Taux individualisé** : taux de prélèvement personnalisé calculé au niveau de l'individu (indépendamment des revenus personnels de son conjoint), appliqué lorsque le contribuable a fait le choix d'individualiser son taux. Le contribuable n'est pas libre de déterminer lui-même son « taux individualisé », et ce dernier ne modifie nullement l'impôt globalement dû par le foyer fiscal (dont les conjoints sont solidairement responsables) : le taux du conjoint est également « individualisé ». Pour calculer les taux individualisés, les revenus communs, les charges et le quotient familial sont répartis par moitié entre les deux conjoints ;
- **Taux de prélèvement neutre** : taux de prélèvement appliqué par le collecteur lorsqu'il n'a pas connaissance du taux personnalisé de l'individu. Le taux neutre est appliqué dans deux situations : (i) lorsque le contribuable a fait le choix de cacher son taux personnalisé ou (ii) lorsque l'administration fiscale n'a pas été en mesure d'adresser le taux personnalisé au collecteur (ce taux est parfois aussi appelé « taux par défaut » ou « taux du barème »). Le taux neutre est déterminé en fonction du seul revenu versé par le collecteur, à partir d'une grille de taux (appelée aussi parfois « barème du taux neutre »).

Source : Mission.

1. Le bilan entre les coûts et les avantages du prélèvement à la source est positif

1.1. Les avantages attendus de la réforme sont réels

1.1.1. Le prélèvement à la source permet l'ajustement du paiement de l'impôt à la situation des contribuables, avec des effets économiques bénéfiques

L'ensemble des interlocuteurs de la mission ont reconnu l'utilité de la contemporanéité du recouvrement, même si un grand nombre d'organisations professionnelles conteste les modalités retenues pour sa mise en œuvre.

Le PAS permettra aux ménages connaissant une baisse de revenus de **bénéficier d'une baisse de leur IR dès l'année de diminution de leurs revenus**, contrairement à la situation actuelle où la baisse de l'IR intervient l'année qui suit. Ces foyers sont loin de représenter une part marginale de la population : entre 2014 et 2015, 38 % des foyers fiscaux imposables ont connu une diminution de leurs revenus et 2 % d'entre eux ont connu une baisse supérieure à 30 %².

Ce faisant :

- ♦ à un niveau micro-économique, en réduisant les à-coups de trésorerie, le PAS **facilitera les mobilités professionnelles** pour certaines catégories de la population (départs à la retraite, création d'entreprise, transitions entre des emplois différents...);
- ♦ à un niveau macro-économique, la contemporanéité du paiement de l'IR lui permettra de **jouer un plus grand rôle de stabilisateur automatique**³.

Cette réforme du recouvrement pourrait également constituer un **facteur d'attractivité** du territoire en facilitant la gestion des salariés en mobilité internationale⁴.

1.1.2. La réforme adoptée fin 2016 offre de nombreuses souplesses aux contribuables

Le PAS permet à chaque contribuable de connaître et de choisir le taux de prélèvement qui sera appliqué à ses revenus par son employeur (dans une certaine mesure, qui ne remet pas en cause le montant de l'impôt dû par son foyer fiscal) :

- ♦ son « taux personnalisé » est le taux de prélèvement du foyer, c'est-à-dire calculé en fonction de la situation du foyer fiscal pris dans son ensemble (revenus globaux, composition familiale, etc.);
- ♦ il peut choisir l'application d'un « taux individualisé », qui est un taux de prélèvement calculé au niveau de l'individu et qui tient donc compte des différences de revenus entre conjoints au sein d'un couple ;

² Source : Évaluation préalable jointe au PLF 2017.

³ Actuellement, contrairement aux autres principaux prélèvements obligatoires (TVA, impôt sur les sociétés, CSG, cotisations sociales), et alors même qu'il est particulièrement sensible aux variations du cycle économique (du fait de son caractère progressif), le décalage d'un an pour son paiement empêche la synchronisation de l'IR avec le cycle économique.

⁴ La France est le seul pays de l'OCDE avec la Suisse à ne pas avoir adopté le recouvrement à la source de l'IR. De ce fait, son paiement différé provoque pour les salariés en mobilité internationale un double phénomène d'année « blanche » (l'année d'arrivée en France, où aucun impôt n'est encore dû en France tandis que l'impôt a déjà été payé dans le pays d'origine) et d'année « noire » (l'année de départ de la France, où l'IR reste dû en France au titre de l'année précédente tandis que l'impôt est payé au titre de l'année en cours dans le pays de destination).

Rapport

- ◆ il peut également choisir l'application d'un « taux neutre », déterminé à partir d'une grille de taux, afin que son employeur n'ait pas connaissance de son taux personnalisé.

Le PAS offre à chaque contribuable la possibilité d'adapter, en temps réel, son impôt aux évolutions de sa situation personnelle :

- ◆ la retenue à la source génère un « effet assiette » automatique, c'est-à-dire que le montant d'impôt prélevé par chaque collecteur s'adapte immédiatement, « à la source », au montant des revenus versés ;
- ◆ le taux de prélèvement appliqué est calculé sur la base des éléments imposables connus de l'administration (donc des éléments déclarés dans le passé, puisqu'elle ne peut anticiper l'évolution globale des revenus de chacun dans l'année à venir), mais il peut être modulé à la demande du contribuable (qui, lui, peut être en capacité d'estimer une hausse ou baisse de ses revenus annuels) afin que le PAS intègre un « effet taux » ;
- ◆ le taux de prélèvement peut en particulier être adapté au gré des événements de vie du contribuable (mariage ou PACS, naissance, séparation...), l'administration fiscale recalculant le taux lorsque ces événements lui ont été déclarés afin que le taux en tienne compte (ainsi, lors d'une naissance, au lieu de voir l'ensemble de l'impôt dû recalculé et régularisé l'année suivante, le contribuable pourra immédiatement bénéficier d'une baisse de son taux).

En pratique, l'utilisation de ces options (choix du taux, modulation à la hausse ou à la baisse, déclaration d'un événement de vie...) sera facilitée par les outils mis à disposition par l'administration fiscale, qui visent à les rendre les plus simples possibles⁵.

La simplification n'est toutefois pas l'argument premier de la réforme, si ce n'est en gestion de trésorerie, dans la mesure où :

- ◆ le PAS n'est pas une réforme de l'impôt sur le revenu (IR), mais de son recouvrement : le montant d'impôt sur le revenu dû par chaque foyer fiscal au titre de ses revenus de l'année N reste le même (hors année de transition) ;
- ◆ le PAS n'empêche pas le maintien d'une déclaration de revenus annuelle l'année suivante qui, outre son importance symbolique pour incarner le consentement à l'impôt, permet à chaque contribuable et à l'État de vérifier les revenus imposés et de régulariser la situation en cas de besoin (remboursement ou prélèvement) ;
- ◆ le taux de prélèvement n'est pas automatiquement « contemporain » et se distingue du taux d'imposition final du contribuable (qui ne peut être calculé qu'à l'issue de la déclaration de l'ensemble de revenus de l'année) ;
- ◆ un décalage nouveau apparaît entre le prélèvement de l'impôt (désormais contemporain) et la restitution des réductions et crédits d'impôt (toujours fondés sur la base de l'année précédente, sans contemporanéité)⁶.

De manière plus générale, la réforme du PAS est l'occasion pour les contribuables de se réapproprier l'impôt sur le revenu (lisibilité du taux de prélèvement ; dispositifs pour ajuster le prélèvement aux changements de situation personnelle - événement de vie, évolution des revenus ; outils disponibles en ligne pour visualiser les composantes et options liées au prélèvement à la source ; etc.).

⁵ Sur l'espace fiscal particulier de chaque contribuable (sur impots.gouv.fr), une nouvelle application dédiée à la gestion du PAS (dite « GestPAS ») a été développée, avec un travail particulier sur son ergonomie et son accessibilité.

⁶ Cette distinction améliore toutefois la lisibilité et la différence entre la pression fiscale (incarnée dans le taux) et les aides destinées à des objectifs de politique publique (qui passent par des réductions et crédits d'impôt).

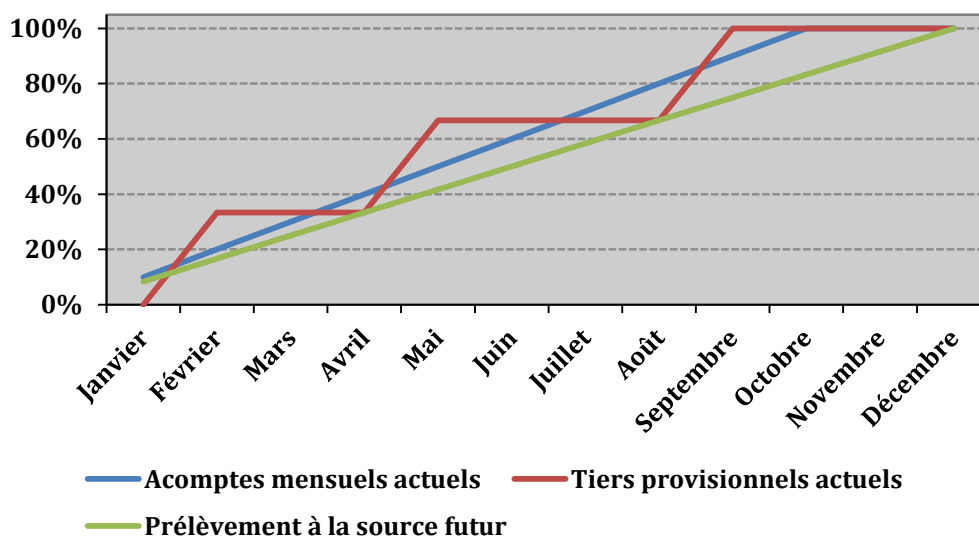
1.1.3. Les contribuables actuels bénéficieront financièrement de la réforme

Le PAS représente un **gain financier pour les contribuables actuels** du fait :

- ♦ de l'année de transition et du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR) qui y est associé⁷, même si la réforme s'efforce d'éviter les effets d'aubaine et les comportements d'optimisation ;
- ♦ du nouveau rythme de paiement de l'impôt, plus favorable que les modalités actuelles⁸ puisqu'il sera étalé sur douze mois⁹.

Du fait de la nouvelle contemporanéité de l'IR, les contribuables connaissant une hausse de leur revenu imposable devront acquitter un montant plus élevé d'impôt dès l'année de perception, sans attendre comme aujourd'hui l'année suivante. Cette forme de « coût implicite »¹⁰, indissociable de la réforme, est sans conséquence sur le montant de l'impôt payé tout au long de la vie par ces contribuables (hors gain lié à l'année de transition).

Graphique 1 : Chronique de paiement de l'IR* au cours de l'année par le contribuable



*Source : Mission. * Impôt sur le revenu supposé stable. Note de lecture : au mois de mai, 67 % de l'IR aura été payé en cas de recours aux tiers provisionnels contre respectivement 50 % avec les acomptes mensuels et 42 % avec le PAS.*

⁷ Afin d'éviter une forme de « double taxation » lors de la première année de mise en œuvre du PAS (IR dû sur les revenus de l'année de transition avec un décalage d'un an et IR dû sur les revenus de l'année de mise en œuvre, prélevé immédiatement), l'imposition des revenus courants de l'année précédant la mise en œuvre du PAS sera annulée par le CIMR. Le gain issu du CIMR pour chaque contribuable sera d'autant plus important que ses revenus courants seront élevés cette année-là.

⁸ Dans la situation actuelle, un contribuable peut choisir entre (i) le paiement des tiers provisionnels (15 février, 15 mai et 15 septembre de l'année N+1, le dernier solde servant pour la régularisation) et (ii) le versement d'acomptes mensuels (entre janvier et octobre N+1, le dernier acompte d'octobre servant pour la régularisation, parfois étalée en novembre et décembre). Les contribuables faiblement imposés l'année précédente (jusqu'à 347 € en 2016) peuvent choisir de payer l'ensemble à l'échéance (en septembre de l'année N+1). En 2016, 59 % des contribuables ont fait le choix de la mensualisation.

⁹ Pour les primo-contribuables, l'instauration du PAS se traduira par la suppression du décalage actuel de plus d'un an avant de payer l'IR portant sur les premiers revenus perçus, ce qui peut être considéré comme défavorable du point de vue de la trésorerie du contribuable. La fin de ce décalage facilitera aussi l'anticipation des obligations liées à l'impôt, qui implique pour un grand nombre de nouveaux actifs la constitution d'une épargne de précaution.

¹⁰ Ce « coût implicite » peut s'interpréter comme la préférence à payer dans le futur plutôt que dans le présent. Plus l'âge du contribuable en 2018 est élevé, plus le gain lié au CIMR l'emporte sur la hausse implicite de son IR (voir notamment l'étude publiée par l'OFCE en juillet 2017 sur ce point). L'effet redistributif entre générations (au bénéfice des ménages en fin de vie active et des retraités) de la réforme est indissociable de la contemporanéité du paiement de l'IR et de la non-imposition des revenus courants de l'année de transition.

Rapport

Pour l'État, la réforme entraîne des **enjeux budgétaires contrastés** :

- ◆ l'année de transition génère, du fait du CIMR, un coût réel (équivalant à une année d'impôt sur le revenu), même s'il n'apparaît pas budgétairement à proprement parler et disparaît sur la « durée de vie » de l'État ;
- ◆ la première année de mise en œuvre génère une incertitude nouvelle sur les prévisions budgétaires du fait des évolutions possibles de comportement des contribuables¹¹. De manière plus générale, la préparation budgétaire de l'État devra tenir compte d'une imprévisibilité nouvelle sur les recettes, qui s'ajusteront à la situation économique ;
- ◆ la suppression du délai de paiement de l'impôt (le décalage actuel d'une année pour le calcul de l'IR) implique un gain lié à la croissance et l'inflation ;
- ◆ le taux de recouvrement de l'IR, déjà élevé en France, pourrait être amélioré s'il se rapprochait encore de celui des cotisations sociales¹².

Sa **gestion de trésorerie devrait être facilitée** par l'étalement des recettes sur l'ensemble de l'année : la mensualisation quasi-parfaite de l'IR¹³ lissera le profil d'entrée de recettes fiscales et représentera, compte tenu des besoins infra-annuels de trésorerie de l'État, un effet bénéfique en année courante.

1.2. Les charges seront concentrées sur l'année de déploiement de la réforme et majoritairement assurées en interne, tant par les collecteurs que par la DGFIP

Afin de créer un effet assiette immédiat et automatique, la réforme confie la collecte à des tiers-payeurs, qui se verront transmettre, par l'administration fiscale, le taux à appliquer pour prélever une retenue à la source sur leurs versements (traitements et salaires, pensions et revenus de remplacement). Longtemps repoussée, la réforme du PAS est largement permise par le support de la déclaration sociale nominative (DSN), initialement créée pour la sphère sociale, mais enrichie de quelques données fiscales (montant du PAS et taux de prélèvement appliqué) afin de faciliter le prélèvement par les employeurs (cf. encadré 3 ci-dessous). La DSN a servi de base pour concevoir le système déclaratif utilisé par les autres collecteurs (« PASRAU », également présenté dans l'encadré 3 ci-dessous).

Concrètement, comme l'illustre schématiquement le graphique 2 :

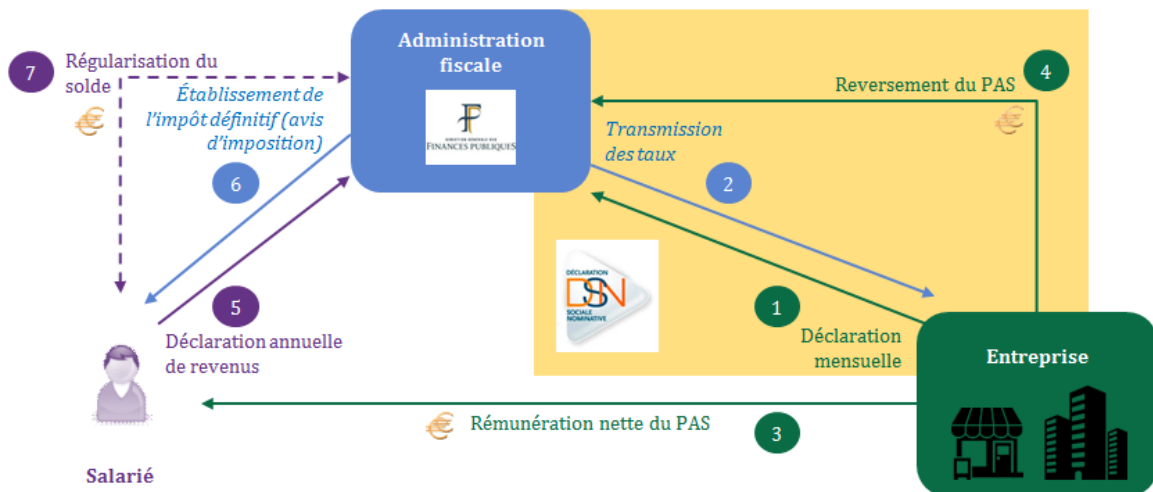
- ◆ chaque mois, le tiers-payeur déclare, *via* la DSN ou la déclaration PASRAU, les revenus versés à chaque contribuable (identifié par son numéro d'inscription au répertoire de l'Insee appelé NIR) et, en retour, l'administration fiscale lui envoie le taux de prélèvement à appliquer au contribuable ;
- ◆ chaque mois, le tiers-payeur collecte l'IR en appliquant ce taux aux revenus qu'il verse à ses salariés, assurés ou bénéficiaires d'indemnités, et il reverse ce montant collecté à l'administration fiscale ;
- ◆ chaque année, une régularisation entre le contribuable et l'administration fiscale solde l'impôt définitif de l'année précédente.

¹¹ Ainsi, si un quart des foyers qui y ont intérêt utilisent le dispositif de modulation à la baisse lors de la première année de mise en œuvre du PAS (soit environ 850 000 foyers fiscaux), alors la baisse de recettes pour l'État cette année-là pourrait atteindre 750 M€ (source : mission d'après évaluation préalable jointe au PLF 2017).

¹² Le taux de recouvrement de l'IR atteignait, en 2015, 95,1 % à un an et 97,5 % à deux ans (source : EP-PLF 2017). En 2010, le taux de recouvrement des prélèvements sociaux sur les salaires du secteur privé atteignait 99,5 % à un an (source : rapport du conseil des prélèvements obligatoires, février 2012).

¹³ Les contribuables dont les revenus font l'objet d'acomptes contemporains pourront opter pour leur trimestrialisation. Certains collecteurs (TPE) pourront également opter pour un reversement trimestriel du PAS collecté.

Graphique 2 : Illustration des circuits de traitement du PAS pour un salarié



Source : Mission.

Encadré 3 : Présentation des déclarations DSN et PASRAU

Les circuits entre les collecteurs et l'administration fiscale s'appuient sur deux systèmes déclaratifs :

- la **déclaration sociale nominative (DSN)**, créée par la loi du 22 mars 2012 dite « loi Warsmann », se substitue à la quasi-totalité des obligations déclaratives sociale des entreprises¹⁴ tout en réduisant le nombre d'informations demandées. Elle prend la forme d'une déclaration mensuelle dématérialisée dont les données sont alimentées par le logiciel de paie des entreprises et transmises aux organismes utilisateurs des déclarations. Elle contient à ce jour environ 250 informations, définies à l'issue d'un processus de normalisation qui a permis de regrouper plusieurs des notions d'effectifs antérieurement utilisées. Les gains attendus par ce projet pour les entreprises sont substantiels et ont certainement contribué au succès du projet. Si l'échéance finale de la généralisation de la DSN a dû être reculée (du 1^{er} janvier 2016 au 15 mai 2017), **le taux de déploiement est estimé à 95 % au milieu du mois de juin 2017** (1,5 million d'unités légales). Le projet ne s'achève pas pour autant, puisque de nouvelles déclarations seront amenées à intégrer la DSN au cours des prochaines années (la DSN est déjà actuellement en « phase 3 »). Les employeurs publics doivent également se joindre au mouvement d'ici au 1^{er} janvier 2020 ;
- la **déclaration dite « PASRAU »** (pour le PAS des « revenus autres ») a été conçue dans le courant de l'année 2016 pour préparer la réforme du PAS. Elle a vocation à rassembler tous les revenus imposables mensuels déclarés par des tiers qui ne figurent pas dans la DSN. Largement inspirée de la DSN, elle repose sur une collecte mensuelle d'informations, sur un périmètre plus limité puisque les notions de versements se limitent au montant net imposable et au montant prélevé pour le PAS. Se dotent de PASRAU actuellement les organismes versant des prestations sociales imposables (1 100 entités environ¹⁵) et, dans l'attente de la DSN de la fonction publique, les employeurs

¹⁴ Déclaration mensuelle des mouvements de main d'œuvre ; enquête mensuelle sur les mouvements de main d'œuvre ; attestation de salaires pour les indemnités journalières maladie, maternité, paternité, pour les régimes général et agricole de Sécurité sociale ; attestation employeur destinée à Pôle emploi ; formalité de radiation auprès des organismes complémentaires qui gèrent des contrats de prévoyance collective obligatoire ; relevé mensuel de mission pour les entreprises de travail temporaire ; formalités de recouvrement pour les URSSAF, la MSA, les institutions de retraite complémentaire, les institutions de prévoyance et pour d'autres régimes et, à partir de 2018, déclaration annuelle des données sociales (DADS).

¹⁵ La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM-TS), la mutualité sociale agricole (MSA) et les organismes conventionnés du régime social des indépendants (RSI) au titre des régimes de santé de base ; les 35 régimes de retraite dont la CNAV et l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) au titre des régimes de retraite de base et complémentaire obligatoire ; Pôle emploi au titre de l'assurance chômage ; l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) au titre du chèque emploi service universel (CESU) et de PAJEMPLOI ; les caisses de congés payés ; les organismes complémentaires adhérents à l'une des trois fédérations (centre technique des institutions de prévoyance - CTIP ; fédération française de l'assurance - FFA ; fédération nationale

publics (État, 72 000 budgets incluant des frais de personnel au sein des collectivités territoriales, établissements publics nationaux et établissements hospitaliers).

Source : Mission.

1.2.1. L'étude du cabinet Mazars identifie les charges et coûts anticipés par les entreprises selon leur dimension et modalités de gestion de la paie

L'étude des charges et coûts réalisée par le cabinet Mazars (annexée à ce rapport et dont la méthodologie est détaillée dans l'encadré 4) identifie et analyse les différents postes de coûts qui pourraient découler de la réforme pour les entreprises :

- ◆ **les évolutions des fonctionnalités dans les logiciels de paie sont mineures par rapport à la DSN**, sous réserve des règles de gestion spécifiques comme celles applicables aux contrats courts et indemnités journalières subrogées¹⁶ (sur lesquelles il y aura lieu de revenir dans la partie 2.3.2 ci-dessous). L'adaptation des logiciels de paie ne devrait pas, selon les éditeurs interrogés, faire l'objet d'une facturation (elle serait intégrée dans les contrats de maintenance des logiciels de la DSN phase 3), mais elle suppose un temps de paramétrage et de formation des utilisateurs dans les entreprises ;
- ◆ **les évolutions du processus de paie diffèrent selon le niveau d'automatisation prévu par les logiciels et le niveau d'externalisation de la paie**. L'intégration des taux de prélèvement dans les logiciels sera automatisée pour les entreprises qui déclarent directement en DSN depuis leur logiciel de paie, sachant qu'en mai 2017, cette modalité dite « *machine to machine* » est utilisée par 71 % des déclarants¹⁷. Les entreprises qui recourent à un tiers-déclarant ne seront pas concernées par les impacts sur les logiciels et le processus de paie, leur prestataire les absorbant de son côté. Le temps éventuel de paramétrage et de formation sur les logiciels, comme celui lié aux activités additionnelles sur le processus de paie (contrôle de la paie, régularisations d'erreurs...), dépend de la complexité des règles de gestion et de la fréquence des situations particulières ;
- ◆ **les sanctions liées au PAS sont perçues négativement** par les entreprises (qui y voient une « double peine », notamment les TPE/PME face à la sanction minimale de 500 €¹⁸) mais elles n'anticipent, en pratique, aucun risque juridique majeur et aucune évolution de leurs dispositifs de maîtrise des risques. Ainsi, les coûts liés à la confidentialité et la conservation des données sont réputés nuls, sans prévision de dépense supplémentaire de la part des entreprises, de même que les coûts liés aux contentieux et pénalités, sans provisionnement ;
- ◆ **la charge principale perçue par les entreprises est liée à la communication vers les salariés**, puisqu'elles anticipent majoritairement de les informer en amont de la

de la mutualité française - FNMF) au titre des régimes santé, prévoyance, retraite complémentaires ; les mandataires judiciaires ; les délégataires de gestion versant des revenus de remplacement.

¹⁶ En cas de maintien total ou partiel du salaire, l'employeur peut percevoir les IJ à la place du salarié : on parle alors de subrogation (article R. 323-11 du code de la Sécurité sociale). La subrogation des IJ par les employeurs permet d'accélérer le délai d'indemnisation des salariés, de réduire les coûts de traitement des IJ par les caisses et d'accroître l'implication des entreprises dans la gestion de l'absentéisme maladie de courte durée. Le recours à la subrogation est plus fréquent dans les grandes entreprises et est généralement corrélé au maintien de salaire.

¹⁷ Source : éléments sur la montée en charge DSN – GIP-MDS (juin 2017). *Nota bene* : l'autre mode d'échange des données prévu par la DSN est celui du dépôt de fichiers (dit « *upload* »), dont l'intégration est « semi-automatisée » (il suffit de déposer sur le portail du GIP-MDS un fichier normalisé directement issu du logiciel de paie, sans saisie manuelle).

¹⁸ En cas d'inexactitude ou d'omission déclarative, une amende de 5 % des retenues inexactes ou omises est prévue ; cette amende ne peut être inférieure à 500 € par déclaration et elle est portée à 40 % en cas de manquement délibéré.

Rapport

mise en œuvre du PAS et de devoir répondre à leurs questions une fois le dispositif déployé. Presque toutes les entreprises interrogées par le cabinet Mazars prévoient ainsi une forme d'information *ex ante* (réunion d'information, prospectus, etc.). Pour le fonctionnement courant, elles comptent absorber les questions dans les services RH-paie existants, mais cela implique une formation « métier » de ces gestionnaires. L'importance des coûts de communication dépend largement de l'intention de l'entreprise d'y consacrer des moyens et du temps ;

- ◆ **la moitié des entreprises interrogées appréhendent une modification de leurs relations avec leurs salariés**, voire une dégradation de la qualité des relations et des tensions sociales, mais cette crainte ne peut être vérifiée ni quantifiée.

Encadré 4 : Méthodologie de l'étude réalisée par le cabinet Mazars

Sept cas d'entreprise type, qui représentent chacun une catégorie d'entreprises en fonction de sa taille (TPE/PME/ETI/GE) et de son mode de gestion de la paie (internalisée/externalisée), ont été retenus pour les besoins de l'étude. Les charges et les coûts ont été différenciés selon la période concernée (mise en œuvre ou phase pérenne) et en fonction de leur origine : interne (charge de travail supplémentaire) ou externe (facturation d'une prestation par un tiers). La méthode retenue pour l'évaluation des coûts s'inspire du **modèle des coûts standards** (« *standard cost model* » - SCM) généralement utilisé pour évaluer les coûts administratifs relatifs à l'application d'une réglementation (« *administrative burdens* ») par les entreprises.

L'étude repose sur la réalisation, entre mi-juin et mi-juillet 2017, d'entretiens qualitatifs auprès de **28 entreprises, 9 éditeurs de logiciels de paie et 8 tiers déclarants** (experts-comptables), ainsi que d'un atelier de travail « processus » avec des gestionnaires de paie. Un focus a été réalisé sur les PME et TPE, qui constituent 75 % du panel d'entreprises interrogées, et plus particulièrement sur celles qui gèrent leur paie en interne.

Les travaux, qui s'apparentent à une revue critique des hypothèses avancées par les parties prenantes, ont été menés dans un **contexte qui amène à exprimer certaines réserves** :

- les entreprises interrogées affichent un faible niveau de connaissance de la mesure, laquelle ne constitue pas un sujet de préoccupation immédiat, alors même que son report au 1^{er} janvier 2019 vient d'être annoncé ;
- l'ensemble des règles de gestion n'est pas stabilisé, ce qui complexifie l'estimation précise des charges ;
- la généralisation de la DSN est en phase d'atterrissage, avec une prise de recul parfois limitée des entreprises (notamment les TPE/PME) par rapport à cette déclaration qui servira de support au prélèvement à la source.

Source : Étude des charges et coûts pour les entreprises, réalisée par le cabinet Mazars (27 juillet 2017).

L'analyse quantitative par « cas-type » produite par Mazars (cf. tableau 1) révèle l'importance des caractéristiques des entreprises, l'évolution dans le temps des coûts et leur répartition :

- ◆ **les coûts sont plus élevés en phase de mise en place qu'en phase pérenne**, l'impact par salarié étant compris :
 - pour la mise en place, dans une fourchette de **6 à 8 € pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises (GE), et de 26 à 50 € pour les très petites, petites et moyennes entreprises (TPE/PME)**, incluant le paramétrage utilisateur du logiciel de paie, la formation des utilisateurs, la communication auprès des salariés ainsi que les contrôles de paie supplémentaires pendant trois mois de phase transitoire ;
 - pour la phase pérenne, dans une fourchette de **3 à 4 € par an pour toutes les catégories d'entreprises** (sauf pour les TPE gérant en interne leur paie pour

Rapport

lesquelles le coût annuel est estimé à 9 €¹⁹), compte tenu du maintien de contrôles de paie supplémentaires même réduits et de la diminution de la charge de réponse aux questions des salariés qui auront intégré les grands principes de la mesure ;

- ◆ **la charge de la réforme est majoritairement liée aux charges internes** (temps de travail au sein de l'entreprise, valorisé dans l'étude Mazars) par rapport aux charges externes (facturées par un tiers) :
 - durant la mise en œuvre, les charges internes représentent entre 70 % et 100 % du coût total, que la paie soit internalisée ou non. Elles correspondent aux ressources humaines mobilisées (gérant, gestionnaire de paie, etc.) pour préparer le PAS, communiquer auprès des salariés et répondre à leurs questions ;
 - en phase pérenne, la totalité des coûts liés au PAS est constituée par des charges internes pour les entreprises qui internalisent leur paie ;
- ◆ plusieurs facteurs allègent la charge de la réforme pour les entreprises :
 - l'effet de la réforme est moindre pour les entreprises qui externalisent leur paie, l'écart s'expliquant par l'absorption et la mutualisation d'une partie des coûts par les tiers-déclarants (qui pourraient, à terme, être amenés à revoir leurs propres tarifs) ;
 - les ETI/GE se distinguent des TPE/PME par le niveau d'industrialisation de la fonction paie permettant de limiter le coût de la réforme par salarié.

Tableau 1 : Coûts anticipés par cas-type d'entreprise

Montants en €	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4	Cas 5	Cas 6	Cas 7
Caractéristiques des cas	TPE de 5 salariés dont la paie est traitée par le gérant	TPE de 8 salariés dont le gérant a externalisé la paie	PME de 72 salariés dont la paie est gérée en interne	PME de 49 salariés dont la paie est externalisée	ETI de 1 698 salariés dont la paie est gérée en interne	ETI de 350 salariés dont la paie est externalisée	GE de 71 500 salariés dont la paie est gérée en interne
Total des coûts en phase de mise en œuvre (durée : 3 mois)	251	208	3 201	2 103	11 528	1 970	605 264
- dont charges internes	251	208	2 901	1 803	10 928	1 370	599 064
- dont charges externes	0	0	300	300	600	600	6 200
Impact par salarié en phase de mise en œuvre	50	26	44	43	7	6	8
Total des coûts en phase pérenne (durée : 12 mois)	44	21	291	127	5 972	911	264 582
- dont charges internes	44	5	291	26	5 972	192	264 582
- dont charges externes	0	16	0	101	0	719	0
Impact par salarié par an en phase pérenne	9	3	4	3	4	3	4

Source : Étude des charges et coûts pour les entreprises, réalisée par le cabinet Mazars (27 juillet 2017).

¹⁹ Les TPE gérant leur paie se distinguent par un coût additionnel par salarié plus important en raison de la structure des TPE, où c'est le gérant qui prend en charge l'activité additionnelle de paie (avec un coût horaire supérieur).

1.2.2. La réforme implique également les employeurs publics et les tiers verseurs de revenus de remplacement

Les employeurs publics, notamment dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière (FPT-FPH), anticipent les mêmes enjeux que les employeurs privés, et notamment la concentration des charges sur le temps dédié à l'information des agents.

À la différence des entreprises qui utilisent la DSN, les employeurs publics doivent se doter, pour être en capacité de gérer le PAS, d'une déclaration dédiée dite « PASRAU » (cf. encadré 3 *supra*). De ce fait, les collectivités territoriales et établissements publics de santé anticipent que :

- ◆ les charges dites « techniques », liées à la montée en charge de leurs systèmes d'information, leur seront vraisemblablement facturées, d'une façon ou d'une autre, par les éditeurs de logiciels (pour le module de gestion du PAS dans le logiciel de paie, son intégration par le prestataire et les options complémentaires payantes plus ou moins incontournables) ;
- ◆ leurs services gestionnaires de paie et des ressources humaines devront faire face à un surcroît d'activité lié à l'appropriation de ce nouvel outil et à la fiabilisation des données d'identification des agents, en sus du temps de réponse aux questions.

L'anticipation de la réforme et des charges associées dépend en grande partie de la dimension de l'entité, de ses pratiques en matière de paie (comme le recours à un centre de gestion ou les pratiques de mutualisation) et des relations entretenues avec son éditeur. À la date de la mission, peu de collectivités, et ce même parmi les plus informées, ont procédé à l'évaluation précise des charges induites par la réforme.

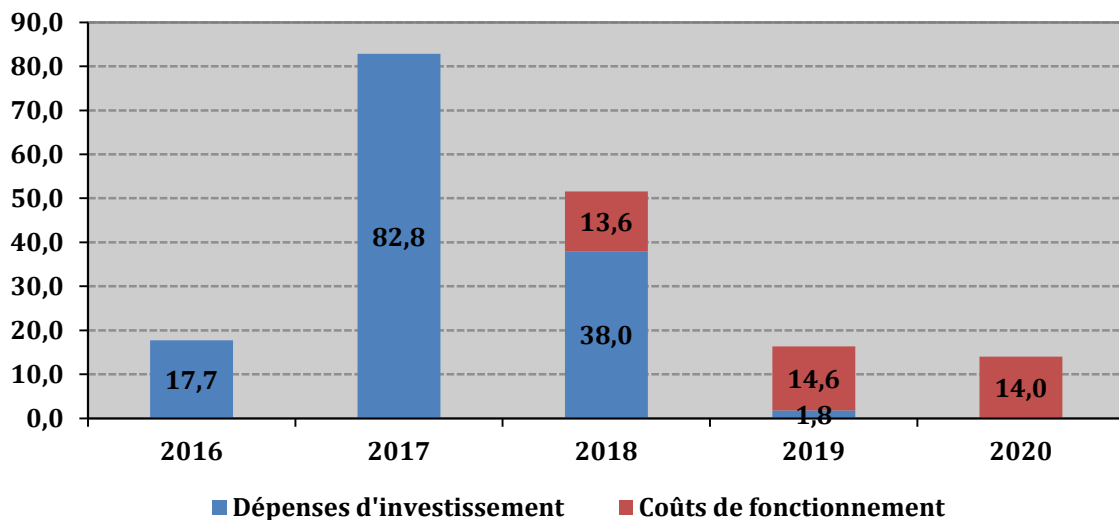
Concernant les tiers verseurs de revenus de remplacement, la réforme représente des coûts très variables selon les organismes et les prestations :

- ◆ les principaux collecteurs (caisses de retraite, Sécurité sociale, Pôle emploi) anticipent des charges de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre informatique comprises pour chacun entre 1 et 4 M€ environ, couvrant des réalités en termes de volumétrie et de prestations très différentes. La majorité de ces coûts est généralement assumée en interne, intégrée dans le plan de charge des services informatiques ;
- ◆ s'agissant des organismes complémentaires (mutuelles, associations et institutions de prévoyance), la charge que représente la mise en place du PAS est également difficile à établir du fait notamment de la variété des organismes concernés et de la complexité de leurs systèmes d'information. Les contributions reçues par la mission de la part de ces organismes révèlent des projections de coûts très hétérogènes, qu'elle n'a pas été en capacité d'objectiver ;
- ◆ au-delà des charges informatiques, les tiers verseurs de revenus de remplacement s'attendent à une augmentation des questions posées par les bénéficiaires.

1.2.3. Le déploiement de la réforme par l'administration fiscale représente un investissement d'au moins 140 M€ sur trois ans

Selon l'évaluation réalisée par la DGFIP en appliquant la méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA)²⁰, actualisée en mai 2017 (cf. graphique 3), **les dépenses d'investissement du projet représentent 140 M€**, dont près des deux tiers (83 M€) sur la seule année de transition (2017 avant l'annonce du report). Dans le détail des coûts d'investissement du projet pour l'État, près de 80 % sont liés à trois postes de charge que sont le temps de formation des agents de la DGFIP, les charges de maîtrise d'œuvre informatique et les charges de pilotage et de maîtrise d'ouvrage. Progressivement, les coûts de fonctionnement du système d'information remplaceront les coûts de développement et représenteront près de 14 M€/an en année courante.

Graphique 3 : Coûts du projet PAS pour la DGFIP (prévision mai 2017, avant report)



Source : Mission d'après étude MAREVA 2 actualisée par la DGFIP en mai 2017. Nota bene : le périmètre de l'étude ne comprenait pas le coût des travaux informatiques sur la surveillance-relance des collecteurs et sur les amendes, ni les effets sur le contrôle fiscal. À terme, les coûts de fonctionnement de la DGFIP ont vocation à se stabiliser puis à être absorbés en gestion.

La moitié de la charge d'investissement est internalisée par l'administration fiscale, c'est-à-dire qu'elle est réalisée directement par les effectifs de la DGFIP, le reste étant assuré par le GIP-MDS²¹ et des prestataires privés pour le compte de la DGFIP (qui en assure le financement). La réforme a justifié un ajustement des moyens humains et financiers de la DGFIP dès 2017, notamment concernant ses effectifs. Ainsi, son schéma d'emploi pour 2017 a été allégé de 500 emplois temps plein (ETP)²² pour tenir compte du surcroît d'activité anticipé pour l'accompagnement des usagers.

²⁰ La méthode dite « MAREVA » a été conçue spécifiquement pour évaluer les projets informatiques en tenant compte des spécificités du secteur public. Elle consiste à appréhender la valeur d'un projet en prenant en considération l'impact « métier » du projet (comme sa contribution à une politique publique et sa nécessité réglementaire), l'impact du projet sur le système d'information de l'État (comme sa capacité à répondre aux enjeux d'urbanisation, de sécurité et de lutte contre l'obsolescence) et sa rentabilité économique (c'est-à-dire son impact sur les dépenses récurrentes de maintien en conditions opérationnelles et les gains apportés aux métiers).

²¹ Le groupement d'intérêt public « modernisation des déclarations sociales » (GIP-MDS) assure notamment la maîtrise d'ouvrage déléguée de la DSN et de PASRAU. Il associe les opérateurs qui utilisent la DSN, et est ainsi l'émanation des organismes de protection sociale (Acoss, Agirc-Arrco, Cnav, Pôle emploi, CNAMTS, MSA, RSI...) et des représentants de la prévoyance collective, de la mutualité et des assurances (CTIP, FNMF, FFSA).

²² Après une baisse de 10 % des effectifs entre 2011 et 2016 (de 117 000 à 105 000 ETP travaillés) du fait d'un schéma d'emploi annuel moyen de - 2 100 ETP en exécution, la DGFIP a bénéficié d'un schéma d'emploi

2. À l'été 2017, l'avancement dans la préparation de la réforme est satisfaisant en vue d'un déploiement au 1^{er} janvier 2019 et les risques sont globalement maîtrisés

La mission a esquissé une **cartographie des risques du déploiement de la réforme**, en s'efforçant d'identifier l'ensemble des risques, d'en évaluer l'importance (criticité, fréquence, etc.) et de vérifier si des mesures étaient prises pour les maîtriser. **Quatre zones principales de risques potentiels apparaissent** à l'été 2017 :

- ◆ la capacité de l'administration fiscale à déployer la réforme (partie 2.1) ;
- ◆ l'infrastructure informatique sous-jacente au PAS (partie 2.2) ;
- ◆ la réception de la réforme par les contribuables et son acceptabilité pour les collecteurs (partie 2.3) ;
- ◆ l'enjeu de mobilisation des acteurs dans un calendrier contraint (partie 2.4).

2.1. La préparation globale de la DGFIP est d'un bon niveau

Au début de l'été 2017, **les chantiers déjà lancés par l'administration fiscale ne soulèvent pas d'inquiétude particulière** :

- ◆ les interlocuteurs de la mission (y compris des opposants à la réforme) ont unanimement reconnu la qualité de la gouvernance du projet et des discussions techniques engagées, et ce malgré le calendrier initial fixé ;
- ◆ l'arsenal juridique est incontestablement solide, ce qui n'empêche pas certaines dispositions d'apparaître particulièrement complexes et de nécessiter des précisions. La publication prévue des instructions au bulletin officiel des finances publiques (BOFiP), notamment concernant l'année de transition (précision du périmètre des revenus exceptionnels, etc.) et certaines règles de gestion, a été suspendue avec l'annonce du report ;
- ◆ la robustesse des projets informatiques portés en propre par la DGFIP, qui a l'habitude de mener des développements d'ampleur, n'est pas remise en question, même si le suivi des chantiers informatiques des autres parties prenantes ne doit pas être sous-estimé (cf. partie 2.2 *infra*). Le pilote informatique a été ouvert comme prévu au début du mois de juillet afin de vérifier le bon fonctionnement technique du dispositif.

Plusieurs chantiers, dont les bases sont déjà établies, restent à déployer :

- ◆ le plan de communication et d'information des contribuables, qui devait comprendre trois phases, a été suspendu après la première phase au printemps 2017 ;
- ◆ l'information sur le dispositif d'assistance aux collecteurs, qui est en pratique déjà activé en lien avec le déploiement de la DSN phase 3, doit encore être diffusée ;
- ◆ en ce qui concerne l'organisation de la DGFIP, les outils informatiques et les circulaires d'information sur les règles applicables doivent être transmis aux services des impôts, sachant qu'une partie seulement des agents ont bénéficié d'une formation au premier semestre 2017²³.

de - 1 630 ETP en LFI 2017, soit un allègement de 500 ETP par rapport au schéma d'emploi prévu pour 2016. (Source : PAP et RAP du programme 156 relatif à la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local).

²³ 21 900 agents chargés de la fiscalité des particuliers ont été formés en priorité afin d'être en capacité de répondre aux questions éventuelles des contribuables lors de la campagne déclarative du printemps. La formation des agents des services des impôts des entreprises (SIE), qui devait débuter en mai, a été suspendue avec l'annonce du report.

2.2. Les risques liés à l'infrastructure informatique diffèrent selon les porteurs de projet concernés

Pour mesurer les risques de nature informatique ou technique, la mission s'est appuyée sur :

- ◆ les travaux conduits par la DINSIC au premier semestre 2017, qui alertait sur une série de risques identifiés avant le report (cf. encadré 5) ;
- ◆ des échanges nourris avec les experts techniques et porteurs des chantiers informatiques, au sein du GIP-MDS, des éditeurs de logiciels et des collecteurs qui développent des solutions informatiques pour leur propre compte. Un nombre important d'interlocuteurs ont exprimé leur soulagement face à l'annonce du report d'une réforme, préparée dans des délais particulièrement contraints ;
- ◆ les premiers résultats du pilote informatique initié à l'été 2017²⁴, qui ne révèlent pas d'anomalie majeure mais dont le déroulement n'est pas achevé à la date de finalisation du présent rapport.

Encadré 5 : Bilan de l'audit DINSIC sur le PAS (juin 2017)

Un suivi des travaux relatifs aux systèmes d'information liés au PAS a été demandé à la DINSIC par le cabinet du Premier ministre (lettre de mission en date du 29 mars 2017), de sorte à « renforcer la maîtrise de [sa] mise en œuvre opérationnelle [alors prévue au 1^{er} janvier 2018] et sécuriser ce projet d'une importance stratégique ». Cet audit, conduit avant l'annonce du report au 1^{er} janvier 2019, a porté sur les principaux ministères concernés ainsi que sur la sphère sociale (il ne concernait en revanche pas les fonctions publiques territoriale et hospitalière).

Selon ses conclusions remises officiellement au Premier ministre le 26 juin 2017 :

- le PAS n'aurait pas pu être mis en place au 1^{er} janvier 2018 sans un risque de défaillance élevé ;
- la phase dite « pilote » proposée constitue un vrai premier test, mais est insuffisante pour sécuriser un déploiement de type « big bang » pour les collecteurs PASRAU ;
- de nombreux collecteurs PASRAU risquaient d'entrer dans le dispositif en retard au 1^{er} janvier 2018, ou avec un niveau de maturité insuffisant générant un volume important d'anomalies avec des impacts négatifs sur les contribuables et les services parties prenantes du PAS ;
- le manque d'anticipation de situations de crise risque de conduire à des dispositifs de réaction construits en urgence et nécessairement plus coûteux.

Source : Mission d'après audit DINSIC sur le PAS (juin 2017).

2.2.1. L'adaptation des systèmes d'information de la DGFIP implique des travaux lourds mais maîtrisés

La réforme du PAS nécessite la conduite de **nombreux travaux dans le système d'information de la DGFIP²⁵, tant dans la sphère de la fiscalité des particuliers que dans**

²⁴ Une phase dite « pilote » ou « test » est organisée à partir du mois de juillet 2017 avec les collecteurs (relevant de la DSN ou de PASRAU) qui se sont portés volontaires afin de vérifier le bon fonctionnement technique du dispositif en amont de la mise en production (initialement prévue à l'automne 2017). En particulier, il s'agit dans un premier temps de valider la récupération des données transmises par la DGFIP aux collecteurs (en particulier un taux de prélèvement fictif pour chaque individu) ainsi que la conformité du format et l'exploitabilité des déclarations déposées par les collecteurs.

Le bon déroulement du pilote repose sur :

- une bonne couverture de la population concernée, afin de pouvoir « tester » le plus de configurations spécifiques possible ;
- une durée suffisante pour avoir un retour d'expérience substantiel sur les difficultés rencontrées ;
- la mobilisation de ressources (notamment humaines mais également informatiques) pour suivre l'expérimentation et en tirer des leçons.

²⁵ Selon l'évaluation préalable du PLF 2017, « une quarantaine de composants du système informatique de l'administration fiscale devront être créés ou évoluer entre 2017 et 2019 ».

celle des professionnels, qui étaient auparavant relativement indépendantes. Afin de sécuriser ces développements informatiques, la DGFIP a fait le choix de s'appuyer, autant que possible, sur les applications existantes et d'utiliser des solutions réversibles et génériques afin de garantir leur adaptabilité en cas de besoins nouveaux.

Aux blocs fonctionnels développés pour les besoins du PAS, la DGFIP a également dû intégrer, dans les logiciels de l'« État-payeur », les **fonctionnalités nécessaires pour collecter le PAS sur les salaires, traitements et pensions versées aux agents de l'État**. Comme pour d'autres collecteurs, ces travaux s'ajoutent au plan de charge de la direction, qui doit mener d'autres projets en parallèle (comme la modernisation de l'applicatif de paie « PAY »).

L'essentiel de ces travaux ont été conduits en interne par la DGFIP. Ils avaient démarré dès 2016 et été allotés en fonction des dates prévues d'entrée en production avant l'annonce du report²⁶. **Aucune modification majeure de ce calendrier** n'a été signalée à la mission après l'annonce du report.

2.2.2. Le système DSN porte un faible niveau de risque, malgré le contexte de généralisation de la phase 3 en 2017

Pour mettre en œuvre le PAS, le système de la DSN a été retenu (cf. encadré 3 *supra*), ce qui a rendu nécessaire la modification de la nouvelle version de la norme associée²⁷. Au-delà des règles spécifiques de gestion plus ou moins complexes à implémenter (sur lesquelles il y aura lieu de revenir), **l'insertion de la gestion du PAS dans l'infrastructure technologique de la DSN constitue une évolution informatique d'ampleur limitée** pour les éditeurs de logiciels et les entreprises. En outre, pour intégrer le PAS dans la DSN, les pouvoirs publics se sont appuyés sur **l'expérience et le savoir-faire du GIP-MDS** qui en assure la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Le calendrier initial du PAS générait toutefois une concomitance délicate pour les entreprises avec la généralisation de la phase 3 de la DSN. À terme, l'utilisation généralisée de la DSN doit permettre aux déclarants (entreprises ou tiers-déclarants) de diminuer significativement leurs charges mais aussi de renforcer la fiabilité de leurs processus. Cependant, au mois de juin 2017, cette dernière représentait encore une charge de travail significative, notamment liée au traitement des anomalies, à la difficulté à paramétrer dans la DSN les données à destination des organismes complémentaires²⁸, et aux entités restant « hors DSN » (parfois dites « entreprises orphelines »²⁹). **Le report du PAS permet donc de lisser la charge pour les entreprises et les tiers-déclarants (experts-comptables) qui sont récemment passés à la DSN.**

²⁶ La priorité avait ainsi été donnée à l'interface de gestion du PAS pour l'utilisateur, qui devait être prête pour l'automne 2017. Les applications permettant de sanctionner les contribuables au moment du calcul du solde de l'IR ne devaient pour leur part être abouties qu'en 2019.

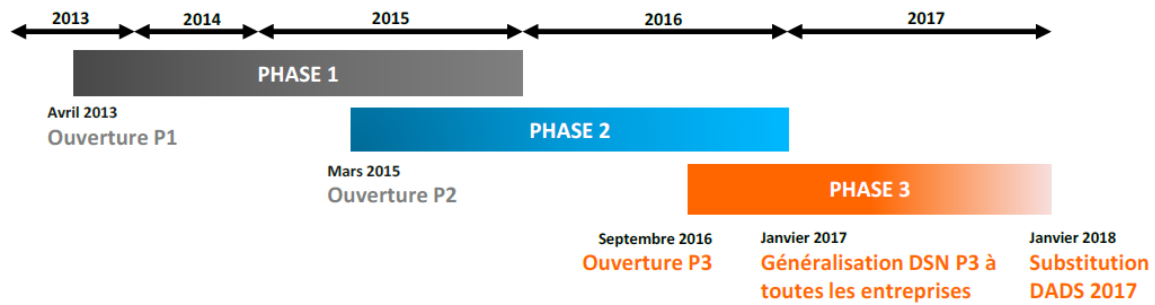
²⁷ Avec l'insertion d'informations nouvelles comme celle du taux de prélèvement à appliquer et le montant de PAS collecté, et l'enrichissement de l'outil du « compte-rendu métier » utilisé pour transmettre les taux et signaler, le cas échéant, une anomalie relative aux informations de paiement.

²⁸ Selon une enquête réalisée en juin 2017 par le GIP-MDS, le paramétrage des organismes complémentaires a généré des difficultés pour 65 % des déclarants.

²⁹ Entre 75 000 et 150 000 TPE et associations selon les estimations à la date de la mission, qui sont *a priori* des estimations hautes et qui devraient donc être fiabilisées.

Rapport

Graphique 4 : Chronologie des mises en production des phases de la DSN



Source : Guide de démarrage de la DSN phase 3 (GIP-MDS). *Note de lecture* : chaque phase (« P1 », « P2 », « P3 ») entre progressivement en production, la DSN phase 3 se substituant in fine à la déclaration annuelle de données sociales unique (DADS-U).

À la fin de l'été, le nombre de participants au pilote DSN-PAS s'élève à 212 entreprises représentant 60 éditeurs³⁰, la participation limitée pouvant s'expliquer par un phénomène d'attentisme suite à l'annonce du report. En termes fonctionnels, les premiers échanges informatiques n'ont pas fait apparaître d'anomalie majeure, mais des incidents renseignant sur les pistes d'amélioration technique.

2.2.3. Le système PASRAU, créé pour la réforme, porte davantage de risques, dont le niveau est hétérogène selon les collecteurs

Le niveau de préparation des collecteurs PASRAU a été apprécié par la mission grâce à l'évaluation faite par la DINSIC avant l'annonce du report et sur la base des éléments dont elle disposait au début du mois de septembre 2017 (cf. tableau 2 de synthèse ci-dessous).

Un des facteurs forts de sécurisation du déploiement de PASRAU est l'appui sur l'expérience du système déclaratif DSN³¹ et la mobilisation du GIP-MDS sur ce projet (sur lequel il intervient en appui de la DGFIP, auquel il est lié par une convention de partenariat). La DINSIC a ainsi souligné, malgré les délais qui lui étaient imposés, la maîtrise du déploiement du projet PASRAU par le GIP qui, « *de par sa connaissance des entreprises et les relations privilégiées avec les éditeurs, a su être proactif et concevoir des solutions de contournement aux problématiques opérationnelles rencontrées* ».

À la différence toutefois de la DSN qui ne concerne que des entreprises, le système PASRAU doit être intégré par une diversité de collecteurs.

Concernant les employeurs publics, **l'État** représente une volumétrie importante, tant en matière d'assiette imposable que de nombre d'agents concernés. **La réforme apparaît bien anticipée mais le report implique de maintenir la vigilance** :

- ◆ pour les agents civils de l'État (2,4 M) et des établissements en paie à façon³² (315 000), la réforme est intégrée par la DGFIP dans le logiciel de paie qu'elle gère et ne pose pas de difficulté particulière ;

³⁰ Source : éléments communiqués par le GIP-MDS (début septembre 2017).

³¹ La norme technique de la déclaration PASRAU (« NEORAU ») suit un formalisme très proche de celle de la DSN (« NEODES ») et sa cinématique est similaire (avec une collecte mensuelle d'informations structurées autour de l'identité du déclarant, de la période et du montant du versement).

³² Prestation de mise à disposition de sa chaîne de paie par l'État au profit d'autres personnalités morales (par exemple les universités).

Rapport

- ◆ pour les militaires dont la solde est gérée par le ministère de la défense (240 000³³), le PAS s'inscrit dans un contexte social et informatique sensible, lié aux dysfonctionnements et au projet de remplacement du calculateur Louvois (le début des bascules est prévu au cours de l'année 2018 et jusqu'en 2020) ;
- ◆ pour les gendarmes (100 000), le report du PAS crée une concomitance nouvelle entre la mise en place de cette réforme et une nouvelle organisation de la paie, qui ne sera plus assurée par le ministère de la défense mais directement par la gendarmerie nationale à compter du 1^{er} janvier 2019 ;
- ◆ pour les établissements publics hors paie à façon et les contractuels des établissements publics locaux d'enseignement³⁴ (EPL – 200 000 paies mensuelles), la préparation de la réforme dépend de leur propre anticipation, dans le cadre d'une autonomie de gestion (recours à des solutions de marché), avec une préparation comparable aux collectivités territoriales (CT) et établissements publics de santé (EPS).

Concernant les **autres employeurs publics des fonctions publiques territoriale et hospitalière** (FPT-FPH), qui sont plusieurs dizaines de milliers, **le bon déploiement de la réforme implique une attention particulière des pouvoirs publics :**

- ◆ la mobilisation et le suivi de ces employeurs n'ont rien d'évident, la dimension de l'entité conditionnant largement son degré d'information et de préparation, ses relations avec son éditeur ainsi que les ressources disponibles pour le projet (cf. encadré 6) ;
- ◆ par rapport aux entreprises qui utilisent la DSN, les employeurs publics s'interrogent fréquemment sur l'articulation entre la déclaration PASRAU et le projet de DSN dans la fonction publique³⁵.

Encadré 6 : Enquête de la mission sur la préparation des FPT-FPH à la réforme

La vision sur l'état d'avancement des FPT-FPH est en pratique **intermédiée par leurs éditeurs**, qui les représentent dans les instances pilotées par la DGFIP et le GIP-MDS. La mission a envoyé un **questionnaire dématérialisé** à 304 collectivités territoriales et établissements publics de santé aux fins de recueillir leur point de vue sur les charges et coûts qui pourraient être associés à la mise en œuvre du dispositif, les complexités anticipées ainsi que les attentes à l'égard de l'administration fiscale. Afin de cibler des interlocuteurs susceptibles d'avoir anticipé les charges liées au dispositif, les destinataires du questionnaire étaient en grande partie des participants au pilote informatique de l'été 2017. Au total, 242 acteurs locaux ont répondu au moins partiellement entre le 3 juillet et le 1^{er} septembre 2017, soit un taux de réponse de 80 %. 139 réponses, soit 57 %, étaient exploitables. Les entités ayant répondu emploient entre 1 et plus de 15 000 agents publics.

Il en ressort que :

- la grande majorité des employeurs publics interrogés gèrent leur paie en interne (98 % d'entre eux), sachant que la plupart (93 %) déclarent utiliser un logiciel du marché ;
- si 115 répondants ont demandé à participer au pilote, tous n'ont pas été retenus par leur éditeur. Plusieurs employeurs publics ont fait part de leur déception de ne pas avoir pu y participer ;
- 40 employeurs publics interrogés, soit 29 % des répondants, ont indiqué prévoir un plan d'actions spécifique pour accompagner la réforme.

Cette enquête a été complétée par deux réunions de travail organisées dans les départements de la Moselle et de la Loire à la demande de la mission par les DDFiP en juillet 2017. Ces réunions ont

³³ 200 000 soldes sont payées mensuellement *via* Louvois, pour 240 000 administrés soldés sur tout ou partie d'une année.

³⁴ La paie mensuelle de 200 000 agents contractuels par 7 800 EPLE employeurs est assurée *via* 650 centres payeurs dits « mutualisateurs » (sur la base de conventions de mutualisation entre établissements), qui recourent à des logiciels de paie (du marché ou du ministère). Les personnels concernés sont essentiellement des contrats aidés, des assistants d'éducation et des contrats à temps partiel.

³⁵ Les employeurs publics doivent se doter d'une DSN spécifique d'ici au 1^{er} janvier 2020.

Rapport

confirmé l'inégale information et préparation des employeurs publics en fonction de leur dimension et des relations entretenues avec leurs éditeurs.

Source : Mission.

Concernant les tiers verseurs de revenus de remplacement :

- ◆ **la préparation des caisses de retraite apparaît hétérogène** et une vigilance particulière doit être maintenue pour celles dont l'organisation est atomisée. Ainsi, si l'anticipation de la réforme par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et le service des retraites de l'État (SRE) sont d'un très bon niveau, la conduite du projet par l'AGIRC-ARRCO ou par les entités chargées des retraites des indépendants doivent être suivies compte tenu des réformes concomitantes³⁶ ;
- ◆ **le niveau de préparation de Pôle emploi est satisfaisant**, et ce en dépit de questions spécifiques (population difficile à identifier, règles particulières de gestion et nombreux rattrapages, etc.) ;
- ◆ **le calendrier de la CNAM-TS avait été décalé dès l'automne 2016**, en vue d'une mise en place entre juin et octobre 2018, pour les pensions d'invalidité d'abord et les indemnités journalières ensuite. Ce calendrier n'a pas été décalé depuis et son respect permettra à la caisse d'être prête pour le 1^{er} janvier 2019. **Une vigilance accrue est toutefois recommandée** en raison des difficultés informatiques identifiées par la caisse³⁷ et des réformes parallèles qui pourraient lui être confiées en 2018 ;
- ◆ **le niveau de préparation des organismes complémentaires (mutuelles, assurances, institutions de prévoyance) apparaît, à l'été 2017, insuffisant** : s'ils couvrent une pluralité de réalités et d'organisations, ces organismes n'auraient, pour leur grande majorité, pas été prêts pour le 1^{er} janvier 2018. Le report de la réforme ne lève pas l'ensemble des sous-jacents de leurs difficultés et leur risque de retard³⁸ ; il implique de **maintenir une vigilance dans leur suivi**.

Au début du mois de septembre 2017, 250 utilisateurs avaient réalisé une déclaration sur le pilote informatique PASRAU, représentant une diversité de collecteurs (FPE, FPT, FPH, organismes de la Sécurité sociale, organismes complémentaires...)³⁹, étant précisé que de nombreuses collectivités territoriales rencontrées par la mission souhaitent y participer mais n'avaient pas été retenues (les volontaires dépendent de la capacité de leur éditeur de logiciel à fournir à temps une solution logicielle intégrant le PAS).

³⁶ La préparation des régimes AGIRC-ARRCO pour un déploiement du PAS en janvier 2018 était incertaine et le report permet un déploiement dans un calendrier moins contraint ; ce report synchronise toutefois de fait la mise en œuvre du PAS et le projet d'unification des régimes de l'AGIRC-ARRCO (prévu par l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015). Pour le système de retraites du régime social des indépendants (RSI), le calendrier initial du PAS se heurtait au déploiement du projet de liquidation des régimes alignés (qui réforme le calcul de la retraite de base des assurés sociaux poly-pensionnés et a pris effet au 1^{er} juillet 2017) et le nouveau calendrier devra tenir compte de la réforme en cours de préparation pour une mise en œuvre en 2018 et 2019.

³⁷ Les développements informatiques de la CNAM-TS seraient rendus particulièrement délicats par la complexité des indemnités journalières (notamment lorsqu'elles ne sont pas subrogées par les employeurs) et la logique propre de son infrastructure SI, ancienne et particulièrement intégrée.

³⁸ Le PAS par les organismes complémentaires doit tenir compte de la parcellisation et de la complexité des prestations versées (périodicités variées, clauses contractuelles...), d'organisations informatiques souvent anciennes et déconcentrées (avec de fréquentes délégations de gestion), et des autres projets qui les occupent - comme la stabilisation de la phase 3 de la DSN.

³⁹ Source : éléments communiqués par le GIP-MDS (début septembre 2017).

Rapport

Tableau 2 : État d'avancement des principaux collecteurs PASRAU dans la préparation de la réforme

Type de collecteurs	Organisme	Estimation de l'assiette	Nombre de bénéficiaires de revenus	Indice de la DINSIC (avant report)*	Appréciation générale de l'état d'avancement par la mission (après report)
État	DGFIP	120 Mds€	2,4 M	3,0	Bon niveau de préparation
	Ministère de la Défense	7 Mds€	0,2 M	2,5	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	Gendarmerie	4 Mds€	0,1 M	2,5	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	Établissements publics en paie à façon (via la DGFIP)	10 Mds€	0,3 M	-	Bon niveau de préparation
Autres employeurs publics	EPLÉ	-	0,2 M	3,7	Vigilance à maintenir
	Établissements publics hors paie à façon	-	-	-	Vigilance à maintenir
	Fonction publique territoriale	-	1,9 M	-	Vigilance à maintenir
	Fonction publique hospitalière	-	1,2 M	-	Vigilance à maintenir
Caisses de retraite	CNAV	110 Mds€	14 M	1,3	Très bon niveau de préparation
	SRE	52 Mds€	2,2 M	1,3	Très bon niveau de préparation
	AGIRC-ARRCO	69 Mds€	12,0 M	2,2	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	RSI	9 Mds€	2,0 M	5,5	Vigilance accrue
	MSA	25 Mds€	3,7 M	1,7	Bon niveau de préparation
	Caisses gérées par la Caisse des dépôts et consignations	24 Mds€	3,9 M	1,7	Bon niveau de préparation
Tiers verseurs de revenus de remplacement	CNAM-TS	16 Mds€**	16,7 M**	3,0	Vigilance accrue
	Pôle Emploi	36 Mds€	2,6 M	0,8	Très bon niveau de préparation
	Institutions de prévoyance	-	13,0 M	-	Niveau de préparation insuffisant
	Compagnies d'assurance	-	10,0 M	5,0	Niveau de préparation insuffisant
	Mutuelles	-	16,5 M	5,0	Niveau de préparation insuffisant

Source : Mission d'après audit DINSIC (juin 2017) et entretiens réalisés avec les collecteurs. Nota bene : les estimations d'assiette et de bénéficiaires concernés ont une vocation indicative sur les enjeux concernés, mais ne sont pas comparables entre elles. * L'indice de risque synthétique reflète la somme des risques informatiques et fonctionnels, sur la base d'éléments factuels rassemblés par la DINSIC de sorte à comparer les risques entre collecteurs (les couleurs ont été ajoutées par la mission : verte lorsque l'indice est inférieur à 2, orange lorsqu'il est inférieur à 3 et rouge au-dessus). ** Y compris IJ subrogées.

2.3. Les réponses apportées aux difficultés rencontrées par les collecteurs et en vue d'assurer la bonne réception de la réforme par les usagers ne sont pas toujours suffisantes

La mission a évalué les risques associés à l'acceptabilité de la réforme par les contribuables et par les collecteurs grâce aux points d'attention signalés par les employeurs privés et publics (étude Mazars, enquête dématérialisée, entretiens, etc.), aux auditions et contributions des organisations syndicales et patronales, et à la réalisation d'un « test usagers » (cf. encadré 7).

Encadré 7 : « Test usagers » sur le prélèvement à la source

Afin de mesurer la lisibilité et l'accessibilité de la réforme*, une étude qualitative - dite « test usagers » - a été réalisée par la société d'étude BVA (par l'intermédiaire du SGMAP) au cours de l'été 2017. Ce test a reposé sur l'organisation de quatre ateliers d'une durée de 3 heures, les 29 et 30 août, ciblant des populations et questions spécifiques :

- un groupe de propriétaires avec des revenus fonciers, afin de mesurer leur sensibilité en matière de confidentialité du taux vis-à-vis de leur employeur et leur propension à choisir le taux neutre par rapport au taux personnalisé ;
- un groupe de personnes dont les revenus varient significativement d'une année sur l'autre, afin d'évaluer leur propension à moduler leur taux en fonction de l'évolution prévue de leur revenu ;
- un groupe de personnes travaillant depuis moins de deux ans et un groupe de personnes changeant fréquemment d'employeurs (enchaînant des emplois courts de moins de 6 mois), afin de mesurer leur réaction à l'application du taux neutre au début d'un contrat.

L'ensemble des groupes ont été interrogés sur leur compréhension du fonctionnement de la réforme et sur leur perception du dispositif prévu en matière de protection de la confidentialité. Il est apparu lors de ce test que les critères les plus significatifs pour segmenter les profils ont trait à la catégorie socio-professionnelle et au niveau de connaissance du système fiscal :

- les usagers les plus inquiets de l'incidence de la réforme sont les « néophytes », leurs réticences étant pour partie liées à un manque de compréhension du système d'imposition ;
- les usagers faisant preuve d'une plus grande maîtrise du système fiscal n'avaient que peu (voire pas) d'inquiétudes face à la réforme, de même que les contribuables déjà mensualisés.

Source : Mission d'après étude qualitative sur le PAS par BVA (8 septembre 2017). Il ne s'agissait ni de mesurer le niveau d'information ou d'adhésion des contribuables au dispositif, ni d'évaluer la communication réalisée.*

2.3.1. L'application du taux neutre « par défaut » (sans option du contribuable) générera des sur-prélèvements et des incompréhensions

Pour calculer le montant de PAS à déduire du revenu versé, les collecteurs s'appuieront sur le taux transmis par l'administration fiscale ou, lorsqu'ils ne seront pas en mesure de le récupérer, sur le taux neutre qui résulte de l'application de la grille de taux au revenu versé⁴⁰. Le taux de prélèvement du contribuable est retourné au collecteur à la suite de la première déclaration DSN ou PASRAU (qui suit un traitement par lot avec une fréquence mensuelle), donc le mois suivant le premier prélèvement effectué par le collecteur. De ce fait, **certaines contribuables⁴¹ se verront appliquer un taux neutre « non choisi »**, alors même que **l'application du taux neutre peut entraîner un « sur-prélèvement » réel** (*a fortiori* lorsqu'il concerne des contribuables qui ne seraient pas imposables). Or ce « sur-

⁴⁰ En l'absence de taux personnalisé, la grille de taux neutre réglementaire est appliquée par le collecteur, en comparant chaque tranche de la grille de taux au revenu versé.

⁴¹ Comme les salariés qui débute un nouveau contrat de travail (ce qui arrive fréquemment en cas de contrats courts ou dans les entités où le taux de rotation est important), les salariés avec plusieurs employeurs, les salariés bénéficiant d'indemnités journalières non subrogées, etc.

Rapport

prélèvement » ne sera régularisé qu'avec le solde de l'impôt sur le revenu, à l'été de l'année suivante. Dans le cas des indemnités journalières (IJ) maladie, l'application du taux neutre, lorsque les IJ ne sont pas subrogées, entraînera au contraire des « **sous-prélèvements** »⁴².

Outre l'**enjeu financier**, cette application d'un taux neutre « par défaut », pourrait susciter des **questions des contribuables**⁴³, lesquelles pourraient être adressées à leurs employeurs – ce qui inquiète ces derniers. S'il est apparu impossible d'estimer les volumes concernés (ni du nombre de contribuables, ni des enjeux financiers), il apparaît indispensable de répondre aux risques de sur-prélèvement de certains contribuables.

Au moins une réponse a déjà été apportée pour réduire ce risque par l'adoption d'un amendement aménageant les modalités de calcul du PAS pour les contrats courts (plus précisément encore, pour les salaires versés au titre d'un contrat à durée déterminée (CDD) dont le terme initial n'excède pas deux mois ou dont le terme est imprécis), dans la limite des deux premiers mois d'embauche, lorsque le taux personnalisé n'est pas connu de l'employeur (abattement d'un demi-SMIC)⁴⁴.

Si elle est opportune, **cette réponse apparaît toutefois insuffisante** car :

- ◆ les salariés débutant un contrat d'une durée supérieure à deux mois se verront appliquer le taux neutre selon les règles de droit commun ;
- ◆ les personnes enchaînant de nombreux CDD courts au cours d'une année pourraient ne se voir appliquer que des taux neutres « sous-évalués », avec une régularisation systématique l'année suivante ;
- ◆ la règle de gestion définie pour la détermination du taux neutre pour les contrats courts peut être difficile à appréhender pour les salariés concernés ;
- ◆ elle ne répond en aucun cas au risque d'application massive de taux neutres par défaut (qui seront nuls) par la CNAM-TS sur les indemnités journalières non subrogées.

⁴² La majorité des indemnités journalières maladie concernent des arrêts de courte durée, qui ne laissent pas le temps à la CNAM-TS de récupérer le taux de prélèvement personnalisé à appliquer, ce qui conduira à l'application du taux neutre par défaut. Or, en comparant le montant des IJ à la base de prélèvement de la grille de taux, il apparaît que les IJ ne dépassent jamais la limite basse, et se verront donc appliquer un taux nul. Ainsi, selon une étude de la CNAM-TS d'octobre 2016, 42 % des IJ non subrogées (en montants) se verraient appliquer un taux neutre nul.

⁴³ Le test usagers réalisé fin août 2017 confirme cette inquiétude : lorsqu'ils ont été interrogés sur le sujet, les salariés multi-employeurs avaient des difficultés à comprendre la raison pour laquelle l'employeur ne peut pas disposer du taux personnalisé au démarrage du contrat et ils anticipaient une avance de trésorerie importante (accrue par rapport à l'application de leur taux personnalisé).

⁴⁴ Dans ces cas, le PAS est calculé après application d'un abattement d'un demi-SMIC mensuel au revenu versé : au lieu d'être situé à 1 367 €, comme dans le cas général, le seuil de déclenchement du taux neutre, à 2 %, sera donc de 1 964 € pour ces contrats courts. En outre, le même amendement dispose que pour ces contrats courts, aucune proratisation n'est effectuée pour déterminer le taux neutre applicable. Le nombre annuel de CDD concernés par ce dispositif peut être estimé, de façon approximative, à 5 millions (17,3 millions de CDD de moins d'un mois entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2017 selon les données ACOSS, dont environ 25 % correspondraient, selon la DGFIP, à une rémunération supérieure au seuil de déclenchement du taux neutre (hors abattement d'un demi-SMIC).

2.3.2. Plusieurs règles de gestion apparaissent complexes à mettre en place pour les collecteurs, notamment celle envisagée pour traiter le PAS sur les indemnités journalières subrogées

Les entreprises, employeurs publics et éditeurs de logiciels ont souligné la complexité de plusieurs règles de gestion retenues ou envisagées dans le cadre du PAS :

- ◆ celle d'un **abattement sur les contrats courts** (présentée ci-dessus) crée un écart entre la base initiale du prélèvement et l'assiette finale, qui pourrait susciter des interrogations des salariés concernés et exige la formation spécifique des gestionnaires de paie sur ce sujet ;
- ◆ pour déterminer le taux neutre à appliquer, le collecteur doit identifier la base concernée : selon le **principe de « proratisation » du taux neutre**, cette base est celle des revenus rattachés à la « période à laquelle se rapporte le versement » (article 204 H du CGI) – qui peut être horaire, quotidienne, hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle... Cette règle pose des difficultés aux éditeurs pour l'implémenter dans les logiciels de paie et aux employeurs pour renseigner précisément la période concernée.

Une autre règle de gestion spécifique est envisagée pour le traitement du PAS sur les indemnités journalières (IJ) maladie versées par l'employeur par subrogation : en effet, pour déterminer le PAS, l'employeur doit être en capacité de déterminer la base imposable. Or **le secret médical fait obstacle à ce qu'il connaisse la situation de son employé**, notamment d'une éventuelle affection longue durée (ALD) qui rendrait l'IJ maladie non imposable⁴⁵. La solution envisagée depuis mars 2017 par l'administration consiste à soumettre les IJ subrogées au PAS pendant les deux premiers mois d'arrêt maladie, puis d'en arrêter la collecte à partir du troisième mois⁴⁶. Outre sa faible cohérence fiscale, **cette solution est jugée insatisfaisante par l'ensemble des acteurs** :

- ◆ elle s'avère particulièrement complexe à appliquer pour les employeurs et les éditeurs de logiciels (elle aggrave de ce fait directement les charges de déploiement de la réforme⁴⁷ – cf. partie 1.2.1 *supra*) ;
- ◆ elle est difficilement compréhensible pour les contribuables, qui :
 - recevront, après plus de deux mois d'arrêt maladie, un revenu « net » supérieur à celui qu'ils perçoivent en activité ;
 - verront leur impôt systématiquement régularisé l'année suivante (restitution des deux premiers mois pour ceux en ALD et prélèvement des mois suivants pour ceux qui ne sont pas en ALD) ;
 - seront traités différemment selon que leur employeur verse ou non les IJ par subrogation (cette règle de gestion ne serait pas applicable aux IJ non subrogées, versées directement par la CNAM-TS) ;
- ◆ elle représente un enjeu budgétaire puisque 73 % du montant des IJ subrogées est lié aux arrêts d'une durée supérieure à deux mois (2,7 Mds€ sur 3,6⁴⁸).

⁴⁵ Les IJ maladie sont soumises à l'IR, sauf en cas d'ALD (la reconnaissance de l'ALD peut avoir lieu à tout moment pendant l'arrêt maladie et être applicable de façon rétroactive à l'intégralité de l'arrêt). Les IJ maternité sont imposables sur l'ensemble de leur base. Les IJ versées pour des AT-MP sont imposables à 50 %, mais la détermination de la base ne pose pas de difficulté à l'employeur qui a connaissance de l'événement en question.

⁴⁶ Selon une analyse statistique produite par la CNAM-TS (octobre 2016), 85 % des IJ subrogées sont versées pour des arrêts d'une durée inférieure à 2 mois et seulement 2 % de ces arrêts sont ceux d'assurés en ALD. En revanche, parmi les IJ subrogées pour des arrêts de plus de deux mois, ceux des assurés en ALD en représentent 16 %.

⁴⁷ La règle « des deux mois » implique un « compteur » pour calculer le délai de 60 jours suivant le début de l'arrêt maladie au-delà duquel les indemnités ne seraient plus prélevées du PAS, sachant qu'au cours d'un même mois, une partie des IJ peut être imposable et l'autre non dès lors que le délai de 60 jours a été franchi. L'automatisme d'une telle règle de gestion dans les logiciels de paie n'apparaît pas évidente ; elle impliquera des contrôles supplémentaires et un temps de réponse aux salariés. (Source : étude Mazars, juillet 2017).

2.3.3. L'arsenal prévu pour protéger la confidentialité des contribuables est suffisant

La communication du taux de prélèvement du contribuable⁴⁹ par l'administration aux collecteurs est une atteinte à la protection de la vie privée et **l'assurance donnée quant à la protection de la confidentialité de cette information est indispensable à l'acceptabilité de la réforme**. Les craintes formulées par les organisations syndicales portent en particulier sur les négociations salariales et sur la priorité lors des licenciements en cas de difficultés financières d'un employeur.

Le risque est en pratique limité dans la mesure où **un taux de prélèvement ne révèle pas précisément la situation personnelle d'un contribuable** (qui dépend de nombreuses variables : composition familiale, revenus du foyer, présence de charges déductibles...). En outre, **la réforme adoptée dans la LFI 2017 comporte de nombreuses garanties**, telles que la possibilité de ne pas voir l'employeur appliquer le taux personnalisé du contribuable (en optant pour le taux individualisé ou le taux neutre) et l'encadrement strict de l'utilisation du taux⁵⁰.

L'ensemble de ces garanties sont jugées satisfaisantes par le juge constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2016⁵¹. Les usagers interrogés lors du test usagers réalisé en août 2017 ont confirmé la crédibilité de ces garanties⁵².

2.3.4. Plusieurs points de la réforme sont susceptibles d'être mal compris par les contribuables, notamment le décalage nouveau entre le prélèvement de l'impôt et la restitution des crédits et réductions d'impôt

La complexité de la réforme dans son ensemble ne fait pas de doute et est une contrepartie inévitable des différentes options qu'elle offre aux contribuables (cf. partie 1.1.2 *supra*). L'outil de gestion en ligne du PAS par le contribuable est une réponse à cette complexité et un vecteur important de l'appropriation de la réforme.

Pour autant, **certains dispositifs demeurent particulièrement difficiles à appréhender**, en particulier :

- ◆ le dispositif d'**acompte complémentaire exigé en cas d'option pour le taux neutre**⁵³ : si l'application de gestion du PAS par les particuliers proposera un module

⁴⁸ Estimation mission d'après données CNAM-TS.

⁴⁹ Ce taux constitue une donnée à caractère personnel au sens de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et une information protégée par le « secret fiscal » tel que défini par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales (LPF), c'est-à-dire un secret professionnel imposé à l'ensemble des personnes susceptibles d'avoir accès à une information fiscale personnelle.

⁵⁰ La finalité exclusive pour la transmission du taux, à savoir le prélèvement à la source, a été précisée. L'obligation de secret professionnel a été étendue à cette information et des sanctions pénales en cas de violation sont prévues.

⁵¹ Dans sa décision 2016-744 DC du 29 décembre 2016, le juge constitutionnel rappelle qu'« *en prévoyant, en principe, la communication par l'administration au débiteur des revenus salariaux et de remplacement d'un taux applicable au prélèvement, le législateur a porté une atteinte au droit au respect de la vie privée du contribuable.* » Il estime ensuite sur l'« *atteinte [portée au droit au respect de la vie privée du contribuable] est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la mise en place du prélèvement à la source pour éviter que les contribuables subissent un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt* » et que « *le contribuable titulaire de revenus salariaux ou de remplacement peut, en vertu de l'article 204 H du code général des impôts, opter pour le taux par défaut, lequel ne révèle pas le taux d'imposition de son foyer.* »

⁵² Les craintes spontanément évoquées par les usagers interrogés en matière de confidentialité ont été apaisées par l'explication de la diversité des solutions couvertes par un même taux et par la présentation de l'option pour le taux neutre. Si cette dernière a reçu un accueil très favorable, la probabilité d'adhésion s'avère en pratique faible, avec une forte préférence des contribuables pour la simplicité et l'automatisme.

Rapport

permettant de déterminer simplement le montant complémentaire nécessaire (sur la base du revenu mensuel déclaré par le contribuable), cette automatisation ne permet pas de couvrir certaines situations particulières comme le cas des multi-employeurs ou les variations significatives de revenu au cours de l'année. Or une sanction est prévue lorsque l'acompte complémentaire s'avère insuffisant, sans seuil de tolérance. Les sanctions seraient en pratique faibles en montant, mais susciteraient des questions voire des crispations chez les contribuables concernés ;

- ◆ le dispositif de **modulation à la baisse du taux de prélèvement**, qui a été encadré de sorte à n'être ouvert qu'aux contribuables qui y trouveraient un intérêt substantiel (par le biais d'une « condition d'entrée » dans le dispositif⁵⁴) : là encore, l'application de gestion du PAS permettra de vérifier si cette condition d'entrée est respectée, sur la base des revenus annuels anticipés et déclarés par le contribuable. Une sanction est prévue lorsqu'il s'avère, en N+1, que les contribuables ne remplissaient pas cette condition d'entrée (leurs revenus ont moins baissé qu'anticipé) mais les modalités de calcul et d'application de cette sanction sont peu lisibles pour les contribuables⁵⁵.

Par ailleurs, **l'absence de contemporanéité dans le traitement des crédits et réductions d'impôt (RI-CI), qui ne seront pas intégrées dans le taux de PAS et resteront régularisées en N+1, générera inévitablement des interrogations.** Il conviendra *a minima* d'expliquer avec pédagogie cet aspect de la réforme auprès des contribuables qui sont habitués à voir leur impôt réduit des RI-CI (puisqu'ils étaient traités en même temps) et qui devront modifier leurs habitudes de gestion de trésorerie (en particulier pour les contribuables mensualisés). Un risque particulier existe avec le prélèvement à la source de contribuables qui ne seraient pas imposables en tenant compte des RI-CI. Au moins deux éléments de réponse sont apportés à ce jour :

- ◆ une disposition de la LFI 2017 prévoit l'application d'un taux nul aux contribuables qui n'étaient pas imposables en N-2 et N-1 en tenant compte des RI-CI, et dont le dernier revenu fiscal de référence connu est inférieur à 25 000 € par part⁵⁶ ;
- ◆ un amendement a été adopté pour créer un acompte de 30 %, dès le mois de février, pour les crédits d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (aussi dit « crédit d'impôt – services à la personne » (CI-SAP)) et pour la garde d'enfants, afin de tenir compte de leur caractère récurrent⁵⁷.

⁵³ Il incombera au contribuable qui fait le choix d'un taux neutre, par souci d'égalité vis-à-vis des autres contribuables et afin de préserver les intérêts du Trésor, d'acquitter, le cas échéant, au fur et à mesure de la perception de ses salaires, le montant complémentaire de retenue à la source, de sorte à reverser, chaque mois, la somme qui aurait été prélevée en cas d'application du taux personnalisé. Autrement dit, il s'agit d'éviter les comportements d'optimisation en cas de taux neutre inférieur au taux personnalisé. Ce complément devra être versé spontanément par le contribuable au plus tard le dernier jour du mois suivant celui de la perception du revenu (article 204 H du CGI).

⁵⁴ Afin de limiter les risques pour le budget de l'État et compte tenu des incertitudes intrinsèques attachées à toute demande de modulation pour un contribuable (qui doit anticiper précisément une évolution de ces revenus), une « condition d'entrée » a été introduite dans le dispositif de modulation à la baisse : cette dernière n'est possible que lorsque la baisse anticipée du PAS pour l'année en cours est supérieure à 200 € et à 10 % du montant de PAS sans modulation (article 204 J du CGI).

⁵⁵ Sur son principe-même, lors du test usagers, la présentation de cette sanction a d'ailleurs spontanément été jugée « injuste » par les contribuables interrogés, qui considèrent qu'une « erreur de bonne foi » peut arriver.

⁵⁶ Le coût budgétaire pour l'État de cette mesure est évalué à 800 M€ par la DGFIP pour l'année 2019, du fait du « double coût » des crédits et réductions d'impôt pour les contribuables concernés (restitution à l'été des RI-CI acquis en 2018 et moindre prélèvement de PAS tout au long de l'année 2019 du fait de la dérogation à la formule de calcul du taux de prélèvement).

⁵⁷ Cette disposition engendrera, pour l'État, un retard d'encaissement de l'IR, entre les mois de février et de septembre de l'année N+1, correspondant au montant total des acomptes versés. Cet effet défavorable sur la trésorerie de l'État sera infra-annuel mais n'aura aucune conséquence sur le solde budgétaire (hors coût de financement éventuel).

2.3.5. Un besoin fort d'information et de communication, concentré sur la période de déploiement de la réforme, apparaît clairement

Tous les interlocuteurs de la mission ont confirmé que **l'information des salariés était perçue comme un enjeu majeur par les employeurs**. Les entreprises prévoient, selon l'étude conduite par le cabinet Mazars, deux formes de mobilisation à ce titre : l'organisation de temps dédiés à l'information sur le PAS lors du déploiement de la réforme (par exemple par une réunion d'information) et le temps de réponse aux questions posées, dont le volume et la nature sont difficiles à anticiper. En amont, les employeurs (privés comme publics) anticipent la nécessité de former leurs gestionnaires de paie et des ressources humaines et, plus largement, s'interrogent sur la conduite du changement.

Le test usagers conduit à la fin de l'été 2017 par la société BVA confirme **les questions et malentendus que la réforme soulève actuellement parmi les contribuables**⁵⁸, malgré les premières informations fournies au printemps lors de la première phase de la campagne de communication sur le PAS.

Le besoin réel d'information et de réassurance entendu par la mission tout au long de la mission est intrinsèquement lié au contexte particulier de l'été 2017, le report de la réforme ayant suspendu la communication prévue par l'administration fiscale et alimenté les doutes sur sa mise en œuvre réelle. Ce besoin ne doit toutefois pas masquer les moyens réels que les pouvoirs publics avaient prévu de déployer (cf. partie 2.1 *supra*) et leur intention ferme de maintenir l'administration fiscale comme unique interlocuteur des particuliers en matière d'impôt sur le revenu.

2.3.6. La collecte du PAS par les particuliers-employeurs pose de sérieuses difficultés, et ce malgré l'intermédiation des plateformes de titres simplifiés

L'application de la réforme aux 2,8 M de particuliers-employeurs⁵⁹, dont 2,2 M recourant à des titres simplifiés (CESU-PAJEMPLOI⁶⁰) qui pourront s'appuyer sur elles pour déterminer le montant du salaire à verser au salarié après collecte du PAS (cf. graphique 5), pose plusieurs difficultés :

- ♦ elle rend nécessaire la **déclaration préalable au paiement** (pour que le particulier-employeur verse le « super-net » au salarié et se voit prélever du PAS par l'URSSAF), ce qui implique un changement dans les pratiques des utilisateurs des titres simplifiés ;
- ♦ elle fait apparaître des **risques de sur-prélèvement de salariés** par application du taux neutre par défaut en cas de proratisation de la grille (voir partie 2.3.1 *supra*), sachant que seuls 25 % des salariés employés par un particulier seraient imposables, avec un taux moyen d'imposition de 4,1 %⁶¹ ;

⁵⁸ Par exemple, certains participants étaient convaincus que leur employeur serait amené à calculer leur impôt et qu'ils devraient lui communiquer des éléments sur leur situation personnelle (changement de situation maritale, perception d'un héritage, etc.).

⁵⁹ Source : ACOSS. *Nota bene* : un particulier est considéré comme employeur s'il est directement lié au salarié par un contrat de travail, l'activité pouvant s'effectuer hors ou au domicile du particulier-employeur.

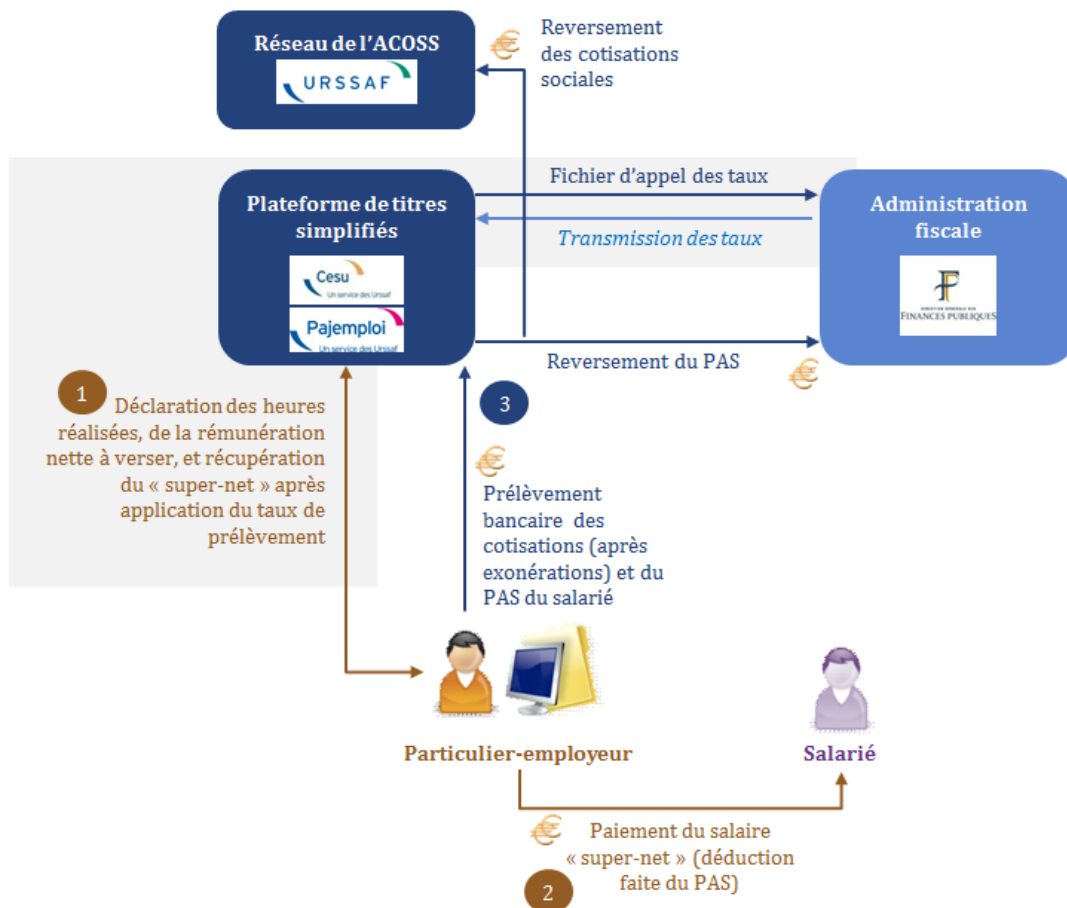
⁶⁰ Le CESU (chèque emploi service universel) permet à l'employeur d'un salarié à domicile de simplifier les modalités d'embauche et de paiement, notamment vis-à-vis de l'URSSAF qui en assure la gestion ; PAJEMPLOI est une offre de services du réseau des URSSAF destinée à simplifier les formalités administratives pour les parents employeurs dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Il n'existe aucune obligation pour les particuliers-employeurs de passer par un titre simplifié.

⁶¹ Source : estimation DG Trésor (étude de mai 2016).

Rapport

- ◆ aucune solution satisfaisante n'a été trouvée pour assurer la collecte du PAS des salariés des particuliers-employeurs utilisant le **CESU papier**⁶² (en 2016, 33 % des dossiers étaient encore réalisés sous format papier, soit près de 6 M de déclarations adressés par 700 000 utilisateurs) ;
- ◆ les implications potentielles sur la **relation employeur-salarié** sont particulièrement sensibles compte tenu de sa spécificité (hausse des tarifs, non déclaration, etc.).

Graphique 5 : Implication schématique du traitement du PAS par les particuliers-employeurs par l'intermédiaire des plateformes de titres simplifiés*



*Source : Mission sur la base du document DSS sur les déclinaisons possibles du PAS pour les particuliers-employeurs (avril 2016). * Utilisation dématérialisée (et non papier).*

La mission n'a **pas d'inquiétude particulière concernant le dispositif PAJEMPLOI** (qui concerne 900 000 parents-employeurs et 300 000 assistantes maternelles) :

- ◆ avant l'annonce du report de la réforme, le PAS était déjà intégré dans les priorités et processus de traitement du centre PAJEMPLOI (dont la dématérialisation atteint 99,8 % fin 2016) ;
- ◆ le report permettra l'articulation du PAS avec les autres projets du centre, notamment le projet de « service plateforme tout en un » (qui permettra aux parents de rémunérer leur salarié directement *via* PAJEMPLOI) à compter de septembre 2018, auquel serait intégré le PAS au 1^{er} janvier 2019.

⁶² Il est envisagé, à la date de la mission, de mettre en place un processus exceptionnel par courrier pour les seuls salariés qui sont imposables : concrètement, le particulier-employeur déclarerait les heures travaillées au centre CESU comme il fait déjà, puis le centre calculerait l'impôt à prélever et par retour de courrier, si le salarié s'avère être imposable, enverrait au particulier-employeur le « super net » à verser.

Rapport

En revanche, une **préoccupation réelle existe sur la capacité du dispositif de CESU à accompagner la réforme** (pour 1,3 million de particuliers employant 600 000 salariés au premier trimestre 2016, avec un âge moyen de l'employeur de 65 ans) :

- ◆ la conduite du projet n'apparaît pas évidente compte tenu du plan de charge des différents chantiers informatiques du centre CESU ;
- ◆ aucune généralisation de la dématérialisation n'est envisagée à ce stade, notamment en raison de la fracture numérique subie par un certain nombre d'utilisateurs ;
- ◆ la mission entend la crainte que le PAS détériore l'attractivité du dispositif pour les particuliers-employeurs et provoque une hausse de la non-déclaration.

2.4. La mobilisation des acteurs jusqu'au déploiement au 1^{er} janvier 2019 est indispensable, le report ayant généré à cet égard autant de risques que d'opportunités

L'annonce, au début du mois de juin, du report d'un an de l'entrée en vigueur de la réforme⁶³ a conduit à :

- ◆ détendre certains impératifs et rassurer les acteurs sur leur propre capacité à réaliser la transition dans de meilleures conditions ;
- ◆ suspendre les plans de communication et de formation de l'administration fiscale, après une première phase conduite au premier semestre de l'année 2017 ;
- ◆ reporter la publication des instructions fiscales – et donc la clarification des sujets d'interrogation pour les contribuables, collecteurs et éditeurs de logiciels ;
- ◆ suspendre, pour un certain nombre d'éditeurs de logiciels, les développements liés au PAS, malgré le maintien des pilotes informatiques prévus à l'été ;
- ◆ faire apparaître de nouveaux risques liés à l'attente des acteurs et à l'articulation nouvelle avec d'autres calendriers de réforme.

Toutes les parties prenantes rencontrées par la mission ont formulé des interrogations sur le devenir réel de la réforme. Cet attentisme se traduit concrètement par une démobilitation des acteurs et une nouvelle priorisation de leurs chantiers et plans de charge (avec une dé-priorisation du PAS).

En termes de gestion de projet, le report représente des **opportunités réelles** pour :

- ◆ vérifier la soutenabilité de la réforme pour les collecteurs, simplifier sa mise en œuvre et améliorer son acceptabilité auprès des parties prenantes ;
- ◆ s'assurer de la robustesse et de la justesse des choix techniques et opérationnels, sans alourdir pour autant la conception du projet (par le souhait de préciser certaines règles applicables à une multitude de situations dérogatoires, au détriment d'un souci de simplicité et d'industrialisation du projet) ;
- ◆ renforcer l'accompagnement des collecteurs et contribuables, sans laisser les coûts de transition dériver (selon l'ampleur des expérimentations qui pourraient être souhaitées d'ici au 1^{er} janvier 2019).

En tout état de cause, **une remobilisation dès l'automne 2017, grâce à une forte impulsion gouvernementale apparaît indispensable pour tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2019.**

⁶³ Son report est autorisé par le I de l'article 10 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social. L'ordonnance est en cours de préparation à la date de la mission.

3. La mission formule 15 propositions pour faciliter la mise en œuvre de la réforme

Sur la base de l'évaluation des charges anticipées (dans la partie 1) et des difficultés identifiées dans la préparation de la réforme (dans la partie 2), la mission a analysé l'opportunité et la faisabilité d'une série de pistes visant à simplifier et faciliter le déploiement du PAS au 1^{er} janvier 2019 – notamment celles suggérées par les entreprises dans l'étude réalisée par le cabinet Mazars (cf. encadré 8).

La mission retient ainsi 15 propositions articulées autour de trois axes :

- ◆ le renforcement de l'intérêt de la réforme pour les contribuables (sous-partie 3.1) ;
- ◆ l'allègement des modalités et règles de gestion pour les collecteurs (sous-partie 3.2) ;
- ◆ l'ajustement du déploiement de la réforme au report d'un an (sous-partie 3.3).

Encadré 8 : Pistes d'amélioration issues des travaux du cabinet Mazars

1. Mettre en place un « pré-PAS » à compter de septembre 2018 pour vérifier la robustesse du dispositif et préparer les salariés au changement ;
2. Appuyer les entreprises dans la communication vers les salariés et la préparation du démarrage ;
3. Instaurer un principe de « droit à l'erreur » pour limiter l'application des sanctions en phase de montée en charge du dispositif ;
4. Simplifier certaines règles de gestion pour limiter la charge administrative et les questions des salariés ;
5. Mettre en place pour les entreprises un dispositif de support réactif et spécifique ;
6. Mettre à disposition le taux d'imposition au plus proche de la situation réelle du salarié.

Source : Étude des charges et coûts pour les entreprises, réalisée par le cabinet Mazars (27 juillet 2017).

3.1. Conforter l'intérêt de la réforme pour les contribuables

3.1.1. Assurer la réactivité et la justesse du PAS

Proposition n° 1 : Donner la possibilité aux collecteurs de pouvoir appliquer le taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu grâce au développement d'un module d'appel de taux réactif.

Compte tenu de la cinématique actuelle des échanges avec l'administration fiscale (sur une base mensuelle), le collecteur ne sera en mesure de récupérer le taux de prélèvement personnalisé d'un nouveau bénéficiaire de revenus qu'après un délai incompressible⁶⁴, ce qui nécessitera l'application du taux neutre, engendrera des « sur » et « sous » prélèvements, et impliquera une régularisation systématique l'année suivante (cf. partie 2.3.1). Les collecteurs les plus concernés sont les employeurs, pour leurs nouveaux recrutements, et la CNAM-TS, pour les indemnités journalières.

Afin de limiter les cas d'application d'un taux neutre « par défaut » (non choisi par le contribuable) lors du premier versement de revenu, la mission recommande le développement d'un module d'appel de taux réactif, accessible aux collecteurs PASRAU et DSN. Concrètement, les données à saisir dans le module par le collecteur seraient constituées uniquement des données d'état civil des personnes dont il souhaite appeler le taux personnalisé, sur le même format que dans la DSN-PASRAU. Le collecteur devrait pouvoir

⁶⁴ Pour les revenus versés en janvier 2019, les collecteurs pourront s'appuyer sur les taux personnalisés transmis à l'automne 2018, durant la phase d'« appel de taux ».

Rapport

utiliser le module selon le mode de transmission le plus adapté à sa situation (EFI, dépôt, API⁶⁵). Le fichier serait transmis à la DGFIP par le GIP-MDS et, sous un délai le plus rapide possible⁶⁶, l'administration renverrait au collecteur les taux personnalisés des individus appelés, dans un format directement injectable dans les logiciels de paie.

Les principales modalités de mise en œuvre de cette proposition sont les suivantes :

- ◆ le développement d'un tel module, s'appuyant sur une cinématique simplifiée des déclarations DSN et PASRAU, devrait représenter une charge limitée pour le GIP-MDS et la DGFIP⁶⁷ et permettre une utilisation dès janvier 2019. Du côté des collecteurs, la conception d'un tel outil ne devrait pas, selon les éditeurs de logiciels interrogés sur le sujet, constituer de charge excessive. Pour la CNAM-TS, une analyse plus précise devrait être conduite pour intégrer ce développement dans son plan de charge⁶⁸ ;
- ◆ le recours à ce module d'appel de taux ne serait pas rendu obligatoire afin de ne pas créer de nouvelle charge pour les collecteurs. Il conviendrait d'encadrer les recours abusifs à ce module : son utilisation serait limitée au début du contrat de travail ou aux cas de droits acquis à versement de revenus.

À moyen terme, la mission recommande d'analyser l'opportunité d'intégrer dans la DSN elle-même un événement lié à l'embauche.

Proposition n° 2 : Faciliter l'utilisation des dispositifs à destination des contribuables, tant en matière de modulation que d'acompte complémentaire (en cas de taux neutre choisi) - allègement des sanctions, accompagnement...

La bonne compréhension et l'appropriation de la réforme par les contribuables impliquent qu'elle soit la plus lisible et accessible possible, y compris dans ses différentes souplesses et options. Plus précisément, il apparaît souhaitable que les dispositifs de modulation et d'option pour le taux neutre puissent être aisément utilisés par les contribuables qui y trouveraient intérêt (cf. partie 2.3.4).

S'il est prévu que l'application de gestion en ligne du PAS accompagne les particuliers dans l'utilisation des dispositifs (aide au calcul de l'acompte complémentaire en cas de taux neutre choisi, automatisation du contrôle de la condition d'entrée dans le dispositif de modulation...), les sanctions applicables pourraient avoir un effet excessivement dissuasif vis-à-vis des contribuables.

⁶⁵ Le dépôt de fichiers et l'échange de données peuvent reposer sur différents modes d'échanges :

- le « mode EFI » (échange de formulaires informatisés), *via* la saisie en ligne des informations nécessaires dans les différentes cases d'un formulaire informatique ;
- le « mode EDI » (échange de données informatisées), sans impliquer de formulaire, *via* le dépôt d'un fichier normalisé généré par un logiciel de paie ou de gestion. Le mode EDI distingue classiquement (i) un mode dit « *upload* » (ou « dépôt »), qui implique un dépôt manuel du fichier normalisé issu du logiciel de gestion, et (ii) un mode dit « *machine to machine* », le logiciel de gestion envoyant directement et automatiquement le fichier normalisé à travers une interface de programmation (API - *application programming interface*).

⁶⁶ Les premiers travaux de la DGFIP font état d'un délai maximal de cinq jours.

⁶⁷ Le développement de ce module pourrait être confié au GIP-MDS, mais le coût devrait en être financé par l'État.

⁶⁸ Il est vraisemblable que ce développement informatique s'ajoute au programme déjà prévu par la CNAM-TS. S'il n'était lancé qu'à l'automne 2018 (lorsque le module d'application du PAS aux IJ de la CNAM-TS sera entré en production) et qu'il exige 9 à 12 mois de préparation, il pourrait être utilisé à partir du deuxième semestre 2019. À ce développement informatique devrait s'ajouter une évolution des processus fonctionnels (puisque l'information sur le taux des patients ne serait plus demandée lors de la liquidation de l'IJ, mais dès la connaissance de l'arrêt de travail par la CNAM-TS).

Rapport

La mission recommande donc de faciliter l'utilisation de ces dispositifs en :

- ◆ accompagnant davantage encore le contribuable qui choisit de recourir au taux neutre dans la détermination de son acompte complémentaire (en enrichissant par exemple le simulateur de calcul en ligne des cas complexes comme ceux des multi-employeurs) ;
- ◆ réduisant le risque d'application de sanctions à l'encontre des contribuables de bonne foi : à la fin de l'année civile, l'administration fiscale pourrait par exemple accepter le versement, par les contribuables de bonne foi ayant sous-estimé le montant de leurs acomptes complémentaires ou surestimé la baisse de leurs revenus, d'un acompte exceptionnel visant à régulariser leur situation ;
- ◆ simplifiant le régime des sanctions applicables aux contribuables en cas de modulation induite à la baisse (sans remettre en cause le principe d'une « condition d'entrée » ni son contrôle automatisé dans l'application de gestion en ligne).

Ces mesures n'exigent pas de modification normative mais seulement une adaptation des pratiques de l'administration.

3.1.2. Étudier, indépendamment de la mise en place du PAS, comment rendre contemporain le crédit d'impôt – services à la personne

Proposition n° 3 : Étudier, indépendamment de la réforme du PAS, les moyens de rendre l'accompagnement financier du crédit d'impôt – services à la personne (CI-SAP) le plus contemporain possible, tout en maîtrisant les enjeux budgétaires et économiques associés.

Les crédits d'impôt liés à l'emploi d'un salarié à domicile et à la garde d'enfant se distinguent des autres du fait de leur caractère récurrent, des publics ciblés et de leurs effets sur l'emploi, qui sont autant de justifications d'une attention particulière des pouvoirs publics.

La contemporanéité du CI-SAP est un objectif légitime au regard de :

- ◆ l'esprit porté par la réforme du PAS ;
- ◆ la simplification qu'elle engendrerait pour les contribuables (le nouveau décalage entre le prélèvement de l'impôt et les restitutions de RI-CI est peu lisible – cf. partie 2.3.4), singulièrement pour les particuliers-employeurs (cf. partie 3.2.2 ci-dessous) ;
- ◆ l'attente formulée par le secteur des SAP en ce sens ;
- ◆ la refonte du cadre socio-fiscal des SAP qu'elle pourrait impliquer.

Les difficultés budgétaires et techniques d'un tel projet sont toutefois importantes :

- ◆ une contemporanéité « pure et simple » du crédit d'impôt implique, lors de la première année de mise en œuvre, de verser celui dû pour l'année précédente et celui pour l'année nouvelle, soit près de 6 Mds€ de plus cette année-là (en intégrant également le CI pour garde d'enfants dans la réforme⁶⁹)⁷⁰. De ce fait, les bénéficiaires récurrents du crédit d'impôt en bénéficieraient doublement l'année au cours de laquelle celui-ci serait rendu contemporain. Le lissage de cette charge dans le temps comme la rationalisation

⁶⁹ La LFI 2017 a élargi le bénéfice du CI-SAP au 1^{er} janvier 2017 à tous les contribuables, sans prise en compte de leur activité (jusqu'alors, il était réservé aux actifs, les retraités ne bénéficiant que d'une réduction d'impôt). Cette généralisation entraîne un coût évalué à 1,1 Md€, ce qui porte le montant total du CI lié à l'emploi d'un salarié à domicile à 4,6 Mds€ pour 2017 (avant la généralisation, son montant prévu s'établissait à 3,52 Mds€ dans le PLF 2017). Par ailleurs, le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants de moins de 6 ans représente un montant de 1,24 Md€, ce qui porterait le montant cumulé de ces deux CI à 5,9 Mds€.

⁷⁰ En tenant compte du dispositif spécifique prévu pour les non imposables à revenus modestes et moyens, qui représente déjà une forme de contemporanéité dans la réforme du PAS pour un coût estimé à 800 M€ en 2019, le coût budgétaire de la contemporanéité du CI-SAP serait toutefois amoindri.

Rapport

à moyen terme de la dépense sont envisageables, mais méritent d'être précisément expertisés ;

- ◆ le maintien d'un crédit d'impôt exige, pour le rendre contemporain :
 - soit de l'intégrer dans le taux de prélèvement à la source, avec un risque d'illisibilité pour les contribuables et une absence de « véritable » contemporanéité⁷¹ ;
 - soit d'organiser la restitution par l'administration fiscale au fil des dépenses éligibles déclarées ;
- ◆ la transformation de l'outil fiscal, en allègements de charges et/ou en aides directes, doit revoir, au préalable, l'ensemble des publics bénéficiaires et des objectifs de politique publique poursuivis (dépendance, garde d'enfant, lutte contre le travail non-déclaré, etc.), ainsi que des modes de recours aux SAP (emploi direct par un particulier-employeur ou indirect par l'intermédiaire d'un prestataire) ;
- ◆ l'organisation concrète de la contemporanéité par les acteurs structurants du secteur, notamment avec l'aide de la plateforme CESU, demande une analyse fine de la capacité de cette dernière à en assumer la charge (cf. préoccupations soulignées dans la partie 2.3.6).

En tout état de cause, la mission écarte un schéma de préfinancement du crédit d'impôt tel que proposé par certaines organisations professionnelles à l'été 2017⁷². Outre la persistance d'un enjeu budgétaire pour l'État (la dépense naît, en comptabilité nationale, dès lors que la créance fiscale est reconnue), cette proposition générerait inévitablement des coûts de gestion refacturés aux consommateurs de SAP et elle bénéficierait prioritairement à ceux qui passent par des prestataires et mandataires de SAP (et non aux particuliers-employeurs directement).

Si le PAS ouvre une opportunité certaine pour ouvrir le chantier d'une contemporanéité du CI-SAP, ils ne sont aucunement interdépendants et leur synchronisation parfaite n'est pas indispensable⁷³. L'ouverture d'un tel chantier par les pouvoirs publics ne remettrait aucunement en cause l'application du PAS au 1^{er} janvier 2019.

⁷¹ À la différence de la situation actuelle qui permet le calcul d'un « taux moyen » reflétant l'impôt « net » des réductions et crédits d'impôts du contribuable, le taux de PAS se distingue du taux d'imposition et exige une régularisation annuelle. Ainsi, en pratique, l'intégration du crédit d'impôt dans le taux de PAS serait fondée sur la base des dépenses déclarées les années précédentes (N-2 puis N-1) et impliquerait une régularisation en N+1. Outre cette régularisation quasi-systématique pour les foyers concernés, les primo-entrants ne pourraient pas en bénéficier (sauf à utiliser le dispositif de modulation à la baisse) et les sortants continueraient à en bénéficier indûment (sauf à ce qu'ils utilisent le dispositif de modulation à la hausse).

⁷² Dans une tribune publiée dans le *Journal du dimanche* le 20 août 2017 par le Medef, la FESP, le FBF, le mouvement ETHIC et les Chantiers de l'entreprenariat, ces organisations professionnelles ont proposé la mise en place d'une avance bancaire au remboursement du crédit d'impôt. Concrètement, la créance fiscale dont dispose chaque ménage qui consomme des SAP serait mobilisée auprès d'un établissement bancaire qui lui accorderait une avance ; l'État rembourserait directement cet établissement et non plus le ménage en question. Cette intermédiation entre les particuliers-employeurs et les banques serait assurée par des « opérateurs de type CESU ou financiers », qui mettraient en place des « interfaces numériques permettant à tous les particuliers de bénéficier de cette nouvelle facilité ». Pour y parvenir, la loi devrait être modifiée afin de permettre aux banques de mobiliser les créances fiscales des particuliers comme celles des entreprises. Cette proposition est également portée par la fondation pour l'innovation politique, dans sa publication de septembre 2017 sur « la subrogation du crédit d'impôt des services à la personne ».

⁷³ D'ailleurs, l'acompte de 30 % du CI-SAP versé aux contribuables au moins de février (inséré dans la réforme par amendement) permet déjà d'éviter que la réforme du PAS ne leur soit défavorable en trésorerie.

3.2. Alléger les modalités et règles de gestion pour les collecteurs

3.2.1. Simplifier les règles de gestion à intégrer dans les logiciels de paie

Proposition n° 4 : Appliquer la grille de taux mensuelle sur les salaires, indépendamment de la période de travail. Pour les revenus de remplacement, conserver la possibilité d'appliquer une grille proratisée en fonction de la période de versement (*infra* comme *supra*-mensuelle).

À la demande des collecteurs, l'administration envisage déjà de remettre en cause le principe de proratisation du taux neutre, qui pose des difficultés en pratique pour les éditeurs et les employeurs (cf. partie 2.3.2), au profit d'une application en fonction de la « périodicité usuelle de versement » - qui est généralement le mois, notamment pour les traitements et salaires. Cette règle aura pour effet collatéral d'appliquer aux salariés dont la rémunération est infra-mensuelle un taux neutre largement sous-estimé, généralement nul⁷⁴. Corrélativement, le risque de « sur-prélèvement » de ces contribuables diminuerait d'autant.

La mission recommande de confirmer cette solution pour ne pas alourdir excessivement la complexité des règles à intégrer dans les logiciels et processus de paie des employeurs, sous réserve que les tiers verseurs de revenus de remplacement, qui ont déjà engagé des développements informatiques sur la base du principe de proratisation, et dont les versements coïncident parfois avec une autre périodicité⁷⁵, puissent appliquer le barème le plus juste au contribuable.

En tout état de cause, les difficultés liées à l'application de la grille de taux neutre seront d'autant plus atténuées, pour le collecteur comme pour le contribuable, que les cas d'application d'un taux neutre par défaut seront réduits (cf. proposition n° 1 ci-dessus).

Proposition n° 5 : Permettre la restitution la plus rapide par l'administration fiscale, aux patients souffrant d'affections de longue durée (ALD), du montant de PAS prélevé par leur employeur sur les indemnités journalières maladie subrogées.

Afin d'alléger les charges générées par des règles de gestion excessivement complexes (cf. partie 2.3.2), tout en évitant le sur-prélèvement durable des contribuables en ALD, la mission recommande d'autoriser, par exception, la restitution infra-annuelle des montants prélevés sur les IJ subrogées par les employeurs. Cette option présente plusieurs avantages :

- ♦ elle préserve le principe du verseur-collecteur en confiant la responsabilité de la collecte du PAS aux employeurs sur les IJ subrogées⁷⁶ (plutôt qu'en confiant cette

⁷⁴ Concrètement, l'application du barème mensuel non proratisé exclut l'ensemble des salariés qui se verront verser une rémunération ponctuelle qui n'atteindrait pas la borne supérieure de revenu imposable à partir de laquelle le contribuable se verra appliquer un taux supérieur à 0 %, à savoir 1 367 €. *A contrario* et à titre d'exemple, un salarié au taux neutre qui aurait perçu, sur une base journalière, 110 €, se verrait appliquer, avec un barème proratisé, un taux de 10,5 %.

⁷⁵ Par exemple les indemnités journalières de l'assurance maladie, ou les rattrapages de pensions ou d'indemnités chômage qui peuvent être sur une base supra-mensuelle (les collecteurs tels que la CNAM-TS et Pôle emploi ont déjà inscrit le principe de proratisation dans leurs développements informatiques).

⁷⁶ La mission considère l'application du PAS aux IJ indispensable, faute de quoi :

- des montants considérables échapperaient à la réforme : les IJ maladie, maternité et AT/MP versés par la CNAM-TS en 2015 représentaient 12 Mds€, auxquels s'ajoutent les IJ versées par les organismes complémentaires (5 Mds€ en 2014 d'IJ maladie selon les données de la DREES) ;
- des situations illisibles pour les contribuables apparaîtraient : les salariés en arrêt-maladie recevraient un salaire net supérieur à ceux qui travaillent (les premiers ne se voyant pas prélever de PAS à la différence des seconds) et des régularisations interviendraient chaque année lors du solde.

Rapport

collecte à la CNAM-TS⁷⁷), mais supprime la complexité qui était liée à la « règle des deux mois » envisagée par l'administration ;

- ◆ elle préserve la lisibilité du PAS sur les IJ pour l'ensemble des contribuables (sans créer de différence entre IJ subrogées ou non subrogées, ni entre arrêt de moins ou plus de deux mois) ;
- ◆ elle organise un traitement spécifique pour les patients en ALD dont les IJ sont subrogées, traitement qui évite la transmission d'une telle information médicale à l'employeur et qui réduit l'ampleur des régularisations en N+1.

Les principales modalités de mise en œuvre de cette proposition sont les suivantes :

- ◆ l'administration fiscale devrait développer une application *ad hoc* pour traiter ces demandes, en lien avec les informations communiquées par la CNAM-TS concernant le statut d'ALD. La faisabilité de ces développements fonctionnels et informatiques d'ici au 1^{er} janvier 2019 doit être vérifiée⁷⁸, de même que les délais envisageables pour une telle restitution ;
- ◆ la transmission de l'information sur le statut d'ALD des contribuables à l'administration fiscale devrait être autorisée et s'inscrire dans le cadre juridique applicable en matière de protection des données personnelles (l'avis de la CNIL pourrait utilement être sollicité sur ce sujet⁷⁹).

Proposition n° 6 : Mettre en cohérence le PAS des gérants de l'article 62 du code général des impôts (CGI) avec leur traitement social en tant que non-salariés (PAS sous forme d'acomptes contemporains, comme pour les travailleurs indépendants).

La mission a été invitée à se pencher sur le cas des 700 000 gérants majoritaires et associés de sociétés relevant de l'article 62 du CGI dont le statut est hybride : si, sur le plan social, ils ont la qualité de non-salariés, ils sont fiscalement assimilés à des salariés, et ce même s'ils n'ont ni employeur, ni bulletin de paie. Se pose la question du vecteur du PAS pour cette population, la règle actuellement prévue par les textes étant celle d'une retenue à la source.

Les solutions pratiques envisagées pour la collecte de leur PAS sont complexes :

- ◆ leur laisser la possibilité de déclarer leurs revenus *via* la DSN de l'entreprise, dans une case *ad hoc*, pourrait rencontrer des réticences parmi ces dirigeants, sans compter que seuls deux tiers d'entre eux travaillent dans une entreprise comptant des salariés ;
- ◆ exiger que les gérants (ou leurs tiers-déclarants) se dotent tous d'une déclaration PASRAU apparaît disproportionné ;

⁷⁷ La mission a étudié mais écarté l'option de confier la responsabilité du PAS sur les IJ subrogées à la CNAM-TS :

- outre la dérogation au principe de « verseur-collecteur », cette option amplifierait les régularisations entre les CPAM et les employeurs ;
- elle ne serait pas lisible pour les salariés ;
- elle remettrait en cause le calendrier de déploiement de la réforme par la CNAM-TS, déjà contraint pour un déploiement au 1^{er} janvier 2019.

⁷⁸ Ce développement informatique ne serait vraisemblablement pas négligeable pour la DGFIP, avec des effets d'éviction potentiels sur d'autres projets et fonctionnalités s'il était exigé pour le 1^{er} janvier 2019. Du côté de la CNAM-TS, ce sujet serait indépendant des programmes informatiques déployés en matière de traitement des IJ et pourrait donc être traité en parallèle.

⁷⁹ En première analyse, le scénario suivant apparaît réaliste mais devrait être confirmé : la transmission de l'information pourrait être automatisée, ce qui serait plus simple pour les patients, en précisant qu'elle n'est destinée qu'aux personnes qui ont besoin d'en connaître et avec la finalité unique d'une régularisation du PAS collecté. Le cas échéant, un décret en Conseil d'État après avis de la CNIL devrait autoriser un tel traitement de la DGFIP. Si cela s'avérait nécessaire en raison du cadre juridique applicable, le consentement exprès des patients pourrait être demandé, mais cela réduirait de fait l'automatisme des restitutions infra-annuelles et cela apparaît peu praticable pour les patients concernés.

Rapport

- ◆ leur proposer de verser un « acompte spontané », en fonction des revenus déclarés au mois le mois, serait souple mais également particulièrement contraignant (pour les gérants ou leur tiers-déclarant) et peu contrôlable (par l'administration).

La mission recommande donc de traiter leur PAS comme celui des autres travailleurs indépendants, c'est-à-dire par des acomptes contemporains (calculés automatiquement sur la base des revenus déclarés les années passées). Cette modification exige une disposition fiscale dédiée.

3.2.2. Garantir l'appui des plateformes de titres simplifiés pour le traitement du PAS

Proposition n° 7 : Intégrer le PAS dans les projets de modernisation informatique du centre CESU, en vue d'une application aux salariés de particuliers-employeurs via une « plateforme tout en un » (à l'image de ce qui est prévu pour PAJEMPLOI). Encourager la dématérialisation progressive du dispositif de chèque emploi service universel (CESU).

Le projet de « service plateforme tout en un », rendu possible par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017 à compter du 1^{er} janvier 2018, et dont l'opérationnalité est prévue à l'automne 2018 par le centre PAJEMPLOI, permettra de rendre le PAS complètement transparent pour les parents-employeurs qui décideraient d'y recourir : ces derniers pourront demander au centre PAJEMPLOI de rémunérer directement leur salarié, en contrepartie d'un prélèvement sur leur compte de la somme correspondant à la rémunération et aux cotisations dues. À partir du 1^{er} janvier 2019, le salaire net versé au salarié sera net du PAS, que le centre collectera et reversera à l'administration fiscale.

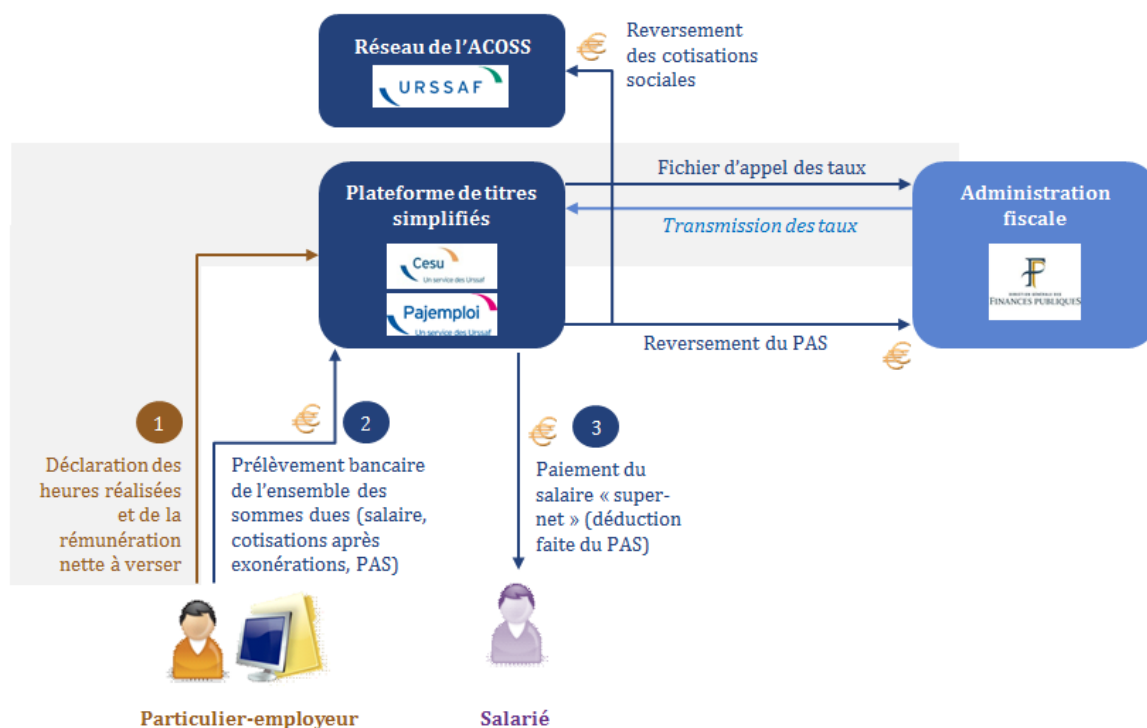
Cette solution intégrée apparaît, aux yeux de la mission, comme optimale pour traiter la collecte du PAS des salariés des utilisateurs du CESU, qu'ils recourent à une formule dématérialisée ou au format papier⁸⁰ (cf. difficultés présentées dans la partie 2.3.6 et illustration schématique de la solution du « tout en un » par le graphique 6 ci-dessous). Elle n'est toutefois pas, à la date de la mission, inscrite dans le programme de développements du centre CESU : même si cet objectif apparaît ambitieux, la mission recommande de développer prioritairement cet outil sur la base de l'expérience de PAJEMPLOI, afin de le mettre à disposition des utilisateurs le plus tôt possible dans le courant de l'année 2019.

Le recours au service « tout en un » n'est pas obligatoire, ce qui rend son déploiement incertain. Ce dernier devra faire l'objet d'un accompagnement et d'une promotion forte par les deux centres gestionnaires de titres simplifiés (des cibles pourraient être établies dans la convention d'objectifs et de gestion avec l'ACOSS).

Par ailleurs, la mission recommande de promouvoir activement la dématérialisation du CESU, même si la disparition des CESU papier n'apparaît à court terme, ni réaliste ni souhaitable compte tenu des caractéristiques de leurs utilisateurs. Entre les 67 % de dématérialisation du CESU et les 99 % de PAJEMPLOI, une marge de progrès existe toutefois manifestement et elle facilitera, pour les particuliers employeurs, la gestion du PAS.

⁸⁰ Dans le cas des CESU papier, les déclarations devront faire l'objet d'une saisie informatique par le centre.

Graphique 6 : Implication schématique du traitement du PAS par les particuliers-employeurs par l'intermédiaire des plateformes de titres simplifiés grâce à la solution « tout en un »



Source : Mission sur la base du document DSS sur les déclinaisons possibles du PAS pour les particuliers-employeurs (avril 2016).

Proposition n° 8 : Promouvoir le titre emploi service entreprise (TESE) auprès des entreprises hors DSN éligibles.

Afin que l'ensemble des entreprises soient bien couvertes par la DSN et capables de collecter le PAS grâce à ce vecteur, la mission recommande de promouvoir le TESE⁸¹ auprès des entreprises dites « orphelines » (cf. 2.2.2), qui n'auraient pas fait le choix de recourir à un expert-comptable.

En termes de mise en œuvre :

- ♦ il conviendrait au préalable d'identifier précisément les entreprises concernées ;
- ♦ la promotion ne devrait cibler que les entreprises « hors marché », à la seule fin de les aider à s'acquitter de leurs obligations déclaratives en matière sociale et fiscale, et non la clientèle des tiers-déclarants pour la gestion de la paie (les risques d'effets anti-concurrentiels du TESE sur le marché de traitement de la paie sont en pratique très limités⁸²) ;

⁸¹ Les entreprises ou associations employant moins de 20 salariés et certains employeurs agricoles peuvent demander à bénéficier d'un dispositif simplifié de déclaration (article L. 133-5-6 du code de la Sécurité sociale). Ces dispositifs passent par le TESE, le chèque emploi associatif (CEA) et le titre emploi service agricole (TESA), traités par les organismes qui les collectent (ACOSS pour le TESE et le CEA, MSA pour le TESA).

⁸² Le conseil de la concurrence avait, dans un avis du 12 juillet 2004, estimé que la gratuité du service, l'utilisation détournée des moyens des URSSAF ou la confusion des comptes étaient susceptibles d'avoir des effets anti-concurrentiels sur ce marché. Il apparaît depuis cette date que le niveau d'utilisation du TESE est resté limité depuis sa création (au premier trimestre 2017, seules 56 000 entreprises y recouraient pour 110 000 salariés) et le rehaussement en 2015 du seuil d'accès au TESE de 10 à 20 salariés n'a pas posé de difficulté juridique, ni entraîné d'adhésion accrue au dispositif.

Rapport

- ◆ la prise en charge de ces entreprises par les centres TESE ne devrait pas poser de difficulté, même s'ils devraient être mis en capacité de gérer le nouveau flux, étant précisé que le nombre d'employeurs adhérents à ce dispositif a déjà augmenté avec la généralisation de la DSN⁸³.

3.2.3. Reconnaître, en contrepartie de la nouvelle responsabilité des collecteurs, un droit à l'erreur en matière de PAS

Proposition n° 9 : Alléger les sanctions sur les petites entreprises et consacrer un « droit à l'erreur » en matière de retenue à la source.

Afin d'assurer l'acceptabilité de leur nouvelle responsabilité par les collecteurs, la mission a examiné l'opportunité d'un allègement des sanctions prévues à leur rencontre, perçues négativement par les entreprises (cf. partie 1.2.1).

Elle recommande ainsi, *a minima* :

- ◆ d'alléger la sanction minimale de 500 € par collecteur afin d'éviter la sanction disproportionnée des petites entreprises⁸⁴ ;
- ◆ d'être clair sur l'application mesurée de la loi fiscale par les services lors de l'année de mise en œuvre, et notamment de ne pas sanctionner les retards de déclaration lorsque le collecteur signale la difficulté rencontrée à l'administration⁸⁵ ;
- ◆ d'envisager, pendant la première année de mise en place du PAS, le non-recouvrement des sanctions de faible montant.

Par ailleurs, dans le contexte des travaux sur le « droit à l'erreur » en cours à la date de la mission, elle propose de consacrer un droit à l'erreur des collecteurs en matière de retenue à la source. Concrètement, un collecteur ne serait pas sanctionné lorsqu'il commet une erreur, de bonne foi et sans manquement délibéré, dans la déclaration (y compris en cas d'inexactitude dans le calcul des montants de PAS collectés, sous réserve que le montant reversé à la DGFIP corresponde toutefois exactement au montant collecté auprès des contribuables).

⁸³ Entre le premier trimestre de l'année 2016 et celui de l'année 2017, le nombre d'employeurs utilisant le TESE a augmenté de 11 % et le nombre de salariés ainsi couverts de 17 % (source : ACOSS). L'ordonnance du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs prévoit que l'URSSAF est chargée, pour le compte des employeurs ayant recours au TESE et au CEA, d'établir les formalités et déclarations auxquelles la DSN se substitue. Le centre TESE de Paris, rencontré par la mission, a indiqué cibler un passage complet des entreprises qui recourent à ce dispositif simplifié à compter d'octobre 2017 sur les éléments de paie de septembre.

⁸⁴ À titre d'ordre de grandeur, la collecte du PAS pour un seul salarié dont le salaire net s'élève à 2 000 €, avec un taux moyen de prélèvement de 5 %, implique un montant retenu à la source de 100 €. Par ailleurs, l'amende forfaitaire prévue en cas de défaut ou retard de déclaration pour les cotisations sociales pour un salarié s'élève à 49 €.

⁸⁵ Le recours gracieux trouve déjà souvent à s'appliquer en pratique, les services remettant largement la pénalité de 10 % en cas de dépôt tardif des déclarants.

3.3. Ajuster le déploiement de la réforme avec le report d'une année

De manière générale, la communication gouvernementale et institutionnelle ainsi que la clarté du calendrier du projet sont déterminantes pour la mobilisation des parties prenantes (cf. partie 2.4). Pour éviter la démobilitation des acteurs et clarifier l'articulation du PAS avec les autres projets à conduire, **la mission suggère de clarifier très rapidement, dès l'automne 2017, la ligne gouvernementale sur la réforme** et de trancher les dernières questions qui restent en suspens, de sorte que l'année 2018 soit exclusivement consacrée à la préparation et à la mise en œuvre.

3.3.1. Assurer un bon niveau d'information, de communication et d'assistance aux contribuables et collecteurs

Proposition n° 10 : Renforcer le dispositif d'accompagnement des employeurs dans la préparation et le déploiement de la réforme (courrier postal d'information, kit de démarrage dématérialisé, réunions à l'initiative des DDFiP, supports de communication...).

Les entreprises interrogées par le cabinet Mazars, les employeurs publics sollicités par la mission, ainsi que l'ensemble des organisations et fédérations professionnelles rencontrées, ont insisté sur leur besoin d'accompagnement (cf. partie 2.3.5).

Outre l'officialisation du dispositif d'assistance déjà prévu par l'administration, la mission suggère plusieurs actions susceptibles de renforcer l'accompagnement des employeurs en amont du 1^{er} janvier 2019 :

- ◆ un courrier postal pourrait être envoyé, au début du printemps 2018, à l'ensemble des collecteurs⁸⁶ pour leur rappeler leur rôle dans la collecte du PAS, les informer des étapes clés de la réforme et du dispositif d'assistance prévu par l'administration ;
- ◆ un « kit de démarrage » dématérialisé dédié au PAS pourrait être élaboré, qui comprendrait une description des étapes à suivre et jalons calendaires, un document établissant les responsabilités respectives des employeurs et de l'administration, un répertoire des différents interlocuteurs de l'employeur selon ses interrogations⁸⁷, des cas pratiques illustrant des cas complexes de gestion, des outils de communication ;
- ◆ les relais professionnels locaux⁸⁸ gagneraient à être davantage mobilisés, à l'initiative des DDFiP et en particulier à destination des employeurs publics, pour favoriser l'anticipation et le partage des bonnes pratiques.

Les pouvoirs publics devront en tout état de cause s'assurer du dimensionnement du dispositif d'assistance ainsi que de sa capacité à répondre aux éventuelles questions généralistes des entreprises sur le PAS.

Proposition n° 11 : Organiser tout au long de l'année 2018 une campagne large d'information et de communication auprès des contribuables, et s'assurer de la capacité de l'administration fiscale à répondre à leurs interrogations.

⁸⁶ Le coût d'un tel courrier est estimé à 0,9 M€ pour 1,6 M de collecteurs DSN et PASRAU (55 centimes/envoi).

⁸⁷ Assistance DSN/PASRAU, SIE, comptable public, etc. Un tel document expliciterait les démarches à suivre en cas de difficulté, notamment informatique (ces démarches étant un des indices de la bonne foi des collecteurs pour demander à bénéficier de la non-application d'une sanction).

⁸⁸ Réseaux consulaires, branches locales des fédérations professionnelles, centres de gestion, agences régionales de santé, réseau du CNFPT, etc.

Rapport

Afin de favoriser la réception de la réforme et de limiter les sollicitations directes des contribuables auprès des collecteurs et la charge associée (cf. parties 1.2.1 et 2.3.5), un plan fort d'information et de communication est indispensable en amont du déploiement de la réforme.

Ainsi, en s'appuyant sur le plan de communication déjà envisagé par l'administration fiscale pour 2017, la mission propose d'inscrire plusieurs composantes dans ce plan :

- ◆ une insistance sur des messages clés, aisément compréhensibles et concrets, sans pour autant passer sous silence les sujets susceptibles d'être mal compris (rôle circonscrit du collecteur qui ne calcule pas l'impôt dû, maintien d'une déclaration et d'une régularisation, fonctionnement du taux neutre, etc.) ;
- ◆ le recours à l'ensemble des canaux médiatiques, classiques (télévision, radio, presse écrite) et nouveaux (les outils d'information en ligne gagnent à être interactifs et enrichis au fil des questions posées) ;
- ◆ un cadencement adapté aux temps forts de l'impôt sur le revenu :
 - dès le printemps 2018, lors de la campagne déclarative et de la première phase (renouvelée⁸⁹) du plan de communication, l'application dédiée à la gestion du PAS sur impots.gouv.fr pourrait être ouverte par anticipation aux particuliers, afin qu'ils s'y familiarisent et commencent à exercer leurs options sur les taux ;
 - à l'été 2018, lors de l'envoi des avis d'impôt, les contribuables pourront être invités à regarder leur taux de prélèvement pour 2019 et opter, s'ils le souhaitent, pour le taux neutre ou individualisé ;
- ◆ le renouvellement et la poursuite du plan de formation des agents de la DGFIP⁹⁰, de sorte qu'ils soient tous en capacité de répondre aux interrogations de leurs interlocuteurs (contribuables comme collecteurs) ;
- ◆ la gratuité du numéro d'assistance de l'administration fiscale à partir d'août 2018 et pendant une année. Les plateformes téléphoniques devront être mises en capacité de répondre aux flux d'appels, en prévoyant suffisamment de « solutions de débordement » en cas d'afflux des appels⁹¹.

3.3.2. Exploiter l'année 2018 pour renouveler les pilotes informatiques et réaliser une préfiguration « à blanc » sur les bulletins de salaire

Proposition n° 12 : Prolonger et élargir les pilotes informatiques en 2018. Organiser une entrée cadencée dans la déclaration PASRAU pour les collecteurs concernés.

Compte tenu des alertes de la DINSIC dans son audit de juin 2017 (cf. encadré 5 *supra*) et sur la base des premiers résultats du pilote informatique initié en juillet, il apparaît opportun de renouveler des tests « de bout-en-bout » afin de renforcer la robustesse des logiciels et des bases et de limiter les risques de défaillances au 1^{er} janvier 2019.

⁸⁹ Les effets de la communication déployée au printemps 2017 s'estompent progressivement et il ne paraît pas raisonnable de ne pas relancer un plan de communication avant la deuxième phase, prévue pour l'été précédent l'entrée en vigueur du PAS. Le renouvellement de la première phase du plan de communication à l'identique représente un coût de 3,5 M€.

⁹⁰ Les formations pour les agents des SIP pourraient être reconduites, en proposant par exemple des modules enrichis et spécialisés sur certains sujets. Des formations devraient être fournies aux agents des SIE et aux comptables publics, qui n'avaient pas bénéficié de la première phase de formation au printemps 2017. En tout état de cause, ces formations avaient pour l'essentiel déjà été prévues (puis suspendues) et elles seront réalisées en interne par l'administration fiscale.

⁹¹ La perte de recettes liée à la gratuité de ce numéro sur une année est estimée à 1,6 M€. Un afflux supérieur à ce qui avait été anticipé pourrait en découler, ce qui rendrait nécessaire la mise en place de solutions de débordement (en faisant l'hypothèse d'un recours à de telles solutions pendant un pic de charge de 200 000 appels sur 3 mois, avec un tarif supposé égal à 5€/appel, son coût s'élèverait à 1 M€).

Rapport

Plus précisément encore, ces pilotes informatiques doivent :

- ◆ permettre aux éditeurs qui n'ont pas participé au pilote de l'été 2017 de tester leurs logiciels ;
- ◆ assurer une représentativité des collecteurs y participant afin d'avoir identifié et vérifié toutes les situations⁹² ;
- ◆ évaluer plus finement l'enjeu de fiabilisation des identifiants pour les collecteurs PASRAU.

Les modalités de mise en œuvre de ces pilotes seraient les suivantes :

- ◆ concernant les collecteurs en DSN : le pilote actuel, qui fonctionne sur une plateforme de test et doit s'arrêter en décembre 2017, pourrait être prolongé jusqu'au printemps 2018 (afin de laisser ensuite le temps aux éditeurs d'intégrer les modifications éventuelles dans leurs logiciels) ;
- ◆ concernant les collecteurs PASRAU : le pilote actuel, qui doit passer sur la plateforme de production en octobre 2017, pourrait également être prolongé sur l'ensemble de l'année 2018 (afin de tenir compte des calendriers spécifiques de certains grands collecteurs qui ne seront pas prêts avant l'automne 2018) ;
- ◆ pour ces deux pilotes, un dispositif d'assistance renforcé du GIP-MDS et de la DGFIP est nécessaire.

Grâce aux enseignements de ces pilotes informatiques élargis, il conviendrait de formaliser les dispositifs de rattrapage envisageables pour les collecteurs qui rencontreraient des difficultés à collecter le PAS au premier semestre de l'année 2019.

Ces pilotes pourraient par ailleurs être complétés, pour les collecteurs PASRAU (qui n'ont pas la même maturité que ceux qui utilisent la DSN), par une phase d'entrée en production progressive au fil de l'année 2018. L'objectif ne serait pas tant de vérifier la robustesse des logiciels mais de s'assurer de leur bon fonctionnement au sein de chaque collecteur et de lisser la charge d'entrée en production pour les éditeurs. À la différence des pilotes informatiques à proprement parler, cette phase ne serait pas accompagnée d'une assistance renforcée du GIP-MDS. Le cas échéant, cette entrée en production pourrait être rendue obligatoire, avec des échéances cadencées entre le début du printemps et l'automne 2018.

Proposition n° 13 : Mettre en place une préfiguration « à blanc » du PAS à l'automne 2018, afin d'utiliser le bulletin de paie de chaque salarié comme vecteur d'information sur la réforme.

La très large majorité des interlocuteurs de la mission était très favorable à l'idée d'une préfiguration « à blanc » inspirée de l'expérience du passage à l'euro, destinée à sensibiliser les salariés concernés au PAS, à anticiper leurs interrogations et à lisser la charge du déploiement (sinon concentrée en janvier et février 2019).

Concrètement, les employeurs seraient invités à indiquer, par une ligne « à blanc » sur le bulletin de salaire de leurs salariés, le montant du PAS simulé sur le salaire du mois. Cette préfiguration n'irait en tout état de cause pas jusqu'au prélèvement lui-même, ni même jusqu'à la déclaration de ce « PAS simulé » à l'administration fiscale.

⁹² D'après les échanges de la mission avec le GIP-MDS, un pilote particulièrement représentatif et ambitieux rassemblerait environ 13 000 entreprises, de tailles différentes (petite, moyennes, grandes) et avec diverses solutions de traitement de la paie (entreprises auto-éditrices, cabinets d'experts-comptables, etc.), et vérifierait la participation de tous les éditeurs offrant des solutions de paie.

Rapport

En termes de mise en œuvre :

- ◆ d'un point de vue technique, le GIP-MDS a confirmé que les normes utilisées permettront un tel exercice, l'envoi des taux personnalisés *via* la DSN et PASRAU étant simplement anticipé d'un mois par rapport au calendrier envisagé. Le support informatique serait celui des plateformes de production DSN et PASRAU. Les éditeurs de logiciels devront mettre à disposition de leurs clients une solution technique adaptée pour produire des bulletins avec une ligne à blanc ;
- ◆ d'un point de vue organisationnel :
 - les contribuables doivent pouvoir choisir, avant la transmission des taux aux collecteurs, d'opter pour le taux neutre ou individualisé. L'option pourrait ainsi leur être offerte dès l'ouverture de l'application dédiée à la gestion du PAS et jusqu'à mi-septembre⁹³ ;
 - les employeurs pourraient alors, dès la paie du mois d'octobre, simuler un montant de PAS, et renouveler l'exercice en novembre et décembre. Ils devraient toutefois anticiper cette préfiguration avant l'été pour y préparer leurs services gestionnaires de paie et RH ;
 - l'administration fiscale doit accompagner la préfiguration sur toute sa durée, dès le premier semestre 2018 pour sa préparation avec les éditeurs et employeurs, et à compter du mois d'août pour répondre aux interrogations des contribuables ;
- ◆ d'un point de vue juridique :
 - il n'apparaît pas opportun de créer une obligation pour les employeurs de participer à la préfiguration, même s'il est dans l'intérêt de tous que le nombre de participants soit le plus important possible. Le rôle des éditeurs de logiciels pour promouvoir et faciliter l'organisation de la préfiguration sera déterminant ;
 - une modification législative serait nécessaire afin de permettre l'utilisation du taux de prélèvement dès le mois de septembre à cette fin.

Proposition n° 14 : Créer une « charte des éditeurs du PAS » pour valoriser le rôle et les bonnes pratiques des éditeurs de logiciels.

Le rôle des éditeurs de logiciel est déterminant dans le déploiement de la réforme et la mission a examiné plusieurs propositions les concernant :

- ◆ elle écarte la suggestion d'une généralisation du mode d'échange automatisé dit « *machine to machine* » dans les logiciels de paie, ce mode d'échange ne s'avérant pas toujours adapté aux entités d'une petite dimension ;
- ◆ elle écarte l'idée d'une certification ou d'une labellisation des logiciels de paie, qui garantirait leur capacité à traiter le PAS, mais qui se révélerait vaine du fait des mises à jour fréquentes des logiciels ;
- ◆ elle écarte enfin l'idée d'une obligation de participation aux exercices de pilotes informatiques et de préfiguration à blanc (recommandés par la mission ci-dessus), qui pourrait apparaître disproportionnée.

En revanche, la mission recommande la création d'une « charte des éditeurs du PAS », établie par l'administration fiscale avec l'aide du GIP-MDS dès le début de l'année 2018, que les éditeurs de logiciels seraient invités à signer sous réserve d'en respecter les engagements. Les pouvoirs publics s'engageraient à valoriser les éditeurs signataires. Les bonnes pratiques auxquelles les éditeurs s'engageraient concerneraient notamment :

- ◆ la robustesse technique des logiciels offerts à leur client, démontrée notamment par la participation aux pilotes informatiques du PAS ;

⁹³ Pour mémoire, le taux applicable à partir de janvier 2019 ne sera connu définitivement qu'à partir de l'été 2018 (indiqué dans les avis d'impôt). Son estimation sera toutefois indiquée à l'issue de la déclaration en ligne.

Rapport

- ◆ la disponibilité et la qualité de l'assistance fournie à leurs clients dans le déploiement du PAS ;
- ◆ la garantie de pouvoir participer à la préfiguration à blanc organisée par l'administration fiscale.

Proposition n° 15 : Clarifier l'articulation de la déclaration PASRAU avec le projet de DSN pour la fonction publique, afin de ne pas mettre en risque le déploiement du PAS au 1^{er} janvier 2019.

De très nombreux employeurs publics rencontrés par la mission ont regretté l'insuffisante articulation entre la déclaration PASRAU et le projet de DSN pour la fonction publique, tant concernant les échéances calendaires⁹⁴ que le contenu des systèmes déclaratifs⁹⁵.

Le calendrier actuellement envisagé pour le déploiement de la DSN dans la fonction publique implique notamment :

- ◆ la sortie des solutions techniques à l'été 2018, sur la base du cahier technique dont la publication est envisagée pour la fin du mois de septembre 2017 ;
- ◆ l'organisation d'un pilote informatique dédié sur la base du volontariat à l'automne 2018 ;
- ◆ la mise en production au début de l'année 2019, afin de permettre un déploiement dans le courant de l'année.

Sans se prononcer sur l'opportunité du projet de DSN dans la fonction publique ni sur la conduite de ce projet, la mission retient que :

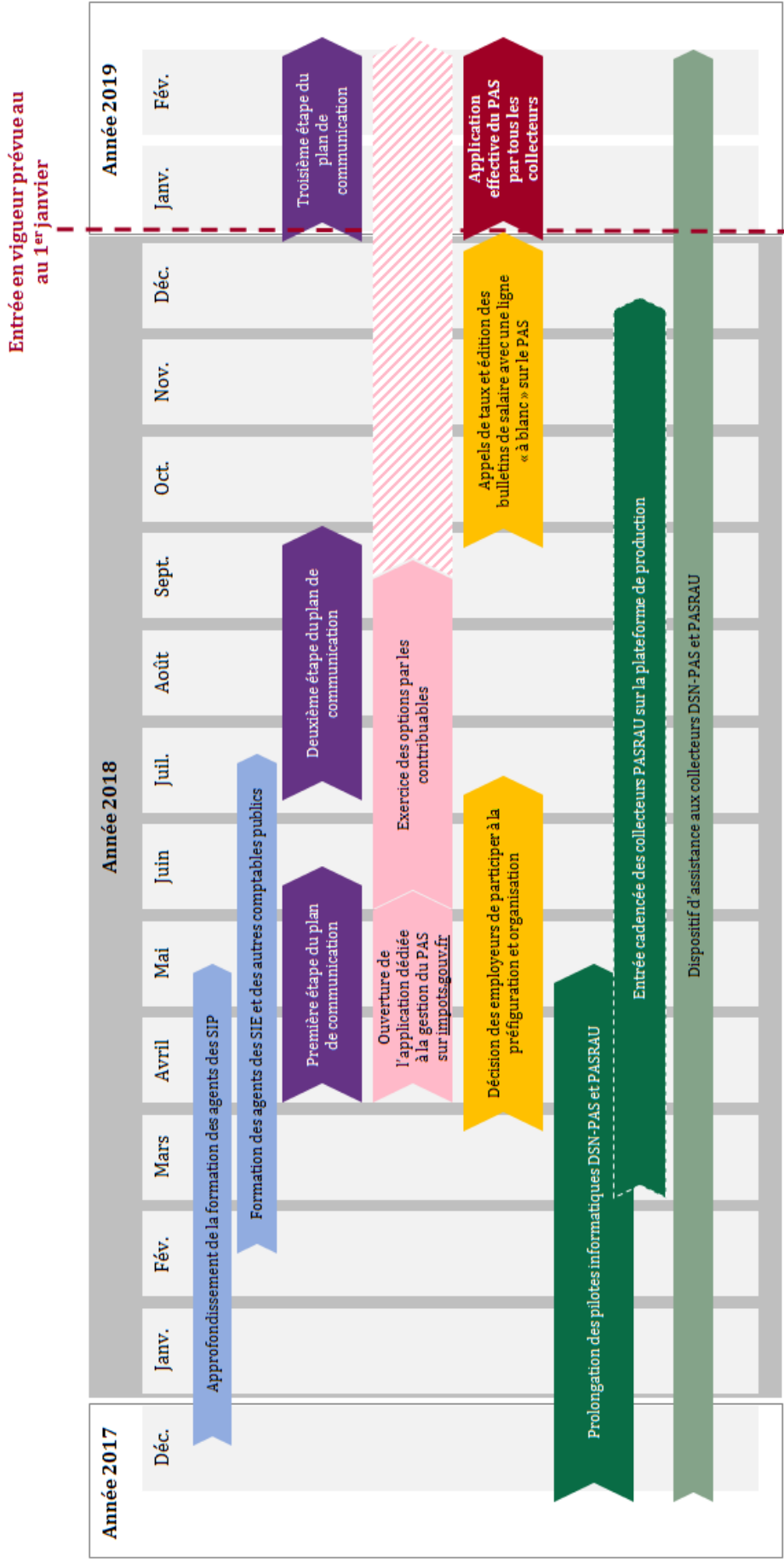
- ◆ les échéances à venir gagneraient à être clarifiées et diffusées auprès de l'ensemble des parties concernées, dans les fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, au-delà des seuls éditeurs de logiciels ;
- ◆ ces échéances doivent impérativement être articulées avec celles du PAS, étant précisé que les collecteurs qui décideraient de participer au pilote de la DSN de la fonction publique à l'automne 2018 devront également prévoir une solution qui garantisse leur capacité à collecter le PAS au 1^{er} janvier 2019 (cette capacité ne pouvant être assurée sans aléa par la future DSN de la fonction publique dès le 1^{er} janvier 2019). Compte tenu des risques calendaires, il pourrait être envisagé de rendre le recours à PASRAU obligatoire pour le 1^{er} janvier 2019 ou jusqu'à une date qui permettrait de s'assurer que la future DSN de la fonction publique est en capacité de traiter le PAS.

Le graphique 7 présente le calendrier qui découlerait, pour l'année 2018, des propositions de la mission.

⁹⁴ Avant l'annonce du report, la déclaration PASRAU devait être déployée dans le courant de l'année 2017 pour entrer en production en octobre et permettre le PAS au 1^{er} janvier 2018. Avec le report, ce calendrier a été décalé d'un an et implique un fonctionnement au plus tard au 1^{er} janvier 2019. Or l'échéance finale prévue par l'ordonnance de 2015 pour la DSN est celle du 1^{er} janvier 2020 dans la fonction publique.

⁹⁵ PASRAU constitue en quelque sorte une « phase 0 » de la DSN pour ses utilisateurs et leur permet notamment de fiabiliser leurs identifiants. Cette « première marche » représente toutefois moins de la moitié de la charge du déploiement de la DSN, qui incorpore bien d'autres éléments déclaratifs que ceux retenus pour le seul PAS.

Graphique 7 : Calendrier proposé de déploiement de la réforme (en intégrant les propositions de la mission)



Source : Mission.

3.4. Les propositions de la mission modifient la répartition de la charge de la réforme entre les collecteurs et les pouvoirs publics

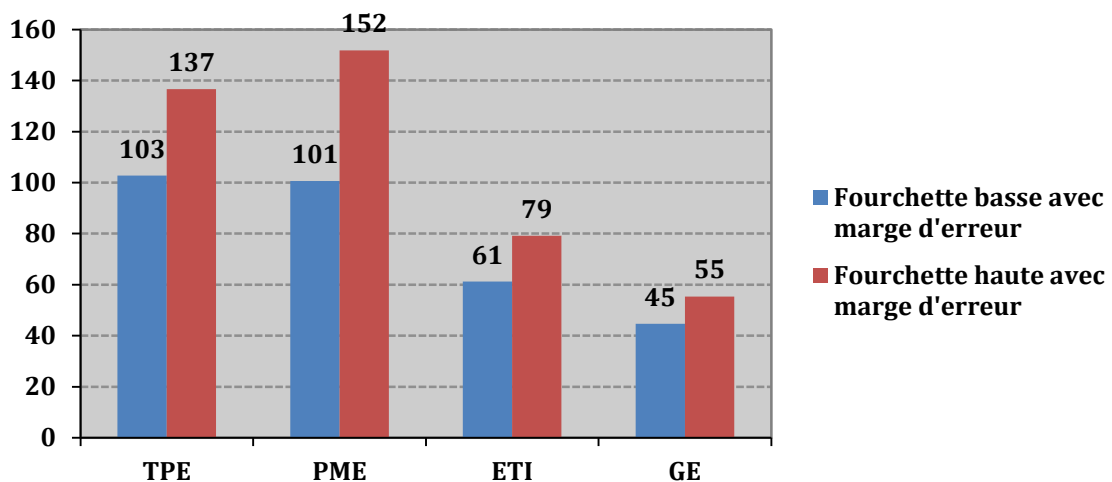
3.4.1. Selon les estimations de la mission, la charge anticipée par les entreprises pour la mise en place de la réforme pourrait représenter entre 310 et 420 M€

La mission insiste sur les **précautions méthodologiques qui entourent tout exercice de chiffrage et sur l'incertitude qui y est inévitablement attachée.**

Sur la base des éléments collectés au cours de ses travaux et de ses propres hypothèses (cf. encadré 9), elle estime que la charge anticipée par les entreprises au début de l'été 2017 serait comprise **entre 310 et 420 M€ pour la phase de mise en place de la réforme** (concentrée sur une durée de trois mois), en incluant une marge d'erreur de 10 % (cf. graphique 8). En fonctionnement courant, la charge serait comprise entre 60 et 70 M€/an.

D'après les éléments microéconomiques qui fondent ce chiffrage, **l'essentiel de cette charge devrait être en pratique internalisée par les entreprises**, c'est-à-dire que les coûts externes ne dépasseraient pas 30 % du montant total dans la mise en place (le reste étant lié à la valorisation du temps passé).

Graphique 8 : Estimation du coût global de la réforme anticipé par catégorie d'entreprises (montants en M€ - phase de mise en place)



Source : Mission (données Insee 2014 sur le nombre d'entreprises ; rapport public de juillet 2016 « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » de la Cour des comptes pour la part d'externalisation de la paie ; chiffrage par la mission). Note méthodologique : les estimations sont fondées sur un coût moyen anticipé par entreprise, en fonction de sa catégorie et de son mode de gestion de paie (internalisé ou externalisé) ; les fourchettes basse et haute dépendent d'hypothèses retenues sur la proportion des entreprises organisant un temps dédié à l'information des salariés dans les entreprises, avec une marge d'erreur de 10 %.

Ce coût peut être comparé à celui du déploiement de la DSN : une étude réalisée par le cabinet Ernst & Young à la demande du SGMAP au premier semestre 2015 anticipait que ce projet pourrait générer, pour l'ensemble des déclarants, des gains nets récurrents de l'ordre de 5,1 Mds€/an après un coût de mise en œuvre de 1,4 Md€⁹⁶.

⁹⁶ Source : étude du cabinet E&Y à la demande du SGMAP, remise en juillet 2015. *Nota bene* : cette évaluation reposait sur l'analyse d'un panel de 48 entreprises et d'une projection illustrative aux entreprises françaises, avec d'importantes hypothèses à chaque étape de l'étude (de valorisation des sources de gains et de coûts, de moyennisation des résultats, etc.).

Encadré 9 : Choix méthodologiques pour le chiffrage de la charge de la réforme

L'évaluation à laquelle la mission s'est essayée repose sur :

- des estimations déclaratives d'un échantillon non représentatif d'acteurs, interrogés avant le déploiement effectif de la réforme, dans une période marquée par son incertitude, tant concernant le PAS lui-même (plusieurs règles de gestion n'étant pas stabilisées et le dispositif global d'accompagnement prévu par l'administration n'ayant pas été rendu public) que son contexte (en lien avec la généralisation en cours de la DSN phase 3 dans de nombreuses entreprises) ;
- une valorisation du temps passé dans les entreprises, selon la méthode des coûts standards (*standard cost model*) ;
- une extrapolation sur la base d'hypothèses propres à la mission, de coûts standards et moyennés par catégorie d'acteurs et d'un périmètre visant à délimiter les acteurs concernés.

En particulier, la mission a retenu un certain nombre d'hypothèses en fonction de la dimension de l'entreprise et de la gestion de sa paie (hypothèses appuyées notamment sur les travaux conduits par le cabinet Mazars en juin et juillet 2017). Elle a retenu plusieurs hypothèses concernant le temps dédié à l'information des salariés dans les entreprises, notamment sur la proportion des entreprises susceptibles d'organiser des réunions d'information, avec la fourchette suivante :

- entre 10 et 30 % des TPE organiseraient un temps spécifique d'une demi-heure ;
- entre 20 et 40 % des PME organiseraient une réunion d'une heure ;
- entre 80 et 100 % des ETI organiseraient 10 réunions d'une demi-journée avec les instances représentatives du personnel (IRP), avec un temps préalable de préparation ;
- entre 90 et 100 % des grandes entreprises organiseraient 30 réunions d'une demi-journée avec les IRP, avec un temps préalable de préparation.

Par ailleurs, afin de prendre en compte l'incertitude inévitablement attachée aux hypothèses retenues, la mission a fait le choix d'appliquer une marge d'erreur globale de 10 % sur les chiffrages retenus.

Concernant le périmètre des entreprises concernées, la mission a retenu les données de l'Insee disponibles pour l'année 2014, en ne conservant dans celle des TPE que les entreprises comptant au moins un salarié (soit 1,0 million de TPE sur 3,9).

Source : Mission.

3.4.2. Les propositions de la mission allègeraient la charge globale pour les employeurs, en contrepartie d'un surcoût modéré pour les pouvoirs publics

Plusieurs propositions de la mission seront **globalement neutres sur la charge globale de déploiement de la réforme**, tout en le simplifiant et le sécurisant, comme :

- ◆ la facilitation de l'utilisation, par les contribuables, des dispositifs d'acomptes complémentaires en cas de choix du taux neutre ou de modulation (*proposition n° 2*) ;
- ◆ l'allègement des sanctions appliquées aux collecteurs (*proposition n° 9*) ;
- ◆ la création d'une « charte des éditeurs du PAS » (*proposition n° 14*) ;
- ◆ l'articulation claire avec le calendrier de la DSN de la fonction publique (*proposition n° 15*).

Certaines propositions **contribueront directement à l'allègement de la charge pour les collecteurs, en exigeant parfois un investissement complémentaire de l'administration**, comme :

- ◆ la possibilité donnée aux collecteurs d'appliquer le taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu (*proposition n° 1*) ;
- ◆ la simplification des règles de gestion (*propositions n° 4, 5 et 6*), qui limitera les coûts de développement informatique, le temps passé au paramétrage utilisateur ainsi que les contrôles supplémentaires à introduire dans le processus de paie ;
- ◆ le renforcement du rôle des plateformes de titres simplifiés au profit des particuliers-employeurs et des TPE « orphelines » (*propositions n° 7 et 8*) ;

Rapport

- ◆ le renforcement de l'accompagnement des collecteurs et de l'information des contribuables (*propositions n° 10 et 11*), qui limitera la charge de communication pour les employeurs ainsi que le besoin de formation des gestionnaires en amont.

Plusieurs propositions visent enfin à **lisser la charge dans le temps**, tant pour les collecteurs, les éditeurs de logiciels que les pouvoirs publics, à savoir :

- ◆ le renouvellement des pilotes informatiques (*proposition n° 12*) ;
- ◆ l'organisation d'une préfiguration à blanc dès l'automne (*proposition n° 13*).

Concernant le **surcoût potentiellement généré par certaines propositions pour les pouvoirs publics**, et spécifiquement pour l'administration fiscale (9 M€ pour l'ensemble selon les premières estimations de la mission dans le tableau 3), **il apparaît modéré** au regard :

- ◆ des coûts déjà anticipés par la DGFIP (140 M€ selon l'étude MAREVA présentée dans la partie 1.2.3) ;
- ◆ de l'allègement des charges qu'il pourrait entraîner pour les collecteurs. À titre d'exemple, par rapport à la charge anticipée ci-dessus, pour les seules entreprises⁹⁷ :
 - une baisse de 15 % des coûts anticipés du fait des modifications entraînées par le PAS sur les logiciels et leurs usages (grâce à une simplification des règles de gestion) entraînerait une moindre charge comprise entre 6 et 7 M€ ;
 - une baisse de 20 % des charges liées aux processus internes de paie (temps de contrôles supplémentaires sur les bulletins de paie, temps de formation des gestionnaires...) baisserait la charge globale de 32 à 39 M€ ;
 - une baisse de 25 % des coûts anticipés pour l'information de leurs salariés représenterait une moindre charge comprise entre 28 et 45 M€.

En outre, **ces coûts sont ponctuels**, sans effet sur les effectifs de l'État : si un besoin de renforcement des effectifs peut apparaître à court terme, pendant l'année de transition et la première année de mise en œuvre de la réforme (ce qui a justifié l'ajustement du schéma d'emploi de la DGFIP – cf. partie 1.2.3), à moyen terme, l'instauration du PAS est réputée ne pas créer de besoins supplémentaires au-delà de redéploiements.

Tableau 3 : Première estimation des coûts supplémentaires pour l'administration fiscale avec le report et la mise en œuvre des propositions de la mission

	Coûts estimés (montants en M€)
Développement d'un module d'appel de taux réactif	0,8
Développement d'une application permettant la restitution infra-annuelle du PAS des contribuables en ALD	1,2
Envoi d'un courrier postal à l'ensemble des collecteurs	0,9
Renouvellement de la première phase du plan de communication	3,5
Gratuité du numéro d'appel pour les contribuables	1,6
Solutions de débordement des plateformes téléphoniques	1,0
Total	9,0

Source : Mission (estimations à fiabiliser et compléter).

⁹⁷ Estimations de la mission avec une marge d'erreur de 10 %.

LISTE DES PROPOSITIONS

Conforter l'intérêt de la réforme pour les contribuables	
1	Donner la possibilité aux collecteurs de pouvoir appliquer le taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu grâce au développement d'un module d'appel de taux réactif.
2	Faciliter l'utilisation des dispositifs à destination des contribuables , tant en matière de modulation que d'acompte complémentaire (en cas de taux neutre choisi) - allègement des sanctions, accompagnement...
3	Étudier, indépendamment de la réforme du PAS, les moyens de rendre l'accompagnement financier du crédit d'impôt – services à la personne (CI-SAP) le plus contemporain possible, tout en maîtrisant les enjeux budgétaires et économiques associés.
Alléger les modalités et règles de gestion pour les collecteurs	
4	Appliquer la grille de taux mensuelle sur les salaires , indépendamment de la période de travail. Pour les revenus de remplacement, conserver la possibilité d'appliquer une grille proratisée en fonction de la période de versement (<i>infra</i> comme <i>supra</i> -mensuelle).
5	Permettre la restitution la plus rapide par l'administration fiscale, aux patients souffrant d'affections de longue durée (ALD) , du montant de PAS prélevé par leur employeur sur les indemnités journalières maladie subrogées.
6	Mettre en cohérence le PAS des gérants de l'article 62 du code général des impôts (CGI) avec leur traitement social en tant que non-salariés (PAS sous forme d'acomptes contemporains, comme pour les travailleurs indépendants).
7	Intégrer le PAS dans les projets de modernisation informatique du centre CESU, en vue d'une application aux salariés de particuliers-employeurs via une « plateforme tout en un » (à l'image de ce qui est prévu pour PAJEMPLOI). Encourager la dématérialisation progressive du dispositif de chèque emploi service universel (CESU).
8	Promouvoir le titre emploi service entreprise (TESE) auprès des entreprises hors DSN éligibles.
9	Alléger les sanctions sur les petites entreprises et consacrer un « droit à l'erreur » en matière de retenue à la source.
Ajuster le déploiement de la réforme avec le report d'une année	
10	Renforcer le dispositif d'accompagnement des employeurs dans la préparation et le déploiement de la réforme (courrier postal d'information, kit de démarrage dématérialisé, réunions à l'initiative des DDFiP, supports de communication...).
11	Organiser tout au long de l'année 2018 une campagne large d'information et de communication auprès des contribuables , et s'assurer de la capacité de l'administration fiscale à répondre à leurs interrogations.
12	Prolonger et élargir les pilotes informatiques en 2018. Organiser une entrée cadencée dans la déclaration PASRAU pour les collecteurs concernés.
13	Mettre en place une préfiguration « à blanc » du PAS à l'automne 2018 , afin d'utiliser le bulletin de paie de chaque salarié comme vecteur d'information sur la réforme.
14	Créer une « charte des éditeurs du PAS » pour valoriser le rôle et les bonnes pratiques des éditeurs de logiciels.
15	Clarifier l'articulation de la déclaration PASRAU avec le projet de DSN pour la fonction publique , afin de ne pas mettre en risque le déploiement du PAS au 1 ^{er} janvier 2019.

CONCLUSION

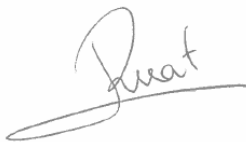
Au terme de ses investigations, la mission est en mesure de confirmer que **la mise en œuvre du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019 n'entraînera pas de difficulté insurmontable.**

L'année de report représente une opportunité pour répondre aux difficultés rencontrées par les collecteurs dans leur préparation et pour anticiper les interrogations des contribuables. Plusieurs propositions de la mission permettraient, sans remettre en cause l'équilibre global de la réforme, d'ajuster les dispositifs prévus et de faciliter leur acceptation.

Tout au long de la mission entre juin et septembre 2017, l'attente des parties prenantes n'a cessé de croître : les collecteurs, les éditeurs de logiciels et même les administrations ont formulé des doutes sur le devenir réel de la réforme. Cet attentisme se traduit concrètement par une démobilisation des acteurs et une re-priorisation de leurs chantiers, au détriment du prélèvement à la source. La fin de l'année 2017 et l'année 2018 doivent être mises à profit pour relancer une dynamique cadencée dans un calendrier méthodique. **Pour tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2019, une remobilisation dès l'automne 2017 est donc indispensable.**

À Paris, le 20 septembre 2017

Lucie RUAT



Inspectrice des finances

Rémi TARDIVO



Inspecteur des finances

Victor BLONDE



Inspecteur des finances

Sous la supervision de
Michel FUZEAU



Inspecteur général des finances

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

- PIÈCE JOINTE N°1 : LETTRE DE MISSION**
- PIÈCE JOINTE N°2 : SUPPORT DE PRÉSENTATION**
- PIÈCE JOINTE N°3 : RÉSULTATS DE L'ÉTUDE QUALITATIVE (BVA-SGMAP)**

PIÈCE JOINTE N°1

Lettre de mission

LE MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le **12 JUIN 2017**

à

Madame la Chef du service de l'Inspection générale des finances

Objet : Conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source

Conformément aux engagements pris par le président de la République et le Premier ministre, je souhaite engager un audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, instauré par l'article 60 de la loi de finances pour 2017. Il importe en effet de s'assurer que toutes les préoccupations exprimées par les parties prenantes à la réforme ont bien été entendues, et que le dispositif technique et opérationnel envisagé est fonctionnel et offre toutes les garanties de robustesse. J'ai décidé de vous confier cette mission.

Le premier enjeu qu'il vous reviendra d'auditer réside dans la **mission nouvelle confiée aux collecteurs**, en particulier au sein des entreprises, dans le contexte du déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN). Vous ferez en sorte de **mesurer la charge réelle** qui leur incombera, en distinguant clairement ce qui relève spécifiquement du PAS de ce qui relève plus largement de la DSN, ainsi que leur capacité à y faire face (moyens humains et informatiques, adaptation des logiciels de paye, organisation etc). Pour ce faire, il conviendra d'élaborer une méthode permettant d'identifier les charges et complexités en fonction du type de collecteur, en distinguant celles liées à la transition et celles liées au fonctionnement structurel du dispositif.

Un autre enjeu clé du prélèvement à la source est **sa réception par les contribuables**. Il vous reviendra d'auditer la façon dont le dispositif actuellement prévu est susceptible de s'appliquer en pratique, notamment afin de répondre aux préoccupations concernant le respect de la vie privée, au-delà de la validation juridique apportée par le Conseil constitutionnel¹.

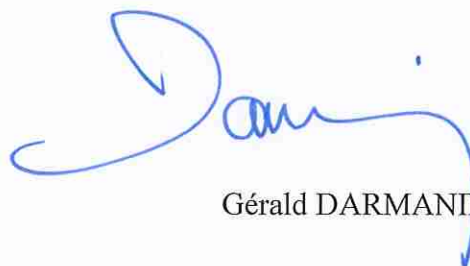
.../...

¹ Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016.

Enfin, vous réaliserez une **cartographie des risques anticipés et des réponses apportées** par l'administration en matière (i) d'organisation et de gestion des ressources humaines, (ii) de communication et d'information auprès du public, (iii) d'infrastructure informatique. Sur ce dernier point, vous pourrez vous appuyer sur les travaux de la DINSIC en cours².

Pour conduire votre mission, vous bénéficierez de l'appui d'un partenaire externe choisi par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) pour répondre aux questions concernant les entreprises. Vous vous appuyerez également sur les services du ministère, en incorporant notamment les résultats de l'analyse de la DINSIC.

La mission pourra élargir ses travaux afin d'étudier les solutions à apporter aux difficultés éventuellement identifiées. Une lettre de mission complémentaire précisera, si besoin, les modalités de votre intervention. Vous me tiendrez informé de l'avancement de vos travaux et me remettrez l'ensemble de vos conclusions pour la mi-septembre au plus tard.



Gérald DARMANIN

² Lettre de mission du directeur de cabinet du Premier ministre du 29 mars 2017.

PIÈCE JOINTE N°2

Support de présentation



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION ET
DES COMPTES PUBLICS

Mission d'audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source

Septembre 2017

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Introduction

Bilan coûts / avantages positif

État d'avancement et enjeux de maîtrise des risques

15 propositions de la mission

Conclusion

Annexes

Rappel du contexte de la mission IGF à l'été 2017

Report d'une année de la réforme du PAS du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2019

- **Réforme préparée dans un délai très court en vue d'une application au 1^{er} janvier 2018**
 - Juin 2015 : annonce de la réforme pour 2018
 - Avril 2016 : étude CGEFI de mesure de l'impact pour les entreprises et autres organismes payeurs du prélèvement à la source
 - Octobre 2016 : évaluation préalable jointe au PLF 2017
 - Décembre 2016 : adoption de la réforme à l'article 60 de la LFI pour 2017 et validation par la décision du conseil constitutionnel n°2016-744
- ⇒ 2017 : une année consacrée au déploiement des éléments préables au PAS (SI, communication, etc.)
- **6 juin 2017 : annonce par le nouveau Gouvernement du report d'une année pour mettre en œuvre la réforme dans les meilleures conditions**
- ⇒ Lettre de mission à l'IGF en date du 12 juin 2017
 - Mesure de la charge réelle pour les collecteurs du PAS
 - Réception de la réforme par les contribuables
 - Cartographie des risques anticipés et des réponses apportées par l'administration

Mission d'audit de l'IGF s'insérant dans l'ensemble des travaux et réflexions de l'été 2017

- Audit pour examiner la robustesse technique et opérationnelle du dispositif et évaluer la réalité de la charge induite pour les collecteurs
- Expérimentation pour tester le dispositif avec les volontaires (phase pilote ouverte le 3 juillet)
- Report d'un an, de 2017 à 2018, des dispositions relatives à l'année de transition (CIMR)



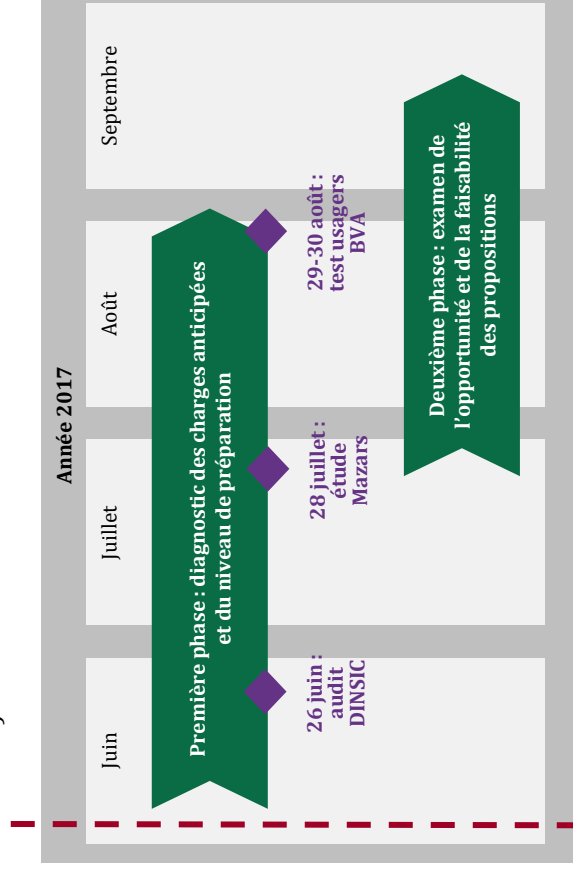
Annonce du
report le 7 juin

Première phase consacrée au diagnostic sur les charges anticipées et le niveau de préparation

- **Appui sur des contributions extérieures**
 - Audit de sécurisation du projet mené par la DINSIC au premier semestre 2017 (rendu le 26 juin)
 - Étude des charges anticipées et de la préparation des entreprises confiée au cabinet indépendant Mazars (*via* le SGMAP) et achevée le 28 juillet
 - « Test usagers » réalisé par la société d'études BVA (*via* le SGMAP) sur la base d'ateliers les 29 et 30 août
- **Sollicitation de l'ensemble des parties prenantes**
 - Auditions et contributions envoyées par les principales OP-OS (Medef, CPME, U2P, UNAPL, FEPEM, FFA, CTIP, FNMF ; FO, CFDT, Solidaires, CGT, CFE-CGC)
 - Série d'entretiens bilatéraux, notamment avec les tiers-déclarants (CSOEC) et éditeurs de logiciels (association SDDS), mais également avec de nombreux chefs de projet chargés, au sein des collecteurs, de porter la réforme en matière de développements informatiques et d'adaptation des processus
 - Enquête menée par la mission auprès d'un panel d'employeurs publics dans le courant de l'été (140 réponses reçues entre le 3 juillet et le 1^{er} septembre)
 - Plusieurs déplacements dans les départements de la Loire, de la Moselle et des Hauts-de-Seine (visite des DDFiP et rencontre avec des employeurs publics des territoires : CT et EPS)

Deuxième phase d'examen de l'opportunité et de la faisabilité des propositions

- **Analyses en lien étroit avec les pouvoirs publics impliqués**, en particulier la DGFIP, la DLF, la DSS et le GIP-MDS
- **Échanges avec des acteurs extérieurs à l'administration** mais concernés par les pistes examinées, comme les éditeurs de logiciels et les directions des ressources humaines (réunions avec des DRH du secteur privé et du secteur public local)



Introduction

Bilan coûts / avantages positif

État d'avancement et enjeux de maîtrise des risques

15 propositions de la mission

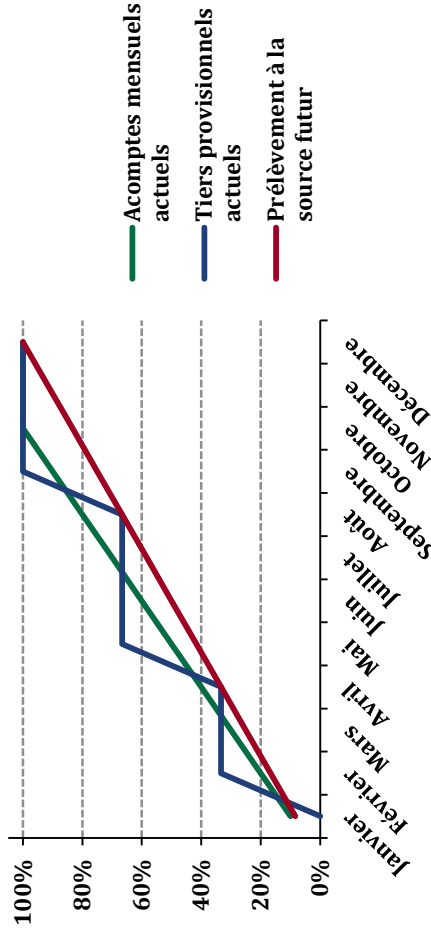
Conclusion

Annexes

Un ajustement du paiement de l'impôt à la situation des contribuables

- **Baisse de l'impôt sur le revenu prélevé dès l'année de diminution des revenus** (entre 2014 et 2015, 38 % des foyers fiscaux imposables ont vu leurs revenus baisser)
- **Facilitation des mobilités professionnelles** pour certaines catégories de la population (départ à la retraite, création d'entreprise, transition entre deux emplois différents...)
- **Nouveau rythme de paiement de l'IR** étalé sur 12 mois

Chronique de paiement de l'impôt sur le revenu au cours de l'année par le contribuable



Source : Mission (impôt sur le revenu supposé stable). Note de lecture : au mois de mai, 67 % de l'IR aura été payé en cas de recours aux tiers provisionnels contre respectivement 50 % avec les acomptes mensuels et 42 % avec le PAS.

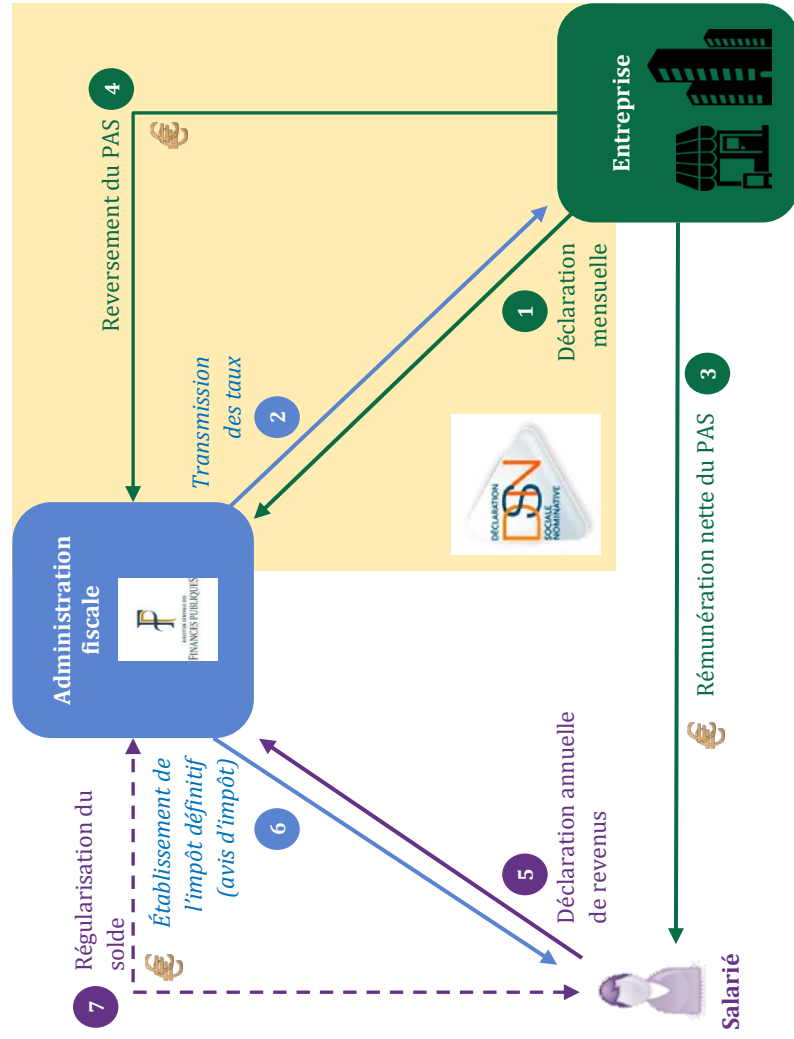
De nombreuses souplesses offertes aux contribuables

- **Pouvoir adapter, en temps réel, son impôt aux évolutions de sa situation personnelle**
 - « Effet assiette » automatique
 - Modulation possible pour intégrer un « effet taux »
 - Intégration dans le taux, par l'administration fiscale, des effets des événements de vie dès qu'ils sont déclarés (mariage ou PACS, naissance, divorce...)
- **Connaître et choisir le taux de prélèvement appliqué à ses revenus par son employeur** (sans remettre en cause le montant de l'impôt dû par le foyer fiscal)
 - Taux personnalisé du foyer
 - Taux individualisé pour chaque membre du foyer
 - Taux neutre
- **Se réapproprier l'impôt sur le revenu**
 - Lisibilité du taux de prélèvement
 - Un espace en ligne de gestion du PAS ergonomique, qui permet de visualiser sa situation et de faciliter ses choix
- **Point d'attention : la simplification n'est pas l'argument premier de la réforme, qui n'a pas non plus vocation à modifier les modalités de calcul de l'impôt sur le revenu**

Pour les entreprises, des évolutions de fonctionnalités mineures par rapport à la DSN

Bilan coûts/avantages

Circuits de traitement du PAS pour un salarié sur la base du système déclaratif DSN



Typologie des coûts en fonction de la dimension et des modalités de gestion de la paie

- **Les évolutions des fonctionnalités dans les logiciels de paie sont mineures par rapport à la DSN**, sous réserve des règles de gestion spécifiques comme les contrats courts et indemnités journalières subrogées. Les risques essentiels en matière informatique concernent les éditeurs et la saturation potentielle de leur support lors du déploiement en mode « *big bang* »
- **Les évolutions du processus de paie** diffèrent selon le niveau d'automatisation prévu par les logiciels et le niveau d'externalisation de la paie. Elles sont focalisées sur les situations particulières, comme les régularisations et IJ
- **La charge essentielle anticipée par les entreprises est liée à la communication vers les salariés**, pour les informer en amont du déploiement et surtout pour répondre à leurs questions. Presque toutes les entreprises interrogées prévoient une forme d'information *ex ante* (réunion d'information, prospectus, etc.). Pour le fonctionnement courant, elles comptent absorber les questions dans les services RH-paie existants
- **Les sanctions liées au PAS** sont perçues négativement par les entreprises mais elles n'anticipent, en pratique, aucun risque juridique majeur et aucune évolution de leurs dispositifs de maîtrise des risques
- **La moitié des entreprises interrogées appréhendent une modification de leurs relations avec leurs salariés**, mais cette crainte ne peut être vérifiée ni quantifiée

Des charges des entreprises en très large majorité absorbées en interne (valorisation du temps de travail)

Bilan coûts/avantages

Montants en €	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4	Cas 5	Cas 6	Cas 7
Caractéristiques des cas	TPE de 5 salariés dont la paie est traitée par le gérant	TPE de 8 salariés dont le gérant a externalisé la paie	PME de 72 salariés dont la paie est gérée en interne	PME de 49 salariés dont la paie est externalisée	ETI de 1 698 salariés dont la paie est gérée en interne	ETI de 350 salariés dont la paie est externalisée	GE de 71 500 salariés dont la paie est gérée en interne
Total des coûts en phase de mise en œuvre (durée : 3 mois)	251	208	3 201	2 103	11 528	1 970	605 264
- dont charges internes	251	208	2 901	1 803	10 928	1 370	599 064
- dont charges externes	0	0	300	300	600	600	6 200
Impact par salarié en phase de mise en œuvre	50	26	44	43	7	6	8
Total des coûts en phase pérenne (durée : 12 mois)	44	21	291	127	5 972	911	264 582
- dont charges internes	44	5	291	26	5 972	192	264 582
- dont charges externes	0	16	0	101	0	719	0
Impact par salarié par an en phase pérenne	9	3	4	3	4	3	4

Source : Analyse des coûts par cas-type – cf. étude des charges et coûts pour les entreprises (Mazars, 27 juillet 2017).

Selon les estimations de la mission, une charge anticipée par les entreprises comprise entre 310 et 420M€ pour la mise en place

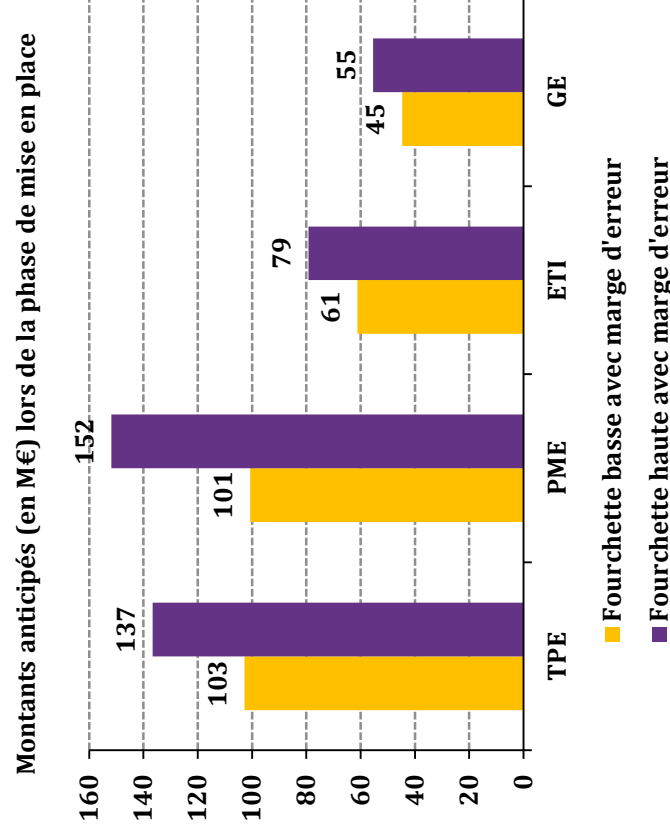
Précautions méthodologiques entourant l'exercice de chiffrage de la charge anticipée

- **Choix méthodologiques et fondements de l'estimation de la mission**
 - Estimations déclaratives d'un échantillon non représentatif d'acteurs, interrogés avant le déploiement effectif de la réforme, dans une période marquée par son incertitude, tant concernant le PAS lui-même que son contexte (cf. étude Mazars)
 - Valorisation du temps passé dans les entreprises, selon la méthode des coûts standards
 - Extrapolation sur la base d'hypothèses propres à la mission, de coûts standards et moyennés par catégorie d'acteurs (en fonction de la dimension de l'entreprise et de la gestion de sa paie, en interne ou externalisée) et d'un périmètre visant à délimiter les acteurs concernés (appui sur les données Insee pour 2014)

▪ Précautions supplémentaires à signaler

- Fourchette (basse/haute) en fonction de la proportion des entreprises susceptibles d'organiser des réunions d'information sur le PAS
- Application d'une marge d'erreur globale de 10 % compte tenu de l'incertitude inévitablement attachée aux hypothèses retenues
- Charge de la mise en oeuvre complétée d'une charge en phase pérenne

Estimation du coût global de la réforme anticipé par catégorie d'entreprises



Source : Mission (données Insee 2014 sur le nombre d'entreprises ; rapport public de juillet 2016 « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » de la Cour des comptes pour la part d'externalisation de la paie).

- **À titre de comparaison, coût de déploiement de la DSN par les entreprises anticipé à 1,4 Md€ avec des gains nets récurrents de l'ordre de 5,1 Mds€/an (Source : étude E&Y-SGMAP, juillet 2015)**

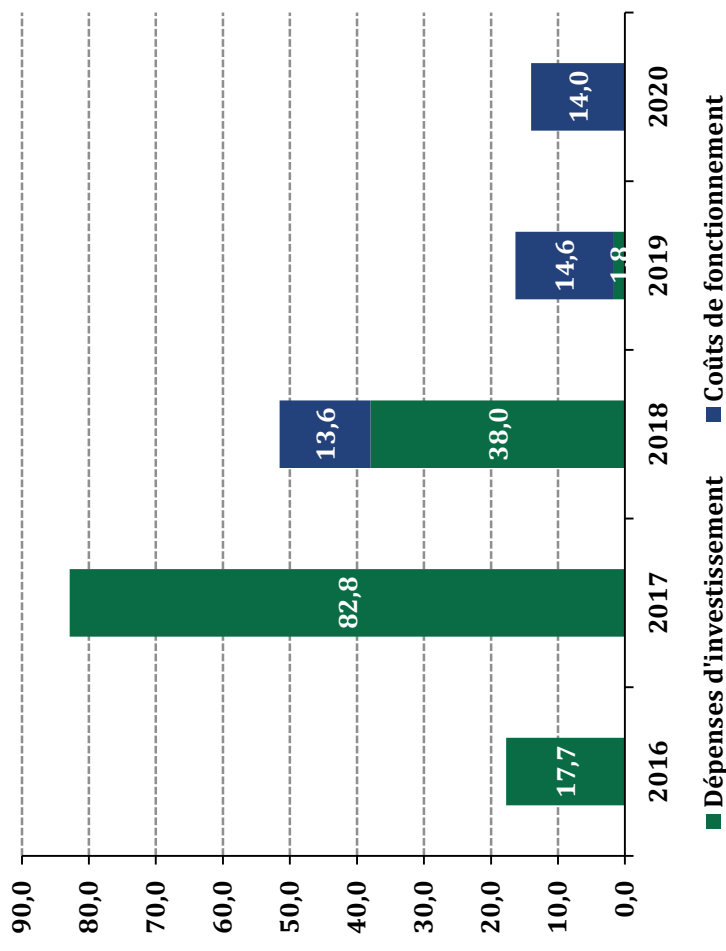
Une charge du déploiement de la réforme par l'administration fiscale concentrée dans le temps et internalisée

Bilan coûts/avantages

Investissement d'au moins 140 M€ sur les trois années de déploiement de la réforme

- **Dépenses d'investissement concentrées sur la seule année de transition** (83 M€ prévus sur la seule année 2017 *avant le report*)
- **Près de 80 % de l'investissement concentrés sur 3 postes**
 - Temps de formation des agents de la DGFIP
 - Charges de maîtrise d'œuvre informatique
 - Charges de pilotage et de maîtrise d'ouvrage
- **Internalisation de la moitié des dépenses d'investissement** (c'est-à-dire réalisation directe par les effectifs de la DGFIP, renforcés pour l'année 2017 afin de tenir compte du surcroît d'activité anticipé)
- **Coûts de fonctionnement liés au fonctionnement informatique** (14 M€/an anticipés)

Coût du projet PAS pour la DGFIP (prévision de mai 2017, avant le report)



Source : Mission d'après étude MAREVA actualisée par la DGFIP en mai 2017.

Introduction

Bilan coûts / avantages positif

État d'avancement et enjeux de maîtrise des risques

15 propositions de la mission

Conclusion

Annexes

Quatre zones de risques potentiels à l'été 2017, que l'année de report doit permettre de maîtriser d'ici au 1^{er} janvier 2019

État de préparation et maîtrise des risques à l'été 2017



Capacité de l'administration fiscale à déployer la réforme



Infrastructure informatique sous-jacente au PAS



Réception de la réforme par les contribuables et acceptabilité pour les collecteurs



Enjeu de mobilisation des acteurs dans un calendrier contraint



Capacité de l'administration fiscale à déployer la réforme : une préparation globale de la DGFIP d'un bon niveau

État de préparation et maîtrise des risques à l'été 2017

Chantiers déjà lancés qui ne soulèvent pas d'inquiétude particulière



Unanimité des interlocuteurs sur la qualité de la gouvernance du projet PAS et des discussions techniques engagées, et ce malgré le calendrier initial fixé au projet



Solidité de l'arsenal juridique déployé par la DLF, même si certaines dispositions apparaissent parfois particulièrement complexes et nécessitent des précisions



Suspension de la publication des instructions fiscales applicables au PAS, notamment concernant l'année de transition (précision du périmètre des revenus exceptionnels, etc.), et de la formalisation des règles de gestion



Robustesse des multiples chantiers informatiques portés en propre par la DGFIP, qui a l'habitude de mener des chantiers d'ampleur

- Travaux lourds nécessitant des interactions entre les sphères particuliers et professionnels
- Interface pour l'utilisateur et l'agent (« GestPas »)
- Etat-payeur (applicatifs PAY, ETR, PEZ)

Chantiers qui restent à déployer, dont les bases sont déjà établies



Communication et information des contribuables, avec différentes phases prévues

- Plan de communication institutionnelle
- Nombreux supports d'information



Suspension du plan de communication après la première phase conduite au printemps 2017



Information et support pour les collecteurs

- Maintenance et animation d'une gouvernance qui inclut l'ensemble des collecteurs jusqu'au déploiement
- Déploiement de l'ensemble du dispositif d'assistance (sachant qu'il est déjà en pratique activé en lien avec le déploiement de la DSN phase 3)



Organisation interne de la DGFIP

- Mise à disposition prévue des outils informatiques et des circulaires d'information sur les règles applicables
- Plan de formation des agents de la DGFIP



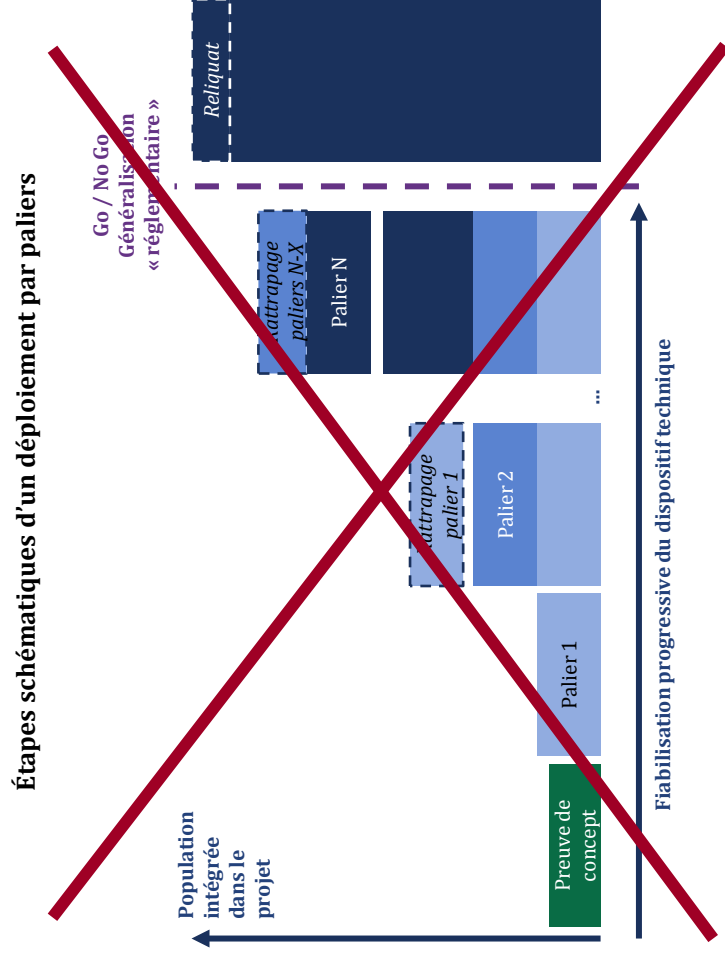
Suspension des formations des agents des SIE au mois de juin, après la formation de 21 900 agents chargés de la fiscalité des particuliers au premier semestre

Le report du PAS a conduit à la suspension de plusieurs chantiers prévus par la DGFIP

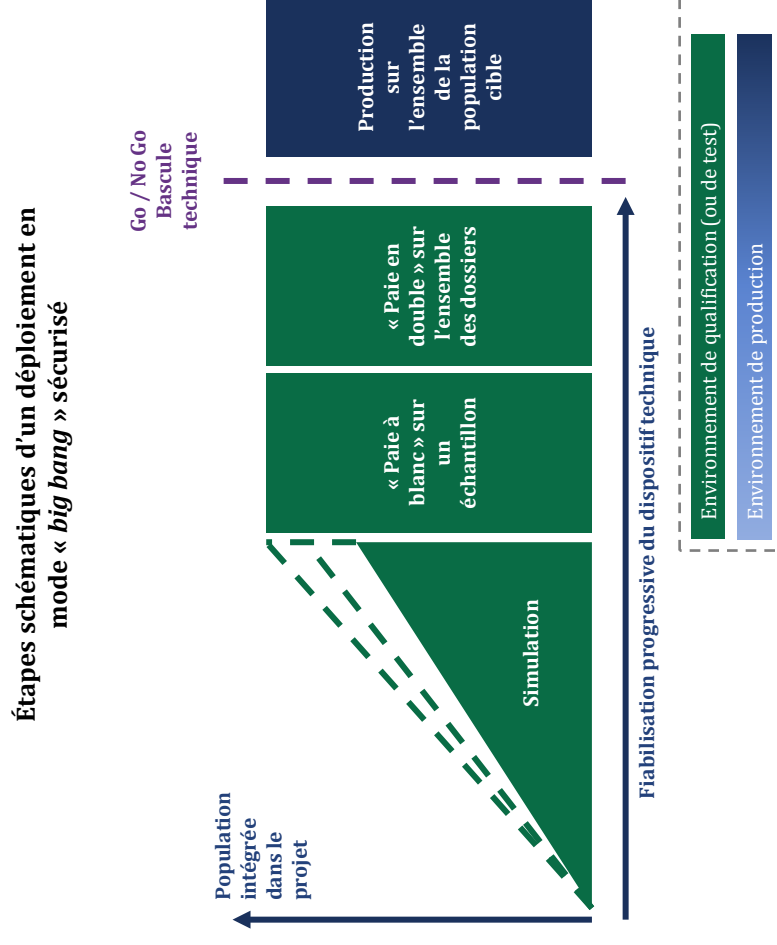
Maîtrise des risques informatiques (1/3) : enjeux liés à un déploiement de type « big bang »

État de préparation et maîtrise des risques à l'été 2017

En principe, sécurité technique accrue avec une montée en charge progressive par paliers



Incontournable déploiement en mode « big bang » du fait du cadre juridique (égalité devant l'impôt)



Source : Mission d'après rapport d'audit de la DINSIC sur la mise en œuvre du PAS (27 juin 2017).

Le report du PAS donne le temps de sécuriser la bascule des systèmes de paie

Maîtrise des risques informatiques (2/3) : faible niveau de risque du système DSN

État de préparation et maîtrise des risques à l'été 2017

Insertion du traitement du PAS dans l'infrastructure bien connue de la DSN



Modification marginale de la nouvelle version de la norme DSN (insertion de quelques informations nouvelles : taux de prélèvement et montant de PAS essentiellement), sachant que le PAS doit toutefois s'inscrire dans une 3^{ème} phase de la DSN dont la généralisation est en cours en 2017



Insertion du PAS dans l'infrastructure technologique de la DSN, constituant une évolution informatique d'ampleur limitée pour les éditeurs de logiciels et les entreprises

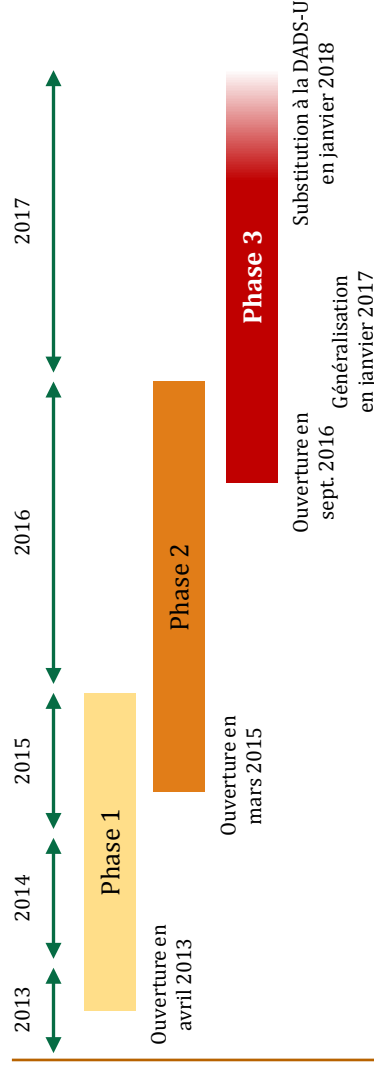


Appui sur l'expérience et le savoir faire du GIP-MDS, qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de la DSN

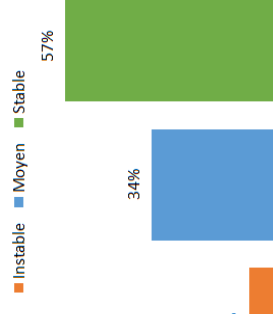


Bénéfice du niveau de fiabilisation des identifiants acquis grâce à la DSN (qualité de l'identification des individus dans le SNGI désormais supérieure à 99 %)

Contexte de généralisation de la phase 3 de la DSN au cours de l'année 2017



« Quel est selon vous le degré de stabilisation de la DSN à ce jour ? » (juin 2017)



Source : Enquête réalisée par le GIP-MDS en juin 2017, adressée à plus de 10 000 entreprises et tiers-déclarants, avec un taux de réponse de près de 10 % (975 réponses).

Le report du PAS permet de lisser la charge pour les entreprises et tiers-déclarants

Maîtrise des risques informatiques (3/3) : niveaux de risque hétérogènes pour le système PASRAU

État de préparation et maîtrise des risques à l'été 2017



Déclaration PASRAU conçue pour les revenus imposables versés par des tiers hors DSN



Appui sur l'expérience du système déclaratif DSN (norme technique au formalisme très proche et cinématique similaire), avec un contenu simplifié (destinataire unique des informations : DGFIP)



Mobilisation du GIP-MDS via une convention de partenariat avec la DGFIP



Enjeux de volumétrie circonscrits à quelques tiers collecteurs PASRAU

- Quelques acteurs de dimension majeure comme l'État-employeur (2,4 M de civils, 240 000 militaires, 100 000 gendarmes), la CNAM-TS (5,6 M d'assurés bénéficiant d'indemnités journalières en 2015), l'AGIRC-ARRCO (18,6 M de pensionnés), la CNAV ou Pôle emploi (2,6 M d'allocataires chaque mois)
- Dans l'ensemble, pas plus de 100 000 entités (environ 1000 organismes versant des prestations sociales imposables et 72 000 budgets incluant des frais de personnel dans les CT, les EP et EPS)

Diversité des collecteurs concernés dans un calendrier initialement contraint



Contraintes du calendrier initial (avant report)

- Conception au S1 2016
- Tests informatiques entre juin et septembre 2017
- Plateforme de production en octobre 2017



Marges de manœuvre réduites pour s'assurer de la robustesse technique du système (contrairement à la DSN, que ses utilisateurs connaissent déjà, le système PASRAU est nouveau et implique de fait un temps d'adaptation difficile à évaluer)



Diversité des collecteurs concernés, avec des statuts, des volumes (en nombre de bénéficiaires et en montants financiers) et des revenus versés d'une grande hétérogénéité

- Employeurs publics (qui n'utilisent pas encore la DSN de la fonction publique) : FPE, FPT, FPH
 - Tiers verseurs de revenus de remplacement : organismes de la Sécurité sociale (CNAM-TS...), caisses de retraite, Pôle emploi et organismes complémentaires (assurances, mutuelles, ...)
- ⇒ *Nécessaire suivi de la montée en charge des collecteurs en termes de volume et de qualité des déclarations, afin qu'ils aient une maturité suffisante pour éviter des anomalies massives lors de la mise en place au 1^{er} janvier*

Le report du PAS permet de sécuriser l'appropriation du système PASRAU par l'ensemble des collecteurs concernés

État d'avancement des principaux collecteurs PASRAU à l'été 2017 en vue d'un déploiement au 1^{er} janvier 2019

État de préparation et maîtrise des risques à l'été 2017

Type de collecteurs	Organisme	Indice de la DINSIC* (avant report)	Appréciation générale de l'état de préparation par la mission (après report)
État	DGFIP	3,0	Bon niveau de préparation
	Ministère de la Défense	2,5	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	Gendarmerie	2,5	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	Établissements publics en paie à façon** (via la DGFIP)	-	Bon niveau de préparation
	Établissements publics locaux d'enseignement	3,7	Vigilance à maintenir
	Établissements publics hors paie à façon**	-	Vigilance à maintenir
Autres employeurs publics	Fonction publique territoriale	-	Vigilance à maintenir
	Fonction publique hospitalière	-	Vigilance à maintenir
Caisses de retraite	CNAV	1,3	Très bon niveau de préparation
	Service des retraites de l'État (SRE)	1,3	Très bon niveau de préparation
	AGIRC-ARRCO	2,2	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	RSI	5,5	Vigilance accrue
	MSA	1,7	Bon niveau de préparation
	Caisses gérées par la CDC	1,7	Bon niveau de préparation
	CNAM-TS	3,0	Vigilance accrue
	Pôle Emploi	0,8	Très bon niveau de préparation
	Institutions de prévoyance	-	Niveau de préparation insuffisant
	Compagnies d'assurance Mutuelles	5,0	Niveau de préparation insuffisant

Source : Mission d'après audit DINSIC (juin 2017) et entretiens réalisés avec les collecteurs. * L'indice de risque synthétique reflète la somme des risques informatiques et fonctionnels, sur la base d'éléments factuels rassemblés par la DINSIC de sorte à comparer les risques entre collecteurs (les couleurs ont été ajoutées par la mission : verte lorsque l'indice est inférieur à 2, orange lorsqu'il est inférieur à 3 et rouge au-dessus). ** Prestation de mise à disposition de sa chaîne de paie par l'État au profit d'autres personnalités morales (par exemple les universités).

Imbrications des risques liés à la réception de la réforme par les contribuables et aux difficultés anticipées par les collecteurs

État de préparation et maîtrise des risques à l'été 2017



Difficultés à attendre dans la réception de la réforme par les contribuables



Préoccupations liées à la confidentialité et au rôle du collecteur en matière de PAS

⇒ *Arsenal de protection suffisant selon le juge constitutionnel et dont la crédibilité est confirmée par le test usagers*



Risque d'incompréhension de la différence nouvelle entre année de prélèvement et année de régularisation

- Taux de prélèvement non « temporaire »
- Maintien d'une déclaration annuelle de revenus
- Décalage nouveau entre le prélèvement et la restitution des réductions et crédits d'impôt (RI-CI)



Risques de « sur-prélèvements » (régularisés en N+1)

- Absence de prise en compte des RI-CI dans le taux
- Application du taux neutre « par défaut »



Complexité particulière de certains dispositifs (et des sanctions associées), qui pourrait s'avérer dissuasive dans leur utilisation

- Acompte complémentaire au taux neutre choisi
- Encadrement du dispositif de modulation à la baisse



Difficultés déjà anticipées par les collecteurs dans la mise en place du PAS



Identification de certaines modalités et règles de gestion peu lisibles

- Délais dans l'ajustement du taux du contribuable après sa demande de modulation ou sa déclaration d'un événement de vie
- Application du taux neutre « par défaut » lorsque le collecteur ne dispose pas du taux envoyé par l'administration fiscale
- Application du PAS aux seuls deux premiers mois des indemnités journalières (IJ) maladie subrogées



Conséquence concrète pour les employeurs en termes de temps passé dans la mise en place de la réforme

- Former les agents gestionnaires de la paie à ces spécificités
- Contrôler les erreurs potentielles dans les processus de paie
- Répondre aux questions des salariés

Le report du PAS permet de vérifier la lisibilité et l'utilité de l'ensemble des modalités et règles de gestion retenues

Risque fort d'attentisme et de démobilitation des acteurs

État de préparation et maîtrise des risques à l'été 2017



Nécessaire remobilisation dès l'automne 2017 pour tenir la nouvelle échéance

- Clarifier officiellement la « question » de la mise en œuvre de la réforme
- Organiser une véritable communication gouvernementale sur le sujet (communiqué en Conseil des ministres, communication des ministres, etc.)
- Clarifier publiquement les derniers points qui restent à trancher, remobiliser les services déconcentrés de la DGFIP ainsi que les collecteurs et éditeurs avec un calendrier séquencé jusqu'à la date de la mise en œuvre

Attentisme des parties prenantes de la réforme après l'annonce du report au 1^{er} janvier 2019

- Un attentisme manifeste depuis la campagne présidentielle



Toutes les parties prenantes formulent des interrogations sur le devenir réel de la réforme :

- Collecteurs
- Editeurs de logiciels
- OP et OS
- Administrations



Cet attentisme se traduit concrètement par une **démobilisation des acteurs et une re-priorisation de leurs chantiers** et plans de charge (avec une dé-priorisation du PAS)

Introduction

Bilan coûts / avantages positif

État d'avancement et enjeux de maîtrise des risques

15 propositions de la mission

Conclusions

Annexes

Mettre à profit l'année de report pour simplifier la mise en œuvre et améliorer l'acceptabilité de la réforme

Propositions

1

Conforter l'intérêt du prélèvement à la source pour les contribuables

Contribuables



2

Alléger les modalités et règles de gestion pour les collecteurs, notamment les entreprises

Collecteurs





3

Sécuriser le déploiement de la réforme dans son nouveau calendrier



Liste des propositions de la mission

Axe	N°	Proposition
 <p>1. Conforter l'intérêt du prélevement à la source pour les contribuables</p>	1	Donner la possibilité aux collecteurs de pouvoir appliquer le taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu grâce au développement d'un module d'appel de taux réactif
	2	Faciliter l'utilisation des dispositifs à destination des contribuables , tant en matière de modulation que d'acompte complémentaire (en cas de taux neutre choisi) - allègement des sanctions, accompagnement...
	3	Étudier, indépendamment de la réforme du PAS, les moyens de rendre l'accompagnement financier du crédit d'impôt – services à la personne (CI-SAP) le plus contemporain possible , tout en maîtrisant les enjeux budgétaires et économiques associés
 <p>2. Alléger les modalités et règles de gestion pour les collecteurs</p>	4	Appliquer la grille de taux mensuelle sur les salaires , indépendamment de la période de travail. Pour les revenus de remplacement, conserver la possibilité d'appliquer une grille proratisée en fonction de la période de versement (<i>infra</i> comme <i>supra</i> -mensuelle)
	5	Permettre la restitution la plus rapide par l'administration fiscale, aux patients souffrant d'affections de longue durée (ALD) , du montant de PAS prélevé par leur employeur sur les indemnités journalières maladie subrogées
	6	Mettre en cohérence le PAS des gérants de l'article 62 du code général des impôts (CGI) avec leur traitement social en tant que non-salariés (PAS sous forme d'acomptes contemporains, comme pour les travailleurs indépendants)
	7	Intégrer le PAS dans les projets de modernisation informatique du centre CESU, en vue d'une application aux salariés de particuliers-employeurs via une « plateforme tout en un » (à l'image de ce qui est prévu pour PA)EMPL01). Encourager la dématérialisation progressive du dispositif de CESU
	8	Promouvoir le titre emploi service entreprises (TESE) auprès des entreprises hors DSN éligibles
	9	Alléger les sanctions sur les petites entreprises et consacrer un « droit à l'erreur » en matière de retenue à la source.
 <p>3. Sécuriser le déploiement de la réforme dans son nouveau calendrier</p>	10	Renforcer le dispositif d'accompagnement des employeurs dans la préparation et le déploiement de la réforme (courrier postal d'information, kit de démarrage dématérialisé, réunions à l'initiative des DDFIP, supports de communication...)
	11	Organiser tout au long de l'année 2018 une campagne large d'information et de communication auprès des contribuables , et s'assurer de la capacité de l'administration fiscale à répondre à leurs interrogations
	12	Prolonger et élargir les pilotes informatiques en 2018. Organiser une entrée cadencée dans la déclaration PASRAU pour les collecteurs concernés
	13	Mettre en place une préfiguration « à blanc » du PAS à l'automne 2018 , afin d'utiliser le bulletin de paie de chaque salarié comme vecteur d'information sur la réforme
	14	Créer une « charte des éditeurs du PAS » pour valoriser le rôle et les bonnes pratiques des éditeurs de logiciels
15	Clarifier l'articulation de la déclaration PASRAU avec le projet de DSN pour la fonction publique , afin de ne pas mettre en risque le déploiement du PAS au 1er janvier 2019	

Permettre l'application du taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu



Difficultés pour les contribuables, qui inquiètent au moins autant les collecteurs

- Fondement de la difficulté : cinématique actuelle des échanges avec l'administration fiscale sur une base mensuelle le collecteur ne pourra récupérer le taux personnalisé du contribuable avant un délai incompressible et devra, par défaut, appliquer la grille de taux neutre
- **Risques**
 - Sur-prélèvements (sachant que la régularisation n'intervient qu'en année N+1), notamment pour des contribuables non imposables
 - Sous-prélèvements sur les IJ non subrogées (selon la CNAM-TS, 42 % se verront appliquer un taux nul)
 - Illisibilité pour les contribuables qui se verront appliquer un taux neutre « non choisi »
 - Crainte de nombreux employeurs de voir leurs salariés les interroger

- **Pas d'estimation des volumes concernés à ce jour** (ni du nombre de contribuables, ni des enjeux financiers)

- **Premier élément de réponse** adopté par amendement : pour les contrats de 2 mois ou à durée indéterminée, abattement d'un demi-SMIC du revenu imposable et absence de proratisation du taux appliqué (en cas de taux neutre)

Proposition n° 1 de la mission

- **Donner la possibilité aux collecteurs de pouvoir appliquer le taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu grâce au développement d'un module d'appel de taux réactif**
- **Concrètement** : les données à saisir dans le module par le collecteur seraient uniquement constituées des données d'état civil dont il souhaite appeler le taux. Le fichier serait transmis à la DGFIP par le GIP-MDS et, sous un délai le plus rapide possible (maximum 5 jours selon les premières estimations), l'administration renverrait au collecteur les taux des individus appelés, sous un format directement injectable dans les logiciels de paie
- **Modalités de mise en œuvre**
 - Développement d'un module sur une cinématique simplifiée des déclarations DSN-PASRAU, qui pourrait être utilisé par le collecteur selon le mode de transmission le plus adapté à sa situation (EFI, dépôt, API)
 - Pas d'obligation pour les collecteurs d'y recourir et encadrement des recours abusifs (son utilisation doit être limitée au début du contrat de travail ou aux cas de droits acquis au versement de revenus)

Faciliter l'utilisation des dispositifs conçus pour les contribuables



Effet potentiellement dissuasif de la complexité et des sanctions prévues pour certains dispositifs

- **Dispositif d'acompte complémentaire exigé en cas d'option pour le taux neutre**
 - Automatisation du calcul de l'acompte* qui ne couvre pas certaines situations particulières (comme le cas des multi-employeurs)
 - Sanction prévue lorsque l'acompte complémentaire est insuffisant, sans seuil de tolérance (les montants seraient faibles mais pourraient susciter des interrogations voire des crispations des contribuables)
- **Dispositif d'encadrement de la modulation à la baisse**
 - Automatisation de la condition d'entrée** qui n'enlève en rien la difficulté à anticiper précisément une baisse annuelle de revenus
 - Sanction prévue lorsque la condition d'entrée n'est pas respectée, sans seuil de tolérance (au-delà de la complexité de calcul, le principe-même de cette sanction a été contesté lors du test usagers)

* Module, dans l'application de gestion du PAS sur impots.gouv.fr pour déterminer simplement le montant complémentaire à verser (sur la base du revenu mensuel déclaré par le contribuable) en cas d'option pour le taux neutre.

** Automatisation, dans l'application de gestion du PAS, de la « condition d'entrée » dans le dispositif de modulation à la baisse (recours possible à la condition que la baisse anticipée du PAS pour l'année en cours soit supérieure à 200€ et à 10 % du montant du PAS sans modulation).

Proposition n° 2 de la mission

- **Faciliter l'utilisation des dispositifs à destination des contribuables, tant en matière de modulation que d'acompte complémentaire (en cas de taux neutre choisis)**
- **Déclinaison concrète**
 - **Accompagner davantage encore le contribuable qui choisit de recourir au taux neutre dans la détermination de son acompte complémentaire** (en enrichissant par exemple le simulateur de calcul en ligne des cas complexes comme ceux des multi-employeurs)
 - **Réduire le risque d'application de sanctions à l'encontre des contribuables de bonne foi** : à la fin de l'année civile, l'administration fiscale pourrait par exemple accepter le versement, par les contribuables de bonne foi ayant sous-estimé le montant de leurs acomptes complémentaires ou surestimé la baisse de leurs revenus, d'un acompte exceptionnel visant à régulariser leur situation
 - **Simplifier le régime des sanctions applicables aux contribuables en cas de modulation induite à la baisse** (sans remettre en cause le principe d'une « condition d'entrée » ni son contrôle automatisé dans l'application de gestion en ligne)

Ouvrir une réflexion sur la contemporanéité du CI-SAP, qui n’a toutefois pas besoin d’être synchronisée avec la réforme du PAS



Enjeu d’acceptabilité par les contribuables de l’avance de trésorerie qu’ils accordent

- **Absence de contemporanéité dans le traitement des crédits et réductions d’impôt, qui resteront régularisés en N+1, à l’été**
⇒ Enjeu de pédagogie sur cet aspect de la réforme auprès des contribuables qui sont habitués à voir leur IR et les RI-CI associés traités en même temps, et de changement de leurs habitudes de gestion de trésorerie (notamment pour les contribuables mensualisés)
- **Réponses apportées à ce jour**
 - Premier élément de réponse par le dispositif qui applique un taux nul aux contribuables qui n’étaient pas imposables en N-2 et N-1 en tenant compte des RI-CI, sous condition de ressources (disposition déjà prévue en PLF 2017)
 - Deuxième élément de réponse apporté par l’acompte de 30 % pour le CI pour services à la personne-garde d’enfants dès le mois de février (amendement LFI 2017 compte tenu du secteur économique concerné)

Proposition n° 3 de la mission

- **Étudier, indépendamment de la mise en place du PAS, comment rendre l’accompagnement financier du CI-SAP le plus contemporain possible, tout en maîtrisant les enjeux budgétaires et économiques associés**
- **Difficultés budgétaires et techniques sérieuses**
 - Coût *one off* de 6 Mds€ (lissage ou rationalisation possibles, mais à expertiser)
 - Nombreuses options concernant l’outil lui-même (conserver un outil fiscal, à intégrer dans le taux ou à transformer en restitution au fil des dépenses éligibles déclarées à l’administration fiscale ? Le transformer en allègements de charges et/ou aides directes ? etc.), avec anticipation fine pour les différents publics bénéficiaires
 - Implications en termes d’organisation pour les acteurs, notamment pour le centre CESU
- **En tout état de cause, la mission écarte un schéma de préfinancement du CI-SAP**
 - Enjeu budgétaire en comptabilité nationale
 - Coûts de gestion inévitablement refacturés
 - Bénéfice prioritaire aux consommateurs qui passent par des prestataires (et non à l’emploi direct, sauf à ce que le centre CESU préfinance également)

Simplifier la règle prévue pour l'application de la grille de taux neutre en fonction de la période de versement des revenus



Complexité attachée à la règle de proratisation de la grille de taux neutre

- **Fondement de la difficulté** : le collecteur doit, pour déterminer le taux neutre à appliquer, identifier la base des revenus concernés et rapporter ces revenus à une grille de taux progressive
⇒ Selon le principe de « proratisation » du taux neutre, cette base est celle des revenus rattachés à la « période à laquelle se rapporte le versement », qui peut être horaire, quotidienne, hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle...
- **Risques** :
 - Pour les éditeurs de logiciels, difficulté d'implémentation dans les logiciels de paie
 - Pour les employeurs, difficulté à renseigner précisément la période concernée
 - Pour les contribuables, risques de sur-prélèvements en cas de taux neutre non choisi

- **Solution envisagée par l'administration à la date de la mission** : revenir sur ce principe au profit d'une application en fonction de la périodicité usuelle de versement (généralement le mois)

Proposition n° 4 de la mission

- **Appliquer la grille de taux mensuelle sur les salaires, indépendamment de la période de travail. Pour les revenus de remplacement, conserver la possibilité d'appliquer une grille proratisée en fonction de la période de versement (*infra* comme *supra*-mensuelle)**
- **Concrètement** :
 - Confirmer la solution envisagée par l'administration pour les employeurs (base mensuelle)
 - Maintenir l'application proratisée pour les tiers verseurs de revenus de remplacement qui ont déjà engagé des développements informatiques sur cette base*
- **Nota bene** : les difficultés liées à l'application du taux neutre seront d'autant plus atténuées que les cas d'application du taux neutre par défaut seront réduits (cf. proposition n° 1)

* Par exemple les indemnités journalières de l'assurance maladie, ou les rattrapages de pensions ou d'indemnités chômage sur une base *supra*-mensuelle.

Simplifier la règle de gestion en cas de subrogation des indemnités journalières maladie



Difficultés liées à l'application du PAS aux IJ maladies subrogées par les employeurs

- **Difficulté** : si le PAS est prélevé par l'organisme verseur du revenu, c'est-à-dire l'employeur en cas d'IJ subrogée, celui-ci doit être en capacité de déterminer la base imposable. Or le **secret médical fait obstacle à ce qu'il connaisse la situation de son employé**, notamment d'une éventuelle ALD qui rendait l'IJ maladie non imposable*
- ⇒ **Solution arbitrée en mars 2017** au niveau du SE Budget : soumettre les IJ subrogées des 2 premiers mois d'arrêt maladie au PAS, puis l'arrêter à partir du 3^e mois (arguments** : 85 % des IJ subrogées sont versées pour des arrêts < 2 mois et seulement 2 % de ces arrêts sont ceux d'assurés en ALD)

▪ Solution jugée insatisfaisante par l'ensemble des acteurs

- Trop complexe d'application selon les employeurs et les éditeurs de logiciel
- Difficile à expliquer aux contribuables concernés
- Enjeu budgétaire : 80 % du montant des IJ subrogées est lié aux arrêts > 2 mois (3,5 Mds€ sur 4,5)

* Les IJ maladie sont soumises à l'IR, sauf en cas d'ALD (la reconnaissance de l'ALD peut avoir lieu à tout moment pendant l'arrêt maladie et être applicable de façon rétroactive à l'intégralité de l'arrêt). Les IJ maternités sont systématiquement imposables sur l'ensemble de leur base. Les IJ versées pour des AT-MP sont imposables à 50 %, mais la détermination de la base ne pose pas de difficulté à l'employeur qui a connaissance de l'événement en question.

** Appuyés sur une étude CNAMTS 2016 sur les assurés du régime général pendant un an.

Proposition n° 5 de la mission

- **Permettre la restitution la plus rapide par l'administration fiscale, aux patients souffrant d'ALD, du montant de PAS prélevé par leur employeur sur les indemnités journalières maladie subrogées**
- **Avantages de cette option**
 - Elle préserve le principe du verseur-collecteur mais supprime la complexité de la règle des 2 mois
 - Elle préserve la lisibilité du PAS sur les IJ pour l'ensemble des contribuables
 - Elle organise un traitement spécifique pour les patients en ALD dont les IJ sont subrogées, en évitant la transmission d'une telle information médicale à l'employeur et en réduisant les régularisations N+1
- **Modalités de mise en œuvre**
 - Développement par la DGFIP d'une application *ad hoc* pour traiter ces demandes, en lien avec les informations communiquées par la CNAM-TS concernant le statut d'ALD (faisabilité à expertiser pour janvier 2019)
 - Nécessaire inscription de la transmission de l'information sur le statut d'ALD des contribuables à l'administration fiscale dans le cadre juridique applicable en matière de protection des données personnelles (saisine CNIL recommandée)

Trouver une solution praticable pour le cas des gérants relevant de l'article 62 du CGI

Propositions



Cas hybride des gérants majoritaires et associés de sociétés relevant de l'article 62 du CGI

- Fondement de la difficulté : si au plan social, ces dirigeants ont la qualité de non-salariés (rémunérations non incluses dans le périmètre DSN), ils sont fiscalement assimilés à des salariés
- **Solutions envisagées complexes pour les contribuables**
 - Déclarer les revenus par la DSN ?
 - ⇒ *Réticences de certains dirigeants, sans compter que seuls 2/3 travaillent dans une entreprise comptant des salariés (et donc en DSN)*
 - Déclarer les revenus par la PASRAU ?
 - ⇒ *Exigence disproportionnée pour tous les gérants (ou leurs tiers déclarants)*
 - Déclarer les revenus par « acompte spontané », au mois le mois, sur leur compte fiscal particulier ?
 - ⇒ *Contraignant pour les contribuables et peu contrôlable par l'administration*
- **Enjeu** : environ 700 000 personnes concernées

Proposition n° 6 de la mission

- **Mettre en cohérence le PAS des gérants de l'article 62 du CGI avec leur traitement social en tant que non-salariés (PAS sous forme d'acomptes contemporains, comme pour les travailleurs indépendants)**
- **Modalité de mise en œuvre** : disposition fiscale dédiée

Sécuriser la mise en œuvre du PAS pour les particuliers-employeurs *via* les plateformes de titres simplifiés



Difficultés sérieuses malgré l'intermédiation des plateformes de titres simplifiés

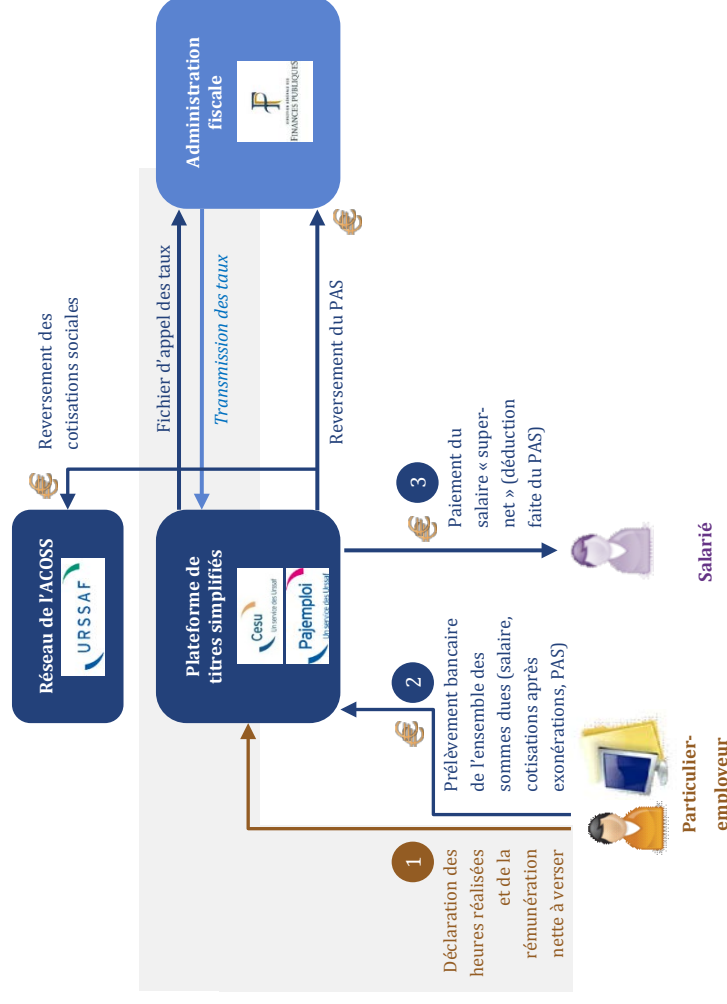
- **Difficultés à anticiper avec l'application de la réforme à un public très spécifique**
 - Nouvelle obligation de déclaration préalable au paiement (pour que le particulier-employeur verse le « super-net » au salarié et se voit prélever du PAS par l'URSSAF), ce qui implique un changement dans les pratiques des utilisateurs des titres simplifiés
 - Absence de solution satisfaisante pour le CESU papier (taux de dématérialisation qui n'atteint que 2/3 pour le CESU* : 700 000 particuliers-employeurs déclarent par un volet social papier)
 - Implications potentielles sur la relation employeur-salarié
- **Niveau de préparation des plateformes de titres simplifiés**

- Pas d'inquiétude concernant le dispositif PAJEMPLOI (900 000 parents-employeurs et 300 000 ass mat)
- Interrogations fortes concernant le dispositif CESU (1,3M de particuliers-employeurs, avec un âge moyen de 62 ans)

* Taux de dématérialisation atteignant 99,9 % en juin 2017 pour PAJEMPLOI.

Proposition n° 7 de la mission

- **Intégrer le PAS dans les projets de modernisation informatique du centre CESU, en vue d'une application aux salariés de particuliers-employeurs *via* une « plateforme tout en 1 » (à l'image de ce qui est prévu pour PAJEMPLOI). Encourager la dématérialisation progressive du dispositif de CESU.**



S'assurer que toutes les entreprises sont bien dotées d'un vecteur déclaratif au 1^{er} janvier 2019

Situation des entreprises dites « orphelines », sans tiers-déclarant ni DSN en propre

- **Fondement de la difficulté** : en juin 2017, taux de déploiement de la DSN estimé à 95 % de la cible (1,5 million d'unités légales)
⇒ Les entreprises qui resteraient hors DSN d'ici au 1^{er} janvier 2019 n'auront pas de vecteur déclaratif pour traiter le PAS
- **Enjeu** : entre 75 000 et 150 000 TPE et associations selon les estimations indiquées à la mission, mais qui sont des estimations hautes



Proposition n° 8 de la mission

- **Promouvoir le titre emploi service entreprise (TESE) auprès des entreprises hors DSN éligibles**
- **Concrètement** : l'URSSAF est chargée, pour les employeurs qui utilisent le TESE ou le CEA, d'établir les formalités et déclarations auxquelles la DSN se substitue
- **Modalités de mise en œuvre**
 - Identification précise des entreprises concernées
 - Promotion vers les seules entreprises « hors marché », pour les aider à s'acquitter de leurs obligations déclaratives en matière sociale et fiscale, et non la clientèle des tiers-déclarants pour la gestion de la paie (dans le souci d'éviter tout effet anti-concurrentiel sur ce marché)
 - Mise en capacité des centres TESE à gérer ce nouveau flux*

** Entre le T1 2016 et le T1 2017, le nombre d'employeurs qui utilisent le TESE a augmenté de 11 % (source : ACOSS). Le centre TESE de Paris cible un passage complet des entreprises utilisatrices à la DSN sur les éléments de paie de septembre 2017.*

Rassurer les entreprises sur l'application des sanctions, en particulier pendant la première année du PAS



Perception négative, par les entreprises, des sanctions prévues à leur rencontre

Pénalités fiscales applicables en cas de manquement du tiers collecteur

	Manquement à une obligation déclarative		Retard de paiement* voire rétention délibérée
Situation	Non-dépôt de la déclaration dans les délais prescrits	Omission ou inexacitude dans la déclaration	Absence ou retard de reversement de la retenue à la source
Base de calcul de la sanction	Sommes qui auraient dû être déclarées	Sommes inexactes ou omises	Sommes non versées
Taux applicable à un « premier niveau »	10 % du montant du PAS, avec un minimum de 500€	5 % du montant du PAS, avec un minimum de 500€	5 % du montant du PAS
Taux applicable à un « deuxième niveau » (dès lors qu'une forme d'intentionnalité apparaît)	40 % du montant du PAS (30 jours après la mise en demeure)	40 % du montant du PAS (en cas de manquement délibéré)	40 % du montant du PAS (en cas de manquement délibéré) 80 % du montant du PAS (en cas de manœuvre frauduleuse)

Source : Mission. * Pénalités dues en sus des intérêts de retard (0,4 % par mois des sommes non versées).

Proposition n° 9 de la mission

- **Alléger les sanctions sur les petites entreprises et consacrer un « droit à l'erreur » en matière de retenue à la source**
- **Déclinaison concrète**
 - Alléger la sanction minimale de 500 € par collecteur afin d'éviter la sanction disproportionnée des TPE
 - Etre clair sur l'application mesurée de la loi fiscale par les services fiscaux lors de l'année de mise en œuvre (notamment, ne pas sanctionner les retards de déclaration lorsque le collecteur signale la difficulté à l'administration)
 - Envisager, pendant la première année de mise en œuvre du PAS, le non-recouvrement des sanctions de faible montant
 - Consacrer un droit à l'erreur des collecteurs en matière de PAS, qui impliquerait de ne pas sanctionner un collecteur qui commet une erreur, de bonne foi et sans manquement délibéré, dans sa déclaration

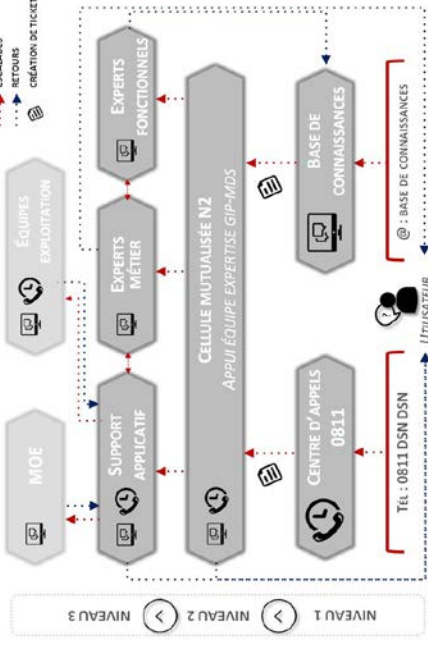
Mieux accompagner l'ensemble des collecteurs dans la préparation de la réforme



Fort besoin d'accompagnement des collecteurs en amont de la mise en place de la réforme

- **Besoin d'accompagnement formulé par tous les employeurs et collecteurs**
 - Attente identifiée dans l'étude Mazars : « *mettre en place un dispositif de support réactif et spécifique* »
- **Dispositif d'assistance prévu** : dispositif d'assistance de la DSN, reconnu pour sa qualité et enrichi par une capacité à répondre aux questions relatives à la réforme du PAS

Dispositif d'assistance pour les utilisateurs de la DSN



Source : GIP-MDS.

Lecture : la base de connaissance, consultable directement par l'utilisateur sur Internet, constitue pour le GIP-MDS l'un des volets du niveau 1, avec la plate-forme téléphonique.

Proposition n° 10 de la mission

- **Renforcer le dispositif d'accompagnement des employeurs dans la préparation et le déploiement de la réforme**
- **Déclinaison concrète**
 - Envoyer un **courrier postal** à l'ensemble des collecteurs au début du printemps 2018 pour leur rappeler leur rôle dans la collecte du PAS, les informer des étapes clés de la réforme et du dispositif d'assistance prévu par l'administration
 - Élaborer un « **kit de démarrage** » dématérialisé dédié au PAS qui comprendrait une description des étapes à suivre et des jalons calendaires, un document établissant les responsabilités respectives des employeurs et de l'administration, un répertoire des différents interlocuteurs de l'employeur selon ses interrogations, des cas pratiques illustrant des cas complexes de gestion, des outils de communication ;
 - Mobiliser les **relais professionnels locaux**, à l'initiative des DDFiP et en particulier à destination des employeurs publics, pour favoriser l'anticipation et le partage des bonnes pratiques

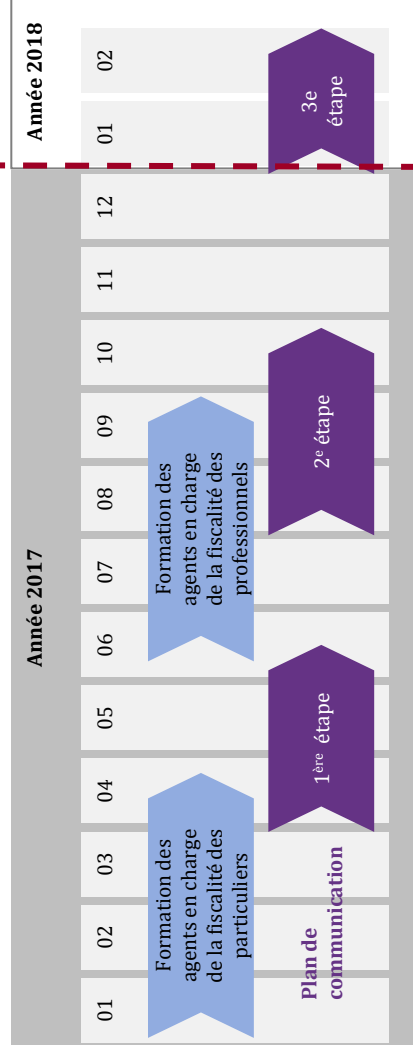
Communiquer largement sur la réforme auprès des contribuables tout au long de l'année 2018



Importance de l'information et de la communication auprès des contribuables

- **Besoin d'information des contribuables** : état des lieux à la date de la mission (été 2017)
 - Bilan de la première étape du plan de communication menée au printemps 2017 : des effets positifs mais déjà largement estompés, sachant que la familiarité avec le fonctionnement de l'IR est un des leviers de l'acceptation de la réforme et que cette dernière suscite encore de nombreuses questions (étude BVA)
 - Enjeu au vu du poids des charges anticipées par les collecteurs (étude Mazars)

Plans de communication et de formation des agents de la DGFIP (tels que prévus avant le report)



Entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier

Proposition n° 11 de la mission

- **Organiser tout au long de l'année 2018 une campagne large d'information et de communication auprès des contribuables, et s'assurer de la capacité de l'administration fiscale à répondre à leurs interrogations**
- **Déclinaison concrète**
 - Insister sur les messages clés, aisément compréhensibles et concrets, sans pour autant passer sous silence les sujets susceptibles d'être mal compris
 - Renouveler la première phase du plan de communication en 2018 et adopter un cadencement adapté aux temps forts de l'IR (campagne déclarative au printemps et envoi des avis d'impôt à l'été)
 - Ouvrir, dès le printemps 2018, l'accès à l'application dédiée à la gestion du PAS sur impots.gouv.fr pour que les particuliers puissent se familiariser
 - Renouveler et poursuivre le plan de formation des agents de la DGFIP
 - Mettre en place la gratuité du numéro d'assistance de l'administration fiscale pendant une année à partir d'août 2018 et prévoir des « solutions de débordement » en cas d'afflux des appels

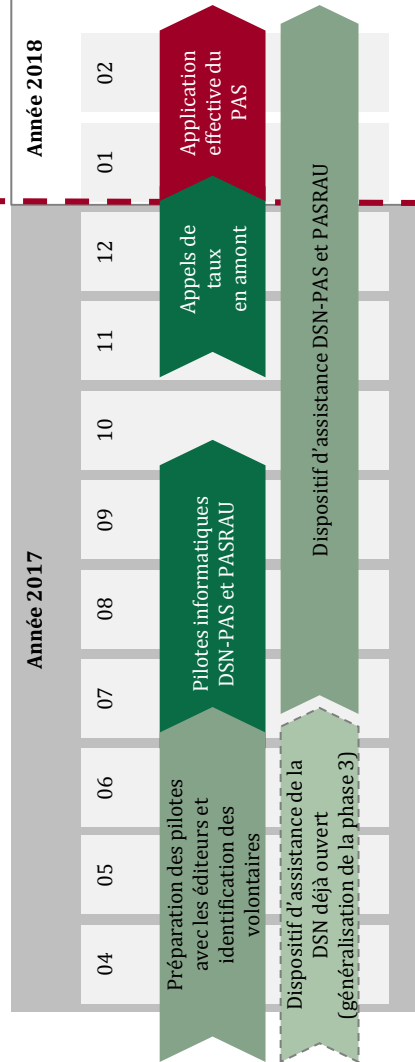
Sécuriser la robustesse technique des systèmes déclaratifs DSN-PAS et PASRAU



Opportunité de l'année 2018 pour sécuriser davantage encore les dispositifs techniques

- Premiers résultats des pilotes informatiques ouverts, comme prévu, début juillet 2017
 - Nombre de participants à la fin de l'été : environ 200 entreprises sur le pilote DSN-PAS et 250 collecteurs sur le pilote PASRAU
 - Aucune anomalie majeure mais des incidents qui renseignent sur les pistes d'amélioration technique
- ⇒ *Déroulement des pilotes encore en cours à la date de la mission*
- ⇒ *Année de report : opportunité pour renforcer la robustesse des logiciels et limiter les risques de défaillance au 1^{er} janvier 2019*

Calendrier de déploiement informatique de la réforme (tels que prévus avant le report)



Entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier

Proposition n° 12 de la mission

- Prolonger et élargir les pilotes informatiques en 2018. Organiser une entrée cadencée dans la déclaration PASRAU pour les collecteurs concernés
 - Déclinaison concrète
 - Pour les collecteurs en DSN : prolonger, au-delà de décembre 2017 et jusqu'au printemps 2018, le pilote réalisé sur une plateforme de test, afin d'inclure les éditeurs qui n'ont pas participé au pilote de l'été 2017 et d'assurer une représentativité des collecteurs participant
 - Pour les collecteurs PASRAU : prolonger, à partir d'octobre 2017 sur la plateforme de production, le pilote sur l'ensemble de l'année 2018 (afin de tenir compte des calendriers spécifiques de certains collecteurs qui ne seront pas prêts avant fin 2018)
- ⇒ Assurer un dispositif d'assistance renforcé du GIP-MDS et de la DGFiP à ces deux pilotes
- Pour les collecteurs PASRAU : organiser une entrée progressive sur la plateforme de production au fil de l'année 2018, afin de s'assurer du bon fonctionnement au sein de chaque collecteur et de lisser la charge pour les éditeurs
- ⇒ Pas d'assistance spécifique du GIP-MDS mais potentiellement des échéances cadencées et obligatoires selon les collecteurs

Proposer une préfiguration « à blanc » à l'automne 2018 pour les employeurs qui le souhaiteraient



Opportunité de l'année 2018 pour anticiper les questions des salariés

- **Retour d'expérience du passage à l'euro**
- **Objectifs**
 - Sensibiliser les salariés sur la réforme en utilisant le vecteur d'information le plus concret et marquant, à savoir le bulletin de salaire
 - Anticiper les interrogations des salariés
 - Lisser la charge liée à la réponse à ces interrogations, tant pour les employeurs que pour l'administration fiscale, avant l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier

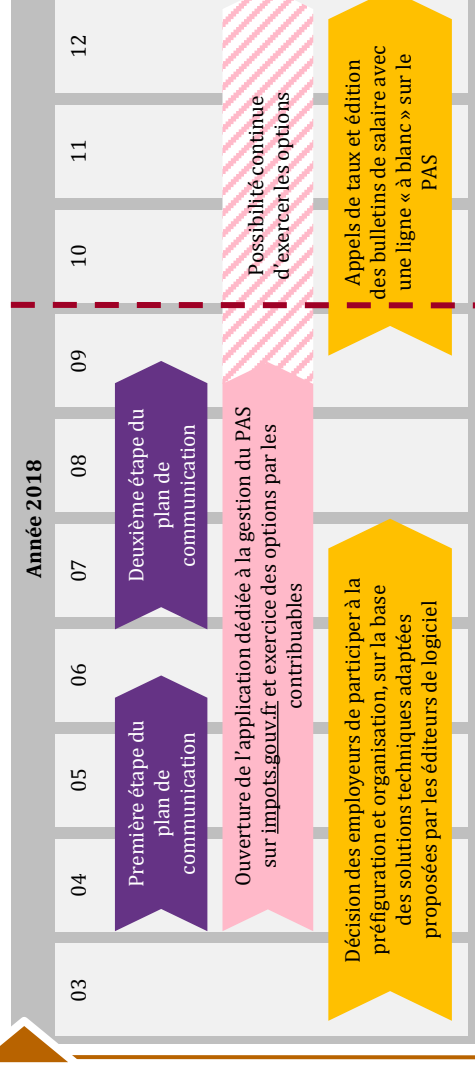
Intérêt exprimé par l'ensemble des interlocuteurs

- Employeurs publics et privés
- Editeurs de logiciels (dont certains avaient déjà prévu de proposer ce genre de préfiguration à leurs clients)
- Pouvoirs publics

Proposition n° 13 de la mission

- **Mettre en place une préfiguration « à blanc » du PAS à l'automne 2018 sur les bulletins de salaire**
- **Modalités de mise en œuvre**
 - Concrètement, ajout d'une ligne « salaire net du PAS »
 - Techniquement, accompagnement des éditeurs
 - Juridiquement, absence d'obligation de participation des employeurs mais nécessaire exercice des « options » sur les taux par les contribuables en amont (modification législative en ce sens)

Calendrier de la préfiguration à blanc proposée par la mission



Début de l'application « à blanc » des taux sur les bulletins de salaire

Impliquer le plus possible les éditeurs de logiciels qui accompagnent les collecteurs



Rôle déterminant des éditeurs de logiciels dans la préparation de la réforme

- **Fondement de la difficulté** : si quelques éditeurs représentent l'essentiel du marché et sont d'ores et déjà très impliqués dans la préparation de la réforme, d'autres (plus petits ou spécialisés sur certains secteurs) le sont moins
- **Examen de l'opportunité et de la faisabilité de plusieurs pistes visant à renforcer l'engagement des éditeurs de logiciels dans le déploiement de la réforme**
 - Suggestion d'une généralisation du mode d'échange automatisé dit « *machine to machine* » dans les logiciels de paie
 - ⇒ *mode qui ne s'avère pas toujours adapté aux entités de petite dimension*
 - Idée d'une certification ou d'une labellisation des logiciels de paie en fonction de leur capacité à traiter le PAS
 - ⇒ *projet vain du fait des mises à jour fréquentes de logiciels*
 - Piste d'une obligation de participation aux exercices de pilotes informatiques ou préfiguration à blanc
 - ⇒ *risque d'une obligation disproportionnée au regard des objectifs*

Proposition n° 14 de la mission

- **Créer une « charte des éditeurs du PAS » pour valoriser le rôle et les bonnes pratiques des éditeurs de logiciels**
- **Concrètement** :
 - Les éditeurs de logiciels seraient invités à signer cette charte, établie par l'administration fiscale avec l'aide du GIP-MDS dès le début de l'année 2018, sous réserve d'en respecter les engagements, tels que
 - la robustesse technique des logiciels proposés, vérifiée par la participation aux pilotes
 - la disponibilité et la qualité de l'assistance fournie dans le déploiement du PAS
 - la garantie de pouvoir participer à la préfiguration à blanc
 - Les pouvoirs publics s'engagent à valoriser fortement et publiquement les éditeurs signataires

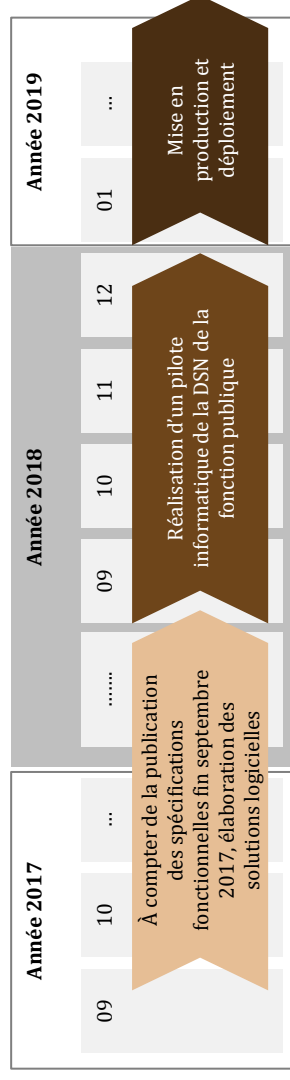
Articuler les échéances envisagées pour le déploiement de la DSN dans la fonction publique avec celles du PAS



Risques liés au calendrier envisagé à ce stade pour le déploiement de la DSN dans la fonction publique

- **Fondement de la difficulté** : incompréhension d'un grand nombre d'employeurs publics rencontrés par la mission face à l'absence d'articulation officielle entre :
 - l'obligation de recours à la DSN pour les employeurs publics, au plus tard le 1^{er} janvier 2020 (prévue par l'ordonnance du 18 juin 2015)
 - le passage nécessaire par la déclaration PASRAU (sorte de « phase 0 » de la DSN dans la fonction publique) pour traiter le PAS, désormais au 1^{er} janvier 2019
- ⇒ *Souhait de certains employeurs publics de se dispenser de PASRAU et d'adopter directement la DSN de la fonction publique*

Calendrier exposé à la mission pour le déploiement informatique de la DSN dans la fonction publique



Proposition n° 15 de la mission

- **Clarifier l'articulation de la déclaration PASRAU avec le projet de DSN pour la fonction publique, afin de ne pas mettre en risque le déploiement du PAS au 1^{er} janvier 2019**
- **Concrètement**
 - Clarifier les échéances à venir et les diffuser auprès de l'ensemble des parties concernées (et non seulement au sein de la FPE ou des éditeurs de logiciels spécialisés)
 - Articuler impérativement ces échéances avec celles du PAS
 - Alerter les participants au pilote de la DSN de la fonction publique sur les risques de s'exonérer de PASRAU et prévoir une solution qui garantisse leur capacité à collecter le PAS au 1^{er} janvier 2019 (cette capacité ne pouvant être assurée sans aléa par la future DSN-FP dès le 1^{er} janvier 2019)

Introduction

Bilan coûts / avantages positif

État d'avancement et enjeux de maîtrise des risques

15 propositions de la mission

Conclusion

Annexes

Des propositions de la mission pour sécuriser la mise en œuvre du PAS au 1^{er} janvier 2019

Conclusion



Des propositions dont la mise en œuvre est accessible et ne remet pas en cause les fondements de la réforme

Contribuables



Des propositions qui, en contrepartie d'un coût modéré pour l'État, allègeraient la charge pour les entreprises

Collecteurs



Des propositions qui permettraient de relancer une dynamique cadencée dans un calendrier méthodique



Alléger la charge globale pour les employeurs en contrepartie d'un surcoût modéré pour les pouvoirs publics

Conclusion

Contribution de certaines propositions de la mission à l'allègement des charges des collecteurs

- **Effets bénéfiques à attendre de plusieurs propositions**
 - Simplification des règles de gestion (*propositions n° 4, 5 et 6*), qui limitera les coûts de développement informatique, le temps passé au paramétrage utilisateur ainsi que les contrôles supplémentaires à introduire dans le processus de paie
 - Renforcement du rôle des plateformes de titres simplifiés au profit des particuliers-employeurs et des TPE « orphelines » (*propositions n° 7 et 8*)
 - Renforcement de l'accompagnement des collecteurs et de l'information des contribuables (*propositions n° 10 et 11*), qui limitera la charge de communication pour les employeurs et le besoin de formation des gestionnaires en amont

À titre illustratif :

- Si baisse de 15 % des coûts anticipés du fait des modifications sur les logiciels et leurs usages
 - ⇒ *moindre charge de 6 à 7 M€*
- Si baisse de 20 % des charges liées aux processus internes de paie
 - ⇒ *moindre charge de 32 à 39 M€*
- Si baisse de 25 % des coûts anticipés pour l'information de leurs salariés
 - ⇒ *moindre charge de 28 à 45 M€*

Surcoût de certaines propositions pour l'administration, qui apparaît toutefois modéré

- **Surcoût d'environ 9 M€, modéré au regard :**
 - des coûts déjà anticipés par la DGFIP (140 M€ sur trois ans selon l'étude réalisée au printemps 2017)
 - de l'allègement qu'il pourrait entraîner pour les collecteurs
 - de son caractère ponctuel, sans effet sur les effectifs de l'État

Première estimation des coûts supplémentaires pour l'administration fiscale avec le report et la mise en œuvre des propositions de la mission

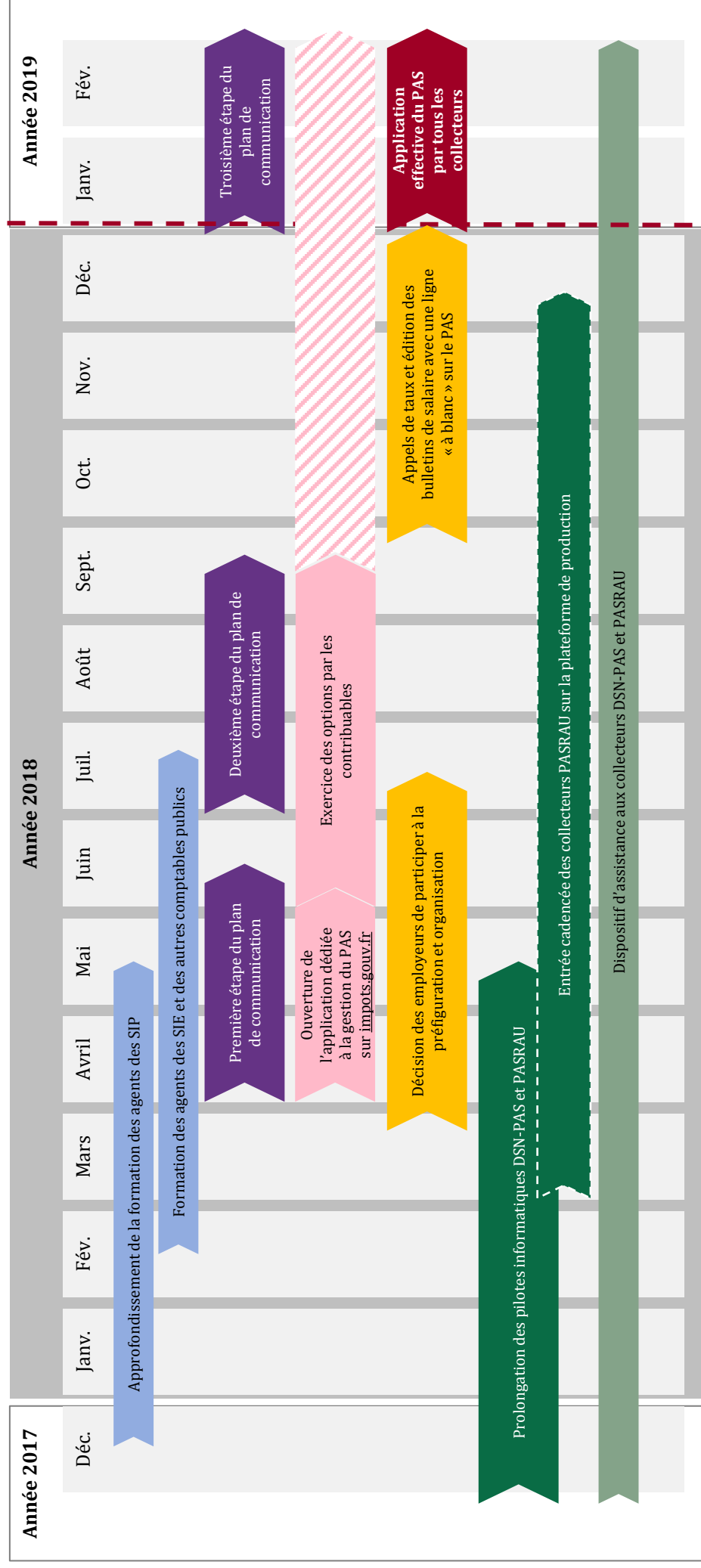
Développement d'un module d'appel de taux réactif	0,8 M€
Développement d'une application permettant la restitution infra-annuelle du PAS des contribuables en ALD	1,2 M€
Envoi d'un courrier postal à l'ensemble des collecteurs	0,9 M€
Renouvellement de la première phase du plan de communication	3,5 M€
Gratuité du numéro d'appel pour les contribuables	1,6 M€
Solutions de débordement des plateformes téléphoniques	1,0 M€
Total	9,0 M€

Source : Mission (estimations à fiabiliser et compléter).

Revoir le calendrier de déploiement de la réforme en intégrant les propositions de la mission

Conclusion

Entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier



Introduction

Bilan coûts / avantages positif

État d'avancement et enjeux de maîtrise des risques

15 propositions de la mission

Annexes

Méthodologie - Audit DINSIC conduit au 2^{ème} trimestre 2017 (26 juin 2017)

Travaux DINSIC-IGF – préparation des collecteurs PASRAU

Contexte de l'« audit de sécurisation » conduit par la DINSIC avant l'annonce du report

- **Calendrier et méthode**
 - Mission confiée à la DINSIC par le PM le 29 mars 2017 pour réaliser un audit, dont les conclusions seraient rendues au plus tard en juin 2017
 - Travaux : revue « 360° » des parties prenantes puis diagnostic sur les collecteurs prioritaires (cartographie des risques et indicateurs)
- ⇒ Conclusions remises au Gouvernement le 26 juin 2017 et incorporées dans les travaux de la mission IGF
- **Objectif : sécuriser le projet informatique du PAS**
 - Analyser le niveau d'avancement des travaux
 - Identifier les risques et favoriser leur connaissance partagée
 - Définir des indicateurs opérationnels permettant de renforcer la gouvernance de la réforme
- **Périmètre des travaux**
 - Inclusion des SI de la DGFIP, des acteurs de la sphère sociale pilotée par le DSS et de Pôle emploi
 - Exclusion des SI des entreprises, de la FPT et de la FPH

Principaux risques identifiés dans les conclusions de l'audit remises en juin 2017

- Le PAS n'aurait pas pu être mis en place au 1^{er} janvier 2018 sans un risque de défaillance élevé
- La phase dite « pilote » proposée constitue un vrai premier test, mais est insuffisante pour sécuriser un déploiement de type « *big bang* » pour les collecteurs PASRAU
- De nombreux collecteurs PASRAU risquaient d'entrer dans le dispositif en retard au 1^{er} janvier 2018, ou avec un niveau de maturité insuffisant générant un volume important d'anomalies avec des impacts négatifs sur les contribuables et les services parties prenantes du PAS
- Le manque d'anticipation de situations de crise risque de conduire à des dispositifs de réaction construits en urgence et nécessairement plus coûteux

Méthodologie - Étude par Mazars des charges et coûts pour les entreprises (28 juillet 2017)

Objectif : mesure des charges et coûts induits par la réforme pour les entreprises

- **Périmètre de l'étude : entreprises en DSN**
 - Focus sur les TPE qui représentent 1 M de collecteurs*, dont 87 % externalisent la fonction paie et les déclarations associées**
 - 140 000 PME (73 % d'externalisation**)
 - 5 500 ETI et GE (17 % d'externalisation**)

Travaux marqués par leur calendrier, dans les semaines suivant l'annonce du report

- Annonce du report à 2019 au début du mois de juin, dont les acteurs n'ont pas intégré toutes les implications, et qui laisse ouvertes un certain nombre de questions sur les règles applicables
- « Atterrissage » de la DSN phase 3 : mi-juin, taux de déploiement atteignant 95 % selon le GIP-MDS (mais qui ne reflète pas encore un fonctionnement nominal)
- Délais des travaux : 1 mois entre mi-juin et mi-juillet

* 1,5 M d'unités légales qui déclarent en DSN selon le GIP-MDS (d'après données Insee de février 2016), sachant qu'on décompte 1 M TPE de moins de 10 salariés (Insee 2014).

** Source : rapport de la Cour des comptes « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » (juillet 2016) – sondage en date de l'été 2015.

Choix méthodologiques : illustration et valorisation sur des « cas-types »

- **Illustration sur 7 cas-types** (étayés par des entretiens avec 2 à 6 entreprises pour chaque cas d'usage)
 - TPE gérant sa paie / ayant externalisé sa paie
 - PME gérant sa paie / ayant externalisé sa paie
 - ETI gérant sa paie / ayant externalisé sa paie
 - Grande entreprise

⇒ **Travaux conduits pour collecter l'information** : entretiens bilatéraux avec 28 entreprises (11 TPE, 10 PME, 4 ETI et 3 GE), 9 éditeurs de logiciels de paie et 8 tiers-déclarants (experts-comptables) et atelier de travail avec des gestionnaires de paie

⇒ **Application de la méthode des coûts standards (SCM)**

- Évaluation des coûts de mise en conformité technique (évolutions des SI) et des charges administratives (valorisation du temps supplémentaire passé sur le processus de paie et sur la communication)
- Distinction des coûts de mise en œuvre (3 premiers mois) et de fonctionnement pérenne
- Distinction des coûts externes (refacturés par des tiers) et des charges internes (présentées par le temps de travail et sa valorisation)
- Distinction des coûts systématiques et incontournables (ex: paramétrage du logiciel), des coûts laissés à la discrétion du collecteur (ex: réunion d'information)

Objectif et méthodologie : évaluer la lisibilité et l'acceptabilité de la réforme pour les contribuables

- **Objectifs**
 - Évaluer la lisibilité et l'acceptabilité de la réforme pour les contribuables
 - Cibler des points particuliers de la réforme susceptibles de générer des interrogations
 - Ne pas mesurer le niveau d'information ou d'adhésion des contribuables à la réforme, ni évaluer la communication réalisée
- **Méthodologie**
 - Étude qualitative et non quantitative
 - Constitution de 4 groupes différents afin de cibler les contribuables potentiellement concernés par les questions spécifiques identifiées par la mission
 - Ateliers d'une durée de 3 heures

Constitution de 4 groupes de 8 à 10 personnes

- Contribuables percevant des revenus fonciers
- Contribuables ayant des revenus qui varient significativement d'une année sur l'autre
- Contribuables qui travaillent depuis moins de 2 ans
- Contribuables qui changent fréquemment d'employeurs

Principaux constats issus des 4 ateliers réalisés à la fin du mois d'août 2017

- **Perception générale de la réforme**
 - Inquiétudes et questionnements, notamment pour ceux ayant une moins bonne connaissance de l'impôt
 - Rôle des collecteurs : les participants sont rassurés par le fait que l'employeur ne connaisse que le taux
 - Déclaration des revenus : si son maintien ne permet pas une simplification administrative, il permet aux contribuables de « garder la main » sur leur impôt
 - L'absence de décalage dans le paiement de l'IR est apprécié, notamment par les jeunes contribuables
- **Réception par les contribuables des points spécifiques présentés**
 - Individualisation des taux : principe très bien accueilli
 - Choix du taux neutre : cette possibilité constitue une bonne garantie pour la confidentialité mais la probabilité d'adhésion est plutôt faible
 - Application d'un taux neutre en début de contrat : incompréhension sur le risque de « sur-prélèvement » et de régularisation tardive par l'administration
 - Changement de situation familiale : la meilleure réactivité marquée un progrès considérable
 - Modulation du taux en cas d'évolution des revenus : le principe est bien accueilli mais la sanction associée est mal perçue

Méthodologie – Chiffrage par la mission de la charge anticipée par les entreprises dans la mise en place de la réforme

Objectif : donner un ordre de grandeur du coût de la réforme pour les entreprises

- **Périmètre du chiffrage** : entreprises concernées par le PAS, en fonction de leur dimension et de leur mode de gestion de la paie

Périmètre retenu pour l'extrapolation de la mission

	Nombre d'entreprises par catégorie	Part d'externalisation de la paie
TPE	1 007 354 avec au moins un salarié	87 %
PME	138 047	45 %
ETI	5 322	17 %
GE	277	17 %

Source : Mission (données Insee 2014 sur le nombre d'entreprises ; rapport public de juillet 2016 « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » de la Cour des comptes pour la part d'externalisation de la paie).

- **Travaux fondés sur les coûts identifiés par l'étude Mazars**
 - Coûts liés à l'évolution des SI
 - Coûts liés aux processus de paie
 - Coûts liés à l'information des salariés
- ⇒ Distinction entre phase de mise en place et phase pérenne

Choix méthodologiques : extrapolation sur la base d'estimations déclaratives *ex ante*

- **Première étape du chiffrage : estimations déclaratives**
 - d'un échantillon non représentatif d'acteurs,
 - avant le déploiement effectif de la réforme,
 - dans une période marquée par son incertitude, tant concernant le PAS lui-même (plusieurs règles de gestion n'étant pas stabilisées et le dispositif global d'accompagnement prévu par l'administration n'ayant pas été rendu public) que son contexte (en lien avec la généralisation en cours de la DSN phase 3 dans de nombreuses entreprises)
- **Deuxième étape du chiffrage : extrapolation sur la base**
 - d'hypothèses propres à la mission* (notamment sur le haut et le bas de la fourchette des entreprises susceptibles d'organiser des temps d'information dédiés pour leurs salariés)
 - de coûts standards et moyennés par catégorie
 - d'un périmètre visant à délimiter les acteurs concernés
- **Choix d'appliquer une marge d'erreur globale de 10 %** compte tenu de l'incertitude inévitablement attachée aux hypothèses retenues

* Le cabinet Mazars n'a procédé à aucune extrapolation et n'est pas engagé par les hypothèses retenues par la mission.

Contacts

Michel Fuzeau

Inspecteur général des finances

Lucie Ruat

Inspectrice des finances

Rémi Tardivo

Inspecteur des finances

Victor Blonde

Inspecteur des finances

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

PIÈCE JOINTE N°3

Résultats de l'étude qualitative (BVA-SGMAP)



Etude qualitative sur le prélèvement à la source

11 Septembre 2017

Rapport d'étude qualitative

Contacts BVA

Agnes BALLE- Co-directrice des études institutionnelles

Isabelle GULPHE-LACHAUD— Directrice Conseil- études qualitatives

BVA

Sommaire

CADRE DE L'INTERVENTION

LES RESULTATS DE L'ETUDE

Préambule sur le profil des cibles

- I. La toile de fond : la perception des réformes à venir
- II. Regard global sur la réforme du prélèvement à la source
- III. Exploration détaillée des réactions aux composantes de la réforme
- IV. L'accompagnement autour de la réforme

CONCLUSIONS

CADRE DE L'INTERVENTION

Bva

Cadre de l'étude

Le Premier ministre Edouard Philippe a annoncé au début du mois de juin que la **mise en œuvre du prélèvement à la source**, qui devait initialement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018, serait **reportée au 1^{er} janvier 2019**. L'exécutif souhaite en effet d'abord tester la robustesse du dispositif et évaluer la charge induite pour les collecteurs

Le dispositif du prélèvement à la source viendra modifier le recouvrement d'impôt sur le revenu. Son principe consiste à prélever le montant de l'impôt directement à la source, à savoir à la perception des revenus (salaires, pensions, allocations...). Les retenues sur salaires, pensions et autres revenus assimilés (chômage, retraite...) seront donc prélevées par un tiers-payeur, au moment de leur versement. Ce rôle de collecteur sera assuré par l'employeur (entreprise ou association) pour les salariés, par les Caisses de retraite, Pôle Emploi et la Caisse primaire d'assurance maladie pour les bénéficiaires de revenus de remplacement (retraite, allocation chômage, indemnités maladie...).

Dans le contexte de ce nouveau calendrier, l'IGF, et le SGMAP souhaitent mener une étude qualitative pour **préparer la réception de la réforme par les contribuables**. Cette étude ne devra pas vérifier le niveau d'information des contribuables sur le dispositif mais, sur la base d'une présentation du dispositif et de plusieurs de ses aspects, **mesurer sa lisibilité et son accessibilité**.

Objectifs de l'étude

1. CERNER

- ❖ La perception spontanée que les contribuables ont de la réforme du prélèvement à la source.
- ❖ Les représentations en termes d'avantages et d'inconvénients associés, de craintes.

2. EXPLORER

- ❖ L'accessibilité et la lisibilité du dispositif en spontané.
- ❖ L'accessibilité et la lisibilité du dispositif sur présentation de ses composantes.

3. IDENTIFIER

- ❖ Les leviers à mettre en avant dans les documents d'information et de communication à venir.
- ❖ Les points de conception du dispositif qui pourraient constituer des freins afin de trouver des éléments de réassurance pour les contribuables.

Dispositif méthodologique



L'étude a été réalisée sur la base de 4 réunions de groupe d'une durée de 3 heures :

- Un groupe de **propriétaires qui ont des revenus fonciers (des personnes imposables)**.
- Un groupe de personnes qui ont des **revenus qui varient significativement d'une année sur l'autre** (type commerciaux, personnes imposables en majorité et non imposables).
- Un groupe de personnes qui **travaillent depuis moins de 2 ans** (personnes non imposables avec un salaire mensuel net supérieur à 1367 € et des personnes imposables également).
- Un groupe de personnes qui **changent fréquemment d'employeurs** (enchaînent les emplois courts de moins de 6 mois dans les 2 dernières années) (majorité de personnes imposables et non imposables)

Critères communs : tous en charge de la déclaration de revenu dans leur foyer; mix hommes et femmes; mix situations familiale; tous actifs, salariés du privé ou public; tous habitant Paris ou la région parisienne; catégories sociales homogènes dans les groupes.

Dans **chaque groupe**, au moins 2 personnes avaient connu un changement de situation familiale : mariage-pacs- enfant-divorce- décès d'un conjoint...

Le terrain s'est déroulé les 29 et 30 août 2017 en région parisienne.

Le recrutement a été réalisé à partir d'un questionnaire filtrant validant le profil des interviewés.

Protocole de test



	Répartition des groupes
A	Propriétaires avec des revenus fonciers
B	Personnes avec variations de revenus d'une année sur l'autre
C	Salariés depuis moins de 2 ans
D	Personnes avec changement fréquent d'employeur



#	Processus à tester	A	B	C	D
1	Présentation générale du taux personnalisé et de la question de la confidentialité	X	X	X	X
2	Individualisation des taux pour un couple marié	X		X	X
3	Application d'un taux neutre, par choix, à la place du taux personnalisé	X		X	X
4	Application d'un taux neutre par défaut en début de contrat			X	X
5	Changement de situation personnelle : naissance dans un foyer	X	X		
6	Fort variation des revenus et modulation du taux (en précisant les sanctions possibles)		X		

LES RESULTATS DE L'ETUDE

Bva

Préambule sur le profil des interviewés

Quelles sont les clefs de segmentation des usagers ?

Les critères les plus significatifs pour segmenter les profils sont en 1^{er} lieu la catégorie socio-professionnelle et le niveau de connaissance du système fiscal.

1. Les néophytes

- Ils témoignent d'un niveau d'aisance (et d'intérêt) très faible en matière de fiscalité au point pour certains de ne pas savoir que le contribuable célibataire sans enfants est plus taxé que ceux en couple et avec des enfants.
- Profil d'usagers que l'on retrouve dans les catégories de **jeunes travaillant depuis moins de 2 ans (groupe C) et les usagers qui changent fréquemment d'employeurs (groupe D)**.
- Une partie de ces interviewés ne sont pas imposables (7/16), en majeur ils sont employés – en mineur jeunes cadres donc généralement disposant plutôt de faibles revenus. Profil plus représenté, très logiquement, auprès de ceux qui enchainent les contrats très courts (parfois de quelques jours seulement) qui connaissent une situation financière précaire.



Les plus préoccupés par l'incidence de la réforme sur leur situation financière. Des freins à la réforme pour partie intimement liés à un manque de maîtrise du système de l'imposition.

2. Les avertis

- Des usagers qui font preuve d'une plus grande maîtrise du système fiscal.
- On les rencontre parmi les usagers CSP+. Ils sont plus âgés que les usagers appartenant à la 1^{ère} cible.
- Pour la plupart ils disposent de revenus salariaux plus élevés et sont détenteurs de revenus fonciers
- Profil d'usagers que l'on retrouve dans les catégories de **propriétaires disposant de revenus fonciers (groupe A) et de ceux connaissant de fortes variations de revenus d'une année sur l'autre (groupe B)**.



Pas ou peu d'inquiétudes à l'égard de la réforme. Un public plutôt bien disposé à l'égard de la réforme et pour qui la compréhension des tenants et aboutissants de la réforme a assez peu soulevé de difficultés.

Quelles sont les clefs de segmentation des usagers ?

Outre les critères pré-cités, nous verrons que le fait d'être mensualisé et la taille / le climat social de l'entreprise dans lequel les usagers évoluent jouent un rôle dans l'appréhension de la réforme.

- Pour les **contribuables déjà mensualisés**, le PAS s'inscrit dans une sorte de continuum. Ils ont déjà acquis l'habitude de s'acquitter mensuellement de leur impôt sur le revenu.
 - ✓ A contrario, peu de mensualisés et plusieurs non imposables chez les néophytes
- Pour les usagers qui travaillent **dans des petites structures** où tous les salariés se connaissent et échangent entre eux, la question de la confidentialité est un frein important. Ce dernier est beaucoup moins marqué chez les salariés des grandes entreprises.

I. La toile de fond : la perception des réformes à venir

De multiples réformes présentes à l'esprit

Un niveau d'information sur les réformes au calendrier du gouvernement variable selon les groupes, avec de multiples évocations de réformes à venir.

Taxe d'habitation **Éducation nationale**
Le détachement des salariés **l'Europe**
APL **CSG**
Baisse des dotations de l'état

PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Loi travail **chômage** **retraite**
justice **sécurité** **police** **Impôts des entreprises**
Transparence de la vie publique

De multiples réformes présentes à l'esprit

Les réformes fiscales dans l'ensemble apparaissent nécessaires.

- D'après les contribuables, des marges de manœuvre existent pour améliorer le système, simplifier le système actuel de l'imposition sur le revenu, empêcher la fraude, rattraper les évadés fiscaux, imposer les grosses entreprises (Google) qui échappent à l'imposition ...

«C'est celles qui nous touchent, la fiscalité.»; « Le prélèvement à la source, c'est une vraie révolution, c'est la première fois. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

Le PAS est considéré comme une réforme importante.

- Elle concerne tous les Français.
- Une réforme à laquelle les usagers seront attentifs dans la mesure où elle va directement impacter leur « portefeuille » et parce qu'elle est perçue comme un bouleversement important dans le quotidien des usagers.

«Les autres réformes sont moins importantes important parce que ça ne va pas impacter notre quotidien, ça ne touche pas notre portefeuille; celle-là (le PAS) on va avoir mal au portefeuille. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«Ça vient sur notre salaire directement, ça impacte notre salaire, notre vie personnelle, tout, le salarié dans sa globalité . » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

II. Regard global sur la réforme du prélèvement à la source

Les éléments spontanément restitués

Bien que la réforme soit présente à l'esprit, le niveau d'appropriation de son contenu reste plutôt faible.

- Les usagers de l'échantillon n'ont entrepris **aucune démarche d'information**. Cette **posture globalement attentive est** liée chez certains aux incertitudes qui planent sur le calendrier de la réforme.

Une minorité évoque une **réforme reportée sine die** voire qui pourrait être abandonnée, la réforme n'étant pas jugée prioritaire pour le gouvernement (notamment au sein du groupe des salariés aux revenus fluctuants).

- **Ce déficit de connaissance serait lié au manque d'informations transmises** au grand public à date. Une information essentiellement distillée par les médias (TV, presse, radio) mais qui n'est pas récente. Nos usagers font souvent référence à la période de l'élection présidentielle, comme moment où la réforme a été abordée, mais très peu depuis.

- ✓ Des informations positives ou négatives selon la couleur politique des médias, les partis politiques (évoqué par le groupe des jeunes travaillant depuis moins de 2 ans).
- ✓ Une information également diffusée dans les entreprises par les syndicats (mineur évoqué par 2 personnes) qui s'opposent à la réforme à cause du risque perçu de manque de confidentialité.

« On n'en parle plus trop, du prélèvement à la source. »; « Ils se sont calmés, on n'en parle plus trop. »; « Est-ce que le nouveau gouvernement est vraiment partant pour cette réforme ? Je n'en avais pas le sentiment. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

« C'est une année d'analyse, cette année. On a reporté d'un an pour étudier le projet mais il peut encore être rejeté. »; « C'était une alerte sur le fait que votre patron n'avait pas à savoir si vous aviez hérité d'un oncle. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

« Par exemple, sur toutes les questions d'intrusion dans la vie privée, j'ai plutôt entendu les partisans de Mélenchon dénoncer ça, alors que d'autres personnes plus à droite, d'autres partis en tout cas ça leur pose moins de soucis . »; « Les chaînes télé, pareil, par exemple BFM va aborder le prélèvement à la source de manière entre guillemets très bénéfique pour les salariés, alors que d'autres chaînes ... » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

Les éléments spontanément restitués

Les usagers « avertis » sont néanmoins familiarisés avec le principe du prélèvement à la source (à la faveur d'expériences à l'étranger parfois).

- Ils savent qu'il s'agit pour les services fiscaux de prélever l'impôt directement sur la fiche de paie des salariés.
- À la marge, certains d'entre eux témoignent d'un niveau de connaissance plus élevé : ils évoquent, bien qu'ils ne le nomment pas ainsi, le taux individualisé, le taux neutre.

En revanche auprès des usagers « néophytes » (particulièrement les salariés qui changent régulièrement d'employeurs), le principe même du PAS n'est pas toujours intégré.

- Cette cible évoque un **système intrusif** puisque les employeurs sont perçus comme se substituant aux services fiscaux. Ils seraient désormais en charge de la gestion et de la collecte de l'impôt.
- Une collecte dont le **périmètre n'est pas clairement établi** de surcroît : englobe t'il les autres impôts comme la taxe foncière, d'habitation ...?



Un déficit d'appropriation du PAS qui indique l'importance pour l'administration fiscale de communiquer sur le principe même de la réforme.

« Dans d'autres pays d'Europe, ça fonctionne très bien, donc je suis confiante. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

« Moi je pensais que c'est employeur qui doit tout gérer. Si c'est le cas c'est un peu intrusif. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

L'intention du gouvernement avec la réforme (1/2)

Invités à s'exprimer sur les intentions associées à la réforme, nos participants évoquent plusieurs motivations...

- **La simplification du recouvrement de l'impôt** avec l'objectif à terme de réaliser des économies,
- **L'amélioration de la gestion du budget de l'Etat**: Des recettes plus régulières qui vont améliorer la gestion du budget de l'Etat,

Cette amélioration est assortie de suspicions exprimées notamment dans le groupe des plus précaires de salariés qui changent régulièrement d'employeurs : des entrées de recettes que l'Etat va faire fructifier pour générer des intérêts.

- **La diminution du risque de fraude** donc des recettes plus élevées : avec le prélèvement à la source l'Etat a la garantie que tous les individus à qui on établit un bulletin de salaire se sont acquittés de leur impôt sur le revenu. Une facilitation du contrôle : celui des employeurs est plus facile à opérer vs le contrôle de chaque contribuable,
- **La rationalisation des effectifs**. Une réduction d'effectifs sera rendue possible par la simplification du système. Pour les salariés qui changent régulièrement d'employeurs, elle sera la conséquence du report de la mission de collecte de l'impôt vers les entreprises, Est également évoquée la rationalisation du personnel via le redéploiement des fonctionnaires qui vont pouvoir intervenir sur des missions à plus forte valeur ajoutée comme les missions de contrôle.
- **L'harmonisation à l'échelle européenne** qui peut permettre un renforcement de l'UE. Les salariés qui changent régulièrement d'employeurs critiquent cette volonté de la France de vouloir aligner sur les autres pays européens.

«L'Europe, parce qu'on est similaire aux autres pays, parce que si on veut construire une Europe forte, il faut des systèmes fiscaux similaires. » ;
« C'est important pour l'Etat qui va pouvoir percevoir directement, alors que le recouvrement de l'impôt est compliqué pour l'Etat, donc il va disposer bien plus tôt des sommes qui lui sont dues. » ; « Ces gens là pourront faire autre chose, parce que c'est un travail difficile, le recouvrement, ces personnes pourront faire du contrôle fiscal parce qu'il y en a réellement besoin et ça peut permettre de récupérer des ressources. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«C'est pour récupérer de l'argent, parce qu'il y a beaucoup de personnes qui fraudent. » ; « Je pense que ce qui motive cette réforme c'est qu'on veut supprimer des postes à Bercy, donc si on laisse aux employeurs de faire le travail des fonctionnaires de Bercy, c'est tout bénéf. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

«C'est des économies pour l'Etat parce que étant donné que c'est directement prélevé, ils n'ont pas besoin d'aller chercher le contribuable, de faire toutes les vérifications . » ; « Il y a des gens qui arrivent à frauder aujourd'hui. Là la fraude sera moindre. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

«Ça ne me dérange pas de payer à la source parce que c'est quelque chose qu'on doit par contre ils vont faire des bénéfices avec et vont le placer en banque et gagner de l'argent à l'avance . » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

L'intention du gouvernement avec la réforme (2/2)

Des bénéfices pour l'Etat avec lesquels les usagers avertis et les jeunes qui travaillent depuis moins de 2 ans sont parfaitement en phase (excepté dans le cas où la réforme aboutirait à la suppression de postes de fonctionnaires).

- Pour ces usagers, les bénéfices tirés par l'Etat grâce à cette réforme vont bénéficier à tous,
- Ils perçoivent l'opération sur un plan gagnant-gagnant puisqu'en tant qu'utilisateur, ils vont également pouvoir jouir de certains bénéfices (cf. infra).

Une réforme qui se fait uniquement au bénéfice de l'Etat pour les usagers qui changent régulièrement d'employeurs qui adoptent une posture de défiance à l'égard du PAS qu'ils perçoivent comme inutile.

- D'après eux, elle est accessoire, d'autres sujets plus urgents devraient être traités,
- Certains d'entre eux voient d'un mauvais œil cette évolution qui leur retirerait leur liberté (liberté à analyser aussi en miroir de la particularité de leur statut) : l'Etat opèrerait un hold up sur les revenus des salariés.



Des objectifs poursuivis avec la réforme qu'il convient de clarifier.

« Comment ça va se passer déjà quand on a un boulot précaire, ça rentre, ça rentre pas, on n'a pas toujours les mêmes employeurs, je vois pas comment on va me retirer à la source et j'ai pas envie qu'on ait la mainmise pour moi c'est comme si on me prenait une part de ma liberté, c'est psychologique . »; « Tout ça c'est du pipi de chat, je veux dire c'est bon on passe à autre chose, il y a certainement des mesures plus intéressantes à faire, tout ça c'est du blabla, comme le reste. Qu'on fasse des choses qui renouvellent la structure, du concret, de l'intelligent. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

Les bénéficiaires associés spontanément à la réforme (1/2)

En majeur, les usagers « avertis » et une partie des jeunes usagers qui travaillent depuis moins de 2 ans sont plutôt bien disposés à l'égard du nouveau dispositif.

Ils s'accordent sur les nombreux bénéficiaires associés au prélèvement à la source.

- **La simplification** : le contribuable n'a rien à faire, son impôt est automatiquement prélevé par l'employeur sur son salaire. Pas de risque d'oubli, plus de tiers à anticiper. Un confort issu de cette simplicité qui n'est pas négligeable.
 - ✓ Chez les salariés qui changent d'employeurs régulièrement, le bénéfice de simplification n'est pas immédiatement identifié.
 - ✓ En outre, auprès de cette cible, cet avantage repose sur **la croyance erronée que la déclaration annuelle va disparaître** (idem pour certains usagers des autres groupes),
 - La **perception d'un « vrai » salaire net** : salaire minoré des charges patronales et de l'impôt sur le revenu. Les salariés ont ainsi une meilleure visibilité sur leur réel pouvoir d'achat, ils vont pouvoir mieux gérer leur budget. (même si certains soulignent que le « chiffre plus petit en bas » ne les laissera pas indifférents),
 - La **disparition du décalage** qui peut mettre en difficulté certains usagers. Avec le paiement « en temps réel », le contribuable ne subit plus le décalage. On évite ainsi les grosses régularisations en fin d'année. Plus de mauvaise surprise notamment pour ceux qui ont des salaires qui fluctuent. En effet, le décalage est un point faible du système actuel décrit comme particulièrement pénalisant par les salariés qui connaissent des fluctuations de revenus et les primo-déclarants.
- Pour les jeunes contribuables qui s'acquittent en une fois de leur impôt car ils n'ont pas accès à la mensualisation pour leur première année professionnelle, le PAS marque un net progrès à leurs yeux. Ils « sentiront moins passer » l'impôt, plus besoin d'économiser pour payer leurs impôts.

- A la marge **l'actualisation en temps réel des changements de situations** qui donnent lieu à réduction est la bienvenue : mariage, naissance (identifié spontanément par quelques uns simplement des usagers avertis comme un avantage du nouveau dispositif).

Les bénéficiaires associés spontanément à la réforme(2/2)

«Ce sera un bénéfice pour le salarié qui verra au bas de sa fiche de paie ce qu'il a tous les mois et il n'aura plus à anticiper les tiers. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«Pour moi c'est la simplicité, même si je suis mensualisé, sur ma fiche de paie, je sais que c'est fait et on n'en parle plus. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«C'est plus juste, on paie sur ce qu'on a gagné à l'instant T. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«Ça va me soulager, en septembre, quand on reçoit les impôts sur le revenu, ce sera déjà pris. Normalement, cette année, je paie 2000 euros d'impôts en plus ! Avec ce système, j'espère qu'ils prendront à la source, vraiment. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«Ça va lisser, on n'aura plus ce décalage à N+1 je paie les impôts de l'année d'avant. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

«Je pense que la transition va être complexe mais je serai content de savoir combien je peux dépenser chaque mois parce que avec le salaire qu'on a et les impôts, on ne sait jamais vraiment combien on peut dépenser donc ce sera plus clair même si j'imagine qu'il y aura des déclarations supplémentaires à faire et c'est gênant. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

«A titre personnel, je trouve que, étant dans le commerce, j'ai des revenus qui fluctuent tous les mois. C'est vrai qu'il y a plusieurs années, ça m'est arrivé d'avoir eu une excellente année et l'année suivante, c'était compliqué, donc il faut penser à mettre de côté pour les impôts. Avec le prélèvement à la source, c'est plus simple à gérer, parce que tous les mois, mes impôts sont déduits. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

«Un gain de temps, pour moi parce que je n'aurai plus cette charge de remplir mes avis d'imposition, cette galère. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

«Moi ça me semble plus simple et ça m'arrange, parce que là par exemple devoir payer les impôts au mois de septembre d'un seul coup ça fait un peu mal, surtout quand c'est la première fois . » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

«C'est intéressant parce que au moins ce qu'on a on peut le dépenser comme on veut, on n'a pas besoin de se dire faut mettre de côté . » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

«C'est un aménagement, c'est simplifier la vie des gens . » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

«Ça ne me dérange pas parce que je me fais déjà prélever chaque mois, donc ça rentre déjà dans mon budget mensuel et ils me remboursent chaque année de l'argent en juillet début août donc l'argent revient . » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

Les réserves associées spontanément à la réforme (1/6)

Ces éléments positifs ne doivent pas occulter les points faibles associés au PAS. Certains usagers sont en proie à l'inquiétude ou ont des questions face à cette évolution.

- Pour les salariés multi-employeurs et les salariés de TPE, des inquiétudes centrées sur le potentiel manque de confidentialité que pourrait entraîner le nouveau système.

✓ Ces usagers craignent un manque de confidentialité sur leur situation personnelle et financière : salaire du foyer, patrimoine, revenus autres que salariaux... et de certains autres aspects de leur vie qui aujourd'hui apparaît dans la déclaration d'impôt : appartenance à un syndicat, perception d'aides sociales ...

✓ Au-delà de la possibilité que l'employeur et les collègues puissent avoir une visibilité sur leur patrimoine, leur situation personnelle, les salariés redoutent que ces informations leur soient préjudiciables dans le cadre d'une négociation salariale...

✓ Chez une partie des néophytes, ces craintes seront plus faciles à lever dans la mesure où elles reposent sur une incompréhension du système : la délégation de l'intégralité de la gestion et du calcul de l'impôt sur le revenu aux employeurs.

- Pour les autres usagers plus avertis, une moindre inquiétude à ce niveau-là. Pour ces usagers, cette confidentialité sera préservée dans la mesure où le prélèvement à la source ne concernera que l'impôt sur les revenus du travail. Les revenus annexes feront eux l'objet d'une déclaration aux services fiscaux. Ainsi la confidentialité est préservée.

- Les jeunes embauchés quant à eux n'identifient pas en spontané ce risque et/ou ne s'en soucient pas (dans ce groupe la moitié n'est pas préoccupée par cet aspect).

Les réserves associées spontanément à la réforme (2/6)

«Etant célibataire avec des enfants, j'ai une demi part supplémentaire mais là, certains pourraient ne pas vouloir dire qu'ils élèvent seuls leur enfant, je pense aux parents isolés. Quand on est isolé, on n'a pas forcément envie que ça se sache. »
(Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«Ça peut jouer, dans certains cas, une demande d'augmentation, l'employeur voit qu'on est propriétaire face à l'autre salarié qui n'est pas propriétaire, il va peut-être privilégier l'un ou l'autre s'il voit qu'on a du patrimoine. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

«Il y a peut-être aussi la problématique que l'entreprise connaîtra tout de notre vie, et j'ai entendu parler de ça à la radio, au cas où on a un parent qui décède du coup on hérite, je sais pas si l'entreprise sera mise au courant mais si elle est mise au courant, si on a plus gros revenu et si l'entreprise doit faire le choix de donner une prime, elle pourra faire en fonction de ça et donner à un autre . » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

Les réserves associées spontanément à la réforme (3/6)

- **Le paiement sur 12 mois vs sur 10 mois** (pour la mensualisation) qui peut poser un problème de trésorerie qu'il va falloir anticiper pour les usagers qui avaient l'habitude de ne pas payer de mensualités d'impôt les derniers mois de l'année,
- **Le risque pour ceux qui sont en difficultés financières** (employés avec salaires bas, contrats précaires) de ne plus avoir assez de **reste à vivre** pour faire face à leurs dépenses courantes ou exceptionnelles (panne de véhicule, paiement de la pension alimentaire ...),
 - ✓ D'autant que les néophytes anticipent un phénomène **de sur-prélèvement** : des prélèvements y compris lorsque l'on n'est pas imposable ou les mois où l'on ne travaille pas (sur le modèle des fournisseurs d'énergie qui prélèvent tous les mois une somme constante), pour les jeunes salariés travaillant depuis moins de 2 ans des prélèvements qui ne tiendront pas compte des réductions d'impôts / des frais réels,
 - ✓ Un appauvrissement certain pour ces usagers qui vont faire l'avance toute l'année de sommes indues et qui ne les récupéreront que bien plus tard,
 - ✓ Une situation d'autant plus anxiogène que certains usagers anticipent des difficultés pour suivre les prélèvements et pour récupérer ces sommes a posteriori. Difficulté accentuée par un risque de complexité supplémentaire sur les bulletins de salaires qui seront moins lisibles. (avec le rajout de lignes supplémentaires sur le taux et le calcul)
- **La perte de la trésorerie** liée à la suppression du décalage d'un an (mineur – concerne surtout les primo-déclarants et les non mensualisés).
- **La complexité dans le suivi des versements** vs le système actuel qui fonctionne avec des échéances définies et programmées.

Les réserves associées spontanément à la réforme (4/6)

«La mensualisation, c'est sur 10 mois, j'étais content de ne pas payer d'impôts en décembre. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«Se faire enlever une somme tous les mois, on peut mettre de côté ou avoir envie de payer tout d'un coup mais tous les mois, on peut avoir besoin d'argent pour une panne de voiture, une hospitalisation et là, on va avoir moins d'argent. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

«Le flou de la déclaration et de ce qui va être prélevé, parce que pour moi ils ne vont pas prélever ce que je devrais normalement payer, les frais réels et tout ce qu'on peut défiscaliser derrière. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

«Avec le fonctionnement actuel on peut estimer ce qu'on va payer là ce sera plus difficile, sur la fiche de paye, faudra faire le calcul sur l'année, ce sera plus difficile de voir si on va se faire avoir chaque mois. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

«Ça appauvrit, on est privé de plus qu'on ne doit. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

«ça veut dire que si on nous prélève automatiquement et qu'on gagne beaucoup moins on va devoir justifier pourquoi ils doivent nous rembourser de telle somme, l'argent va sortir direct et on sera obligé de justifier pour qu'ils nous rendent de l'argent, dans la logique des impôts il faut toujours justifier. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

«L'inconvénient c'est qu'ils prennent de trop et à la fin, on ne sait pas si on va être remboursé ou pas. Il vaut mieux qu'ils prennent ce qu'il faut. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

«Est-ce que un smicard va être prélevé et sera pénalisé par rapport à avant parce que le smicard ne paie pas d'impôt mais là il sera peut-être imposé. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

Les réserves associées spontanément à la réforme (5/6)

- **Le risque d'erreur** : la crainte que l'employeur prélève plus sur le bulletin de salaire que ce qui est prévu (++ profil de salariés qui sont multi-employeurs),
- **Un travail supplémentaire** pour les entreprises?
 - ✓ Du point de vue des usagers néophytes
 - ✓ En majeure, les usagers avertis n'anticipent pas de grosses difficultés de ce côté-là, l'impact restera limité pour les entreprises. Il s'agira d'un simple ajustement du logiciel. D'ailleurs le report (d'un an, connu par certains) de la réforme s'inscrit dans une volonté de bien préparer ce changement, de laisser le temps aux entreprises d'adapter leurs outils à ce changement.

Les réserves associées spontanément à la réforme (6/6)

« Ils seront guidés, ils auront les éléments, je ne pense pas que ce sera une difficulté. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

« Si on laisse ce travail à mes employeurs, j'ai peur de me faire escroquer . » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

« C'est peut-être plus compliqué à gérer pour l'entreprise parce que c'est eux qui vont devoir gérer ça. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

« Ce qui m'inquiète, moi c'est que j'ai plusieurs sources de revenus, plusieurs employeurs, moi que ce soit retiré à la source c'est anxiogène parce que je n'ai plus l'impression d'avoir la mainmise, ils vont faire n'importe quoi, alors que quand je déclare tout, là je sais combien je déclare. Là ils vont faire n'importe quoi parce qu'ils ne savent pas faire. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

« Je me dis ça ouvre la porte à des erreurs qu'on ne peut pas forcément vérifier parce que on a moins de contrôle . » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

Les questions associées spontanément à la réforme (1/2)

- Parallèlement à ces inquiétudes, la réforme suscite de **nombreuses questions** relatives à sa mise en œuvre :
 - ✓ **Calendrier** : quand la réforme va-t-elle voir le jour ?
 - ✓ La **déclaration annuelle** sera-t-elle toujours d'actualité ?
 - ✓ Pour les néophytes notamment les contrats à très faible durée (quelques jours) des questions sur le montant qui va être prélevé, **comment ce dernier va-t-il être calculé** ? Sur ce point, certains usagers anticipent un système « dynamique » avec un prélèvement qui **s'adaptera tous les mois** en fonction des revenus.
 - ✓ Que va-t-il se passer durant **l'année de transition**? Les supputations à ce sujet sont nombreuses...
 - ❖ En mineur les usagers ayant entendu parler d'année blanche pensent qu'ils seront exonérés d'impôt et qu'ils vont pouvoir ainsi optimiser leur situation en déclarant des revenus exceptionnels,
 - ❖ Pour les salariés multi-employeurs les plus critiques à l'égard de la réforme, l'année blanche est peut-être un subterfuge du gouvernement pour « faire passer la pilule de la réforme »,
 - ❖ D'autres pensent au contraire qu'ils seront doublement taxés au titre des impôts 2018 et des impôts 2019 ou que l'Etat va mettre en place un dispositif mixte avec un recouvrement les 6 premiers mois des impôts 2018 et des 6 derniers mois de l'impôt 2019,
 - ❖ La découverte de la taxation des revenus exceptionnels en 2018 apparait finalement plutôt logique : le cadeau fiscal fait aux contribuables était « trop beau pour être vrai »,
 - ✓ **Quid des cas particuliers**, comment vont-ils être pris en compte avec la nouvelle réforme : la prime pour l'emploi, les réductions d'impôts, la déclaration des revenus fonciers, les frais réels, pour les familles recomposées et les contribuables qui sont en garde alternée qui va garder le bénéfice des parts supplémentaires...
 - ✓ En cas de problème qui est mon **interlocuteur** : l'entreprise, les services fiscaux ?



Une réforme qui ne suscite pas de rejet catégorique mais qui soulève de nombreuses interrogations et inquiétudes.

Les questions associées spontanément à la réforme (2/2)

«C'est important, parce que quand on a des primes, des opportunités, ça peut être intéressant de les percevoir en différé, s'il y a vraiment une année blanche, il faut y réfléchir pour anticiper certaines choses. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«Moi qui ai fait isoler ma maison, il y a 40% de crédit d'impôts, si c'était passé là, comment on fait ? Sur internet, il y a une ligne pour marquer la somme, on aurait fait comment ? » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«J'ai beaucoup d'employeurs mais parfois je travaille juste un jour dans l'année pour un employeur, comment l'employeur va savoir quoi écrire. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

«Ce serait intéressant de savoir si on va devoir continuer de faire une déclaration en ligne tous les mois ou une fois l'an ou est-ce que tout va être automatiquement fait. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

«Comment ils vont pouvoir faire parce que ils ne sauront pas dans quelle tranche on est au moment où ils feront le prélèvement, puisque c'est en fonction des revenus, donc on ne sait pas en janvier à quelle tranche on sera en décembre . » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

«Et la prime pour l'emploi, c'est pareil, on ne sait plus très bien où on en est . » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

«Peut-être ils vont te faire cadeau d'une année pour mieux t'endormir. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

«Je trouve qu'on est très mal informé sur comment ça va se passer, parce que on parle revenu mais si on a un compte titre et qu'on perçoit des dividendes, comment ils vont faire, j'imagine qu'on ne va pas le déclarer à notre employeur, du coup comment ça va se passer? . » (Groupe de jeunes qui travaillent de puis moins de 2 ans)

Réactions à la présentation du dispositif global (présentation générale + thème 1 sur le calcul du taux)

Présentation générale

Le Gouvernement a décidé que la mise en œuvre du prélèvement à la source serait effective le 1er janvier 2019. Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu vise à adapter le recouvrement de l'impôt au titre d'une année à la situation réelle de l'utilisateur (revenus, événements de vie) au titre de cette même année, sans en modifier les règles de calcul. Il a pour objectif de supprimer le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur ces revenus.

Concrètement, le dispositif du prélèvement à la source viendra modifier le recouvrement d'impôt sur le revenu. Son principe consiste à prélever le montant de l'impôt directement à la source, à savoir à la perception des revenus (salaires, pensions, allocations...).

Les retenues sur salaires, pensions et autres revenus assimilés seront donc prélevées par un organisme collecteur (employeur pour les salariés, Caisses de retraite, Pôle emploi et Caisse primaire d'assurance maladie pour les bénéficiaires de revenus de remplacement) au moment de leur versement.

Le prélèvement à la source portera sur la majorité des revenus : les traitements et salaires, les pensions, les revenus de remplacement (allocations chômage notamment), les revenus des indépendants et les revenus fonciers.

Concernant les revenus fonciers et des indépendants, l'impôt sur les revenus de l'année en cours fera l'objet d'acomptes calculés sur la base de la dernière situation connue par l'administration et payés mensuellement ou trimestriellement par prélèvement de l'administration sur votre compte bancaire. (paragraphe à n'intégrer que pour le groupe A)

Vous continuerez de déposer, au printemps de chaque année, une déclaration des revenus de l'année passée, comme vous le faites aujourd'hui. Cette déclaration est indispensable à la régularisation de votre situation. Lors du dépôt de la déclaration des revenus au printemps de l'année suivante, le montant d'impôt correspondant à l'ensemble des revenus est calculé. Si les montants de retenue à la source et les acomptes sont inférieurs au montant d'impôt, un solde vous sera réclamé. Dans le cas contraire, vous serez remboursé de la différence.

Réactions à la présentation du dispositif global (présentation générale + thème 1 sur le calcul du taux)

Thème 1

L'administration fiscale vous attribuera un taux de prélèvement en fonction de vos dernières déclarations de revenus. Ce taux d'imposition est calculé en fonction de l'ensemble des revenus (salaires, revenus de patrimoine, plus-values, etc.) et de votre situation familiale. Une fois calculé, ce taux vous sera communiqué sur le dernier avis d'imposition reçu avant l'entrée en vigueur (à l'été 2018 pour une entrée en vigueur en janvier 2019). Ce taux sera ensuite transmis à votre collecteur (employeur, Pôle Emploi, Caisse de retraite, etc.). Ce dernier l'appliquera de manière automatique sur les revenus qu'il vous verse afin de déterminer le montant d'impôt qui devra être déduit du revenu. Vous percevrez donc un revenu diminué de l'impôt correspondant et toutes les informations utiles figureront sur votre fiche de paie et sur votre espace particulier sur le site impôts.gouv.fr.

Réactions à la présentation du dispositif global (présentation générale + thème 1 sur le calcul du taux)

Une présentation qui confirme l'échéance du 1er janvier 2019 et qui fait prendre conscience de « l'urgence » à s'intéresser au plus tôt à la réforme.

«Tout à l'heure, on était embêté parce qu'on ne voulait pas que nos employeurs voient les revenus qu'on a à côté et là, avec ça, ils ne voient pas les revenus qu'on a à côté. »; « on n'a pas grand-chose à faire, par rapport à la déclaration pré-remplie, quand elle est bien remplie. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

Dans l'ensemble, la présentation du dispositif est en phase avec les dispositions spontanément pressenties par les usagers avertis.

- Prise en compte de la situation réelle de l'utilisateur, suppression du décalage d'un an, prélevement par le collecteur.

«Le fait d'avoir entendu premier janvier 2019, c'est assez court, quand même, du coup, je prends conscience que ça va se réaliser, parce que Janvier 2019 c'est demain ! » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

Pour les contribuables qui perçoivent des revenus fonciers, la séparation des revenus du travail vs les revenus fonciers est plébiscitée. L'un sera prélevé par l'employeur vs l'autre par les services fiscaux = la confidentialité est ainsi garantie.

- La souplesse du choix du paiement mensuel ou trimestriel est également bien accueillie.

Réactions à la présentation du dispositif global

Le maintien de la déclaration annuelle suscite des réactions partagées (1/3)

- En majeur chez les avertis et dans une moindre mesure chez les jeunes travaillant depuis moins de 2 ans, elle est **jugée indispensable** afin de déclarer les situations particulières et de régulariser sa situation. D'ailleurs, ce maintien de la déclaration annuelle avait été anticipé par ces cibles.
 - ✓ Pour ces derniers, elle ne pose pas de difficultés d'autant que la déclaration pré-remplie est très simple à remplir. Certains évoquent la possibilité d'une déclaration encore plus simplifiée (groupe des revenus fluctuants),
- En revanche chez les autres, **elle écorne les bénéfices de simplification** évoqués au départ : minorité d'usagers avertis et une majeure partie des salariés néophytes.
 - ✓ **Les néophytes** ne comprennent pas pourquoi la déclaration est nécessaire alors que leur impôt a déjà été prélevé à la source,
 - ✓ **Pour les salariés avertis et multi employeurs** pour qui la déclaration est à date une étape complexe et fastidieuse, le maintien de cette étape est une déception.
 - ❖ Une complexité liée aux différentes variables qui rentrent dans le calcul de l'impôt : situation personnelle, revenus annexes ... qui va donc perdurer.
 - ✓ Néanmoins pour une **minorité de néophytes**, cette étape de régularisation peut permettre aux contribuables de garder la main sur les sommes prélevées, d'opérer un contrôle afin de s'assurer qu'il n'y a pas eu d'erreur.

Réactions à la présentation du dispositif global

Le maintien de la déclaration annuelle suscite des réactions partagées (2/3)

- **Les salariés précaires (multi-employeurs)** voient dans la présentation du dispositif la confirmation de ce qu'ils redoutaient : à savoir qu'ils seraient **sur-prélevés** et que le trop perçu leur serait **remboursé en fin d'année**.
 - ✓ Des modalités de fonctionnement qui provoquent un vif rejet. D'autant que, d'après eux, compte – tenu de leur posture « suspicieuse », l'Etat aura profité des dividendes de l'argent sur-prélevé qui aura été placé pour générer des intérêts.

Réactions à la présentation du dispositif global

Le maintien de la déclaration annuelle suscite des réactions partagées (3/3)

« Il n'y a pas un gain assez important, pour nous, ça ne change rien puisqu'on fait toujours deux démarches. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

« Aucun avantage, pour nous. Zéro bénéfice. C'est aussi compliqué qu'avant le prélèvement à la source. Donc j'aime autant avoir le droit de consentir ou pas à tout ça et je n'aime pas du tout l'idée que les employeurs qui sont parfois pas très honnêtes mettent le nez là-dedans, il va y avoir des erreurs. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

« Il n'est pas dit que la déclaration sera à l'identique, donc peut-être que ça va être simplifié, il y a peut-être une version simplifiée mais cette régulation, ça se fait dans tous les pays ! Il faut bien qu'il y ait un réajustement par rapport à la situation réelle. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

« Admettons je sois au chômage, je vais continuer de payer comme si j'étais encore employé chez EDF et c'est que au printemps que là, ils vont se rendre compte que en fait j'étais au chômage et que en fait j'ai trop payé sauf que j'ai peut-être été dans la merde pendant 6 mois. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

« Et "le montant d'impôt correspondant à l'ensemble des revenus est calculé", mais techniquement il a déjà été prélevé ? » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

« Ça va encore créer de la confusion, on n'est plus vraiment dans la simplification des démarches parce que dans tous les cas y aura toujours des règles à faire. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

« C'est peut-être aussi pour qu'on contrôle nous ce qu'on a prélevé. » ; « Pour ceux qui s'y intéressent, on aura toujours un œil dessus. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

« Parce que ça sera retiré à la source donc je ne vois pas l'intérêt de faire une déclaration. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

« Je trouve que c'est dégueulasse, parce que s'ils me retirent trop d'argent c'est de l'argent dont je ne peux pas disposer, peut-être dans l'année j'en aurais eu besoin de cet argent-là. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

« 1 an et demi pour être remboursé de ce qui a été payé, donc l'argent a eu le temps de travailler, et encore avec le retard, ce sera en octobre. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

La question de la confidentialité à l'égard de l'employeur (1/3)

Pour les jeunes travaillant depuis moins de 2 ans, la communication d'un taux est en soi une garantie de confidentialité.

- Cette cible **n'a pas conscience** que le quotient familial impacte le taux d'imposition.
- Nos participants relèvent que le calcul du taux de prélèvement basé sur les années écoulées ne change finalement rien au système. Ce qui change concerne uniquement le mode de prélèvement finalement.
- Après de cette cible, le terme « taux de prélèvement » a suscité des difficultés de compréhension dans la mesure où ces usagers raisonnent en montant de mensualité vs en taux (ils méconnaissent la notion de taux d'imposition). Par ailleurs, la question de la différence entre taux de prélèvement et taux d'imposition a été soulevée.
- La nature du taux a également suscité des interrogations. Il n'est nulle part indiqué dans la présentation que ce taux est lié au foyer fiscal pour les personnes pacées et mariées. Il laisse penser à tort que les règles de calcul ont été changées et que dorénavant ces contribuables se verront appliqués un taux individuel.

Thème 1

L'administration fiscale vous attribuera un taux de prélèvement en fonction de vos dernières déclarations de revenus. Ce taux d'imposition est calculé en fonction de l'ensemble des revenus (salaires, revenus de patrimoine, plus-values, etc.) et de votre situation familiale. Une fois calculé, ce taux vous sera communiqué sur le dernier avis d'imposition reçu avant l'entrée en vigueur (à l'été 2018 pour une entrée en vigueur en janvier 2019). Ce taux sera ensuite transmis à votre collecteur (employeur, Pôle Emploi, Caisse de retraite, etc.). Ce dernier l'appliquera de manière automatique sur les revenus qu'il vous verse afin de déterminer le montant d'impôt qui devra être déduit du revenu. Vous percevrez donc un revenu diminué de l'impôt correspondant et toutes les informations utiles figureront sur votre fiche de paie et sur votre espace particulier sur le site impots.gouv.fr.

« On a la confidentialité, là pour le coup elle est respectée. » ; « Oui parce que ce n'est qu'un taux du coup. » ; « Il ne le saura pas parce que il n'aura qu'un chiffre. » ; « Du coup c'est inutile, c'est exactement la même situation qu'aujourd'hui. » ; « Parce que on calcule quand même sur les revenus qu'on a eus avant, donc si aujourd'hui je travaille et demain je suis au chômage comme on calculera sur les revenus d'avant, ça change rien. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

La question de la confidentialité à l'égard de l'employeur (2/3)

Les craintes spontanément évoquées en matière de confidentialité sont réactivées à la lecture du thème 1 (usagers avertis et salariés multi-employeurs).

- Le fait que le taux de prélèvement intègre le patrimoine et les plus-values ... et la situation familiale **écorne le principe de confidentialité**.
- Pour les usagers, plus le taux est élevé, plus les revenus autres que le salaire de l'usager (celui du conjoint, les revenus fonciers, boursiers ...) sont élevés.
- Par ailleurs, l'employeur pourra déduire du taux des informations sur la situation personnelle du salarié : marié ou pas, avec enfants ou pas ...
- Les salariés craignent que **leur employeur profite** de la situation.
 - ✓ Pression exercée sur les salariés fortement dépendants à leur travail car seul avec un ou plusieurs enfants à charge,
 - ✓ Pour les salariés multi-employeurs, l'employeur pourra par ailleurs identifier que le salarié travaille pour de nombreux autres employeurs. Cette information pourrait être préjudiciable au salarié qui pourrait être moins sollicité.
- Certains des salariés non imposables interrogés sont gênés que cette information filtre auprès de leur (futur) employeur.

« Il y aura un taux d'imposition fourni à l'employeur et ce taux est calculé selon les salaires, les revenus du patrimoine et plus-value, donc il n'y a plus la confidentialité parce que tous les salariés n'auront pas le même taux d'imposition. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

« L'employeur il le sait, il sait qu'il y a quelque chose dans la vie de la personne qui fait qu'il paie moins d'impôt. Il le sait par la différence du taux entre deux salariés qui gagnent la même somme et qui ont des taux différents. » ; « Quand tu as plusieurs employeurs, je n'ai pas envie que mon employeur sache que je travaille avec beaucoup d'autres. Là, il va pouvoir le savoir parce que vu les salaires misérables qu'il me donne, il va déduire que j'ai bien d'autres employeurs, il va le déduire du taux. » ; « Ça dépend de la taille de la boîte, si c'est une grosse boîte où on ne connaît pas la personne qui s'occupe des salaires mais si c'est une personne avec qui on travaille, il peut y avoir des jugements. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

« Je n'ai pas envie que mon employeur soit au courant qu'il faut me retirer 10%, 20%, c'est des choses super confidentielles. » ; « Tu as le droit quand même d'avoir une confidentialité dans ta vie, si tu es dans la précarité parce que tu es une femme seule et que tu ne paies pas d'impôt, donc l'employeur peut se dire tiens, tiens, elle a besoin absolument de moi. Si tu veux ça montre si la personne est plus ou moins précaire entre guillemet. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

La question de la confidentialité à l'égard de l'employeur (3/3)

L'argumentaire sur la confidentialité (à savoir qu'un même taux peut correspondre à des cas différents) parvient à rassurer la majeure partie des usagers de l'échantillon.

- Ils sont convaincus du fait que le taux n'est pas un indicateur car il peut renvoyer à des situations très différentes. Par ailleurs, ils rappellent que les employeurs sont tenus par le secret professionnel, que le risque de divulgation d'informations confidentielles reste improbable,

Une minorité (avertis et ++ salariés multi-employeurs) néanmoins reste réfractaire au principe de communication d'un taux à l'employeur.

- Elle reste persuadée que le taux de prélèvement personnalisé apporte des indications sur la situation du salarié à l'employeur.
- A salaire égal, des taux d'imposition différents pourront renseigner l'employeur sur la situation personnelle du salarié. D'autant plus dans les structures où les employeurs connaissent la situation familiale de leurs salariés.
- Dans le cas de 2 salariés qui gagnent 2000€ l'un avec un taux de 10% et le second avec un taux 20% , l'employeur pourra en déduire que l'un a des revenus annexes plus élevés.

«Dans les grandes boîtes, le patron ne va pas s'amuser à regarder ! Dans les petites boîtes, tout le monde sait la vie des uns et des autres. Moi ça ne me gêne pas. » ; « Moi, ça me rassure, je vois 3 exemples avec 3 salaires différents, avec un bien, avec des enfants à charge et on a le même taux. C'est très bien. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

«Je pense qu'il y a un flou qui va aider à la confidentialité. Les gens ne pourront pas avoir tous les éléments pour justifier un taux de 15%, dans les petites entreprises, on sait qu'il a 2 enfants, deux salaires mais on n'a pas les infos pour savoir à quoi correspondent les taux, donc je pense qu'on ne peut pas en déduire, donc ça ne gêne pas la confidentialité. Si vous gardez vos infos, les gens ne pourront rien avoir à partir du taux. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

«Donc il y a du boulot pour l'employeur s'il a envie de jouer aux devinettes.» (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)



Une crainte liée à la confidentialité qui tombe assez rapidement auprès d'une majorité d'usagers.

III. Exploration détaillée des réactions aux composantes de la réforme

L'individualisation des taux pour un couple marié

L'impôt étant calculé au niveau du foyer fiscal, les couples (mariés ou pacsés) sont soumis à une imposition commune des revenus. Par conséquent, le taux du foyer qui est calculé par l'administration tient compte des revenus de chacun des conjoints.

Afin de prendre en compte d'éventuelles disparités de revenus au sein du couple, et pour respecter une meilleure confidentialité, les conjoints auront le choix d'opter pour des taux « individualisés » appliqués sur leurs salaires respectifs. Cela n'a aucune incidence sur le montant total de l'impôt dû, celui-ci sera le même que lors de l'application du taux du foyer commun. Il s'agit d'une simple répartition différente de l'impôt entre les conjoints.

Le taux individualisé ainsi calculé sera inférieur ou égal, pour les deux conjoints, au taux qui serait calculé pour un célibataire touchant les mêmes revenus.

L'individualisation des taux pour un couple marié

(Composante testée auprès des groupes A-C-D)

Un principe très bien accueilli qui fait l'unanimité.

- Le choix d'opter pour des **taux individualisés** est un « plus ». Il apporte au PAS de la souplesse : ce dernier va s'adapter à chaque foyer et à son mode de fonctionnement propre.
- Il va permettre une **juste répartition de l'impôt au sein du couple** : le taux individualisé étant calculé sur la base du salaire de chacun.
- A la marge, des attentes pour une option 3 : ne pas être du tout soumis au PAS pour les usagers qui ne paient pas l'impôt sur le revenu i.e. avoir le choix d'un taux 0. (Le cas d'une personne dont l'époux est le seul à s'acquitter de l'impôt. En contrepartie elle prend en charge d'autres dépenses du ménage).

« C'est une souplesse, je trouve ça bien d'avoir le choix, c'est positif. » ; « Moi, non, ça ne va pas me simplifier puisque je ne paie pas d'impôts puisqu'on les paie en commun, demain ça va être compliqué de gérer, puisqu'aujourd'hui c'est mon mari qui paie. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

« Quand il y a vraiment une grande disparité de revenus c'est quand même intéressant. » ; « Parce que il y en a qui gagnent énormément d'argent et je ne vois pas pourquoi si leur femme ne gagne pas autant, je pense que c'est moins douloureux pour la femme. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

« Ça évite les conflits dans le ménage. » ; « C'est bien. Il paiera en fonction de ce qu'il gagne. » ;
« En cas de séparation, ça évite beaucoup de choses, de "j'ai payé pour toi, machin. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

Le principe du partage 50/50 des réductions des revenus fonciers, des parts des enfants peut dans certains cas être une source de complications.

- Dans le cadre des familles recomposées lorsque l'un des conjoints garde seul le bénéfice des enfants issus d'un premier mariage, de revenus fonciers qui appartiennent à un seul membre du couple ...
- Dans ces cas, le PAS ne tient pas compte des arrangements pris au sein du couple pour répartir le gain des réductions.

L'application d'un taux neutre par choix à la place du taux personnalisé

La loi a prévu que vous puissiez refuser de communiquer votre taux personnalisé d'imposition à votre employeur. Un taux neutre, déterminé en fonction de la rémunération versée par votre employeur et d'un barème, sera alors utilisé, à la place de votre taux personnalisé. Le barème du taux neutre se rapproche de celui d'un célibataire sans enfant ne percevant aucun autre revenu que son salaire.

- Si l'application de ce taux conduit à une retenue à la source moins importante que celle qui aurait été effectuée par application du taux personnalisé, vous devrez régler chaque mois la différence directement auprès de l'administration fiscale. Une aide au calcul de ce complément sera présente dans votre espace personnel sur impots.gouv.fr.
- A l'inverse, si la retenue à la source est plus importante, la différence vous sera restituée l'année suivante, lors de la régularisation qui suit le dépôt de votre déclaration de revenu.

L'application d'un taux neutre par choix à la place du taux personnalisé (1/2)

(Composante testée auprès des groupes A-C-D)

Un taux neutre qui fait l'objet, sur le principe, d'un bon accueil.

- ++ la possibilité de « masquer » sa situation auprès de l'employeur, pour ceux qui disposent de revenus annexes importants de ne pas en faire étalage.
- En outre un principe qui préserve la liberté du contribuable apprécié des salariés multi-employeurs (très critique sur le principe même du PAS perçu comme une confiscation de leur salaire).
- Par ailleurs, un mécanisme très simple et bien compris par tous.

« C'est bien parce qu'au début de la discussion, on avait tous le souci de confidentialité, c'était tous notre préoccupation et là, ça répond à cette préoccupation et ça permet à celui qui souhaite de ne pas divulguer des infos perso. » ; « Ça pourrait répondre mais c'est répulsif parce que derrière, il faut compléter. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

Mais une probabilité d'adhésion au taux neutre plutôt faible.

- Le règlement chaque mois de la différence est perçue comme une contrainte supplémentaire, un frein majeur qui dissuade l'utilisateur d'opter pour un taux neutre.

« Du coup on est un peu puni entre guillemet si on décide d'avoir un taux neutre . » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

« Ça fait beaucoup de choses pour pas grand-chose. » ; « je reste pour la liberté de chaque personne, chaque personne doit avoir le choix. » ; « Ben oui il y a plusieurs formules, y en a pour tout le monde, pour les peureux etc... » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)



In fine, la question de la confidentialité, si elle est importante, n'apparaît pas rédhibitoire.

L'application d'un taux neutre par choix à la place du taux personnalisé (2/2)

La différence de temporalité au désavantage de l'utilisateur est d'emblée relevée et critiquée (des prélèvements réalisés mensuellement sur le compte de l'utilisateur vs un remboursement des services fiscaux à N+1).

- Une fois de plus, le système serait plus avantageux pour l'Etat que pour les contribuables.

Chez les jeunes usagers qui travaillent depuis moins de 2 ans, la proposition d'un taux neutre peut alimenter le doute sur la réelle confidentialité du taux personnalisé.

- Cette proposition tend à invalider l'argumentation de la confidentialité développée pour le taux personnalisé. Pourquoi proposer une telle alternative si le taux personnalisé est censé ne pas avoir de portée significative ?

« D'un côté on dit la confidentialité est assurée et finalement on nous dit on vous propose quelque chose pour assurer la confidentialité . » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

L'application d'un taux neutre par défaut en début de contrat

Le taux neutre sera employé pour les nouveaux assujettis et les personnes débutant une activité. En effet, pour ces contribuables, l'administration fiscale ne sera pas en mesure de communiquer un taux d'imposition à l'employeur. Le logiciel de paie déterminera lui-même automatiquement un taux neutre à partir du revenu versé et effectuera la retenue sur salaire.

L'application d'un taux neutre par défaut en début de contrat (1/3)

(Composante testée auprès des groupes C-D)

Des salariés multi-employeurs qui ont du mal à comprendre la raison pour laquelle l'employeur ne peut pas disposer du taux personnalisé au démarrage du contrat.

« Si on a le même employeur plusieurs fois dans l'année, il va savoir son taux réel non ? » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

- Ces salariés ont déjà réalisé auparavant des missions parfois auprès du même employeur : ils disposent donc d'un taux sur lequel l'employeur pourrait s'appuyer.
 - ✓ Une impossibilité que l'administration fiscale se doit d'expliquer. Mais en même temps, une impossibilité qui fonctionne comme un gage de confidentialité (ce qui n'est pas perçu spontanément par les interviewés)
- La présentation du taux neutre « choisi » préalablement à celle du taux neutre par défaut favorise la confusion. Quid de l'usage de la même dénomination « taux neutre » pour 2 dispositifs différents ?

L'application d'un taux neutre par défaut en début de contrat (2/3)

D'emblée, un système perçu comme désavantageux pour les nouveaux assujettis à l'impôt et les salariés qui débutent une activité (notamment les salariés multi-employeurs qui changent régulièrement d'employeurs). Plusieurs points de blocage sont identifiés :

- Les usagers anticipent une **avance de trésorerie importante** - plus élevée que si ils s'étaient vus appliquer dès le départ un taux personnalisé - en raison de la non prise en compte des variables qui peuvent faire baisser le taux d'imposition.
- Une **imposition plus élevée** quasi permanente pour les salariés qui enchainent les contrats très courts (durée de quelques jours) très mal accueillie.
- Le **remboursement tardif** par les services fiscaux du trop perçu est incompréhensible pour ces populations plus précaires.
- Ces usagers prévoient des **difficultés financières supplémentaires** pour les petits salaires.

« C'est grave de rembourser 1 an après, ils savent le mois suivant, pourquoi ils ne remboursent pas le mois même? »; « Je suis d'accord ils devraient rembourser tout de suite parce que les gens risquent d'avoir des difficultés, les petits moyens. »; « C'est inégal parce qu'on impose un délai, voilà, d'utiliser l'argent, ça pose question sur l'emploi de cet argent de l'État, que y ait une transparence alors, que l'État dise pourquoi vous le gardez 8 mois en plus? Si c'est pour régulariser la dette qu'il le dise, ce sera clair. Là ça pose question. Alors qu'ils peuvent me donner un chèque et me le rembourser au bout de 3, 4 mois. »; « Tu vas peut-être faire un prêt alors que cet argent serait disponible. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

« Du coup pour moi la problématique, moi ça ne me dérangeait pas d'avoir un taux neutre parce que disons que mon salaire est suffisant pour que je puisse payer tout et être remboursé. Mais si ça s'applique à situations précaires, intérimaires, nouveaux travailleurs, jeunes, etc. ça peut poser problème et du coup c'est plutôt quelque chose de défavorable aux situations précaires et en France ça va générer des conflits » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

L'application d'un taux neutre par défaut en début de contrat (3/3)

La visualisation des taux neutres appliqués sur le tableau rassure immédiatement les usagers.

- La découverte d'un taux calculé sur la base du salaire et la faiblesse des taux pour les usagers peu imposables (et 0% pour les non imposables) est de nature à lever les freins à l'application d'un taux neutre par défaut : le taux appliqué apparaît finalement moins élevé que celui spontanément projeté.

« S'il est proportionnel au salaire, ça change pas grand-chose en fait . » ; « C'est rassurant aussi parce que y aura pas de variations folles à la fin de l'année. » (Groupe de jeunes travaillant depuis moins de 2 ans)

Par ailleurs, pour les contrats longs, la période transitoire avant communication du taux personnalisé à l'employeur reste finalement de courte durée.

« Et puis bon oui pour les emplois comme nous qui sommes assez temporaires, c'est sûr que c'est un plus. » (Groupe de salariés qui changent fréquemment d'employeurs)

Pour les contrats très courts, l'existence d'un taux neutre spécifique est plébiscitée. (information injectée lors du groupe)

Le cas du changement de situation personnelle

En cas de changement de situation familiale, vous devrez en porter connaissance à l'administration dans les 60 jours afin d'actualiser votre taux de prélèvement. Le taux de prélèvement sera recalculé dans la foulée par l'administration fiscale et envoyé à votre employeur. Le nouveau taux sera appliqué dans un délai de 1 à 3 mois après la déclaration de changement de situation. A déclarer les événements suivants :

- Un mariage
- La signature d'un Pacs (Pacte civil de solidarité)
- La naissance, l'adoption ou le recueil d'un enfant mineur
- Le décès de l'un des époux ou partenaire de Pacs
- Un divorce ou une rupture de Pacs

Le cas du changement de situation personnelle (1/2)

(Composante testée auprès des groupes A-B)

Pour tous, la réactivité dans la prise en compte des changements de situation marque un progrès considérable dans le système de recouvrement de l'impôt sur le revenu.

- Les contribuables vont pouvoir plus rapidement bénéficier de la baisse de leur impôt en cas de mariage, de naissance d'un enfant ...
- Ils vont profiter d'une bouffée d'oxygène qui va leur permettre de faire face plus aisément aux nouvelles dépenses liées à une naissance par ex : équipement, frais de nounou ...
- Le délai de 1 à 3 mois est jugé rapide.
- Les contribuables soulignent l'importance pour les services fiscaux de communiquer avec réactivité ces changements aux autres organismes publics comme la CAF pour une réactualisation du calcul du quotient familial.

« Là c'est dans 1 à 3 mois, c'est plus rapide, c'est en temps réel, c'est bien. » ; « Ça colle à la situation actuelle, encore une fois, donc il y a moins de régularisation. » ; « On va peut être payer moins d'impôts. Avant, pour un enfant, il fallait attendre un an mais là ce sera 1 à 3 mois. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

« Le délai de 1 à 3 mois est relativement correct, si vous vous mariez, vous allez avoir une baisse de votre taux et cette baisse du taux se fera au maximum 3 mois. » ; « C'est plus rapide qu'aujourd'hui. Je me suis pacée en avril, ça va avoir un impact sur mes impôts qu'en mai l'année prochaine. Ça pourrait être de l'argent disponible tout de suite, donc je trouve ça super. » ; « Cet aspect semble une vraie simplification par rapport à actuellement. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)



La prise en compte des changements de situation et le réajustement immédiat du taux d'imposition constituent l'un des principaux points forts du prélèvement à la source vs le système actuel.

Le cas du changement de situation personnelle (2/2)

A la marge, le changement de taux communiqué à l'employeur pose à nouveau la question de la confidentialité.

- Certains usagers imaginent que le changement de taux va donner une indication sur la vie privée du salarié : séparation ...
- En majeure partie, ce point ne suscite pas de réticences, les salariés ayant déjà le réflexe d'informer leur employeur des changements intervenant dans leur situation.

« Psychologiquement, ça peut avoir un impact, l'employeur peut se dire, tiens, il a divorcé. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

« Là, pour le coup, moi je ne suis pas pour que l'entreprise soit au courant de ces éléments, parce que pour moi, l'entreprise, on n'a pas de déclaration à faire en cas de divorce. » (Groupe des propriétaires avec des revenus fonciers)

Quid des autres changements de situation : retraite, perte d'emploi...? Comment seront-ils communiqués aux services fiscaux ?

Le cas de fortes variations des revenus et de modulation du taux

Si un foyer anticipe une forte variation de ses impôts, il pourra ajuster ses prélèvements. Le taux pourra être librement modulé à la hausse.

En revanche, les possibilités de modulation à la baisse seront plus encadrées. Seules les fortes variations seront prises en compte (écart de plus de 10% et 200 euros entre le prélèvement automatiquement calculé et le prélèvement résultant de l'intervention du contribuable) et des pénalités (représentant environ 10% de la surestimation de la modulation demandée) sont prévues si le contribuable surestime la baisse de son prélèvement.

Le cas de fortes variations des revenus et de modulation du taux (1/2)

(Composante testée auprès du groupe B)

Le principe de l'ajustement est bien accueilli. Il apporte de la souplesse au nouveau dispositif pour les salariés qui connaissent des fluctuations.

- Les salariés les plus « cigales » vont pouvoir augmenter leur taux de prélèvement et éviter de se retrouver démunis au moment de la régularisation.

« Est-ce que beaucoup de gens ont les compétences pour anticiper sur plusieurs mois une baisse ou une augmentation de revenus. » ; « Avec ce texte, le fait de devoir calculer, ça me rappelle la complexité absolue de l'intermittence du spectacle. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

Toutefois certaines composantes du dispositif sont problématiques.

- L'évaluation d'une variation sur l'année n'est pas une chose aisée. Un salarié qui a des revenus qui varient d'un mois sur l'autre n'a pas de visibilité sur son salaire annuel, sur les éventuelles primes à venir ...
- Il conviendrait de préciser qu'il s'agit ici d'apprécier l'évolution sur **l'ensemble de l'année**. Certains usagers se projetaient dans un ajustement quasi mensuel. Or ces variations mensuelles peuvent finalement n'avoir aucun impact sur le montant global de sa rémunération à la fin de l'année.

« Je suis partisane de ne pas avoir de trop grosse régularisation d'un coup. Si une grosse variation se présente, ça peut être en juin ou en décembre. Je préfère mettre un peu plus tous les mois, je préfère toujours qu'on m'en redonne plutôt que moi avoir à en donner. Donc si je connais ces variations qui sont importantes, je préfère les anticiper. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

Le cas de fortes variations des revenus et de modulation du taux (2/2)

En spontané, la sanction d'une surestimation de la baisse suscite une levée de boucliers. Elle est jugée injuste. Elle dissuade clairement de réajuster à la baisse.

- Le contribuable peut commettre une erreur de bonne foi.
- Par ailleurs, une prime exceptionnelle peut intervenir a posteriori après que le salarié a déjà ajusté à la baisse son taux de prélèvement, le salarié après avoir été licencié peut retrouver un emploi ...

Dans ce contexte les contribuables attendent une aide / un outil qui leur permette d'apprécier la baisse pour s'assurer qu'elle entre bien dans le cadre défini.

Par ailleurs, ils attendent de la souplesse de la part des services fiscaux en cas de mauvaise anticipation notamment en cas de revenus supplémentaires exceptionnels non prévisibles. Les explications fournies pendant le groupe allant dans ce sens ont levé les craintes des usagers.

« Je suis surprise négativement des pénalités qui sont prévues si on surestime la baisse du prélèvement. »; « On peut être honnête et se faire taper sur les doigts. » (Groupe des personnes avec variations de revenus)

IV. L'accompagnement autour de la réforme

Un dispositif d'accompagnement souhaité protéiforme

Invités à imaginer les modalités d'information/communication autour de la réforme, nos participants évoquent une approche multicanale des services fiscaux identifiés comme les principaux interlocuteurs des contribuables dans le cadre de cette réforme.

- La mise en place d'un **numéro vert**,
- La possibilité de communiquer par **mail** (+ + pour la traçabilité),
- **La possibilité de se rendre au centre des impôts** pour exposer en face à face les situations complexes,
- **Le site internet impots.gouv.fr** pour communiquer sur la réforme via la FAQ, des forums, des mooc, des vidéos ...
- La mise à disposition des usagers d'**une brochure explicative pédagogique** avec des cas concrets, des schémas, des illustrations.
- A noter sur ce registre que
 - d'une part, les exemples concrets, mises en situation où les interviewés peuvent se projeter et s'identifier nettement l'appropriation (exemple : M Lepas est...)
 - d'autre part, la visualisation de frises temporelles ainsi que de pourcentages se situe à un niveau de complexité plus élevé

L'entreprise pourra également se faire le relais de l'information via des notes de service transmises à ses salariés, l'organisation de réunions dans l'entreprise pour présenter et expliquer le PAS.

Un dispositif d'accompagnement souhaité protéiforme

Parallèlement, une campagne de communication à grande échelle (TV, presse) est souhaitée pour informer les usagers sur le PAS.

- Cette campagne devra débuter 6 mois avant la mise en place effective de la réforme voire un an avant afin de laisser le temps à la campagne de faire son œuvre.

Pour les usagers de l'échantillon, d'autres actions pourront également mises en place afin de faciliter le passage au PAS.

- Inciter les contribuables à passer à la **mensualisation** en vue de se préparer au PAS. L'étude a clairement mis en lumière la facilité des usagers mensualisés à s'approprier le PAS,
- Donner un bulletin de salaire « nouvelle formule » avant la mise en place effective de la réforme afin que les salariés se familiarisent avec la nouvelle fiche de paie.
- Faire une **expérimentation à grande échelle** afin de tester le dispositif et de l'améliorer le cas échéant avant son déploiement à l'échelle nationale.

CONCLUSIONS

Au total

- Un niveau d'information préalable très variable qui conditionne l'attitude à l'égard de la réforme. L'adhésion plus ou moins fluide à la réforme va varier en fonction de la maturité. (Des dimensions « basiques » de culture fiscale manquent à certains de nos interviewés et la communication autour de la réforme ne saurait à elle seule permettre d'augmenter la culture générale de tous sur le sujet).
- La familiarité avec certains mécanismes apparaît comme un levier dans l'acceptation : le fait d'être mensualisé est l'un d'entre eux.
- La réforme dans son ensemble, dans les limites de ce qu'autorise cette exploration qualitative, ne suscite pas de rejet mais, en revanche, est assortie d'inquiétudes et de questionnements qui appellent des réponses avant tout de réassurance.
- Dans le détail, certaines composantes de la réforme- notamment le taux neutre par choix- devront être mises en avant dans une dynamique essentiellement symbolique (peu de contribuables en déclaratif lors des groupes comptaient le demander, y compris lorsque la crainte du non-respect de confidentialité était très présente, mais il est important symboliquement qu'ils pensent pouvoir le faire).

Bilan sur les freins à lever et les leviers à actionner pour susciter une plus grande adhésion à la réforme

Faire preuve de pédagogie en expliquant tous les tenants et aboutissants afin de favoriser une meilleure appropriation de la réforme.



- Expliquer comment le PAS va être concrètement opéré (prélèvement sur le salaire, communication d'un taux de prélèvement à l'employeur), quel sera son périmètre (il n'intègre pas la taxe d'habitation et foncière), le rôle limité de l'employeur à celui de collecteur,
- Informer de la manière dont va se passer l'année de transition,
- Expliquer pourquoi la déclaration annuelle sera maintenue (déclaration des revenus annexes...), mettre l'accent sur la possibilité pour les contribuables d'exercer ainsi un contrôle sur leur impôt / de vérifier qu'aucune erreur n'a été commise / qu'aucun fait n'a été omis,
- Informer sur la manière dont vont être pris en compte les cas particuliers (bénéficiaires de la prime pour l'emploi, la prise en compte des réductions d'impôts / des frais réels, la déclaration des revenus fonciers, pour les familles recomposées et les contribuables qui sont en garde alternée qui va garder le bénéfice des parts supplémentaires...).

Bilan sur les freins à lever et les leviers à actionner pour susciter une plus grande adhésion à la réforme

Communiquer sur les bénéfices tirés du PAS à la fois pour les usagers et la communauté nationale, notamment la simplicité.



- La **simplicité** pour l'utilisateur comme pour l'Etat,
- Le cas échéant les **économies de fonctionnement** réalisées par l'Etat : les bénéfices de rationalisation pour l'Etat notamment le fait que les ressources seront mieux utilisées, rassurer sur le fait que la réforme ne provoquera pas le licenciement de fonctionnaires, les bénéfices de justice sociale ou d'équité liés au fait que plus personne ne pourra désormais échapper à l'impôt sur le revenu dès lors que son employeur lui édite une fiche de paie,
- La **meilleure appréhension de leur budget** par les usagers liée au fait qu'il n'y ait plus de décalage du paiement de l'impôt à N+1,
- **L'actualisation en temps réel** des changements de situation de l'utilisateur qui peuvent aboutir à une réduction d'impôts et qui est porteur de bénéfice immédiat pour l'utilisateur : naissance, mariage, PACS ...
- L'accès à une **forme de mensualisation** pour les jeunes qui démarrent dans la vie active.

Bilan sur les freins à lever et les leviers à actionner pour susciter une plus grande adhésion à la réforme

Rassurer sur la confidentialité.



- Expliquer le fonctionnement du PAS notamment le fait que l'administration fiscale garde la main sur le calcul et la gestion de l'impôt et la **communication du taux**,
- Indiquer **le rôle limité de l'employeur** à celui de « simple » collecteur,
- Marteler le fait que le taux de prélèvement personnalisé n'est en soi **pas un indicateur de la situation du salarié** (argumentaire efficace autour de l'idée d'un même taux qui peut renvoyer à des situations très différentes),
- Informer de la possibilité pour les usagers de choisir **un taux neutre** vs un taux réel, laisser **symboliquement cette option de choix**.

Bilan sur les freins à lever et les leviers à actionner pour susciter une plus grande adhésion à la réforme

Pour les usagers qui craignent une perte de pouvoir d'achat avec le PAS...



- Rassurer sur le fait que **les non imposables ne seront pas prélevés à la source** et que les salariés précaires ne seront pas prélevés les mois où ils ne travaillent pas,
- Faire comprendre que, bien que le taux ne soit pas réajusté tous les mois (impossible pour l'administration fiscale de calculer ce taux chaque mois), le PAS permet une certaine forme **d'ajustement en temps réel** puisqu'il s'applique au montant de salaire versé (un salarié qui gagne 1000€ un mois ne sera pas prélevé de la même somme le mois suivant si il gagne 800€) afin que les usagers intègrent bien que les sommes prélevées ne seront pas constantes,
- Le paiement sur 12 mois vs sur 10 mois (pour la mensualisation) aboutira à une **mensualité moins élevée**,
- Rappeler que **le taux neutre par défaut est calculé sur la base du salaire perçu**, que le risque de sur-prélèvement est ainsi minimisé,
- **Communiquer ces taux** (le tableau présenté en groupe) pour lever les craintes de taux élevé. Spontanément les usagers dans les groupes projetaient des taux plus élevés,
- Indiquer les **particularités du calcul** pour les personnes en contrats courts,
- Mettre en avant la **réactivité des services fiscaux dans l'actualisation des données** : 1 à 3 mois.

Bilan sur les freins à lever et les leviers à actionner pour susciter une plus grande adhésion à la réforme

Communiquer sur la souplesse du PAS et des options qui s'offrent aux contribuables.

- Le choix d'un taux individualisé pour prendre en compte les disparités de salaires au sein du ménage,



- Le taux neutre vs individualisé,

- Le réajustement en cours d'année pour les usagers qui anticipent une baisse ou une augmentation de salaire annuel, en mettant l'accent sur la prise en compte d'un ajustement annuel (et non des correctifs apportés mensuellement).

Garantir la lisibilité des mouvements sur le compte des usagers.



- Indiquer aux contribuables comment s'assurer que le bon taux est appliqué sur le bulletin de salaire,

- Informer des dispositifs d'information mis à disposition des usagers pour suivre leur paiement de l'impôt : espace personnel, avis d'imposition récapitulatif des sommes prélevées sur la fiche de paie + celles prélevées sur le compte courant et montant total de l'impôt sur l'année.

Informeur de la possibilité en cas d'incompréhension ou de réclamations de saisir l'administration fiscale.

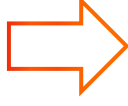


- La posture de compréhension de l'administration fiscale dans le cas de primes non anticipées (cas des demandes de baisse de prélèvement).

Les points spécifiques sur lesquels insister selon les cibles (1/2)

Au-delà des constats transversaux dressés ci-dessus, des points d'argumentation spécifiques selon les cibles se dessinent :

- Les propriétaires qui ont des revenus fonciers



- ✓ L'argumentation sur le fait qu'un même taux puisse renvoyer à des situations très différentes,
- ✓ La possibilité de choix et notamment l'existence d'un taux neutre.

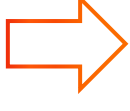
- Les personnes qui ont des revenus qui varient significativement d'une année sur l'autre



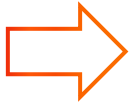
- ✓ La possibilité de régularisation en quasi « temps réel »,
- ✓ L'existence de simulateurs de calcul,
- ✓ La spécificité du cas de la prime dans le cas d'une baisse anticipée des prélèvements et la possibilité d'arguer de sa bonne foi devant l'administration fiscale.

Les points spécifiques sur lesquels insister selon les cibles (2/2)

- Les personnes qui changent fréquemment d'employeurs (enchaînent les emplois courts de moins de 6 mois dans les 2 dernières années)



- Les personnes qui travaillent depuis moins de 2 ans



- ✓ L'accès à une certaine forme de « mensualisation », la simplicité qui en découle.
- ✓ Une certaine forme d'ajustement en temps réel puisqu'il s'applique au montant de salaire versé,
- ✓ Tous les éléments autour du fait que le risque de surprélévement est très faible (calcul du taux neutre par défaut sur la base du salaire perçu, communication des taux,...)
- ✓ Les particularités du calcul pour les personnes en contrats courts(1/2 smic...)

Merci!

Bva

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : EFFETS DE LA RÉFORME DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE POUR LES CONTRIBUABLES**
- ANNEXE II : ÉTUDE DES CHARGES ET COÛTS POUR LES ENTREPRISES (CABINET MAZARS-SGMAP)**
- ANNEXE III : ÉTUDE DES CHARGES ET DE LA PRÉPARATION DES COLLECTEURS HORS DSN ET DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS**
- ANNEXE IV : MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME PAR LES POUVOIRS PUBLICS**
- ANNEXE V : ENJEUX FINANCIERS DE LA RÉFORME**
- ANNEXE VI : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

ANNEXE I

Effets de la réforme du prélèvement à la source pour les contribuables

SOMMAIRE

1. LA MISE EN ŒUVRE DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE CONSTITUE UNE RÉFORME MAJEURE DU RECOUVREMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, BÉNÉFIQUE POUR LES CONTRIBUABLES.....	4
1.1. Le prélèvement à la source modifie en profondeur le recouvrement de l'IR sans remettre en cause ses fondements	4
1.1.1. <i>L'instauration du PAS permet d'assurer une contemporanéité du paiement de l'impôt et de la perception des revenus, ce qui présente des effets économiques bénéfiques.....</i>	4
1.1.2. <i>La réforme du PAS concerne 98 % de l'assiette nette de l'IR.....</i>	6
1.1.3. <i>Malgré le nouveau rôle confié aux « collecteurs », l'administration fiscale restera l'interlocuteur du contribuable.....</i>	7
1.1.4. <i>La phase de déclaration des revenus sera maintenue et permettra de liquider globalement l'IR dû au titre de l'année précédente.....</i>	9
1.1.5. <i>L'instauration du PAS ouvre des perspectives pour améliorer la lisibilité du barème de l'IR auprès des contribuables.....</i>	10
1.2. Les modalités transitoires retenues pour la gestion de l'année de transition visent à limiter les effets d'aubaine mais se montrent néanmoins globalement favorables aux contribuables	12
1.2.1. <i>Seuls les revenus exceptionnels ou non concernés par le PAS feront l'objet d'un IR au titre de l'année de transition, le contribuable devant distinguer, sous sa responsabilité, ses revenus exceptionnels sur sa déclaration.....</i>	12
1.2.2. <i>Les modalités de calcul du crédit d'impôt pour l'année de transition conduisent à imposer les revenus exceptionnels et les revenus non concernés par le PAS au taux moyen, plus favorable que le taux marginal d'imposition.....</i>	14
1.2.3. <i>Un dispositif spécifique a été conçu pour éviter le report des dépenses de travaux dans les logements locatifs.....</i>	16
2. LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT APPLIQUÉ POUR LES RETENUES À LA SOURCE SERA PROPRE À CHAQUE CONTRIBUABLE, CELUI-CI AYANT LA FACULTÉ D'EXERCER UN CERTAIN NOMBRE D'OPTIONS.....	19
2.1. La mission recommande de développer des solutions permettant aux collecteurs d'appliquer le taux personnalisé à un nouveau bénéficiaire de revenus dès le premier versement	20
2.1.1. <i>Le collecteur ne sera en mesure de récupérer le taux de prélèvement personnalisé d'un nouveau bénéficiaire de revenus qu'après un délai incompressible, ce qui nécessitera l'application du taux neutre et engendra un éventuel « sur-prélèvement ».....</i>	20
2.1.2. <i>Une réponse a été apportée pour répondre à cette problématique d'application du taux neutre en début de versement pour les contrats courts mais paraît insuffisante</i>	25
2.1.3. <i>Un autre élément de réponse indirecte, envisagé par l'administration dans un souci de simplification et recommandé par la mission, consiste à ne pas proratiser systématiquement la grille de taux</i>	27
2.1.4. <i>La mission recommande de développer un module d'appel de taux réactif, facultatif pour les collecteurs et basé sur la norme de la DSN et de PASRAU</i>	29

2.2.	La réforme du PAS prévoit un arsenal très solide pour préserver la confidentialité du taux de prélèvement, seule nouvelle information personnelle dont dispose l'employeur	37
2.2.1.	<i>De sérieuses garanties ont été apportées afin de préserver la confidentialité du taux de prélèvement, au titre de la protection de cette donnée personnelle et du secret fiscal</i>	<i>37</i>
2.2.2.	<i>La possibilité laissée aux membres d'un couple de recourir à des taux individualisés constitue une première réponse aux souhaits de confidentialité qui peuvent être exprimés par des salariés</i>	<i>42</i>
2.2.3.	<i>L'option du taux neutre est une réponse aux souhaits de confidentialité de certains salariés, même si la charge supplémentaire associée ne doit pas être sous-estimée</i>	<i>43</i>
2.3.	Les contribuables seront incités à déclarer au plus vite leurs changements de situation familiale afin de bénéficier des effets de la contemporanéité.....	48
2.3.1.	<i>La composition du foyer fiscal constitue un élément central pour la détermination du montant de l'IR dû.....</i>	<i>48</i>
2.3.2.	<i>Dans le cadre du PAS, les contribuables déclareront les modifications de la composition du foyer fiscal et verront leur taux actualisé.....</i>	<i>49</i>
2.4.	La procédure de modulation du PAS est utile pour assurer une complète contemporanéité du paiement de l'IR mais n'est pas sans risques pour le contribuable	51
2.4.1.	<i>Le taux de prélèvement calculé par l'administration fiscale est un taux historique, ce qui rend pertinent un dispositif de modulation du taux, dont la nature diffère de la faculté de modulation actuellement en vigueur.....</i>	<i>52</i>
2.4.2.	<i>Le dispositif d'encadrement des modulations à la baisse paraît justifié afin de préserver le budget de l'État tout en limitant les sanctions à l'encontre de contribuables de bonne foi.....</i>	<i>54</i>
2.4.3.	<i>Le dispositif de sanctions à l'encontre des contribuables qui moduleraient leur taux à mauvais escient gagnerait à être allégé.....</i>	<i>57</i>
3.	S'IL NE MODIFIE PAS LE MONTANT DE L'IMPÔT DÛ, HORS GAIN ISSU DE L'ANNÉE DE TRANSITION, LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE INFLUE SUR LA TRÉSORERIE DES CONTRIBUABLES	60
3.1.	L'instauration du prélèvement à la source modifiera le rythme de paiement de l'IR au cours du cycle de vie et créera des effets redistributifs entre les différentes générations.....	61
3.1.1.	<i>Le CIMR de l'année de transition constitue un gain financier pour les contribuables actuels tandis que le paiement contemporain génère, en période de croissance, un coût implicite pour les contribuables futurs.....</i>	<i>61</i>
3.1.2.	<i>L'instauration du PAS aura un impact financier variable en fonction de la situation fiscale du contribuable lors de l'année de transition.....</i>	<i>63</i>
3.2.	L'instauration du prélèvement à la source modifiera le rythme infra-annuel de paiement de l'IR.....	67
3.2.1.	<i>En raison de son étalement sur douze mois, le PAS sera plus favorable en termes de trésorerie, pour le contribuable, que les modalités de paiement actuelles de l'IR.....</i>	<i>67</i>
3.2.2.	<i>En cas d'augmentation du revenu imposable, l'« effet taux » dans l'augmentation de l'IR peut s'avérer significatif et nécessiter une régularisation non marginale au solde.....</i>	<i>69</i>
3.2.3.	<i>L'étalement du PAS sur douze mois, ainsi que la subsistance d'une régularisation du solde à l'été N+1, militent pour encourager les contribuables à mensualiser le paiement de leurs impôts locaux et de la contribution à l'audiovisuel public.....</i>	<i>71</i>

3.3. Bien que les crédits et réductions d'impôt ne soient pas rendus contemporains, des dispositions spécifiques viseront les crédits et réductions d'impôt récurrents.....	73
3.3.1. <i>L'absence de prise en compte des crédits et réductions d'impôt récurrents dans le taux de prélèvement se justifie par des raisons budgétaires et de lisibilité.....</i>	73
3.3.2. <i>Deux dispositions permettront à certains contribuables d'anticiper le bénéfice de crédits et réductions d'impôt récurrents.....</i>	78
3.3.3. <i>L'objectif d'une contemporanéité du CI-SAP est légitime mais sa mise en œuvre pose de sérieuses questions, qu'il conviendrait d'étudier plus avant.....</i>	85

INTRODUCTION

La lettre de mission du 12 juin 2017 précise que, compte tenu de l'enjeu clé de la « *réception [du PAS] par les contribuables* », il convient d'« *auditer la façon dont le dispositif actuellement prévu est susceptible de s'appliquer en pratique, notamment concernant le respect de la vie privée* ».

La mission a examiné les effets du prélèvement à la source (PAS) sur les contribuables, dans le but d'**identifier non seulement les bénéfices de la réforme pour ces derniers mais aussi les interrogations qu'elle est susceptible de générer**. Avec l'instauration du PAS, le contribuable pourra en effet être plus responsabilisé dans la gestion du recouvrement de son impôt sur le revenu (IR). La bonne appropriation de la réforme par les contribuables, malgré la complexité intrinsèque de l'IR, constitue donc aussi un **enjeu important pour les collecteurs du PAS comme pour l'administration fiscale** : ces derniers seront d'autant moins sollicités que les dispositions prévues répondront aux attentes des contribuables.

Pour conduire ses travaux, la mission s'est appuyée sur les éléments méthodologiques suivants :

- ◆ **le projet de réforme, tel qu'il a été conçu et voté dans la loi de finances initiale pour 2017 a été examiné**. Les travaux préparatoires (arbitrages ministériels et interministériels, évaluation préalable, avis du Conseil d'État, amendements parlementaires) ont été mobilisés afin d'éclairer les choix retenus ;
- ◆ **les potentiels points d'interrogation ou de crispation pour les contribuables ont été recherchés à l'aide**, autant que faire se peut, **de micro-simulations et de cas-types** ;
- ◆ enfin, **la mission s'est attachée à procéder à l'« écoute » de contribuables grâce à la réalisation d'un « test usagers »** pendant l'été 2017 par un prestataire extérieur (BVA sélectionné par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique - SGMAP). Ce « test usagers », visait à évaluer qualitativement la réception de la réforme par les contribuables, en particulier s'agissant des potentiels points de crispation identifiés préalablement par la mission (cf. présentation méthodologique dans l'encadré 2 et étude jointe au présent rapport).

Cette annexe vise plus spécifiquement à :

- ◆ rappeler les grands axes de la réforme, et en particulier les **bénéfices attendus pour les contribuables** (partie 1) ;
- ◆ **examiner les questions posées par le recours à un taux de prélèvement propre au contribuable**, en particulier lorsque ce dernier n'est pas connu du collecteur ou lorsque le contribuable exerce des options pour masquer ou faire évoluer son taux personnalisé (partie 2) ;
- ◆ **mesurer l'impact de la réforme sur la trésorerie du contribuable**, tant du point de vue de son cycle de vie qu'en rythme infra-annuel, et apprécier les modalités de versement des réductions et crédits d'impôt dans le contexte du PAS (partie 3).

Encadré 1 : Glossaire du prélèvement à la source

- **Prélèvement à la source (PAS)** : nouvelles modalités de recouvrement contemporain de l'impôt sur le revenu (IR). Dans la réforme adoptée en LFI 2017, le terme de PAS recouvre à la fois la retenue à la source, pour les revenus versés par un tiers (salaires, indemnités...), et le dispositif des acomptes contemporains, notamment pour les revenus fonciers et les revenus des travailleurs indépendants ;
 - **Retenue à la source (RAS)** : retenue effectuée directement par un tiers-verseur (ou collecteur) sur un revenu imposable versé à un individu. La RAS consiste en l'application, par le tiers-verseur, d'un taux de prélèvement au revenu imposable versé. Le revenu versé à l'individu est net de la RAS. Le dispositif de la RAS constitue le cœur de la réforme du PAS ;
 - **Acomptes contemporains** : acomptes calculés par l'administration sur la base des revenus déclarés (en N-2 puis, dès que l'information est disponible, en N-1) et acquittés par le contribuable ;
- **Collecteur** : tiers verseur de revenus responsable de la collecte de la retenue à la source auprès des contribuables auxquels il verse des salaires, pensions de retraite, indemnités journalières, allocation chômage, etc. ;
- **Année de transition** : année précédant la mise en place du prélèvement à la source. Après la décision du report, l'année de transition est 2018 et la première année de mise en place du PAS est 2019. Des dispositions spécifiques sont prévues pour l'imposition des revenus de l'année de transition (crédit d'impôt de modernisation du recouvrement sur les revenus de l'année 2018) ;
- **Taux de prélèvement** (aussi appelé parfois « taux de RAS » ou « taux de PAS ») : taux appliqué par le collecteur au revenu imposable, afin de déterminer le montant de la RAS. Le taux de prélèvement peut varier en fonction des options retenues par le contribuable. Le taux de prélèvement peut s'assimiler au « taux d'imposition », à la différence que ce dernier laisse supposer qu'il est libératoire (ce que n'est pas le taux de prélèvement). Contrairement au « taux moyen d'imposition » que connaissent actuellement les contribuables, il n'intègre pas les crédits et réductions d'impôt (qui seront régularisés, comme aujourd'hui, avec une année de décalage – hors dispositif spécifique prévu pour les non imposables à revenus modestes et moyens).

Ce taux de prélèvement peut prendre plusieurs formes :

 - **Taux de prélèvement personnalisé** : taux de prélèvement propre à la situation fiscale personnelle du contribuable. Il est appliqué lorsque le contribuable n'a pas fait le choix de recourir au taux neutre et accepte la transmission de son taux. Le collecteur n'a aucune connaissance des bases ayant servi au calcul du taux personnalisé. En fonction des options retenues par le contribuable, il peut être relatif au foyer ou « individualisé » :
 - **Taux du foyer** : taux de prélèvement personnalisé calculé au niveau du foyer fiscal (en fonction de l'ensemble des revenus du foyer fiscal, de sa composition familiale, etc.). Il est appliqué lorsque le contribuable n'a pas fait le choix d'individualiser son taux. Il s'agit de la situation de référence prévue par la réforme ;
 - **Taux individualisé** : taux de prélèvement personnalisé calculé au niveau de l'individu (indépendamment des revenus personnels de son conjoint), appliqué lorsque le contribuable a fait le choix d'individualiser son taux. Le contribuable n'est pas libre de déterminer lui-même son « taux individualisé », et ce dernier ne modifie nullement l'impôt globalement dû par le foyer fiscal (dont les conjoints sont solidairement responsables) : le taux du conjoint est également « individualisé ». Pour calculer les taux individualisés, les revenus communs, les charges et le quotient familial sont répartis par moitié entre les deux conjoints ;
 - **Taux de prélèvement neutre** : taux de prélèvement appliqué par le collecteur lorsqu'il n'a pas connaissance du taux personnalisé de l'individu. Le taux neutre est appliqué dans deux situations : (i) lorsque le contribuable a fait le choix de cacher son taux personnalisé ou (ii) lorsque l'administration fiscale n'a pas été en mesure d'adresser le taux personnalisé au collecteur (ce taux est parfois aussi appelé « taux par défaut » ou « taux du barème »). Le taux neutre est déterminé en fonction du seul revenu versé par le collecteur, à partir d'une grille de taux (appelée aussi parfois « barème du taux neutre »).

Source : Mission.

Encadré 2 : « Test usagers » sur le prélèvement à la source

Afin de mesurer la lisibilité et l'accessibilité de la réforme*, un « test usagers » a été réalisé par la société d'étude BVA (par l'intermédiaire du SGMAP) au cours de l'été 2017. Ce test a reposé sur l'organisation de quatre ateliers d'une durée de 3h, les 29 et 30 août, ciblant des populations et questions spécifiques :

- un groupe de propriétaires avec des revenus fonciers, afin de mesurer leur sensibilité en matière de confidentialité du taux vis-à-vis de leur employeur et leur propension à choisir le taux neutre par rapport au taux personnalisé ;
- un groupe de personnes dont les revenus varient significativement d'une année sur l'autre, afin d'évaluer leur propension à moduler leur taux en fonction de l'évolution prévue de leur revenu ;
- un groupe de personnes travaillant depuis moins de deux ans et un groupe de personnes changeant fréquemment d'employeurs (enchaînant des emplois courts de moins de 6 mois), afin de mesurer leur réaction à l'application du taux neutre au début d'un contrat.

L'ensemble des groupes ont été interrogés sur leur perception du dispositif prévu en matière de protection de la confidentialité. Il est apparu que les critères les plus significatifs pour segmenter les profils ont trait à la catégorie socio-professionnelle et au niveau de connaissance du système fiscal :

- les usagers les plus préoccupés par l'incidence de la réforme sont les « néophytes », leurs réticences étant pour partie liées à un manque de compréhension du système d'imposition ;
- les usagers faisant preuve d'une plus grande maîtrise du système fiscal n'avaient que peu (voire pas) d'inquiétudes face à la réforme, de même que les contribuables déjà mensualisés.

Source : Mission d'après étude qualitative sur le PAS par BVA (8 septembre 2017). Il ne s'agissait ni de mesurer le niveau d'information ou d'adhésion des contribuables au dispositif, ni d'évaluer la communication réalisée.*

1. La mise en œuvre du prélèvement à la source constitue une réforme majeure du recouvrement de l'impôt sur le revenu, bénéfique pour les contribuables

1.1. Le prélèvement à la source modifie en profondeur le recouvrement de l'IR sans remettre en cause ses fondements

La mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) constitue une réforme majeure du recouvrement de l'impôt sur le revenu (IR) :

- ◆ la contemporanéité du paiement de l'IR et de la perception des revenus est **bénéfique pour les contribuables** et peut avoir des incidences macroéconomiques favorables (partie 1.1.1) ;
- ◆ la mise en œuvre du PAS concerne la **quasi-totalité de l'assiette de l'IR**, dont 88 % feront l'objet d'une retenue à la source par des « collecteurs » (entreprises, employeurs publics, caisses de retraite, etc.) (partie 1.1.2) ;
- ◆ bien que la retenue à la source implique l'employeur et d'autres collecteurs, **l'administration fiscale restera l'interlocuteur unique** du contribuable (partie 1.1.3) ;
- ◆ le **dépôt d'une déclaration** au printemps de l'année suivant la perception des revenus **restera obligatoire** et permettra de recalculer le montant global d'IR dû, indépendamment des prélèvements déjà opérés au titre du PAS (partie 1.1.4) ;
- ◆ cette réforme ne modifie en rien les modalités de calcul de l'impôt dû, mais permet une **réappropriation de ses fondements par le contribuable** (partie 1.1.5).

1.1.1. L'instauration du PAS permet d'assurer une contemporanéité du paiement de l'impôt et de la perception des revenus, ce qui présente des effets économiques bénéfiques

Le prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu (IR) vise à adapter le recouvrement de l'impôt au titre d'une année à la situation réelle de l'utilisateur (revenus, événements de vie) au titre de cette même année, sans en modifier les règles de calcul. Il a pour objectif de supprimer le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur ces revenus. Avec l'instauration du PAS, le paiement des acomptes au titre de l'IR sera ajusté automatiquement aux variations de revenus.

La contemporanéité du paiement de l'IR doit être distinguée de la faculté aujourd'hui offerte de mensualiser le paiement de l'impôt. En effet, malgré la faculté de moduler, sous conditions, le paiement de ses acomptes mensuels¹, la somme aujourd'hui due en année N reste égale à l'IR dû au titre des revenus de l'année N-1. L'évaluation préalable de l'article 38 du projet de loi de finances (PLF) pour 2017 (ci-après « EP du PLF 2017 ») fournit, dans sa partie 1, de nombreux exemples de l'intérêt que représente la contemporanéité du paiement de l'IR.

De façon synthétique, la mission retient de ses propres travaux, comme de ceux menés dans les analyses préalables à la réforme, que **les bénéfiques de la contemporanéité sont principalement les suivants.**

¹ Articles 1681 A et suivants du CGI.

Premièrement, **la mise en œuvre du PAS permettra aux ménages connaissant une baisse de revenus de bénéficier d'une baisse de leur IR dès l'année de diminution de leurs revenus**, contrairement à la situation actuelle où la baisse de l'IR intervient l'année qui suit. Ces foyers sont loin de représenter une part marginale de la population. Ainsi, entre les années 2014 et 2015² :

- ◆ 38 % des foyers fiscaux imposables ont connu une diminution de leurs revenus, la baisse médiane étant de 4,0 % ;
- ◆ **0,4 million de foyers fiscaux imposables, soit 2 % de l'ensemble des foyers fiscaux imposables, ont connu une baisse de leurs revenus supérieure à 30 %.**

Ce faisant, **la contemporanéité du paiement de l'IR augmentera son caractère contra-cyclique** :

- ◆ contrairement aux autres principaux prélèvements obligatoires (TVA, impôt sur les sociétés, contribution sociale généralisée, cotisations sociales), l'IR n'est actuellement pas synchronisé avec le cycle économique, du fait du décalage d'un an pour son paiement ;
- ◆ or, du fait de son caractère progressif, **l'IR constitue l'un des impôts dont la sensibilité aux variations du cycle économique est la plus importante³** ;
- ◆ l'instauration du PAS permettra, au niveau macroéconomique, que l'IR joue un plus grand rôle de stabilisateur automatique. En cas de choc économique négatif, le montant d'IR prélevé auprès des contribuables diminuera instantanément, ce qui permettra de limiter la baisse de revenus et de soutenir l'activité. À l'inverse, en période de forte croissance, le montant d'IR prélevé augmentera, ce qui contribuera à limiter les risques de « surchauffe » de l'économie.

Troisièmement, **l'instauration du PAS facilitera les mobilités professionnelles pour certaines catégories de la population⁴** :

- ◆ dans les secteurs où les revenus sont irréguliers, la mise en œuvre du PAS pourra permettre de **réduire les à-coups de trésorerie** et faciliter les transitions entre des emplois différents ;
- ◆ **la prise de risque pour la création d'entreprise sera facilitée** dès lors que le montant d'IR dû sera adapté aux revenus de l'année en cours. Un salarié quittant son emploi pour créer une entreprise ne sera ainsi pas redevable, la première année, de l'IR dû au titre de sa dernière année d'emploi salarié ;
- ◆ **les départs à la retraite pourront être facilités**, en évitant la constitution d'une épargne de précaution en amont pour assurer le paiement de l'IR malgré une baisse de revenus (le paiement différé de l'IR s'avère actuellement difficile à anticiper pour certaines personnes).

Enfin, **la contemporanéité peut constituer un facteur d'attractivité dans un contexte de mobilité internationale** :

- ◆ **le prélèvement à la source a été adopté dans tous les pays membres de l'OCDE, à l'exception de la Suisse et de la France⁵** ;
- ◆ pour les entreprises étrangères et internationales, la contemporanéité du paiement de l'impôt et de la perception du revenu **facilitera la gestion des salariés en mobilité**

² Source : page 20 de l'EP du PLF 2017.

³ L'élasticité de l'IR et de la CSG est évaluée à 1,9 par l'OCDE, le chiffre étant probablement plus élevé pour le seul IR, la CSG étant à taux proportionnel (cf. EP du PLF 2017, page 338.)

⁴ Ce bénéfice a d'ailleurs été identifié par plusieurs employeurs et directions de ressources humaines rencontrés par la mission.

⁵ Cf. EP du PLF 2017, page 36.

Annexe I

internationale. En effet, le paiement différé de l'IR provoque actuellement pour les salariés en mobilité internationale un double phénomène d'année « blanche » (l'année d'arrivée en France, où aucun impôt n'est encore dû en France tandis que l'impôt a déjà été payé dans le pays d'origine) et d'année « noire » (l'année de départ de la France, où l'IR reste dû en France au titre de l'année précédente tandis que l'impôt est payé au titre de l'année en cours dans le pays de destination).

1.1.2. La réforme du PAS concerne 98 % de l'assiette nette de l'IR

La réforme du PAS vise à soumettre à un prélèvement contemporain le champ le plus large possible de revenus :

- ◆ **les revenus versés par un tiers** (traitements et salaires, pensions de retraites et d'invalidité, revenus de remplacement) **feront l'objet d'une retenue à la source (RAS) par le tiers-verseur**, aussi dit « collecteur » (entreprise, employeur public, caisse de retraite, etc.). Ainsi, 88 % de l'assiette nette de l'IR fera l'objet d'une retenue à la source grâce à la réforme (selon les données disponibles pour les revenus de l'année 2015, cf. tableau 1) ;
- ◆ **les revenus des travailleurs indépendants** (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles), **les revenus fonciers, les pensions alimentaires et les rentes viagères à titre onéreux feront l'objet d'acomptes contemporains** (ces acomptes entrent dans le champ de la réforme du PAS). Cette modalité de recouvrement concernera 9 % de l'assiette nette de l'IR.

Les autres types de revenus verront leurs modalités de recouvrement inchangées par rapport à la situation actuelle. À l'exception des gains issus de la cession de valeurs mobilières (qui représentent moins de 1 % de l'assiette de l'IR en 2015), ces autres types de revenus font d'ores et déjà l'objet de prélèvements contemporains :

- ◆ les revenus de capitaux mobiliers se verront appliquer un prélèvement forfaitaire contemporain puis feront l'objet, le cas échéant, d'une régularisation au solde de l'IR ;
- ◆ les gains issus de la cession de valeurs mobilières feront l'objet d'une imposition à l'occasion du solde, sans prélèvement contemporain (un prélèvement contemporain étant quasiment impossible du fait des caractéristiques de ces revenus, comprenant notamment l'imputation des moins-values) ;
- ◆ les plus-values immobilières feront toujours l'objet d'une taxation contemporaine au stade de la cession immobilière.

Tableau 1 : Décomposition de l'IR brut dû au titre des revenus de l'année 2015 selon les différents types de revenu et leur mode de recouvrement dans le cadre du PAS

Mode de recouvrement	Type de revenus imposables	Nombre de foyers concernés (en millions)	Assiette nette (en Mds€)	IR brut (en Mds€)*
Retenue à la source (<i>partie intégrante de la réforme</i>)	Traitements et salaires	23,2	582,5	46,1
	Pensions retraites	12,7	266,4	16,6
Acomptes contemporains (<i>partie intégrante de la réforme</i>)	Pensions alimentaires	1,4	4,8	0,1
	Rentes viagères à titre onéreux (RVTO)	0,4	0,4	0,0
	Revenus fonciers	4,6	31,2	4,5
	Bénéfices industriels et commerciaux (BIC)	1,3	14,5	1,8
	Bénéfices non commerciaux (BNC)	0,8	33,0	6,8
	Bénéfices agricoles (BA)	0,4	5,3	0,7

Annexe I

Mode de recouvrement	Type de revenus imposables	Nombre de foyers concernés (en millions)	Assiette nette (en Mds€)	IR brut (en Mds€)*
Prélèvement forfaitaire contemporain puis régularisation au solde <i>(inchangé dans le cadre de la réforme)</i>	Revenus de capitaux mobiliers	15,4	15,9	2,7
Prélèvement l'année suivant la perception des revenus, à l'occasion du solde <i>(inchangé dans le cadre de la réforme)</i>	Gains de cession de valeurs mobilières	0,4	5,8	1,8
Prélèvement contemporain <i>(inchangé dans le cadre de la réforme)</i>	Plus-values immobilières	Non disponible (ND)	ND	ND
Total		36,1	959,9	81,0

*Source : Mission, d'après l'EP du PLF 2017 (pages 26-27). * L'IR brut correspond à l'IR résultant de l'application du barème progressif, avant imputation des réductions et des crédits d'impôt, ainsi que l'IR résultant de l'application d'un taux proportionnel. Pour un foyer fiscal, la décomposition de l'IR brut en fonction des différents types de revenus résulte de la méthode du prorata. Un foyer fiscal peut avoir plusieurs types de revenus, ce qui explique que le nombre total de foyers soit inférieur au total des foyers déclarant chacun des types de revenus.*

1.1.3. Malgré le nouveau rôle confié aux « collecteurs », l'administration fiscale restera l'interlocuteur du contribuable

La retenue à la source sera appliquée par les entités (dénommées « collecteurs ») versant des traitements et salaires, pensions de retraite et d'invalidité et revenus de remplacement (entreprises, particuliers employeurs, employeurs publics, caisses de retraite, Pôle Emploi, caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM-TS), etc.⁶).

Ces collecteurs retiendront sur le revenu versé le montant du PAS, calculé comme le produit du revenu imposable et du taux de prélèvement tel que transmis par l'administration fiscale ou résultant de la grille de taux neutres (cf. partie 2 *infra*). Ainsi, **les collecteurs joueront un rôle similaire à celui exercé dans le recouvrement des cotisations sociales, les seules différences résidant dans le fait que le taux de prélèvement applicable est distinct pour chaque individu et dans le fait que le PAS ne constituera qu'un acompte non libératoire de l'IR** (cf. partie 1.1.4).

L'administration fiscale restera l'interlocuteur du contribuable pour l'établissement de son IR ou la détermination de son taux de prélèvement personnalisé (cf. graphique 1).

Toutefois, la retenue à la source induira une évolution de la relation du contribuable avec son collecteur, et notamment son employeur :

- ◆ **la rémunération versée aux salariés, employés et retraités, sera nette de RAS.** Par conséquent, à l'occasion de la période de déploiement de la réforme, cette diminution du montant perçu pourra se traduire pour certains individus par un sentiment d'appauvrissement. Cet effet sera toutefois limité (le revenu disponible après impôt restera inchangé pour les ménages) et temporaire (les nouvelles modalités de recouvrement de l'IR étant progressivement assimilées par les ménages). Pour faciliter

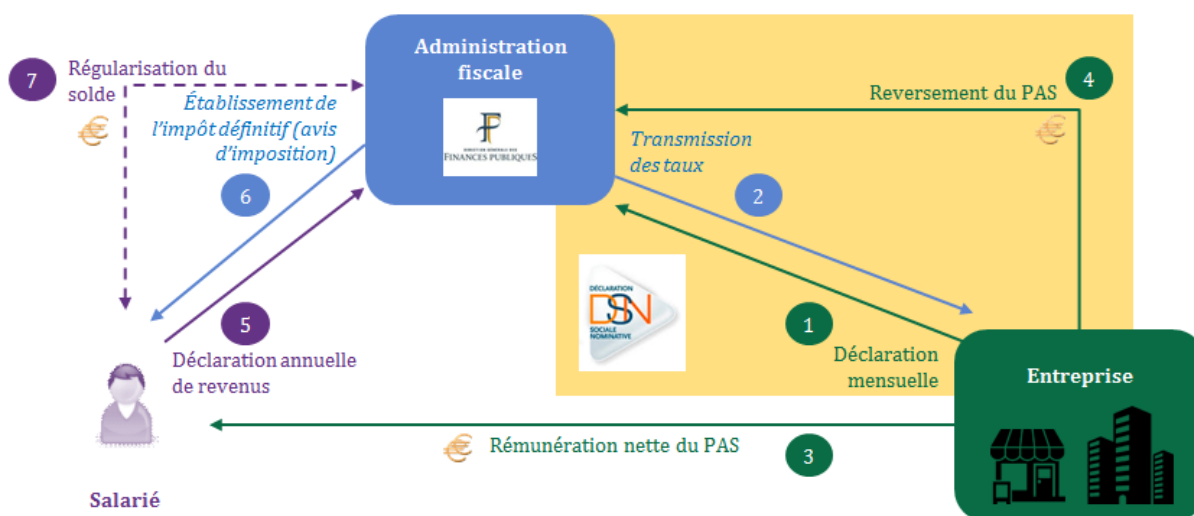
⁶ Cf. annexes II et III pour la typologie complète et pour l'analyse fine des implications de la réforme pour ces collecteurs.

Annexe I

l'information des salariés, **le bulletin de salaire fera apparaître de façon précise l'assiette, le taux et le montant du PAS** ainsi que le revenu net avant imputation du PAS et le revenu net après imputation⁷ ;

- ◆ le collecteur ne disposera d'aucune information précise relative à la situation fiscale du bénéficiaire de revenus, à l'exception de son taux de prélèvement personnalisé (sauf choix contraire du bénéficiaire). À ce titre, la mise en œuvre du PAS soulève des **questions relatives à la confidentialité, notamment dans la relation entre employeur et salarié**, sur lesquelles il y aura lieu de revenir dans la partie 2.2.1 ;
- ◆ pour liquider la paie, la pension ou le revenu de remplacement, le collecteur utilisera le taux de prélèvement personnalisé tel que transmis par l'administration fiscale (sauf choix contraire du contribuable). La transmission de ce taux sera effectuée mensuellement par le biais de la déclaration sociale nominative (DSN) ou de la déclaration *ad hoc* dite « prélèvement à la source pour les revenus autres » (PASRAU, cf. encadré 7). Le taux ainsi transmis par l'administration fiscale sera valide jusqu'à la fin du deuxième mois à compter de sa date de mise à disposition⁸. Le fait d'étendre cette période de validité du taux à deux mois donne la faculté au collecteur de liquider ses versements dans une période de temps relativement longue. Par conséquent, quand un contribuable exercera une option sur son taux de prélèvement (cf. partie 2), le délai d'application du nouveau taux sera d'autant plus long que le collecteur utilisera une longue période pour liquider ses versements. **La rapidité des processus internes du collecteur, dans l'établissement de ses versements, peut ainsi permettre d'accélérer la prise en compte des options exercées par le contribuable et donc limiter les questions susceptibles d'être posées par le contribuable au collecteur.**

Graphique 1 : Illustration des circuits de traitement du PAS pour un salarié



Source : Mission.

⁷ Cf. article R.3243-1 du code du travail, modifié par le décret n° 2017-858 du 9 mai 2017 relatif aux modalités de décompte et de déclaration des effectifs, au recouvrement et au calcul des cotisations et des contributions sociales.

⁸ Cf. 2 de l'article 1671 du CGI.

Par exemple, si un taux est transmis le 15 juillet, celui-ci sera valable jusqu'au 30 septembre de la même année.

Par ailleurs, il peut être noté que, d'ores et déjà, tout tiers-verseur⁹ doit réaliser auprès de l'administration fiscale une déclaration annuelle des montants imposables versés aux bénéficiaires, afin de permettre l'établissement de la déclaration pré-remplie. Cette déclaration annuelle (déclaration annuelle de données sociales unifiée, DADS-U) est désormais intégrée dans la DSN.

1.1.4. La phase de déclaration des revenus sera maintenue et permettra de liquider globalement l'IR dû au titre de l'année précédente

La nature de l'IR en France (familialisation, caractère progressif, nombreuses dépenses fiscales, etc.) rend matériellement impossible la réalisation d'un prélèvement contemporain libérateur, à l'euro près. Ainsi, **le dépôt d'une déclaration par chaque foyer fiscal, au printemps qui suit l'année de perception des revenus, reste indispensable pour établir de façon certaine le montant de l'IR dû.** À l'été de l'année N+1, un avis d'impôt (AI) sera émis par l'administration fiscale et précisera le solde de l'IR dû pour l'année N, après déduction des montants déjà payés au titre du PAS.

Par conséquent :

- ◆ si l'instauration du PAS emporte des avantages notables pour le contribuable, en assurant une meilleure contemporanéité de l'impôt et de la perception des revenus (cf. partie 1.1 *supra*), **il ne peut être attendu de cette réforme une simplification dans la gestion administrative de son IR par le contribuable.** Par rapport à la situation actuelle, les phases de dépôt d'une déclaration et de réception de l'AI seront maintenues tandis que de nouveaux actes de gestion seront possibles pour le contribuable (cf. partie 2) ;
- ◆ **le taux de prélèvement applicable au contribuable au titre du PAS ne sera pas contemporain** (sauf action du contribuable). Durant les huit premiers mois de l'année N, le taux de prélèvement applicable sera celui calculé à partir des revenus de l'année N-2 (puisque ceux de l'année N-1 n'auront pas encore fait l'objet de l'avis d'impôt, qui intervient à l'été de l'année N) tandis que, à compter du mois de septembre, le taux de prélèvement applicable sera celui calculé à partir des revenus de l'année N-1 ;
- ◆ en année N+1, l'IR dû au titre des revenus de l'année N sera liquidé globalement, comme dans la situation actuelle. Après déduction des montants payés au titre du PAS, le contribuable sera redevable d'un solde ou bénéficiera au contraire d'un reversement par l'administration fiscale. Ainsi, **quel que soit le montant de PAS prélevé, le montant payé *in fine* par le contribuable pour son IR dû au titre de l'année N sera inchangé.** La volonté de faire bénéficier chaque contribuable des bénéfices de la réforme conduit à vouloir appliquer un PAS dont les modalités sont au plus proche de sa situation réelle. Toutefois, tout « sous-prélèvement » ou « sur-prélèvement » réalisé dans le cadre du PAS (par exemple par application du taux neutre en cas de non-connaissance du taux personnalisé) n'engendre qu'un effet de trésorerie, sans conséquence sur le montant dû *in fine* par le contribuable. **Contrairement à une réforme affectant l'assiette de l'impôt, les éventuelles imperfections de mise en œuvre du PAS n'emporteront pas de conséquence financière définitive pour le contribuable, mais seulement temporaire, dans l'attente de la régularisation à l'été N+1**¹⁰.

⁹ À l'exception de quelques cas particuliers qui constitueront des collecteurs du PAS mais qui ne sont pas aujourd'hui soumis à l'obligation de déclaration annuelle (entreprises étrangères, dirigeants relevant de l'article 62, particuliers employeurs, etc.). Cf. articles 87 et 88 du CGI.

¹⁰ En revanche, pour l'État, un décalage d'un an dans la perception de l'IR se traduit par des conséquences budgétaires.

1.1.5. L'instauration du PAS ouvre des perspectives pour améliorer la lisibilité du barème de l'IR auprès des contribuables

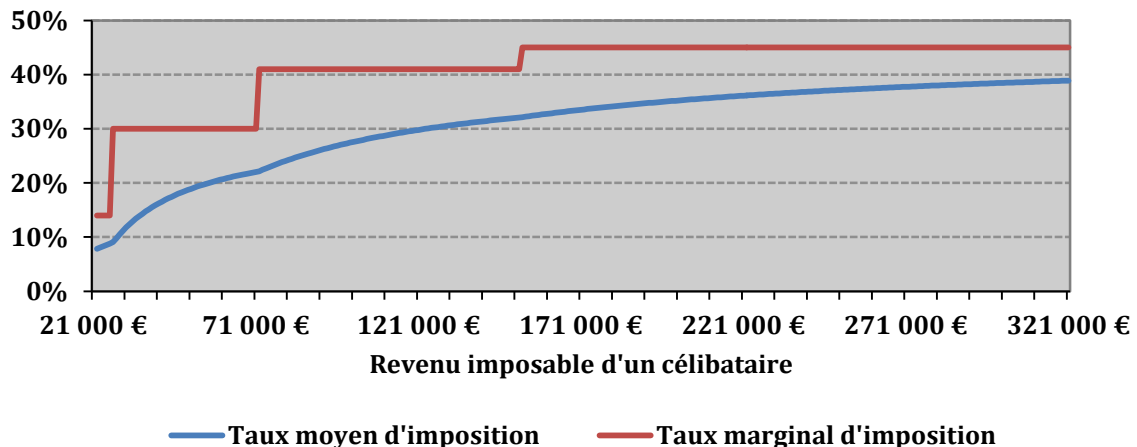
Avec la mise en œuvre du PAS, l'essentiel des revenus perçus par les contribuables feront l'objet d'une retenue à la source par un collecteur. Cette retenue à la source sera effectuée (hors choix du taux neutre par le contribuable) à l'aide d'un taux de prélèvement égal au taux d'imposition brut calculé sur la base des revenus soumis au PAS (les modalités de calcul de ce taux sont précisées à la partie 3.3.1.1). Les réductions et crédits d'impôt (RI et CI) seront restitués à l'été de l'année N+1, le cas échéant pour certains d'entre eux après versement d'un acompte au mois de février.

Par conséquent, un bénéficiaire de revenus soumis à la RAS (salaires, revenus de remplacement, etc.) sera en mesure d'apprécier aisément le niveau d'imposition auquel est soumis son revenu, indépendamment des RI et CI dont il peut bénéficier par ailleurs. Ainsi, l'instauration du PAS peut permettre de **mieux décomposer le double rôle actuel de l'IR** :

- ◆ **imposer les contribuables en fonction de leurs revenus imposables, selon un barème progressif, afin de contribuer au budget de l'État ;**
- ◆ **verser des aides aux contribuables, sous forme de RI et de CI, en vue de poursuivre un objectif de politique économique ou sociale.**

Par ailleurs, la lecture du taux de prélèvement sur le bulletin de salaire ou tout justificatif de versement d'un revenu de remplacement peut permettre aux contribuables de mieux s'approprier la notion de taux d'imposition, et notamment **faciliter la bonne compréhension de la différence entre taux marginal et taux moyen d'imposition** (cf. graphique 2 pour l'illustration de la différence entre ces deux taux pour des contribuables aux revenus moyens ou aisés). En particulier, **les jeunes contribuables rencontrés lors du test usagers ont montré des difficultés d'appropriation de la notion de taux d'imposition** et une méconnaissance de ses caractéristiques (l'effet de la composition du foyer sur le taux d'imposition étant souvent ignoré).

Graphique 2 : Niveau du taux moyen d'imposition et du taux marginal d'imposition d'un célibataire en fonction du revenu imposable (revenus moyens et aisés)



Source : Mission. Le revenu imposable correspond ici à l'assiette de l'IR, après prise en compte des abattements et charges déductibles (par exemple abattement de 10 % pour frais professionnels).

L'instauration du PAS pourrait contribuer à ouvrir de nouvelles réflexions sur la configuration du barème de l'IR.

Annexe I

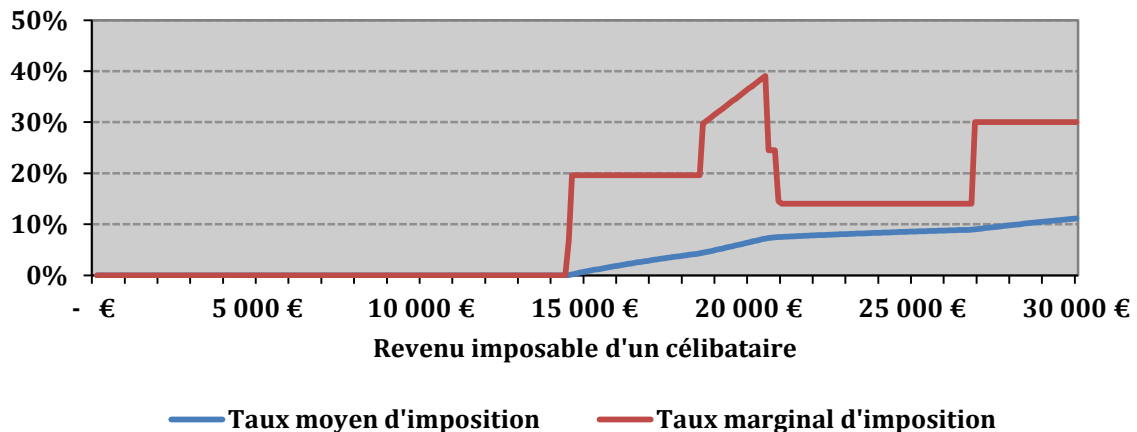
En particulier, l'imposition des contribuables dont les revenus sont modestes ou moyens résulte de trois étapes successives :

- ◆ l'application du barème général de l'IR, avec cinq tranches d'imposition (notamment 0 % jusqu'à 9 710 € par part fiscale puis 14 % jusqu'à 26 818 €) ;
- ◆ l'application d'une décote¹¹ appliquée au montant d'IR résultant du barème lorsque celui-ci est inférieur à 1 553 € pour un célibataire, divorcé ou veuf ou à 2 560 € pour un couple soumis à imposition commune ;
- ◆ l'application d'une réduction d'impôt¹² égale à 20 % de l'IR calculé après décote pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à 18 500 € pour un célibataire ou à 37 000 € pour un couple soumis à imposition commune, montant majoré de 3 700 € par demi-part supplémentaire. Pour les contribuables situés juste au-dessus de ce seuil, un dispositif de lissage est prévu.

Outre leur manque de lisibilité, ces modalités de calcul de l'IR pour les contribuables bénéficiant de la décote et de la RI de 20 % nuisent au caractère progressif du taux marginal d'imposition effectif (cf. graphique 3). À titre d'exemple :

- ◆ un contribuable célibataire dont le revenu imposable (après prise en compte des abattements et charges déductibles) est de 14 770 € et devenant imposable sera soumis à un taux marginal d'imposition effectif de 19,6 %. Tout euro gagné en plus générera une augmentation d'IR de 19,6 centimes, contre 14 centimes pour un contribuable célibataire dont le revenu imposable est de 25 000 € ;
- ◆ un contribuable célibataire dont le revenu imposable est de 20 500 € (après prise en compte des abattements et charges déductibles) sera soumis à un taux marginal d'imposition effectif de 39,0 %. Tout euro gagné en plus générera une augmentation d'IR de 39 centimes, contre 30 centimes pour un contribuable célibataire dont le revenu imposable est de 70 000 €.

Graphique 3 : Niveau du taux moyen d'imposition et du taux marginal d'imposition d'un célibataire en fonction du revenu imposable (revenus modestes et moyens)



Source : Mission. Le revenu imposable correspond ici à l'assiette de l'IR, après prise en compte des abattements et charges déductibles (par exemple abattement de 10 % pour frais professionnels).

¹¹ Prévues au a du 4 du I de l'article 197 du code général des impôts (CGI).

¹² Prévues au b du 4 du I de l'article 197 du CGI. Cette réduction d'impôt, a été instituée par l'article 2 de la LFI 2017.

1.2. Les modalités transitoires retenues pour la gestion de l'année de transition visent à limiter les effets d'aubaine mais se montrent néanmoins globalement favorables aux contribuables

1.2.1. Seuls les revenus exceptionnels ou non concernés par le PAS feront l'objet d'un IR au titre de l'année de transition, le contribuable devant distinguer, sous sa responsabilité, ses revenus exceptionnels sur sa déclaration

La mise en œuvre du PAS conduit à anticiper d'une année, par rapport à la situation actuelle, le paiement de l'essentiel de l'IR (exception faite du solde, toujours réglé en année N+1). Par conséquent, **en l'absence de disposition spécifique, la première année de mise en œuvre du PAS se serait traduite pour les contribuables par une forme de « double taxation »**¹³. Ainsi, avec une réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 :

- ◆ le paiement de l'IR au titre des revenus de l'année précédente (2018), selon les modalités de recouvrement actuelles ;
- ◆ le paiement du PAS au titre de l'année en cours (2019), selon les nouvelles modalités de recouvrement.

Afin d'éviter une telle « double taxation », **l'imposition des revenus non exceptionnels** (appelés aussi parfois « courants ») **de l'année précédant la mise en œuvre du PAS (dite « année de transition »**¹⁴) **sera annulée par un crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR)**. Lors de la première année de mise en œuvre du PAS (en 2019), seuls les revenus exceptionnels ou non concernés par le PAS perçus l'année de transition (en 2018) feront l'objet d'une imposition (cf. encadré 3). Les crédits et réductions d'impôt dont le fait générateur intervient durant l'année de transition seront acquis et seront restitués l'année suivante.

Encadré 3 : Modalités de gestion prévues pour l'année de transition, notamment via le mécanisme du CIMR, après la décision du report de la réforme

Au cours de l'année 2019 :

- le ménage acquittera, à compter de janvier 2019, le prélèvement à la source prévu par le projet de réforme du Gouvernement qui, en fonction des catégories de revenus dont il est titulaire, prendra la forme d'une retenue à la source mensuelle (ex : traitements, salaires, pensions, revenus de remplacement), ou de versements d'acompte contemporain (ex : BIC, BNC, BA, revenus fonciers) ;
- corrélativement, les mensualités ou tiers provisionnels, qui auraient normalement été acquittés, en l'absence de réforme, au titre de l'impôt sur les revenus perçus lors de l'année 2018 en application des règles actuellement en vigueur, ne seront pas appelés ;
- le ménage effectuera, en mai/juin 2019, sa déclaration d'impôt sur le revenu portant sur l'intégralité des revenus qu'il aura perçus lors de l'année 2018 ;
- l'impôt sera liquidé normalement par l'administration fiscale, qui, en fin de liquidation, appliquera le CIMR dont bénéficiera le ménage au titre de ses revenus non exceptionnels et inclus dans le champ du PAS perçus lors de l'année 2018 ;
- en septembre 2019, l'avis d'impôt mentionnant le montant d'impôt, net du CIMR, sur les revenus que le ménage aura perçus lors de l'année 2018, sera transmis par l'administration fiscale à celui-ci :
 - si cet impôt net est positif, par exemple dans le cas d'un ménage qui aura perçu lors de l'année 2018 des revenus exceptionnels par nature ou des revenus non concernés par le

¹³ Il s'agirait d'une « double taxation » si l'on considère l'impact sur la trésorerie du contribuable. En revanche, les revenus perçus par le contribuable n'auraient en tout état de cause été imposés qu'une seule fois.

¹⁴ Cf. glossaire. La mission a fait le choix de retenir une définition de l'année de transition distincte de celle de l'EP du PLF 2017.

Annexe I

prélèvement à la source prévu par le projet de réforme du Gouvernement (ex : gains provenant de la cession de valeurs mobilières), celui-ci sera acquitté par le ménage ;

- si cet impôt net est nul, par exemple dans le cas d'un ménage qui aura perçu lors de l'année 2018 des revenus non exceptionnels concernés par le prélèvement à la source prévu par le projet de réforme du Gouvernement (ex : traitements, salaires, pensions, revenus de remplacement, BIC, BNC, BA, revenus fonciers) sans avoir acquis, lors de cette même année, de réduction ou de crédit d'impôt, le ménage n'aura aucun montant à acquitter au titre de l'année 2018 ;
- si cet impôt net est négatif, par exemple dans le cas d'un ménage qui aura perçu lors de l'année 2018 des revenus non exceptionnels concernés par le prélèvement à la source prévu par le projet de réforme du Gouvernement et qui aura acquis, lors de cette même année, des droits à réduction ou crédit d'impôt, le ménage se verra restituer le montant correspondant.

Source : Mission, d'après l'EP du PLF 2017 (pages 229-230). Nota bene : la seule modification introduite par rapport à l'EP du PLF 2017 consiste à modifier les années concernées compte tenu du report d'un an de la réforme.

Pour les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, les revenus exceptionnels non couverts par le CIMR sont définis par le C du II de l'article 60 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2017 (cf. encadré 4). Une instruction fiscale à paraître précisera la définition de ces revenus exceptionnels. **Le contribuable sera responsable de la désignation du caractère exceptionnel ou non de ses revenus** lors de sa déclaration de revenus au titre de l'année 2018. Ainsi, la distinction des revenus exceptionnels parmi l'ensemble des revenus versés ne figurera pas parmi les responsabilités de l'employeur, bien qu'une possibilité de rescrit pour ce dernier ait été rendue possible par amendement parlementaire¹⁵.

Encadré 4 : Liste des revenus exceptionnels non couverts par le CIMR

Sont pris en compte au numérateur du rapport prévu au B du présent II, pour le calcul du crédit d'impôt prévu au A, les montants nets imposables suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères, à l'exception :

1° Des indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail, à l'exception des indemnités compensatrices de congé mentionnées à l'article L. 3141-28 du code du travail, des indemnités compensatrices de préavis mentionnées à l'article L. 1234-5 du même code, des indemnités de fin de contrat de travail à durée déterminée mentionnées à l'article L. 1243-8 dudit code et des indemnités de fin de mission mentionnées à l'article L. 1251-32 du même code ;

2° Des indemnités versées à l'occasion de la cessation des fonctions des mandataires sociaux et dirigeants ;

3° Des indemnités versées ou des avantages accordés en raison de la prise de fonction de mandataire social, mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 225-102-1 du code de commerce ;

4° Des indemnités de clientèle, de cessation d'activité et de celles perçues en contrepartie de la cession de la valeur de la clientèle ;

5° Des indemnités, allocations et primes versées en vue de dédommager leurs bénéficiaires d'un changement de résidence ou de lieu de travail ;

6° Des prestations mentionnées à l'article 80 decies du code général des impôts ;

7° Des prestations de retraite servies sous forme de capital ;

8° Des aides et allocations capitalisées servies en cas de conversion ou de réinsertion ou pour la reprise d'une activité professionnelle ;

9° Des sommes perçues au titre de la participation ou de l'intéressement et non affectées à la réalisation de plans d'épargne constitués conformément au titre III du livre III de la troisième partie du code du travail, ainsi que des sommes mentionnées au a du 18° de l'article 81 du code général des impôts ;

10° Des sommes retirées par le contribuable d'un plan mentionné au 9° du présent C ;

11° Des sommes issues de la monétisation de droits inscrits sur un compte épargne-temps, pour celles

¹⁵ Cf. annexe IV.

Annexe I

correspondant à des droits excédant une durée de dix jours ;

12° Des primes de signature et des indemnités liées aux transferts des sportifs professionnels ;

13° Des gratifications surrogatoires, qui s'entendent des gratifications accordées sans lien avec le contrat de travail ou le mandat social ou allant au-delà de ce qu'ils prévoient, quelle que soit la dénomination retenue ;

14° Des revenus qui correspondent par leur date normale d'échéance à une ou plusieurs années antérieures ou postérieures ;

15° De tout autre revenu qui, par sa nature, n'est pas susceptible d'être recueilli annuellement.

L'employeur peut demander à l'administration de prendre formellement position sur le traitement fiscal applicable aux éléments de rémunérations versés. L'administration se prononce dans un délai de trois mois lorsqu'elle est saisie d'une demande écrite, précise et complète par un redevable de bonne foi. L'absence de réponse de l'administration dans un délai de trois mois vaut acceptation tacite de la demande de l'employeur. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent alinéa, notamment le contenu, le lieu ainsi que les modalités de dépôt de cette demande.

Source : C du II de l'article 60 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2017.

1.2.2. Les modalités de calcul du crédit d'impôt pour l'année de transition conduisent à imposer les revenus exceptionnels et les revenus non concernés par le PAS au taux moyen, plus favorable que le taux marginal d'imposition

Le CIMR sera calculé selon la méthode dite du prorata :

- ♦ l'IR brut (hors crédits et réductions d'impôt) sera calculé sur la base de l'ensemble des revenus imposables perçus par le contribuable lors de l'année de transition ;
- ♦ le CIMR sera égal au produit de l'IR brut et de la part des revenus nets non exceptionnels concernés par le PAS parmi l'ensemble des revenus nets perçus lors de l'année transition.

Ainsi :

$$\text{CIMR} = \text{IR brut} * (\text{revenus nets non exceptionnels et concernés par le PAS} / \text{somme de l'ensemble des revenus nets})$$

Le solde d'IR brut finalement payé par le contribuable au titre de l'année de transition (avant imputation le cas échéant des crédits et réductions d'impôt, hors CIMR) sera égal à :

$$\text{IR brut} - \text{CIMR} = (\text{IR brut} / \text{somme de l'ensemble des revenus nets}) * (\text{somme des revenus exceptionnels et des revenus non concernés par le PAS}).$$

Le ratio (IR brut / somme de l'ensemble des revenus nets) constitue le taux moyen d'imposition du contribuable au titre de l'année de transition. Par conséquent, **la formule de calcul du CIMR conduit à ce que les revenus exceptionnels et les revenus non concernés par le PAS** (soit les revenus de capitaux mobiliers et les gains issus de la cession de valeurs mobilières) **perçus par le contribuable lors de l'année de transition soient imposés au taux moyen.**

L'imposition au taux moyen des revenus exceptionnels et non concernés par le PAS constitue une solution intermédiaire à deux autres options possibles :

- ♦ en lieu et place de la création du CIMR, les seuls revenus exceptionnels et non concernés par la réforme auraient pu faire l'objet d'une imposition selon le barème progressif. Toutefois, cette solution aurait nui à la progressivité de l'impôt¹⁶ et aurait conduit, dans de nombreux cas, à une très faible imposition des revenus concernés ;

¹⁶ L'IR dû au titre des revenus de l'année de transition étant uniquement fonction du niveau des revenus exceptionnels et des revenus non concernés par le PAS, indépendamment du niveau global des revenus du contribuable.

- ◆ **le CIMR aurait pu être calculé selon la méthode de la « reliquidation », c'est-à-dire en calculant le CIMR à partir du barème progressif de l'IR appliqué aux seuls revenus non exceptionnels concernés par la réforme.** Cette modalité de calcul aurait conduit à ce que les revenus exceptionnels et les revenus non concernés par le PAS soient imposés à un taux proche du taux marginal d'imposition (TMI), soit un taux supérieur au taux moyen. Cette méthode aurait été plus défavorable que celle finalement retenue dans l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2018 mais aurait pu trouver des éléments de justification dans le fait que les revenus visés présentent un caractère exceptionnel par rapport à des revenus courants (issus de traitements et salaires, de revenus fonciers, de BIC, de BNC ou de BA).

La méthode de calcul du CIMR *au prorata* (taxation au taux moyen) a finalement été retenue au détriment de la méthode de reliquidation (taxation au taux marginal) afin d'assurer une cohérence avec la méthode de calcul *au prorata* du taux de prélèvement du PAS. Le fait de retenir une méthode différente aurait pu conduire à des difficultés :

- ◆ d'ordre juridique, une taxation au taux marginal pouvant sembler contraire à l'objectif de la réforme d'éviter une surtaxation au titre de l'année de transition, ce qui aurait généré un risque constitutionnel ;
- ◆ en termes de cohérence globale et pour l'acceptabilité de la réforme, l'introduction d'une méthode différente pouvant générer des incompréhensions de la part des contribuables concernés¹⁷.

Par conséquent, **les modalités de traitement prévues pour l'imposition des revenus perçus lors de l'année de transition sont très favorables au contribuable :**

- ◆ **l'ensemble des revenus non exceptionnels et concernés par le PAS seront exonérés d'IR.** Cela peut couvrir tant une augmentation de l'activité salariée, que le débouclage de jours de compte épargne temps dans la limite de dix, etc. ;
- ◆ **les revenus exceptionnels et les revenus non concernés par le PAS qui resteraient imposés le seraient à un taux moyen plus favorable pour le contribuable que le taux marginal d'imposition¹⁸.** Le gain qui en résulte peut s'avérer significatif et être, dans certaines situations, supérieur à 50 % (cf. encadré 5 pour une illustration).

Toutefois, **aucun effet visible de la réforme du PAS sur les comportements des contribuables en 2017 (année de transition avant le report) n'a pu être identifié par la mission.** À titre d'exemple, aucun effet n'a été identifié sur le volume d'indemnisation des jours de compte épargne-temps (CET¹⁹) pour les agents de la fonction publique d'État. Le nombre de ces agents ayant bénéficié d'une indemnisation de jours de CET a augmenté de 8 % entre le premier semestre 2016 et le premier semestre 2017, soit une augmentation moindre que celle constatée entre le premier semestre 2015 et le premier semestre 2016 (+15 %). Le nombre moyen de jours de CET indemnisés n'a quant à lui augmenté que de 3 % entre 2016 et 2017 (passant de 11,5 à 11,9).

¹⁷ En effet, un contribuable aurait pu avoir le sentiment que ses revenus qui demeuraient taxés l'étaient à un taux supérieur au taux applicable à ses autres revenus, renforçant la confusion entre taux moyen et taux marginal.

¹⁸ Il convient toutefois de noter que l'instauration éventuelle d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus tirés des capitaux mobiliers pourrait limiter le nombre de ces situations.

¹⁹ Le compte épargne-temps (CET) permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération (immédiate ou différée), en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises, ou des sommes qu'il y a affectées. Les conditions d'utilisation des droits acquis par le salarié sont précisées par la convention ou l'accord prévoyant l'ouverture du CET.

Encadré 5 : Exemple d'un célibataire percevant des revenus salariaux et pouvant réaliser une plus-value à l'occasion de la cession de valeurs mobilières, lors de l'année de transition

Soit un célibataire percevant de façon régulière des revenus salariaux de 2 500 € par mois (soit 27 000 € par an après déduction de l'abattement de 10 % pour frais professionnels).

- au titre de ses revenus salariaux de l'année 2017, son IR brut est égal à 2 450 €. S'il réalise de façon additionnelle une plus-value mobilière (PVM) de 3 000 € en 2017, son IR brut passe à 3 350 € ;
- 2018 constitue l'année de transition du PAS. Si le contribuable n'a perçu que des revenus salariaux non exceptionnels au cours de l'année 2018, le CIMR annule totalement l'IR brut qui résulterait de l'application du barème. En revanche, si le contribuable a réalisé de façon additionnelle une PVM pour un montant de 3 000 €, son CIMR (calculé selon la méthode du *pro rata*) ne couvre pas totalement le montant de son IR brut et il lui reste un solde de 335 € à payer au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2018.

Ainsi, si le contribuable réalise sa plus-value en 2017, le surcroît de fiscalité qui en résulte est de 900 € (soit le produit de la PVM et du taux marginal d'imposition de 30 %) tandis que si le contribuable réalise sa plus-value en 2018, le surcroît de fiscalité qui en résulte n'est que de 335 € (soit le produit de la PVM et du taux moyen d'imposition de 11,2 %). Le calcul du CIMR selon la méthode du *pro rata* permet donc au contribuable de réaliser une économie de 63 % sur l'IR dû au titre de sa PVM, s'il reporte celle-ci de 2017 à 2018 (à législation constante, sans prendre en compte l'instauration éventuelle d'un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus tirés des capitaux mobiliers).

Tableau 2 : Imposition d'un célibataire réalisant une PVM pendant l'année de transition

Détails du calcul	2017		2018	
	Sans PVM	Avec PVM	Sans PVM	Avec PVM
Salaire imposable (après abattement de 10 % pour frais professionnels) (1)	27 000 €	27 000 €	27 000 €	27 000 €
Plus-value mobilière (2)	0 €	3 000 €	0 €	3 000 €
IR brut résultant de l'application du barème progressif (3)	2 450 €	3 350 €	2 450 €	3 350 €
CIMR (4) = (3)*((1)/((1)+(2)))	Sans objet	Sans objet	2 450 €	3 015 €
IR payé = (3)-(4)	2 450 €	3 350 €	0 €	335 €

Source : Mission.

1.2.3. Un dispositif spécifique a été conçu pour éviter le report des dépenses de travaux dans les logements locatifs

Les modalités de calcul du CIMR conduisent à annuler intégralement l'imposition due au titre des revenus courants nets concernés par le PAS. Ainsi, **sauf dispositions spécifiques, les abattements ou déductions effectués sur des revenus courants sont sans effet sur l'IR dû au titre de l'année de transition puisque celui-ci est effacé.**

En particulier, l'absence de dispositions spécifiques aurait conduit à ce que les travaux réalisés dans des logements locatifs (déductibles du revenu foncier imposable) n'aient aucune incidence fiscale pour les contribuables ayant choisi de recourir au régime réel. **Afin de ne pas pénaliser le secteur du logement et de ne pas générer de report des travaux dans les biens locatifs, des règles spécifiques d'encadrement des modalités de calcul du CIMR afférent aux revenus fonciers imposables sont prévues** par , le K du II de l'article 60 de la LFI pour 2017 (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Règles spécifiques d'encadrement des modalités de calcul du CIMR afférent aux revenus fonciers imposables

Les revenus fonciers imposables de l'année 2018 continueront d'être déterminés dans les conditions de droit commun actuellement en vigueur, sous réserve des dérogations prévues ci-dessous.

Le CIMR sera calculé sur la base du revenu foncier net imposable au prorata des revenus bruts fonciers non exceptionnels, *i.e.* ceux provenant des loyers ou fermages normalement échus en 2018. Seront exclus les revenus bruts perçus en 2018 mais se rattachant à d'autres années que l'année 2018 et ceux qui, par leur nature exceptionnelle, ne sont pas appelés à se renouveler annuellement.

Des dérogations, au titre des années 2018 et 2019, seront apportées aux conditions de droit commun actuellement en vigueur de déduction des charges foncières dans le régime réel d'imposition pour la détermination des revenus fonciers nets imposables :

- les dépenses récurrentes (impôts, assurances, charges de copropriété courantes) dont la date d'échéance intervient en 2018 seront déductibles en 2018, quelle que soit leur date de paiement effectif²⁰ ;
- les dépenses de travaux seront soumises à un régime spécifique :
 - une déduction intégrale des dépenses de travaux payées au cours de l'année 2018, dans les conditions de droit commun, pour la détermination du revenu net foncier de l'année 2018. Ainsi, si le contribuable est titulaire lors de l'année 2018 de revenus exceptionnels ou non concernés par le PAS, les charges payées en 2018 auront un effet fiscal ;
 - une déduction des dépenses de travaux payées au cours de l'année 2019 égale à la moyenne des dépenses de l'espèce payées au cours des années 2018 et 2019.

Source : Mission, d'après l'EP du PLF 2017 (pages 243-246). Nota bene : Il a été fait l'hypothèse que les modalités actuellement prévues seraient inchangées suite à la décision du report.

Ce dispositif permet d'éviter un phénomène massif de report de travaux de 2018 (année de transition) vers 2019. Toutefois, **les modalités retenues rendent moins favorable la réalisation de travaux (hors travaux d'urgence) en 2019 quel que soit le scénario retenu** (cf. tableau 3). En effet, les travaux réalisés en 2019 ne seront déductibles qu'à hauteur de la moitié de leur montant²¹, tandis que les travaux réalisés en 2018 seront déductibles à hauteur de la moitié de leur montant au titre de l'imposition sur les revenus de l'année 2019 mais pourront également générer un déficit foncier au titre de l'IR de l'année 2018. S'agissant des travaux réalisés lors de l'année de transition, plus ils seront d'ampleur importante, plus le traitement fiscal sera favorable pour le contribuable. **Dans le cas d'un investissement locatif avec des travaux de rénovation lourds réalisés en 2018, le régime fiscal sera plus favorable que celui qui serait applicable selon le droit commun.**

²⁰ Il s'agit d'une dérogation au principe selon lequel les charges foncières sont déductibles l'année de leur paiement, afin d'éviter des anticipations ou décalages de paiement.

²¹ Sauf acquisition du bien immobilier en 2019.

Tableau 3 : Modalités de déductibilité des travaux réalisés dans des logements locatifs, entre 2018 et 2020

Type de propriétaire	Travaux réalisés en 2018	Travaux réalisés en 2019	Travaux réalisés en 2017 ou 2020 (régime de croisière)
Propriétaire n'enregistrant pas de déficit foncier (travaux de rénovation légers)	<ul style="list-style-type: none"> - Les travaux réalisés sont sans effet sur l'IR dû au titre de l'année 2018 (lequel est déjà nul du fait du CIMR) - La moitié du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2019 	La moitié du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2019 (sauf travaux d'urgence ou suite à achat, déductibles en totalité)	L'intégralité du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2020
Propriétaire percevant des revenus fonciers, enregistrant un déficit foncier de montant limité (travaux de rénovation moyens) et ne percevant que des revenus courants en 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Le déficit foncier est sans effet sur l'IR dû au titre de l'année 2018 (lequel est déjà nul du fait du CIMR) - La moitié du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2019 	La moitié du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2019 (sauf travaux d'urgence ou suite à achat, déductibles en totalité)	L'intégralité du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2020
Propriétaire percevant des revenus fonciers, enregistrant un déficit foncier de montant limité (travaux de rénovation moyens) et percevant en 2018 des revenus exceptionnels ou non concernés par le PAS	<ul style="list-style-type: none"> - Le déficit foncier s'imputera sur les revenus exceptionnels ou non concernés par le PAS sur l'IR dû au titre de l'année 2018 - La moitié du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2019 	La moitié du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2019 (sauf travaux d'urgence ou suite à achat, déductibles en totalité)	L'intégralité du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2020
Propriétaire enregistrant un déficit foncier de montant important (investissement dans un bien à rénover)	<ul style="list-style-type: none"> - Au titre de l'IR dû sur les revenus de l'année 2018, les travaux réalisés permettront de générer un déficit foncier reportable sur les revenus fonciers des dix années suivantes - La moitié du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2019 et pourra constituer, le cas échéant, un nouveau déficit foncier 	Si le bien immobilier a été acquis la même année, l'intégralité du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2019 et pourra constituer un déficit foncier reportable. Dans le cas contraire, seule la moitié du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2019 et pourra constituer un déficit foncier reportable.	L'intégralité du montant des travaux sera déductible au titre de l'IR sur les revenus de l'année 2020 et pourra constituer un déficit foncier reportable

Source : Mission. La couleur représente le caractère plus ou moins favorable pour le contribuable de l'année de réalisation des travaux, toutes choses égales par ailleurs (c'est-à-dire sans prendre en compte le gain tiré de l'annulation de l'IR portant sur les revenus fonciers perçus en 2018).

Annexe I

Contrairement aux modalités retenues pour le traitement des revenus fonciers, aucune disposition spécifique ne traite des dépenses déductibles du revenu imposable au titre de certains dispositifs d'épargne-retraite (plan d'épargne retraite populaire – PERP, régime Préfon, etc.). Ainsi :

- ◆ les versements effectués sur ces supports durant l'année de transition n'auront aucun effet fiscal si le contribuable ne dispose pas de revenus exceptionnels ou non concernés par le PAS (le CIMR annulant alors la totalité de l'IR, indépendamment du montant déduit du revenu imposable au titre d'un dispositif d'épargne-retraite) ;
- ◆ dans le cas où le contribuable dispose de revenus exceptionnels ou non concernés par le PAS, les versements sur des supports d'épargne-retraite auront un effet fiscal, mais éventuellement plus limité qu'en régime pérenne.

Par conséquent, **la mise en œuvre du PAS peut objectivement entraîner une diminution des versements sur les supports d'épargne-retraite**. Plusieurs acteurs du secteur ont d'ailleurs souligné ce risque²². **Avant l'annonce du report de la réforme, aucun phénomène significatif de diminution des versements n'avait toutefois été enregistré sur ces supports. :**

- ◆ le nombre de nouveaux contrats souscrits PERP a reculé de plus de 20 % au cours du 1^{er} semestre 2017 par rapport au 1^{er} semestre 2016 ;
- ◆ le versement des cotisations sur les dispositifs PERP a lui augmenté de 5 %, mais à un rythme moins soutenu qu'en 2016 (+11 %).

Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont toutefois souligné que de tels versements étaient fréquemment réalisés en fin d'année, ce qui limite l'interprétation qui peut être faite de ces statistiques.

En tout état de cause, **les conséquences d'un éventuel amoindrissement des versements sur les contrats d'épargne-retraite devraient être limitées :**

- ◆ pour les contribuables, un report de certains versements sur l'année 2019 sera possible (aucune estimation de ce report ou de ses effets n'a été réalisée à la connaissance de la mission) ;
- ◆ l'épargne non dirigée vers des dispositifs d'épargne-retraite se reporterait vraisemblablement sur des dispositifs aux effets similaires sur le financement de l'économie (assurance-vie notamment).

2. Le taux de prélèvement appliqué pour les retenues à la source sera propre à chaque contribuable, celui-ci ayant la faculté d'exercer un certain nombre d'options

La mise en œuvre du PAS se traduit par la possibilité laissée au contribuable d'exercer un certain nombre d'options sur son PAS, et notamment sur son taux de prélèvement :

- ◆ la règle « de droit commun » sera l'application du **taux personnalisé du contribuable**, la mission recommandant de développer des solutions permettant aux collecteurs d'appliquer ce taux au bénéficiaire de revenus dès le premier versement (partie 2.1) ;

²² L'association Préfon (caisse nationale de prévoyance de la fonction publique) a ainsi indiqué à ses cotisants, sur son site Internet, que « il n'y a donc pas de gain fiscal spécifique à cotiser en 2017, sauf si vous bénéficiez de revenus exceptionnels » et qu'« il est possible pour les affiliés Préfon-Retraite de suspendre leur cotisations en 2017 et de les reprendre dès le 1^{er} janvier 2018 ». La fédération française des assurances a également souligné ce risque dans une note du 12 juin 2017.

Annexe I

- ◆ la réforme du PAS prévoit un arsenal très solide pour préserver, si le contribuable le souhaite, la **confidentialité du taux de prélèvement personnalisé**, seule nouvelle information personnelle dont disposerait l'employeur (partie 2.2) ;
- ◆ les contribuables seront incités à **déclarer au plus vite leurs changements de situation** familiale afin de bénéficier des effets de la contemporanéité (partie 2.3) ;
- ◆ la **procédure de modulation du PAS** est utile pour assurer une réelle contemporanéité du paiement de l'IR mais porteuse de risques pour le contribuable (partie 2.4).

Pour évaluer ces processus, la mission a procédé à la réalisation de « test usagers » auprès d'un panel de contribuables pouvant être potentiellement concernés par ces quatre situations (cf. encadré 2 *supra* sur la méthodologie et synthèse de l'étude en pièce jointe au rapport).

2.1. La mission recommande de développer des solutions permettant aux collecteurs d'appliquer le taux personnalisé à un nouveau bénéficiaire de revenus dès le premier versement

Avant l'entrée en vigueur effective de la réforme, au 1er janvier 2019, les taux personnalisés seront transmis aux collecteurs dès l'automne 2018, sur la base des salariés ou bénéficiaires de revenus de remplacement déclarés. **Pour le mois de janvier 2019, les collecteurs seront donc en mesure d'appliquer un taux de prélèvement personnalisé** aux contribuables ayant déjà bénéficié d'un revenu à l'automne 2018. En revanche, après l'entrée en vigueur de la réforme, le collecteur ne sera en mesure de récupérer le taux de prélèvement personnalisé d'un nouveau bénéficiaire de revenus qu'après un délai incompressible, ce qui nécessitera l'application du taux neutre.

2.1.1. Le collecteur ne sera en mesure de récupérer le taux de prélèvement personnalisé d'un nouveau bénéficiaire de revenus qu'après un délai incompressible, ce qui nécessitera l'application du taux neutre et engendrera un éventuel « sur-prélèvement »

Pour calculer le montant de PAS à déduire du revenu à reverser, un collecteur s'appuiera sur le taux personnalisé transmis par l'administration fiscale ou sur le taux neutre résultant d'une grille de taux (cf. encadré 7). **Le taux personnalisé du contribuable est retourné au collecteur à la suite de la première déclaration DSN ou PASRAU²³, donc le mois suivant le premier prélèvement effectué par le collecteur.** Cette cinématique répond à une logique de traitement par lot (ou *batches*) à des échéances prédéterminées.

Encadré 7 : Modalités de récupération du taux de prélèvement par le collecteur

Pour déterminer le montant de la retenue à la source, le collecteur doit disposer du taux de prélèvement à appliquer au revenu imposable. L'article L.204 A du CGI prévoit la transmission au collecteur, par l'administration fiscale, du taux de prélèvement (sauf dans le cas où le contribuable a fait le choix de cacher son taux personnalisé et de recourir au taux neutre) dans le respect du secret fiscal et sur la base du numéro d'inscription au répertoire de l'Insee (NIR) de l'individu, en application de l'article L288 A du livre des procédures fiscales (LPF).

La transmission du taux de prélèvement s'effectue *via* les canaux de la DSN et de PASRAU. **Ces déclarations sont mensuelles**, ce qui implique la cinématique suivante :

- chaque mois, le collecteur effectuera une déclaration DSN ou PASRAU portant sur les revenus versés le mois précédent. L'échéance de déclaration dépend du collecteur (le 5 ou le 15 du mois pour les déclarants en DSN, selon leurs caractéristiques et le 10 du mois pour les collecteurs

²³ Sauf dans le cas où le contribuable a choisi de recourir à l'option de confidentialité (cf. partie 2.2.3 *infra*).

Annexe I

PASRAU) ;

- dans un délai maximal de huit jours calendaires après l'échéance déclarative du collecteur**, l'administration fiscale renvoie au collecteur un compte-rendu métier (CRM) nominatif comprenant les taux personnalisés de l'ensemble des individus ayant été déclarés par l'entreprise (sauf ceux ayant choisi de recourir au taux neutre ou ceux n'ayant pas été reconnu par le système d'information de l'administration fiscale***).

Par conséquent, lorsque qu'un collecteur détermine le montant du revenu à verser à un individu, il ne peut s'appuyer que sur les informations dont il dispose :

- si un taux de prélèvement a été transmis par l'administration fiscale au cours des deux derniers mois*, il est appliqué au revenu imposable ;
- si le collecteur ne dispose pas du taux de prélèvement transmis par l'administration fiscale, il applique un taux neutre déterminé sur la base du seul revenu versé, à partir d'une grille de taux.

*Source : Mission. * La validité du taux transmis par la DGFIP aux collecteurs porte jusqu'à la fin du 2^{ème} mois à compter de la date de mise à disposition du taux, i.e. la date de mise à disposition du CRM. Par exemple, si un taux est transmis le 15 juillet, celui-ci sera valable jusqu'au 30 septembre de la même année. ** Délai maximal de 3 jours pour que la déclaration DSN ou PASRAU soit renvoyée à la DGFIP puis délai maximal de 5 jours pour que le CRM soit renvoyé par la DGFIP. *** Cf. annexe IV pour des précisions sur ce point.*

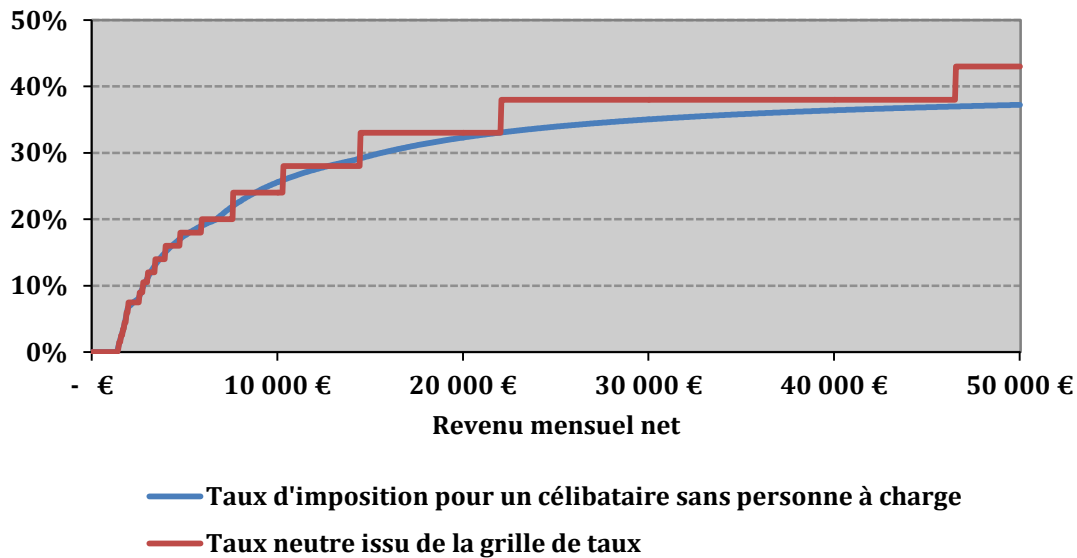
Par conséquent, l'application du taux personnalisé ne sera possible que sur les revenus perçus au titre du second mois versé, voire au titre du troisième mois dans le cas où le processus de liquidation du versement par le collecteur est long. **Il en résulte l'application systématique du taux neutre lors du premier versement à un individu.** Ce taux neutre, calculé par le collecteur sur la base du seul revenu imposable qu'il verse correspond approximativement au taux d'imposition d'un salarié célibataire et sans personne à charge (cf. graphique 4)²⁴. Ainsi, l'application de ce taux neutre peut conduire à appliquer un taux supérieur²⁵ au taux de prélèvement personnalisé connu par l'administration fiscale notamment lorsque :

- ◆ le contribuable appartient à un foyer fiscal qui comprend des personnes à charge ou lorsque le conjoint dispose d'un revenu imposable inférieur ;
- ◆ le contribuable ne perçoit pas des revenus sur l'ensemble de l'année ;
- ◆ le contribuable peut déduire des charges de son revenu (par exemple des frais professionnels supérieurs à l'abattement forfaitaire de 10 %).

²⁴ Dans le cadre du débat parlementaire, la grille de taux a été modifiée, dans le sens d'un meilleur lissage et d'un léger abaissement par rapport au projet initial. En particulier, la grille de taux initialement prévue était conçue de telle sorte que le taux neutre soit systématiquement supérieur ou égal au taux d'imposition d'un célibataire sans personne à charge (cf. page 122 de l'EP du PLF 2017). Avec la grille actuelle, le taux neutre constitue une moyenne des taux d'imposition pour chaque tranche de revenus (jusqu'à un revenu mensuel de 14 417 €).

²⁵ À l'inverse, son application à une personne qui bénéficie de revenus annexes ou qui appartient à un foyer fiscal avec des revenus significatifs peut conduire à appliquer un taux neutre inférieur au taux de prélèvement personnalisé.

Graphique 4 : Comparaison de la grille des taux neutres et du taux d'imposition d'un célibataire sans personne à charge



Source : Mission.

Dans le cas où le taux neutre appliqué est supérieur au taux personnalisé, la retenue à la source effectuée est supérieure à celle qui résulterait de l'application du taux personnalisé. Par conséquent :

- ◆ la régularisation au solde, au cours de l'été N+1, permet d'annuler l'effet de « sur-prélèvement » temporaire résultant de l'application du taux neutre. Toutefois, dans l'intervalle, **le contribuable peut se sentir créancier du « trop-prélevé »²⁶** ;
- ◆ **le contribuable pourra constater que le taux appliqué par le collecteur, tel qu'il figure sur son bulletin de paie ou de versement, diffère de son taux personnalisé, tel qu'il figure sur son espace particulier sur impots.gouv.fr.**

Ainsi, en cas d'application du taux neutre en début de versement, le contribuable pourrait se tourner vers son collecteur pour demander des explications quant à la différence de taux voire demander une restitution du « trop-prélevé ». **Les employeurs interrogés dans le cadre de la mission formulent de nombreuses craintes à ce sujet** (cf. annexes II et III).

Les populations pouvant être particulièrement concernées par ce risque d'application d'un taux neutre non choisi en début de versement sont les suivantes :

- ◆ **les individus connaissant une rotation professionnelle importante.** À chaque début de contrat, ces individus se verront appliquer le taux neutre. Dans le cas où un individu enchaîne des contrats courts d'une durée inférieure à un mois, il ne se verrait appliquer que le taux neutre tout au long de l'année. Les difficultés spécifiques à cette population ont fondé le dispositif spécifique d'abattement pour les contrats courts (décrit ci-dessous dans la partie 2.1.2) ;
- ◆ **les individus se voyant verser des indemnités journalières de Sécurité sociale (IJSS) de courte durée non subrogées²⁷.** Si la CNAM-TS n'a pas procédé à un appel de

²⁶ En l'absence d'ajustement contemporain du taux de prélèvement personnalisé, il convient de souligner que le montant de PAS prélevé constitue en tout état de cause une approximation de l'IR dû au titre de l'année en cours. Ainsi, l'application d'un taux neutre supérieur à son taux personnalisé n'entraîne pas nécessairement pour le contribuable une restitution à l'été N+1.

²⁷ En cas de maintien total ou partiel du salaire, l'employeur peut percevoir les indemnités journalières à la place du salarié : on parle alors de subrogation (article R. 323-11 du CSS). La subrogation des IJ par les employeurs

Annexe I

taux préalable, elle sera contrainte d'appliquer à l'assuré le taux neutre : ce cas pourrait représenter plus de 40 % des journées et des montants d'IJ (cf. encadré 8) et impliquer ce faisant de très nombreuses régularisations ;

- ◆ **les individus percevant des indemnités chômage.** Si Pôle Emploi n'a pas procédé à un appel de taux préalable, il sera contraint d'appliquer au chômeur le taux neutre²⁸ ;
- ◆ **les individus connaissant une mutation au sein d'un même groupe, pour des raisons de réorganisation interne.** En effet, la déclaration DSN ou PASRAU est effectuée au niveau de l'établissement (SIRET) et non de l'entreprise (SIREN). Dans le cas où un individu est muté d'un établissement à un autre, l'établissement d'accueil n'a pas connaissance du taux personnalisé, même s'il s'agit d'une mutation au sein d'un même groupe. Cette problématique peut, par exemple, se retrouver dans une grande entreprise mais également dans le cas où des effectifs sont mutés d'une commune à une intercommunalité. Or un individu muté d'une entité à une autre dans un seul but organisationnel, sans évolution de ses fonctions, pourrait mal comprendre une diminution de son salaire net de PAS pendant le premier mois suivant sa mutation.

permet d'accélérer le délai d'indemnisation des salariés, de réduire les coûts de traitement des IJ par les caisses et d'accroître l'implication des entreprises dans la gestion de l'absentéisme maladie de courte durée, dont la fréquence est généralement liée aux conditions de travail. Le recours à la subrogation est plus fréquemment pratiqué par les grandes entreprises et est généralement corrélé au maintien de salaire.

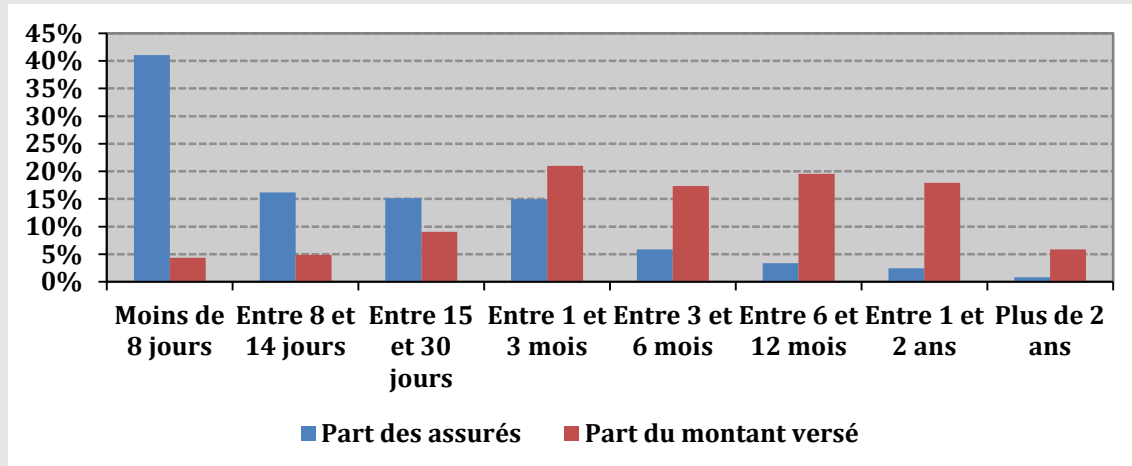
²⁸ Cf. annexe III, dont une partie est consacrée à la mise en œuvre de la réforme du PAS par Pôle emploi.

Encadré 8 : Risque d'application du taux neutre aux indemnités journalières maladie non subrogées

En termes d'ordres de grandeur (cf. graphique 5) :

- les IJ maladie de moins de deux semaines concernent 57 % des assurés, et celles de moins de trois semaines 72 % : autrement dit, moins d'un quart des assurés bénéficient d'IJ pour des durées supérieures à deux mois ;
- ces IJ de courte durée ne concernent toutefois qu'une minorité des montants des IJ maladie versées, puisque seuls 18 % du montant total des IJ concerne celles de moins de trois semaines.

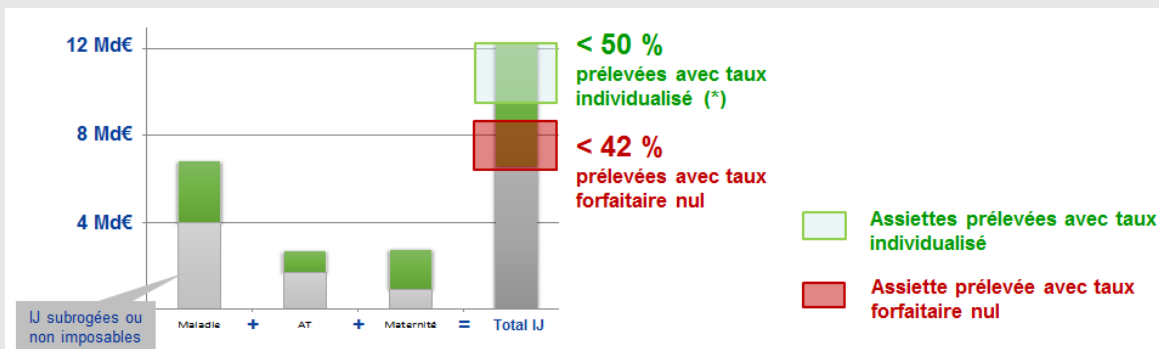
Graphique 5 : IJ maladie en fonction des durées d'arrêt



Source : Mission d'après étude CNAM-TS. Nota bene : En ne tenant compte que des journées indemnisées pendant l'année d'étude (allant du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2016).

La CNAM-TS estimait à l'automne 2016 que l'application du PAS aux indemnités journalières non subrogées conduira à une application massive du taux neutre par défaut (par manque de temps pour récupérer le taux personnalisé). Ce taux neutre sera en règle générale nul du fait du montant des IJ : 42 % des montants d'IJ seraient ainsi concernés (cf. graphique 6), ainsi que 43 % des journées et plus de 75 % des arrêts. Cette difficulté apparaît également en cas de proratisation journalière de la grille de taux neutre, puisqu'en comparant le montant journalier d'IJ (net de CSG déductible à 3,8 %) à la base journalière de prélèvement, l'IJ ne dépasse jamais la limite basse d'imposition (sauf en cas de majoration).

Graphique 6 : Application du PAS aux indemnités journalières (en montants)



*Source : Mission d'après étude CNAM-TS. * Hypothèses d'application du taux individualisé pour les IJ : le premier paiement de l'IJ intervient 30 jours après le début de l'arrêt ; le reste des paiements s'effectue toutes les quinze semaines après le premier paiement ; du fait de la cinématique des fichiers échangés entre la CNAM et la DGFIP, l'application du taux personnalisé apparaît le plus probablement à partir du quatrième versement.*

Ce risque de sur-application du taux neutre par défaut n'apparaît pas pour les pensions d'invalidité, qui sont un revenu régulier pour lequel la CNAM-TS récupérera (sauf, en l'absence de module d'appel de taux réactif - cf. *infra*, pour le premier versement) le taux personnalisé du bénéficiaire.

Source : Mission d'après analyse statistique des revenus de substitution versés par l'Assurance Maladie (CNAM-TS, 12 octobre 2016) - cf. analyse plus détaillée en annexe III.

Annexe I

Par ailleurs, certains individus peuvent se voir appliquer durablement le taux neutre, au-delà des deux premiers mois de versement :

- ◆ les primo-contribuables (jeunes entrant sur le marché du travail ou impatriés) et les contribuables n'ayant perçu, en année N-2 ou N-1, aucun revenu concerné par le PAS ne disposeront pas d'un taux d'imposition historique et se verront donc appliquer le taux neutre. Des modalités sont toutefois prévues pour leur permettre de bénéficier d'un taux de prélèvement personnalisé (cf. partie 3.1.2.1) ;
- ◆ les individus dont le numéro d'inscription au répertoire de l'INSEE (NIR) subit un échec de reconnaissance (notamment en cas de renseignement erroné par le collecteur) ne pourront bénéficier de l'application du taux personnalisé²⁹.

À l'occasion du test usagers réalisé dans le cadre de la mission (cf. *supra*), des contribuables se sont spontanément inquiétés du risque de sur-prélèvement de PAS. Malgré les explications fournies aux contribuables, le phénomène d'application d'un taux neutre, potentiellement supérieur au taux personnalisé, au démarrage d'un contrat de travail, a été mal perçu. **Malgré son caractère non quantitatif, le test usagers a ainsi illustré le risque d'incompréhension qui résulterait de l'application du taux neutre en début de contrat.**

2.1.2. Une réponse a été apportée pour répondre à cette problématique d'application du taux neutre en début de versement pour les contrats courts mais paraît insuffisante

Afin de répondre au risque d'application généralisée du taux neutre pour les salariés en contrat court, le gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale un **amendement aménageant les modalités de calcul du PAS pour les salaires versés au titre d'un contrat à durée déterminée (CDD) dont le terme initial n'excède pas deux mois** ou dont le terme est imprécis, dans la limite des deux premiers mois d'embauche, lorsque le taux personnalisé n'est pas connu de l'employeur :

- ◆ le PAS est calculé après **application d'un abattement d'un demi-SMIC mensuel³⁰ au revenu versé³¹**.
- ◆ en outre, le même amendement dispose que pour ces contrats courts, **aucune proratisation n'est effectuée pour déterminer le taux neutre applicable³²**.

Cet amendement permet de diminuer très significativement le risque d'application d'un taux neutre supérieur au taux personnalisé du salarié (cf. graphique 7 pour une illustration). Le nombre annuel de CDD concernés par ce dispositif (un même individu pouvant être concerné au titre de plusieurs CDD) peut être estimé, de façon approximative, à 5 millions³³. Lors du test usagers réalisé dans le cadre la mission, la présentation d'un dispositif spécifique visant à éviter l'application du taux neutre pour les salariés en contrat court a été appréciée.

²⁹ Cf. annexe IV.

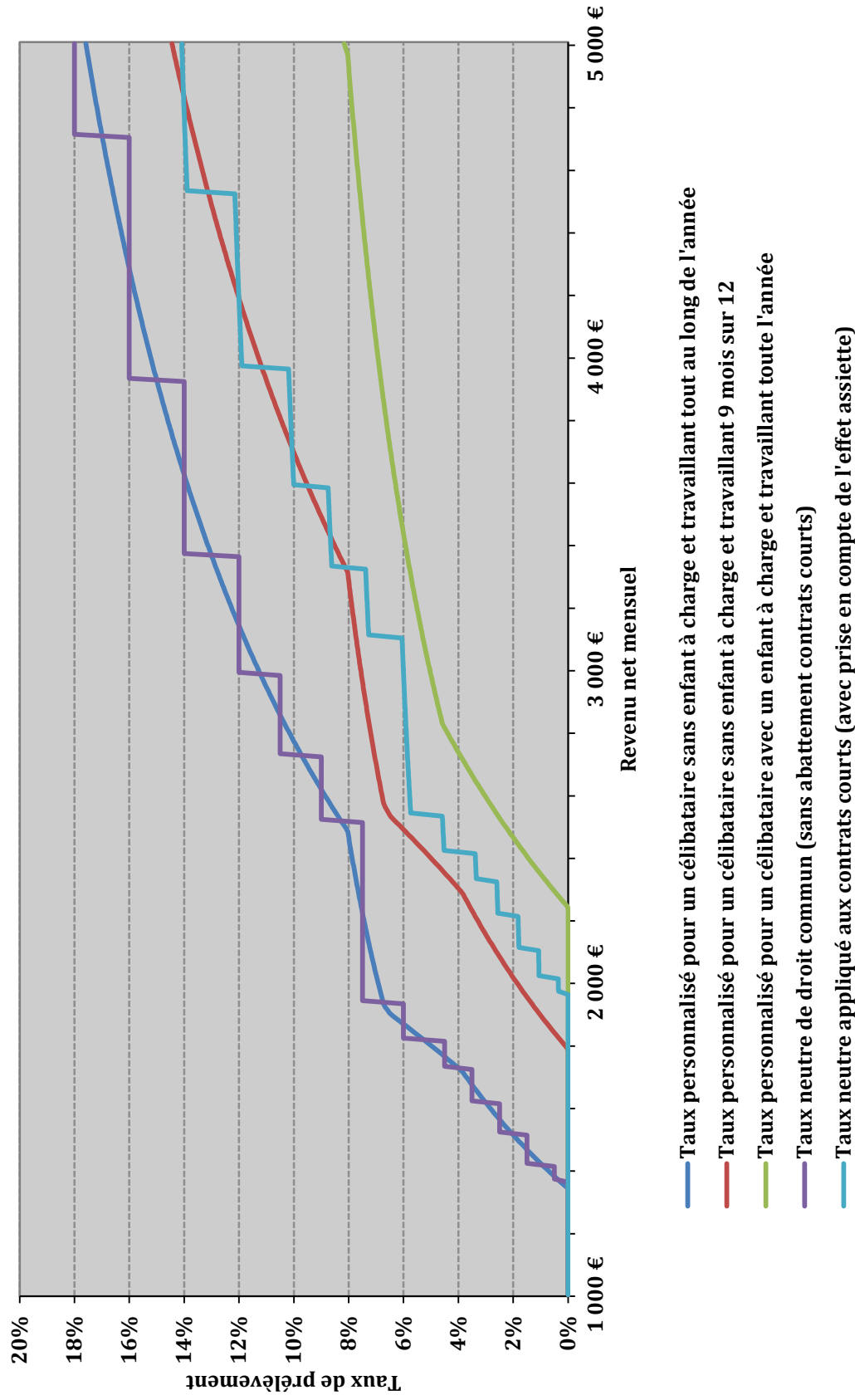
³⁰ Soit 597 € au 1^{er} janvier 2017.

³¹ Au lieu d'être situé à 1 367 €, comme dans le cas général, le seuil de déclenchement du taux neutre, à 2 %, sera donc de 1 964 € pour ces contrats courts.

³² Le premier alinéa du d) du 1 du III de l'article 204 H du code général des impôts (CGI) ne leur est pas applicable. Il convient de souligner que la seule non-proratisation de la grille de taux neutre n'empêcherait pas tous les cas de sur-prélèvement, notamment pour les personnes qui enchaînent les contrats courts mais sans travailler 12 mois dans l'année ou pour les individus ayant des personnes à charge.

³³ Les CDD de moins d'un mois ont été de 17,3 millions entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2017 tandis que le nombre total de CDD sur la même période a été de 21,6 millions (source : ACOSS). Selon la DGFIP, environ 25 % de ces CDD correspondent à une rémunération supérieure au seuil de déclenchement du taux neutre (hors abattement d'un demi-SMIC), soit 1 367 €.

Graphique 7 : Taux de prélèvement applicable à un salarié selon différents scénarios



Source : Mission. Note de lecture : le taux de prélèvement est calculé en faisant l'hypothèse que la situation du salarié est stable d'année en année.

Plusieurs limites sont toutefois attachées à cette disposition :

- ◆ par définition, **seuls les salariés en CDD de moins de deux mois ou dont le terme est imprécis seront concernés** par la mesure. Les salariés effectuant un CDD d'une durée supérieure à deux mois se verront appliquer le taux neutre selon les règles de droit commun et pourront se voir « sur-prélevés » pendant les deux premiers mois de leur contrat, comme tous les autres salariés en début de contrat ;
- ◆ à l'inverse, les individus enchaînant de nombreux CDD courts au cours d'une année pourraient ne se voir appliquer que des taux neutres « sous-évalués ». Ainsi, **des célibataires pourraient ne se voir prélever aucun PAS alors que leurs salaires les conduisent à être imposables**. Pour ces individus, le montant de l'IR serait à régler intégralement à l'occasion du solde à l'été N+1. Ces salariés ne bénéficieraient donc pas de la contemporanéité attachée à la réforme du PAS ;
- ◆ la règle de gestion définie pour la détermination du taux neutre pour les contrats courts peut être difficile à appréhender pour les salariés concernés. Outre les questions potentiellement générées par la différence entre taux neutre et taux personnalisé (cf. partie 2.1.1), **le salarié pourrait avoir des difficultés à comprendre comment son montant de PAS a été déterminé** puisque l'assiette de celui-ci ne serait pas égale au revenu imposable. Cependant, le fait que la règle de gestion soit « favorable » au salarié (dans le sens où elle diminue le montant de PAS par rapport aux règles de droit commun de détermination du taux neutre) devrait limiter le nombre de questions posées par les contribuables ;
- ◆ du point de vue de l'employeur, la règle de gestion pour les contrats courts a vocation à être internalisée par le logiciel de paie. Toutefois, elle **nécessite de fiabiliser les informations sur le type de contrat et sa durée, renseignées dans la DSN**³⁴.

Ainsi, bien qu'il constitue une réponse au risque avéré d'application de taux neutres « surestimés » aux salariés en contrats courts, cet amendement emporte un certain nombre de limites.

2.1.3. Un autre élément de réponse indirecte, envisagé par l'administration dans un souci de simplification et recommandé par la mission, consiste à ne pas proratiser systématiquement la grille de taux

La loi prévoit un principe de proratisation de la grille des taux neutre en fonction de la « période à laquelle se rapporte le versement »³⁵. Dans la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, deux catégories de barèmes étaient prévues, au choix des collecteurs³⁶ :

- ◆ une déclinaison du barème par unité de mesure de référence du revenu versé (horaire, quotidien, hebdomadaire, mensuel, trimestriel, semestriel ou annuel) ;
- ◆ la faculté d'une proratisation mathématique des barèmes mensuel et annuel pour les revenus (respectivement pour une somme payée correspondant à une période inférieure à un mois et pour une somme payée correspondant à un rappel).

³⁴ Indépendamment de la mise en œuvre du PAS, la DSN phase 3 comprend d'ores et déjà les informations permettant d'identifier les contrats courts visés par la mesure dérogatoire pour la détermination du taux neutre. La rubrique S21.G00.40.007 identifie le type de contrat (CDD, contrat à durée indéterminée, droit privé, droit public, etc.) tandis que la rubrique S21.G00.40.010 identifie la date prévisionnelle de fin de contrat.

³⁵ Premier alinéa du d) du 1 du III de l'article 204 H du CGI : « Les limites des tranches des grilles prévues aux a à c sont réduites ou augmentées proportionnellement à la période à laquelle se rapportent le versement par le débiteur des revenus mentionnés à l'article 204 B ou le calcul de l'acompte mentionné à l'article 204 C. »

³⁶ Cf. note sur les barèmes par défaut v3.0 du 5 janvier 2017 (GIP-MDS).

Toutefois, **une remise en cause de ce principe est envisagée par l'administration fiscale**³⁷, à la demande de certains employeurs et éditeurs de logiciels³⁸, au profit d'une application de la grille de taux correspondant à la **périodicité usuelle de versement**. En pratique, la grille des taux, telle que définie par la loi (basée sur des montants mensuels), s'appliquerait notamment à l'ensemble des revenus salariaux, indépendamment de la période de travail à laquelle ils se rapportent.

Cette remise en cause du principe de proratisation apparaît justifiée à plusieurs égards :

- ◆ l'amendement relatif à la détermination du taux neutre pour les contrats courts prévoit déjà explicitement la non-application du principe de proratisation pour ces contrats (cf. partie 2.1.2 ci-dessus). Par souci d'égalité devant l'impôt, le maintien d'une proratisation pour les autres types de contrats pose question ;
- ◆ d'un point de vue technique, la proratisation de la grille de taux pose des difficultés aux éditeurs des logiciels de paie (pour implémenter la règle de gestion) et aux collecteurs (pour renseigner de façon précise la période à laquelle se rapporte le versement). **La suppression du principe de proratisation constitue donc une mesure de simplification pour les collecteurs et les éditeurs.**

La suppression du principe de proratisation pour la détermination du taux neutre emporte des conséquences importantes pour les contribuables :

- ◆ **les individus à temps partiel qui ont plusieurs employeurs** (notamment les employés à domicile) se verront appliquer une grille de taux mensuelle inadaptée. Ainsi, ces individus **se verront appliquer un taux neutre largement sous-estimé, généralement nul**. En outre, si le recours au taux neutre est volontaire, (cf. partie 2.2.3.2), ils pourront être redevables d'un acompte complémentaire important. Il peut être noté, à l'inverse, que **cette absence de proratisation permet de supprimer le risque de « sur-prélèvement » pour des employés en temps partiel qui ne travaillent pas par ailleurs ;**
- ◆ **les individus percevant un revenu supra-mensuel (par exemple un rattrapage de primes, de pensions de retraite ou d'indemnités chômage) se verraient appliquer un taux neutre surestimé, ne correspondant pas à la réalité de leur revenu**. En l'absence de dispositif de régularisation infra-annuelle, la restitution du « trop-prélevé » n'interviendrait qu'à l'occasion du solde, à l'été N+1 (cf. partie 2.1.1 ci-dessus, qui rappelle le maintien d'une régularisation de l'IR dû l'année suivante).

L'absence de proratisation du taux neutre constitue une mesure de simplification pour les collecteurs et les éditeurs, avec des incidences réelles pour les contribuables. **Ces difficultés seront d'autant plus atténuées que le recours au taux neutre sera limité** (par exemple en permettant l'appel du taux personnalisé en amont du premier versement, cf. partie 2.1.4.5) **et que le mécanisme de versement d'acomptes complémentaires sera simple et fiable pour le contribuable** (cf. partie 2.2.3.4).

Au vu des bénéfices attendus, pour les travaux de développement des éditeurs de l'absence de proratisation, la mission recommande, comme l'envisage l'administration fiscale, de ne pas appliquer un principe de proratisation lors de la détermination du taux neutre. Une telle clarification devrait s'inscrire *a minima* dans une instruction fiscale.

³⁷ À la date de la mission (été 2017), ce principe n'a pas encore fait l'objet d'une validation officielle.

³⁸ Cf. annexe II.

Annexe I

Il convient toutefois que les tiers verseurs de revenus de remplacement, qui ont déjà engagé des développements informatiques sur la base du principe de proratisation, et dont les versements coïncident parfois avec une autre périodicité³⁹, puissent appliquer le barème le plus juste au contribuable.

Proposition : Appliquer la grille de taux mensuelle sur les salaires, indépendamment de la période de travail. Pour les revenus de remplacement, conserver la possibilité d'appliquer une grille proratisée en fonction de la période de versement (*infra* comme *supra*-mensuelle).

2.1.4. La mission recommande de développer un module d'appel de taux réactif, facultatif pour les collecteurs et basé sur la norme de la DSN et de PASRAU

La mission a examiné l'opportunité et la faisabilité de plusieurs options visant à permettre l'application du taux personnalisé dès le premier versement d'un revenu :

- ◆ la **remise directe**, au collecteur par le contribuable, d'un justificatif de son taux personnalisé (sous-partie 2.1.4.1) ;
- ◆ la **transmission mensuelle à certains grands collecteurs PASRAU des taux susceptibles d'être appliqués pour des bénéficiaires à venir** (sous-partie 2.1.4.2) ;
- ◆ l'**intégration dans la DSN d'un événement d'embauche**, qui permettrait aux entreprises de récupérer le taux à appliquer dès le premier salaire (sous-partie 2.1.4.3) ;
- ◆ la **restitution infra-annuelle, par la DGFIP**, des montants éventuellement sur-prélevés du fait de l'application d'un taux neutre non choisi par le contribuable (sous-partie 2.1.4.4) ;
- ◆ la **création d'un module d'appel de taux réactif**, que les collecteurs en DSN comme en PASRAU pourraient utiliser, pour récupérer des taux au fil de leurs besoins lorsqu'ils anticipent le versement d'un revenu à un nouveau bénéficiaire (sous-partie 2.1.4.5).

³⁹ Par exemple les indemnités journalières de l'assurance maladie, ou les rattrapages de pensions ou d'indemnités chômage qui peuvent être sur une base supra-mensuelle (les collecteurs tels que la CNAM-TS et Pôle emploi ont déjà inscrit le principe de proratisation dans leurs développements informatiques).

Tableau 4 : Analyse comparée des avantages et inconvénients des différentes options envisagées pour permettre l'application du taux personnalisé dès le premier versement de revenu

Options envisagées	Avantages	Inconvénients
Remise directe d'un justificatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apparente simplicité de mise en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principe selon lequel contribuable et collecteurs n'interagissent pas sur la situation fiscale personnelle ▪ Solution non automatisée, qui introduit une charge nouvelle pour l'employeur (et le salarié) ▪ Risques d'erreurs liées aux modifications « manuelles » des taux de prélèvement dans le logiciel de paie
Transmission mensuelle, aux collecteurs PASRAU, des taux susceptibles d'être appliqués	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solution envisageable dans le système PASRAU tel qu'il est déjà conçu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solution inadaptée aux employeurs ▪ Pour l'option d'une transmission mensuelle massive systématique (notamment des taux de l'ensemble des assurés sociaux à la CNAM-TS), développements informatiques très conséquents et enjeu de protection des données personnelles (CNIL)
Intégration dans la DSN d'un événement sur l'embauche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohérence d'ensemble de la déclaration DSN 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solution inadaptée aux collecteurs non employeurs ▪ Nécessaires analyses à approfondir avant de modifier la DSN, donc solution inenvisageable pour le 1^{er} janvier 2019
Restitution infra-annuelle par la DGFIP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solution qui évite de faire peser une charge de développement sur les éditeurs ▪ Couverture de toutes les situations où le taux neutre est appliqué par défaut (sauf individu non identifié) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ N'empêche pas un sur-prélèvement dans un premier temps, avec les incompréhensions et difficultés associées (y compris les questions aux collecteurs) ▪ Risque d'incompréhension des contribuables bénéficiant d'une restitution infra-annuelle puis redevables d'un solde lors de la régularisation en N+1 ▪ Difficulté de mise en œuvre pour début 2019
Création d'un module d'appel de taux réactif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solution potentielle pour l'ensemble des collecteurs, DSN comme PASRAU, et quelle que soit leur dimension ▪ Appui sur la norme DSN-PASRAU afin de réduire la charge ▪ Solution distincte des systèmes DSN-PASRAU, dont le développement est envisageable pour le 1^{er} janvier 2019 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Légère charge de développement pour la DGFIP, le GIP-MDS et les éditeurs

Source : Mission.

2.1.4.1. Le fait de permettre au collecteur de renseigner manuellement le taux de prélèvement personnalisé du contribuable, à partir d'un justificatif produit par ce dernier, serait contradictoire avec l'objectif de la réforme

Afin de remédier à la difficulté posée par l'application non souhaitée du taux neutre en début de versement, une première option consisterait à permettre au collecteur de renseigner manuellement le taux de prélèvement personnalisé du contribuable, à partir d'un justificatif produit par ce dernier. Ce justificatif aurait pu prendre la forme d'un avis d'imposition ou encore d'un module dédié d'appel de taux en temps réel auprès de l'administration fiscale.

Bien qu'elle présente en apparence une simplicité de mise en œuvre, **cette option a été écartée par la mission pour les raisons suivantes :**

- ◆ en premier lieu, cette option reviendrait sur le principe selon lequel l'employeur n'interagit pas avec son salarié sur sa situation fiscale personnelle. Elle nécessiterait ainsi que le salarié présente à son employeur, dès l'embauche, un document attestant de son taux de prélèvement personnalisé. **Cet échange direct, avec son employeur, au sujet du taux personnalisé pourrait être jugé délicat pour le nouvel arrivant ;**
- ◆ en second lieu, cette option reviendrait sur l'un des arguments clé de la réforme, selon lequel le collecteur se repose sur des échanges automatisés pour récupérer les taux personnalisés. En ce sens, cette option générerait donc une **charge nouvelle pour le collecteur** (organisation interne à prévoir pour saisir manuellement les taux, information à prévoir auprès des nouveaux arrivants, interpellation éventuelle par le salarié sur le niveau du taux, etc.) ;
- ◆ enfin, cette option nécessiterait de prévoir que les logiciels de paie autorisent une saisie manuelle du taux de prélèvement, ce qui engendrerait **inévitablement des risques d'erreur pour le collecteur** (processus de contrôle à prévoir, risque de sanction, etc.).

2.1.4.2. La procédure d'appel de taux, le mois précédent, prévue pour les grands organismes de la sphère sociale (CNAM-TS et Pôle Emploi) ne répond pas à l'intégralité des besoins

En tant qu'outil de déclaration des paies, la DSN n'est pas conçue pour déclarer des données individuelles en amont d'un premier versement⁴⁰. En revanche, la déclaration PASRAU est dédiée au PAS et sa cinématique, bien que calée en grande partie sur celle de la DSN, a pu être ajustée pour les besoins du PAS.

Ainsi, **un collecteur PASRAU a la possibilité, et non l'obligation, de renseigner les données relatives aux bénéficiaires dont il est certain qu'ils recevront prochainement un versement mais qui n'en reçoivent pas sur le mois de déclaration** (procédure dite d'« appel de taux »). Pour ce faire, le collecteur indique une rémunération fiscale nulle afin de recevoir en retour, dans le CRM nominatif, le taux personnalisé du bénéficiaire⁴¹. En recourant à un tel appel de taux, un collecteur PASRAU peut ainsi être en mesure de réduire, voire de supprimer, le phénomène d'application d'un taux neutre en début de versement⁴².

⁴⁰ Il est possible de déclarer des montants nuls dans la DSN mais des contrôles sont opérés sur la date de début du contrat de travail (celle-ci ne pouvant être postérieure au mois principal déclaré).

⁴¹ Cf. « note sur les principes structurants et la cinématique générale » du projet PASRAU (GIP-MDS).

⁴² La construction d'un dispositif similaire dans la DSN aurait été envisageable techniquement. Toutefois, elle aurait impliqué de la part de l'employeur une anticipation d'un mois de l'arrivée d'un nouveau salarié, ce qui n'apparaît pas adapté à la réalité.

Cette solution implique toutefois d'**anticiper l'arrivée d'un nouveau bénéficiaire**, ce qui n'est pas toujours possible, notamment pour les bénéficiaires d'indemnités journalières (IJ) maladie, dont les durées d'arrêt sont souvent de courte durée (cf. encadré 8 *supra*). Dès lors, il pourrait être envisagé d'autoriser certains collecteurs – en l'espèce plus spécifiquement la CNAM-TS - à **appeler, chaque mois, l'ensemble des taux potentiellement applicables** – pour la CNAM-TS, il s'agirait de ceux de l'ensemble des assurés sociaux.

En termes d'opportunité et de faisabilité, **cette option soulève plusieurs difficultés** :

- ◆ d'un point de vue technique, **les enjeux ne sont pas négligeables** :
 - si les circuits PASRAU sont dimensionnés pour permettre d'importants appels de taux des grands collecteurs, ils ne pourraient pas faire circuler ceux de l'ensemble des assurés sociaux mensuellement, sauf à conduire d'importants développements informatiques (dont l'ampleur pourrait apparaître disproportionnée au regard de l'enjeu) ;
 - du côté de la CNAM-TS, de tels développements exigeraient également de revoir le programme prévu pour déployer le projet PAS, déjà fortement contraint⁴³ ;
- ◆ d'un point de vue juridique, une **telle disposition devrait s'inscrire dans le cadre applicable en matière de protection des données personnelles**, et donc démontrer sa nécessité, son adéquation et sa proportionnalité, lesquelles ne sont pas avérées compte tenu des options alternatives crédibles qui ont été étudiées par la mission.

2.1.4.3. À terme, l'intégration d'un événement de déclaration d'embauche dans la DSN constituerait la solution la plus automatisée, sans que cette option ne soit envisageable pour début 2019

Durant les huit jours qui précèdent une embauche, tout employeur doit effectuer une déclaration préalable à l'embauche (DPAE)⁴⁴, regroupant plusieurs formalités préalables à l'embauche, obligatoires auprès des organismes de Sécurité sociale. Cette DPAE peut s'effectuer en ligne, à partir d'un formulaire ou d'un fichier issu du logiciel de paie. Par son caractère préalable à l'embauche, **la DPAE n'aurait pas pu être envisagée comme vecteur pour appeler des taux de prélèvement personnalisés**⁴⁵.

Par ailleurs, la DSN repose sur la transmission unique, mensuelle et dématérialisée des données issues de la paie et sur des signalements d'événements. Elle relate donc les événements survenus (maladie, maternité, changement d'un élément du contrat de travail, fin de contrat de travail, etc.) dans le mois ayant eu un impact sur la paie. De ce fait, **la DSN n'embarque pas de déclaration instantanée pour l'embauche d'un salarié**, celle-ci n'étant déclarée qu'à l'occasion de la première paie. En l'état actuel de la DSN, le premier appel de taux pour un salarié s'effectue donc inévitablement après la première paie.

⁴³ Cf. annexe III, dont une partie est consacrée à la préparation de la CNAM-TS à la réforme.

⁴⁴ La DPAE comprend les déclarations suivantes :

- déclaration de première embauche dans un établissement ;
- immatriculation de l'employeur au régime général de sécurité sociale et au régime d'assurance chômage, en cas d'embauche d'un premier salarié ;
- demande d'immatriculation du salarié à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) ;
- adhésion de l'employeur à un service de santé au travail ;
- demande d'examen médical d'embauche du salarié, pour la visite médicale obligatoire ;
- pré-établissement de la déclaration annuelle des données sociales (DADS).

⁴⁵ Il paraît en effet inenvisageable de permettre à un employeur de récupérer le taux de prélèvement personnalisé d'un individu qui n'a pas encore été embauché.

Dans le cadre des instances de gouvernance du GIP-MDS, **certaines entreprises ont exprimé le souhait de créer, au sein de la DSN, un nouveau signalement « entrée du salarié »**, en contrepartie d'une simplification de la DPAE. Selon cette proposition, dès que le gestionnaire de paie entrerait un nouveau salarié ou un nouveau contrat de travail pour un salarié déjà connu en base, le logiciel de paie constituerait automatiquement ce signalement pour envoi au système DSN. Selon le GIP-MDS, la création d'un tel événement de la DSN pourrait par ailleurs présenter des bénéfices pour certains organismes de protection sociale. Dans le cadre du PAS, **un tel événement « entrée du salarié » permettrait de procéder à un appel de taux dès l'embauche.**

À la date de réalisation de la mission, aucune étude d'opportunité ou de faisabilité n'a été effectuée quant à la création d'un événement « entrée du salarié » dans la DSN. En l'absence d'inscription sur le programme de travail du GIP-MDS à court terme⁴⁶, **la création d'un tel événement d'ici le janvier 2019, afin de répondre à la problématique des débuts de contrat pour le lancement du PAS, est inenvisageable.** Par ailleurs, outre les développements informatiques qui seraient nécessaires pour le GIP-MDS, la création d'un événement « entrée du salarié » nécessiterait des travaux au sein des éditeurs de logiciels, ce qui rend d'autant moins réaliste la perspective d'une mise en œuvre effective début 2019. Enfin, il convient de souligner que la création de cet événement dans la DSN ne répondrait pas, par définition, aux besoins d'appel de taux des collecteurs PASRAU.

Si une telle option ne répond donc pas au besoin de court terme, **la mission recommande néanmoins, à moyen terme, d'examiner l'opportunité d'insérer dans la DSN un événement « entrée du salarié »**, qui pourrait à l'avenir être utilisé par les entreprises dans le cadre du PAS. Le maintien d'une DPAE, préalable à la déclaration de l'embauche dans la DSN et dans un format simplifié, pourrait toutefois s'avérer nécessaire dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé.

2.1.4.4. Le développement, par la DGFIP, d'un outil de remboursement semi-automatisé du « trop-prélevé » aurait nui à la lisibilité du PAS et généré des sollicitations auprès des collecteurs et de l'administration fiscale

Dans l'hypothèse où aucun dispositif satisfaisant ne permettait de transmettre les taux personnalisés aux collecteurs en amont du premier versement, la mission a examiné l'opportunité et la faisabilité d'un **dispositif de remboursement infra-annuel par la DGFIP du PAS « sur-prélevé » du fait de l'application du taux neutre** (lorsque le taux neutre n'est pas choisi volontairement par le contribuable).

Concrètement, en rapprochant le taux pratiqué par le collecteur du taux personnalisé inscrit dans ses bases, la DGFIP serait en mesure, en appliquant ce différentiel à l'assiette du PAS telle que déclarée par le collecteur, de déterminer le montant de PAS éventuellement « sur-prélevé » à cause de l'application du taux neutre⁴⁷. La DGFIP procéderait ensuite dans le mois suivant au remboursement de ce « sur-prélèvement » sur le compte bancaire personnel du contribuable, soit de façon automatisée, soit uniquement pour les contribuables ayant effectué une demande en ce sens.

Cette option aurait présenté l'avantage de couvrir tous les cas de « sur-prélèvement » en début de contrat (sauf pour les individus connaissant de façon durable une anomalie d'identification). **Elle a toutefois été rejetée par la mission pour les raisons suivantes :**

⁴⁶ Sans compter les travaux qui seraient inévitablement nécessaires au sein des partenaires de la DSN, en particulier l'ACOSS.

⁴⁷ Dans certains cas, aucun « sur-prélèvement » ne sera constaté, le taux neutre étant inférieur ou égal au taux personnalisé.

Annexe I

- ◆ dans un premier temps, avant le remboursement du « trop-prélevé », **le contribuable s'interrogerait toujours sur le taux qui lui a été appliqué et pourrait solliciter son collecteur** ;
- ◆ par ailleurs, deux modalités alternatives de remboursement auraient été envisageables, aucune n'apparaissant pleinement satisfaisante :
 - **en cas de remboursement automatisé** pour l'ensemble des contribuables concernés, les mouvements de trésorerie en résultant auraient suscité des **interrogations de la part des contribuables n'ayant entrepris aucune démarche** ;
 - **en cas de remboursement uniquement sur demande, les services de l'administration fiscale** (en centres de contact ou en services d'impôt des particuliers⁴⁸) **auraient été sollicités** par tous les contribuables concernés ne recourant pas aux outils en ligne ;
- ◆ de façon générale, pour l'ensemble des contribuables concernés, le fait de bénéficier de remboursements infra-annuels pour ensuite, le cas échéant, se trouver redevable d'un solde à verser à l'été N+1 aurait suscité des incompréhensions, voire des crispations. En ce sens, **cette option aurait nui à la lisibilité de la réforme** ;
- ◆ enfin, les travaux de développements informatiques nécessaires pour une telle option aurait vraisemblablement rendu impossible une mise en œuvre avant 2020, sauf à reporter d'autres travaux informatiques.

L'ensemble de ces raisons ont conduit la mission à écarter la création d'un dispositif généralisé de remboursements infra-annuels. Toutefois, il convient de noter que la loi a prévu que l'administration fiscale puisse procéder à des restitutions infra-annuelles, sur réclamation contentieuse⁴⁹, lorsque la non-transmission du taux personnalisé lui incombe. Par ailleurs, **la mission propose de créer un dispositif de remboursement infra-annuel des « sur-prélèvements » de PAS opérés sur des IJ pour affectation de longue durée, lorsque celles-ci sont subrogées par l'employeur** (cf. annexe III).

2.1.4.5. La création d'un module d'appel de taux ad hoc, hébergé par le GIP-MDS, donne la faculté aux collecteurs d'appliquer plus facilement le taux personnalisé en début de versement, sans charge excessive

La mission recommande de confier au GIP-MDS, en lien avec la DGFIP, le **développement d'un module de taux réactif, accessible aux collecteurs PASRAU et DSN**, dont les caractéristiques seraient les suivantes :

- ◆ les données d'entrée à saisir dans le module par le collecteur seraient constituées **uniquement du NIR et des données d'état civil des individus dont il souhaite appeler le taux personnalisé. Ces données seraient saisies selon le même format que le format du bloc « individu » dans la DSN et dans PASRAU⁵⁰** ;
- ◆ les données seraient transmises au module d'appel de taux selon tous les modes de transmission proposés par le GIP-MDS (EFI, EDI ou API⁵¹). Ainsi, **chaque collecteur**

⁴⁸ Cf. annexe IV.

⁴⁹ En application de l'article R*196-1-1 du livre des procédures fiscales, par dérogation au droit commun, une telle réclamation peut en effet être déposée avant la mise en recouvrement du rôle.

⁵⁰ La norme de la déclaration PASRAU (NEORAU) suit d'ores et déjà un formalisme technique très proche de la norme de la DSN (NEODES). Cf. annexe IV.

⁵¹ Le mode EFI (échange de formulaires informatisés) correspond à la saisie en ligne, sur le portail net-entreprises, des informations nécessaires dans les différentes cases d'un formulaire informatique. Le mode EDI est disponible pour la déclaration PASRAU mais pas pour la déclaration DSN. Le mode EDI (échange de données informatisées) ou « *upload* » consiste en le dépôt, sur le portail net-entreprises, d'un fichier normalisé généré par

pourra utiliser le module selon le mode de transmission le plus adapté à sa situation (par exemple, (i) en mode « machine to machine » pour un collecteur dont le logiciel de paie fonctionne déjà selon le mode, ou bien encore (ii) en mode « EFI », *i.e.* par formulaire, pour une commune qui liquiderait un nombre réduit de paies) ;

- ◆ **le fichier des individus à identifier serait transmis immédiatement à la DGFIP.** Ainsi, il ne serait pas fait appel au système national de gestion des identités (SNGI) pour vérifier les données d'état civil transmises. La non-interrogation du SNGI permet de limiter le délai de transmission du fichier des individus à la DGFIP⁵² ainsi que le volume de traitement à opérer par la caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV), gestionnaire du SNGI. Le seul risque résultant de la non-interrogation est l'absence d'identification de l'individu et donc l'absence de taux personnalisé (auquel cas le taux neutre s'appliquerait, ce qui aurait été le cas en tout état de cause en l'absence d'utilisation du module d'appel de taux)⁵³ ;
- ◆ **sous un délai de quelques jours⁵⁴, la DGFIP renverrait au collecteur** (en mode machine to machine ou sur l'espace net-entreprises du collecteur) **un compte-rendu métier (CRM) nominatif comprenant les taux personnalisés des individus appelés.** Ce CRM aurait les mêmes caractéristiques que les CRM transmis dans le cadre des déclarations DSN et PASRAU.

Selon les premières analyses des interlocuteurs rencontrés par la mission, le développement de ce module devrait constituer une charge limitée et permettre une utilisation dès janvier 2019 :

- ◆ pour la DGFIP, cette solution technique générerait en interne une charge d'au moins 450 j.h mais sa faisabilité pour la fin de l'année 2018 est avérée ;
- ◆ pour le GIP-MDS, la conception d'un module d'appel de taux *ad hoc* serait envisageable pour janvier 2019 et son coût de développement estimé à environ 0,5 M€ ;
- ◆ pour les éditeurs de logiciels interrogés, la conception d'un tel outil répondrait aux demandes de leurs clients et ne constituerait *a priori* pas une charge excessive⁵⁵ ;
- ◆ pour la CNAM-TS, un tel outil d'appel de taux serait très utile d'un point de vue fonctionnel pour limiter l'application des taux neutres par défaut (qui seraient nuls dans la plupart des cas). Cela impliquerait un développement informatique nouveau par rapport au programme actuellement prévu et la CNAM-TS ne serait donc pas nécessairement en capacité d'y recourir dès début 2019⁵⁶.

un logiciel de paie ou de gestion. Le mode API (également dénommé « *machine to machine* »,) correspond à l'échange automatisé de fichiers entre le logiciel de gestion et le portail net-entreprises, sans intervention de l'utilisateur. Cf. annexe IV.

⁵² Selon le GIP-MDS, l'interrogation du SNGI s'effectue dans un délai maximal de 48 heures tandis qu'une transmission directe du fichier à la DGFIP, sans interrogation du SNGI, pourrait s'effectuer en quelques heures.

⁵³ Selon la DGFIP et le GIP-MDS, et sous réserve d'approfondissements, le risque de non identification d'un individu serait en tout état de cause inférieur à 10 %.

⁵⁴ Les premiers travaux de la DGFIP font état d'un délai maximal de cinq jours. Toutes les dispositions qui permettraient de diminuer ce délai renforceraient d'autant l'intérêt de ce module d'appel de taux.

⁵⁵ Le fait de construire ce module d'appel de taux selon des caractéristiques similaires aux déclarations DSN et PASRAU devrait en tout état de cause limiter le nombre de développements additionnels à conduire.

⁵⁶ Selon les premiers échanges de la mission avec la caisse, le recours à un tel outil pourrait exiger entre 9 et 12 mois, sur la base du système entré en production. Avec l'hypothèse d'une entrée en production du système d'IJ au début de l'automne 2018, l'appel réactif de taux par la CNAM ne serait possible qu'à compter du deuxième semestre 2019.

Afin d'éviter des recours abusifs à un tel module d'appel de taux, son utilisation devrait être encadrée :

- ◆ son utilisation par les collecteurs ne devrait notamment être autorisée qu'en vue du versement effectif d'un revenu et, pour les employeurs, à compter du premier jour du contrat de travail⁵⁷ ;
- ◆ sous réserve d'approfondissements, grâce à la traçabilité des données dans les systèmes informatiques, des contrôles pourraient être réalisés *a posteriori* pour identifier les collecteurs ayant effectué un appel de taux pour un individu auquel aucun revenu n'a finalement été versé ;
- ◆ par ailleurs, il pourrait être envisagé d'indiquer dans l'espace particulier du contribuable, à travers l'application GestPAS⁵⁸, les appels de son taux effectués par des collecteurs. Ainsi, le contribuable bénéficierait d'une faculté de contrôle de l'utilisation de cet outil et pourrait obtenir la preuve d'une consultation abusive en cas de litige.

Enfin, **le recours à ce module d'appel de taux ne serait pas rendu obligatoire**, afin de ne pas créer une charge nouvelle pour les collecteurs. Il convient toutefois de noter que de nombreux collecteurs rencontrés dans le cadre de la mission ont souligné leur intérêt pour une récupération plus rapide du taux personnalisé, afin de limiter les interrogations de leurs salariés ou bénéficiaires de revenus.

Proposition : Donner la possibilité, dès janvier 2019, aux collecteurs de pouvoir appliquer le taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu grâce au développement d'un module d'appel de taux réactif, s'appuyant sur une cinématique simplifiée des déclarations DSN et PASRAU.

⁵⁷ En première analyse, aucune modification législative ne serait nécessaire, l'article L. 288 A du livre des procédures fiscales précisant que « *sur la base du NIR et des éléments d'état civil [...], l'administration fiscale transmet [aux collecteurs] le taux de prélèvement [...]. Ces opérations sont réalisées et ces informations recueillies, détenues ou transmises aux seules fins des missions définies au présent article ainsi qu'à l'article 204 A du code général des impôts [soit l'application du PAS]. L'obligation de secret professionnel prévue à l'article L. 103 du présent livre s'étend à ces informations.* ». En revanche, des textes réglementaires pourraient être nécessaires, notamment un décret visant à compléter l'article 46 F de l'annexe III du CGI qui dispose que « *l'administration fiscale met chaque mois à la disposition de la personne tenue d'effectuer la retenue à la source un compte rendu comportant notamment [...] le taux du prélèvement à la source applicable* ».

⁵⁸ Application de « gestion du PAS » (GestPAS), cf. annexe IV.

2.2. La réforme du PAS prévoit un arsenal très solide pour préserver la confidentialité du taux de prélèvement, seule nouvelle information personnelle dont dispose l'employeur

2.2.1. De sérieuses garanties ont été apportées afin de préserver la confidentialité du taux de prélèvement, au titre de la protection de cette donnée personnelle et du secret fiscal

2.2.1.1. Le prélèvement à la source soulève plusieurs enjeux liés à la protection des données personnelles et du secret fiscal

Le dispositif actuel de PAS prévoit la communication, par l'administration fiscale aux collecteurs, du taux de prélèvement à appliquer aux revenus versés aux contribuables⁵⁹ (nouveaux articles 204 H du CGI⁶⁰, 1671 du CGI⁶¹ et L.288 A du LPF⁶²).

Ce taux constitue :

- ◆ une **donnée à caractère personnel** au sens de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés⁶³ ;
- ◆ une **information protégée par le « secret fiscal »** tel que défini par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales (LPF)⁶⁴, c'est-à-dire un secret professionnel imposé à l'ensemble des personnes susceptibles d'avoir accès à une information fiscale personnelle.

⁵⁹ D'autres options dans les modalités de prélèvement à la source auraient pu être retenues, et poser davantage encore de difficultés en matière de protection des données personnelles. Ainsi par exemple :

- de la transmission de l'ensemble des données nécessaires au calcul de l'impôt dû (diversité des revenus, situation familiale, crédits d'impôt...), en laissant au collecteur le soin de le calculer ;
- de l'appui sur les établissements bancaires pour la collecte de l'impôt.

Le rapport particulier au CPO de 2012 relève que « la simple transmission à l'employeur d'un taux synthétique d'imposition serait à l'évidence un dispositif plus protecteur de la vie privée des contribuables ».

⁶⁰ En son 4 : « L'administration fiscale met le taux à disposition du contribuable et le transmet au débiteur mentionné au 1° du 2 de l'article 204 A ».

⁶¹ Première phrase du premier alinéa du nouvel article 1671 du CGI : « Le débiteur de la retenue à la source prévue au 1° du 2 de l'article 204 A applique le taux calculé par l'administration fiscale, au plus tard le deuxième mois suivant sa transmission par l'administration. »

⁶² L.288 A du livre des procédures fiscales : « Sur la base du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et des éléments d'Etat civil communiqués par les débiteurs de la retenue à la source mentionnés à l'article 204 A du code général des impôts, l'administration fiscale transmet à ceux-ci le taux de prélèvement prévu à l'article 204 E du même code avec le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques correspondant. »

⁶³ Article 2 de la loi 78-17 : « Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. »

⁶⁴ Article L. 103 du LPF : « L'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts. » Les agents de l'administration fiscale n'ont pas le droit d'utiliser ou de divulguer les informations dont ils à connaître dans le cadre de leurs fonctions en dehors des cas prévus par la loi. Cette obligation de discrétion est la contrepartie du système déclaratif, qui oblige le contribuable à révéler des informations personnelles et professionnelles pour établir le montant de l'impôt dû.

Cette communication est une **atteinte à la protection de la vie privée des employés**⁶⁵, qui découle de la protection constitutionnelle du respect de la vie privée (consacré comme principe constitutionnel en 1995). Elle soulève un certain nombre de risques, notamment de détournement de cette donnée à d'autres fins que le PAS, d'autant que l'employeur « *dispose par définition d'un pouvoir hiérarchique sur ses employés, qu'il pourrait exercer, de manière légitime ou non, en prenant en compte de ces informations (par exemple pour décider de l'attribution de primes d'activité)* »⁶⁶. Les craintes formulées portent en particulier sur le sujet des négociations salariales, ainsi que sur la priorité lors des licenciements en cas de difficultés financières d'un employeur.

Au-delà du seul sujet juridique, « *l'assurance donnée au contribuable quant à la protection de la confidentialité de ces informations [est] un élément essentiel de l'acceptabilité de la réforme* »⁶⁷. Le test usagers réalisé dans le cadre de la mission a permis de confirmer que **la protection de la confidentialité auprès de l'employeur constitue pour le contribuable l'une des principales inquiétudes spontanées associées à la réforme**. Cette inquiétude est d'autant plus marquée que le contribuable travaille dans une petite structure, où tous les salariés se connaissent et échangent entre eux. Toutefois, **ces craintes s'expliquent en partie par une méconnaissance du rôle du collecteur**, qui n'aura aucun rôle dans la détermination du taux d'imposition.

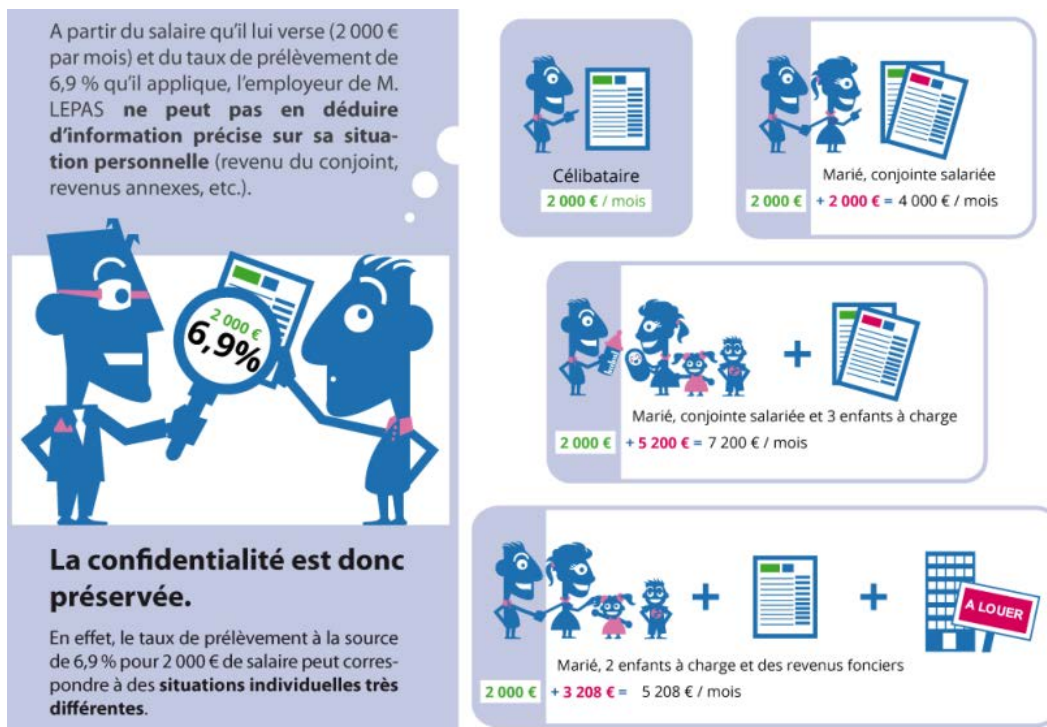
Le risque est en pratique limité dans la mesure où **un taux de prélèvement ne révèle pas précisément la situation personnelle d'un contribuable** (qui dépend de nombreuses variables : composition familiale, revenus du foyer, présence de charges déductibles, etc.) : selon l'évaluation préalable à la réforme, « *les simulations réalisées montrent que plus de 90 % de l'ensemble des 33 millions de foyers fiscaux qui ont pu être suivis sur trois années, soit environ 30 millions de foyers fiscaux, ont un taux de prélèvement en 2018 inférieur à 10 % et qu'un même taux peut couvrir des situations très différentes* » (cf. graphique 8). L'explication de la multitude de situations différentes qui peuvent correspondre à un même taux a permis de rassurer la majeure partie des contribuables rencontrés lors du test usagers.

⁶⁵ Cf. point 63 de la décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016. Cette atteinte à la vie privée est toutefois justifiée par l'intérêt général qui s'attache au PAS et par la faculté pour le contribuable de recourir au taux neutre.

⁶⁶ Contribution de la CNIL au rapport d'information du Sénat sur le PAS (novembre 2016).

⁶⁷ Rapport particulier sur « les contraintes juridiques encadrant une extension des prélèvements à la source », joint au rapport du CPO de 2012 sur le prélèvement à la source.

Graphique 8 : Illustration de la diversité des situations personnelles associées à un même taux



Source : EP du PLF pour 2017. *Nota bene de la mission* : cette illustration correspond à un cas où le taux personnalisé (6,9 %) est inférieur au taux neutre (7,5 %) pour un revenu mensuel de 2 000 €. La situation pourrait être perçue différemment pour un célibataire bénéficiant d'importants revenus annexes à son salaire.

2.2.1.2. Les garanties apportées par la réforme adoptée dans la LFI 2017 ont été jugées satisfaisantes par le Conseil constitutionnel

Afin d'assurer un équilibre entre la protection de la vie privée des contribuables et l'intérêt général et légitime associé à la réforme fiscale⁶⁸, **l'atteinte portée doit être limitée au strict nécessaire.**

La LFI 2017 introduit ainsi la quasi-totalité des dispositions recommandées par le rapport particulier au CPO de 2012, avec :

- ◆ **la possibilité de ne pas voir le collecteur-employeur appliquer le taux personnalisé du foyer fiscal** (de sorte que l'employeur ne connaît pas le taux de prélèvement calculé par l'administration fiscale) :
 - les membres du couple d'un même foyer fiscal peuvent **choisir une individualisation de leurs taux** (nouvel article 204 E du CGI⁶⁹ dont les modalités de mise en œuvre sont présentées dans la partie 2.2.2 ci-dessous), en fonction des revenus de chacun des membres, par exemple si un membre du couple a des revenus très différents de l'autre ;

⁶⁸ Article 7 de la loi 78-17 : « Un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu le consentement de la personne concernée ou satisfaire à l'une des conditions suivantes : [...] 5° La réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le destinataire, sous réserve de ne pas méconnaître l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée. »

⁶⁹ Article 204 E du CGI : « [...] Le prélèvement peut être modifié sur demande du contribuable dans les conditions prévues à l'article 204 J. Le taux du prélèvement pour les conjoints ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité peut être individualisé dans les conditions prévues à l'article 204 M. »

Annexe I

- le contribuable peut **opter pour un taux « neutre » ou « par défaut »** (nouvel article 204 H du CGI⁷⁰, présenté plus en détail dans la partie 2.2.3 ci-dessous) sous réserve de verser un complément à cette retenue à la source si le taux neutre est inférieur au taux personnalisé ;
- ◆ **l'encadrement de l'utilisation du taux**, avec :
 - la précision d'une **finalité exclusive pour la transmission du taux**, à savoir le prélèvement à la source ;
 - l'extension de l'obligation de **secret professionnel** à cette information (nouvel article L. 288 A du LPF⁷¹) ;
 - des **sanctions pénales en cas de violation** (article 1753 bis C du CGI, qui renvoie aux peines prévues à l'article 226-21 du code pénal pour « *les personnes qui contreviennent intentionnellement à l'obligation prévue à l'article 288 A* » du LPF, avec une peine pouvant aller jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende⁷², et 10 000 € pour certains employeurs⁷³).

Dans sa décision 2016-744 DC du 29 décembre 2016, **le juge constitutionnel estime que la transmission du taux de prélèvement aux collecteurs prévue par l'article 1671 CGI ne méconnaît pas le droit au respect de la vie privée :**

- ◆ *l'« atteinte [portée au droit au respect de la vie privée du contribuable] est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la mise en place du prélèvement à la source pour éviter que les contribuables subissent un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt » ;*
- ◆ *« le contribuable titulaire de revenus salariaux ou de remplacement peut, en vertu de l'article 204 H du code général des impôts, **opter pour le taux par défaut**, lequel ne révèle pas le taux d'imposition de son foyer ».*

⁷⁰ IV de l'article 204 H du CGI : « 1. Sur option du contribuable, le taux mentionné au III du présent article [barème de taux proportionnel en fonction de la base mensuelle du prélèvement] est appliqué aux traitements et salaires soumis à la retenue à la source [...]. L'option peut être exercée à tout moment auprès de l'administration fiscale et est mise en œuvre au plus tard le troisième mois qui suit celui de la demande. [...] 2. Lorsque le montant de la retenue à la source résultant de l'application de ce taux est inférieur à celui qui aurait résulté de l'application du taux prévu [...], le contribuable acquitte un complément de retenue à la source égal à la différence entre ces deux montants. Ce complément est calculé et versé par le contribuable au plus tard le dernier jour du mois suivant celui de la perception du revenu [...]. »

⁷¹ Article L. 288 A du LPF : « Sur la base du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et des éléments d'état civil communiqués par les débiteurs de la retenue à la source [...], l'administration fiscale transmet à ceux-ci le taux de prélèvement [...]. **Ces opérations sont réalisées et ces informations recueillies, détenues ou transmises aux seules fins des missions définies au présent article** ainsi qu'à l'article 204 A du code général des impôts. L'obligation de secret professionnel prévue à l'article L. 103 du présent livre s'étend à ces informations. »

⁷² Article 226-21 du code pénal : « Le fait, par toute personne détentrice de données à caractère personnel à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou de toute autre forme de traitement, de détourner ces informations de leur finalité telle que définie par la disposition législative, l'acte réglementaire ou la décision de la [CNIL] autorisant le traitement automatisé, ou par les déclarations préalables à la mise en œuvre de ce traitement, est puni de **cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende**. »

⁷³ Deuxième alinéa de l'article 1753 bis C du CGI : « La peine encourue est réduite à une **amende de 10 000 €** pour les personnes mentionnées aux 3°, 4°, 6° et 7° de l'article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale [c'est-à-dire les particuliers qui emploient des salariés du secteur du service à la personne ou exerçant une activité de garde d'enfant ou ayant recours à des stagiaires aides familiaux placés au pair ou accueillis par des accueillants familiaux] qui ont recours au dispositif simplifié prévu au même article L. 133-5-6 [à savoir le dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement des cotisations sociales] et pour les personnes physiques mentionnées à l'article L. 7122-22 du code du travail [c'est-à-dire les entrepreneurs de spectacle vivant à titre occasionnel et les exploitants de lieux de spectacles, de parcs de loisirs ou d'attraction, ainsi que les producteurs et diffuseurs de spectacles] ayant recours à l'organisme mentionné à l'article L. 7122-23 du même code [à savoir le guichet unique pour le spectacle vivant]. »

2.2.1.3. Il n'apparaît pas opportun d'alourdir le dispositif de préservation de la confidentialité prévu par la réforme

Dans sa contribution au rapport d'information du Sénat de l'automne 2016, la CNIL suggère plusieurs mesures complémentaires au dispositif législatif :

- ◆ la mise en place de sanctions spécifiques supplémentaires à la sanction générale en cas de méconnaissance du secret fiscal, par exemple en cas d'utilisation à d'autres fins (discrimination) ;
- ◆ l'encadrement accru du traitement des données personnelles fiscales par le collecteur, avec la définition expresse des destinataires des données transmises par la DGFIP aux collecteurs, des mesures fortes de sécurité concernant la transmission des données, ou encore une limitation de la durée de conservation des données.

Sur le sujet spécifique lié au risque de « discrimination fiscale », il convient de noter que :

- ◆ le projet initial du gouvernement comportait, à la fin de l'été 2016, un principe de non-discrimination en raison du taux de prélèvement⁷⁴, qui a finalement été retiré en raison des réactions des employeurs et de la « complexité de mise en œuvre » (selon les termes du rapport d'information du Sénat) face au **risque contentieux potentiel**, dans la mesure où la charge de la preuve serait revenue, comme pour les autres formes de discrimination, à l'employeur⁷⁵ ;
- ◆ les travaux de la mission ont confirmé la préoccupation des employeurs face à la responsabilité nouvelle qui leur est confiée, notamment au titre du secret fiscal, et aux sanctions dissuasives conçues pour éviter toute divulgation ou utilisation inappropriée du taux de prélèvement au collecteur⁷⁶ ;
- ◆ les craintes spontanément évoquées par les contribuables interrogés lors du « test usagers » en matière de confidentialité ont été apaisées par l'explication de la diversité des solutions couvertes par un même taux et par la présentation de l'option pour le taux neutre.

Compte tenu de solidité du dispositif de préservation de la confidentialité prévu par la LFI 2017, la mission estime que les mesures complémentaires représenteraient une charge disproportionnée par rapport aux gains attendus.

⁷⁴ Selon ce principe, « aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation, aucun salarié ne peut se voir refuser une promotion ou une gratification, être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, [...] notamment en matière de rémunération, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat **en raison de son taux de prélèvement à la source** ».

⁷⁵ Article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations : « Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, **il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.** »

Le Medef soulignait, dans ses échanges avec le Sénat à l'automne 2016, le risque que les salariés prennent l'habitude de faire des recours contre les refus d'augmentation salariale de leurs employeurs, en raison de leur situation patrimoniale.

⁷⁶ Cf. annexe II relative aux craintes formulées par les entreprises.

2.2.2. La possibilité laissée aux membres d'un couple de recourir à des taux individualisés constitue une première réponse aux souhaits de confidentialité qui peuvent être exprimés par des salariés

Les membres d'un couple pourront opter, à leur demande, pour un taux de prélèvement dit « individualisé » tenant compte du niveau de revenu de chaque conjoint. Ce faisant, le membre du couple percevant les revenus les plus faibles ne se verra pas appliquer un taux de prélèvement tenant compte des revenus plus importants perçus par son conjoint.

Les taux individualisés pour chaque membre du couple seront calculés de la manière suivante :

- ◆ le taux individualisé du membre du couple ayant les revenus les plus faibles sera déterminé par l'administration fiscale en re-liquidant l'impôt sur le revenu sur ses revenus propres ainsi que sur la moitié des revenus communs du couple (revenus fonciers, etc.), le quotient familial du couple étant partagé en deux ;
- ◆ le taux individualisé du conjoint sera recalculé par l'administration fiscale de façon à préserver le niveau de prélèvement contemporain attendu pour le foyer dans son ensemble ;
- ◆ le taux applicable aux revenus communs concernés par l'acompte contemporain (par exemple les revenus fonciers) restera le taux de prélèvement propre au foyer.

Ainsi, le taux applicable au membre du couple ayant les revenus les plus faibles sera équivalent à celui qui aurait été le sien s'il avait été imposé séparément, tel un célibataire bénéficiant de la moitié du quotient familial et de la moitié des revenus communs. Le taux applicable au conjoint sera quant à lui supérieur au taux de prélèvement propre au foyer, mais restera tout de même, de manière générale, grâce au bénéfice du quotient conjugal et, éventuellement, familial, inférieur au taux de prélèvement propre à un célibataire disposant du même niveau de revenu⁷⁷.

L'individualisation des taux ne consiste pas en une imposition séparée mais préserve le régime de l'imposition commune. Le montant d'IR dû globalement par le foyer sera strictement le même que les taux soient individualisés ou que le taux soit le même pour les deux conjoints (taux « foyer »). Le fait d'individualiser les taux peut en revanche permettre à un couple de mieux répartir la charge de l'IR, en rétablissant une progressivité dans son paiement au sein du couple⁷⁸.

En outre, l'individualisation des taux constitue une **première réponse aux souhaits de confidentialité qui peuvent être exprimés par des salariés** :

- ◆ un ménage ne percevant pas de revenus annexes et recourant à l'individualisation des taux sera en mesure de cacher totalement à son employeur sa situation fiscale. Les deux membres du couples se verraient en effet appliquer un taux de prélèvement personnalisé inférieur ou égal à celui qui résulterait de leurs seuls revenus salariaux respectifs ;
- ◆ grâce aux effets des quotients conjugal et familial, les membres d'un ménage percevant des revenus annexes de montant limité et recourant à l'individualisation des taux pourraient se voir appliquer des taux de prélèvement inférieurs ou égaux à ceux qui résulteraient de leurs seuls revenus salariaux respectifs ;

⁷⁷ Cf. page 142 de l'EP du PLF 2017.

⁷⁸ Toutefois, cette répartition de la charge du PAS entre les membres du couple ne sera pas libre, dans le sens où les taux individualisés résultent d'un calcul effectué par l'administration fiscale. En tout état de cause, le principe de solidarité du foyer conjugal conduit à ce que les deux membres du couple soient conjointement redevables du montant de l'IR, indépendamment des choix opérés pour en répartir le paiement.

- ◆ en revanche, les membres d'un ménage percevant des revenus annexes de montant élevé, dont les rémunérations au sein du couple sont proches ou qui est sans enfant, pourraient se voir appliquer des taux de prélèvement individualisés supérieurs à ceux qui résulteraient de leurs seuls revenus salariaux respectifs. Pour un tel ménage, le recours au taux neutre peut s'avérer utile s'il souhaite ne donner aucune information à son employeur sur l'existence de revenus annexes.

La présentation du dispositif d'individualisation des taux a été unanimement appréciée par les contribuables rencontrés lors du test usagers. Le bénéfice de la meilleure répartition de la charge de l'impôt entre les membres du foyer a toutefois été mieux compris que l'intérêt que peut représenter l'individualisation du taux pour préserver la confidentialité du salarié.

2.2.3. L'option du taux neutre est une réponse aux souhaits de confidentialité de certains salariés, même si la charge supplémentaire associée ne doit pas être sous-estimée

2.2.3.1. Les contribuables pourront faire le choix, à tout moment, de se voir appliquer le taux neutre à la place d'un taux de prélèvement personnalisé afin d'en préserver la confidentialité

Le contribuable **peut choisir de recourir au taux neutre**, afin que son taux personnalisé ne soit pas communiqué à son employeur (1 du IV de l'article 204 H du CGI⁷⁹).

L'option de confidentialité pourra être exercée à tout moment auprès de l'administration fiscale. En raison des délais de transmission et de prise en compte des taux de prélèvement (qui ont déjà été expliqués dans les parties 1.1.3 et 2.1.1), l'option sera mise en œuvre au plus tard le troisième mois qui suit celui de la demande. **Elle sera tacitement reconduite**, sauf dénonciation dans les trente jours qui suivent la communication au contribuable de son taux de prélèvement à la source.

Il convient par ailleurs de noter qu'un foyer fiscal pourra combiner individualisation des taux et recours au taux neutre : les taux pourront être individualisés au sein du foyer avant qu'un seul membre du couple ne choisisse le taux neutre.

Le taux neutre issu de la grille de taux par défaut correspond approximativement au taux d'imposition d'un célibataire dont les revenus salariaux constituent les seuls revenus. Afin d'en faciliter l'application par les collecteurs, **la grille de taux n'est pas « lissée » comme l'est le barème progressif de l'IR mais constituée de 20 paliers⁸⁰**. Il en résulte des effets de seuil dans le calcul du montant de rémunération net de PAS⁸¹ :

- ◆ un salarié en métropole percevant 2 511 € de salaire mensuel imposable se verra appliquer, s'il le souhaite, un taux neutre de 7,5 %, soit une rémunération nette de PAS de 2 323 € ;

⁷⁹ Cette faculté n'est explicitement prévue que pour les « traitements et salaires soumis à la retenue à la source ». Toutefois, techniquement, le SI de la DGFIP ne fera pas de distinction en fonction des collecteurs. Ainsi, un contribuable ayant choisi de recourir au taux neutre interdira la transmission de son taux personnalisé à l'ensemble de ses collecteurs, y compris les non employeurs (CNAM, Pôle Emploi, caisse de retraite, société d'assurance, etc.).

⁸⁰ Il convient par ailleurs de noter que, en raison de règles d'imposition spécifiques dans ces territoires, les paliers de la grille de taux sont distincts en métropole, en Guadeloupe/Martinique/Réunion et en Guyane/Mayotte.

⁸¹ Toutefois, dans le cas où le taux personnalisé du contribuable est supérieur au taux neutre appliqué, celui-ci devra verser un acompte complémentaire correspondant à la différence entre les deux taux, de sorte que ces effets de seuil seront gommés dans l'appréciation du revenu net après IR.

Annexe I

- ◆ un salarié en métropole percevant 2 512 € de salaire mensuel imposable se verra appliquer, s'il le souhaite, un taux neutre de 9,0 %, soit une rémunération nette de PAS de 2 286 € (soit 37 € de moins que le salarié précédent dont le salaire est pourtant inférieur d'un euro).

Selon les estimations réalisées dans le cadre de l'EP du PLF 2017⁸², après prise en compte de la possibilité d'individualiser les taux de prélèvement au sein d'un couple, environ **2,7 millions des contribuables titulaires de traitements et salaires (soit environ 11 % de ces contribuables) pourraient trouver une utilité à recourir au taux neutre**, avec un taux neutre calculé à partir des seuls revenus salariaux se trouvant inférieur au taux personnalisé. Cette estimation ne tient pas compte des implications d'un tel choix en matière de gestion pour le contribuable (par exemple, la nécessité de verser un acompte complémentaire de retenue à la source - cf. partie 2.2.3.2 *infra*), ni des comportements irrationnels de certains contribuables (qui pourraient souhaiter recourir à un taux neutre alors même qu'il serait supérieur à leur taux personnalisé).

Les contribuables rencontrés à l'occasion du test usagers ont apprécié, sur le principe, la faculté de recourir au taux neutre. Toutefois, pour ces contribuables, la probabilité d'adhésion au taux neutre paraît plus faible, notamment du fait de la contrainte que peut représenter le versement d'un acompte complémentaire.

2.2.3.2. En cas de choix d'application du taux neutre, le contribuable devra verser à l'administration fiscale des acomptes mensuels compensant le différentiel, s'il est positif, avec le taux personnalisé

En cas de recours volontaire au taux neutre, **il incombera au contribuable**, par souci d'égalité vis-à-vis des contribuables n'ayant pas exercé cette option, et afin de préserver les intérêts du Trésor, **d'acquitter, le cas échéant, au fur et à mesure de la perception de ses salaires, le montant complémentaire de retenue à la source dont ces derniers auraient fait l'objet en application du taux de prélèvement personnalisé.** Ce complément devra être versé spontanément par le contribuable au plus tard le dernier jour du mois suivant celui de la perception du revenu⁸³.

Afin d'assister les contribuables, **l'application GestPAS**, disponible sur l'espace particulier du site impots.gouv.fr **proposera un module de calcul permettant de déterminer simplement le montant de l'acompte complémentaire nécessaire :**

- ◆ le contribuable déclarera son revenu imposable perçu mensuellement ;
- ◆ GestPAS calculera le taux neutre qui serait appliqué pour une rémunération de ce montant et en déduirait le montant de RAS qui devrait être payé mensuellement par le contribuable avec le taux neutre ;

⁸² Page 147 de l'EP. Il convient de noter que cette estimation a été réalisée à partir des différents revenus déclarés par les contribuables, indépendamment de la détermination précise de la grille des taux neutres. Par conséquent, cette estimation reste valide, malgré la modification de la grille des taux au cours de la discussion parlementaire relative à l'article instituant le PAS.

⁸³ 2 du IV de l'article 204 H du CGI : « Lorsque le montant de la retenue à la source résultant de l'application de ce taux est inférieur à celui qui aurait résulté de l'application du taux prévu, selon le cas, au 1 du présent article, à l'article 204 I, à l'article 204 J ou à l'article 204 M, le contribuable acquitte un complément de retenue à la source égal à la différence entre ces deux montants. Ce complément est calculé et versé par le contribuable au plus tard le dernier jour du mois suivant celui de la perception du revenu selon les modalités prévues aux 4 et 6 de l'article 1663 C et à l'article 1680 A. A défaut de paiement, le recouvrement du complément de retenue à la source est assuré et poursuivi selon les mêmes modalités et sous les mêmes garanties et sûretés que l'impôt sur le revenu. Le rôle d'impôt sur le revenu servant de base au calcul du taux de retenue qui aurait dû être appliqué à défaut d'option vaut titre exécutoire en vue de l'exercice des poursuites consécutives à son non-paiement. »

Annexe I

- ◆ à partir de la même assiette, GestPAS calculera le montant de RAS qui aurait dû être payé par le contribuable s'il avait conservé son taux personnalisé ;
- ◆ GestPAS proposera au contribuable de régler un acompte complémentaire dont le montant est égal à la différence entre ces deux derniers montants ;
- ◆ le contribuable aura la faculté d'ajuster à la hausse ou à la baisse le montant proposé par GestPAS.

Dans l'hypothèse où le contribuable aurait versé un acompte complémentaire insuffisant, une sanction lui serait appliquée, en application de l'article 1729 G du CGI (cf. encadré 9) :

- ◆ une majoration de 10 % s'appliquerait aux sommes non versées (sanction analogue à celle prévue pour les retards de paiement) ;
- ◆ lorsque l'acompte complémentaire versé s'avère inférieur de plus de 30 % au montant qui aurait dû être versé, le taux de cette majoration est égal à la moitié de la différence entre le montant du complément dû et celui du complément acquitté, rapportée à ce premier montant.

Encadré 9 : Sanctions prévues à l'encontre du contribuable dans le cadre du PAS

Les différentes sanctions prévues à l'encontre du contribuable dans le cadre du PAS sont les suivantes :

- sanctions pour non-paiement ou insuffisance de paiement des acomptes contemporains ;
- sanctions pour non-paiement ou insuffisance de paiement du complément de RAS en cas de choix du taux neutre (cf. *supra*) ;
- sanctions pour les situations de recours indu ou abusif à la modulation à la baisse (cf. partie 2.4.3.1) ;
- sanctions pour non-paiement du solde.

Ces sanctions sont imputées lors de la régularisation du solde de l'IR, en septembre de l'année N+1. Différents types de sanctions peuvent être appliquées sur un même solde d'IR, dans le respect du principe de non-cumul des sanctions.

Source : Mission, sur la base de l'article 1729 G du CGI.

2.2.3.3. La procédure assistée de versement de l'acompte complémentaire peut s'avérer inadaptée dans certaines situations

La procédure d'assistance du contribuable, dans GestPAS, pour la détermination du montant de l'acompte complémentaire constitue une amélioration notable du dispositif, par rapport à celui initialement envisagé. Par ailleurs, le contribuable devrait se voir proposer, sur option, de reconduire de façon automatique, chaque mois, le prélèvement du même montant d'acompte complémentaire.

Pour autant, **l'automatisation du calcul de cet acompte complémentaire**, à partir du seul revenu imposable mensuel **ne permet pas de couvrir certaines situations particulières pour lesquelles le taux neutre appliqué par le collecteur ne correspond pas à celui qui serait calculé par GestPAS**, notamment :

- ◆ **dans le cas où un contribuable perçoit des revenus de plusieurs employeurs :**
 - chacun des employeurs déterminera le taux neutre résultant des seuls revenus qu'il verse. À titre d'exemple, un employé à domicile ayant plusieurs employeurs se verra appliquer par chaque employeur un taux neutre (généralement nul en raison de l'absence de proratisation, cf. partie 2.1.3), résultant de la seule prestation réalisée pour cet employeur ;

Annexe I

- or l'application GestPAS se basera sur le revenu imposable global, perçu sur le mois, tel que déclaré par le contribuable. Le calcul du taux neutre effectué par GestPAS reposera sur l'hypothèse que la rémunération est versée par un unique employeur et pourra par conséquent être surestimé⁸⁴. En conséquence, **GestPAS pourrait proposer le versement d'un acompte complémentaire dont le montant est inférieur à celui qu'il devrait être ;**
- ◆ **dans le cas où un contribuable connaît des variations de revenus significatives au cours de l'année :**
 - **le montant de l'acompte complémentaire devrait être actualisé par le contribuable si son revenu imposable augmente d'un mois sur l'autre.** Dans le cas contraire, si le contribuable a opté pour la reconduction automatique du même montant de prélèvement mensuel, le montant de l'acompte complémentaire défini initialement s'avèrerait insuffisant ;
 - si le contribuable renseigne son revenu mensuel moyen sur l'année alors, en raison du caractère progressif du barème de l'IR, le montant de RAS versée pourrait être sous-estimé par GestPAS et donc le montant de l'acompte complémentaire mensuel surestimé⁸⁵.

Dans le cas où GestPAS surestime le montant de l'acompte complémentaire à verser, le contribuable (s'il ne modifie pas la proposition de GestPAS) verserait un montant total, au titre de la RAS et de l'acompte complémentaire, supérieur à la RAS qui serait versée s'il avait choisi de recourir au taux personnalisé. Il s'agirait toutefois uniquement d'un décalage de trésorerie, tout étant régularisé au solde de l'IR, à l'été N+1. En outre, la situation de ce contribuable serait analogue à celle d'un contribuable ayant choisi de recourir au taux neutre mais dont le taux personnalisé est inférieur (auquel cas aucun mécanisme de restitution infra-annuel n'est prévu). Ce cas ne pose donc pas de difficulté particulière.

En revanche, **si GestPAS sous-estime le montant de l'acompte complémentaire**, le contribuable serait amené, s'il suit cette proposition, à effectuer un versement d'acompte complémentaire insuffisant au regard de ses obligations. Par conséquent, bien qu'il ait suivi la proposition faite par GestPAS, **le contribuable de bonne foi serait redevable d'une sanction égale à 10 % du montant de l'erreur** (voire davantage si l'erreur est significative, comme l'explique la partie 2.2.3.2 ci-dessus). Il pourrait toutefois se rapprocher de l'administration fiscale pour demander une remise de cette sanction, au regard de sa bonne foi.

Par ailleurs, **aucun seuil de tolérance n'est prévu par le texte de loi.** Ainsi :

- ◆ une erreur de quelques euros dans la détermination du montant de l'acompte complémentaire serait susceptible de faire l'objet d'une sanction ;

⁸⁴ Supposons un individu percevant un revenu imposable de 1 000 € d'un premier employeur et 2 000 € d'un second employeur. Les taux neutres appliqués, à partir de la grille de taux, par les employeurs seront de 0 % pour le premier et de 2,5 % pour le second. Le montant de RAS versé par l'individu sera donc de 50 € par mois. Si le contribuable utilise l'application GestPAS pour déterminer le montant de l'acompte complémentaire à verser, il renseignera un revenu imposable mensuel total de 3 000 €. Sur la base de ce montant et de la grille de taux, GestPAS estimera que le taux neutre est de 7,5 %, et donc que le montant de RAS versé est de 225 €. Ainsi, en supposant que le taux personnalisé du contribuable est supérieur à 7,5 %, GestPAS sous-estimera le montant de l'acompte complémentaire à verser mensuellement de 175 € (soit 225 €-50 €).

⁸⁵ Supposons un individu qui perçoit un revenu imposable de 1 000 € par mois durant les six premiers mois de l'année puis 3 000 € durant les six derniers mois (soit 24 000 € sur l'année). Au cours du premier semestre, le taux neutre est nul ainsi que le montant de RAS. Au cours du second semestre, le taux neutre est de 7,5 % et le montant total de RAS de 1 350 € ($6 * 3 000 € * 7,5 %$). Le montant total de RAS au cours de l'année est donc de 1 350 €. En revanche, si l'individu a perçu de façon constante 2 000 € par mois (soit toujours 24 000 € sur l'année), le taux neutre appliqué sera de 2,5 % et le montant de RAS versé sur l'année de 600 € ($12 * 2 000 € * 2,5 %$). Ainsi, le fait de raisonner à partir du revenu moyen conduit à sous-estimer le montant de RAS de 750 €.

Annexe I

- ◆ la sanction étant imputée sur le solde de l'IR à l'été N+1, les conditions minimales de montant pour la mise en recouvrement ne trouveraient pas à s'appliquer dans la plupart des cas.

Par conséquent, sauf dispositions spécifiques, de nombreux contribuables (potentiellement plusieurs centaines de milliers⁸⁶) choisissant de recourir au taux neutre sont susceptibles de se voir appliquer des sanctions de très faible montant. **Bien que l'enjeu financier soit limité pour les contribuables concernés, l'application de telles sanctions générerait des questions auprès de l'administration fiscale, voire des crispations vis-à-vis de la réforme.**

2.2.3.4. La mission formule des propositions visant à limiter le risque d'application de sanctions à des contribuables de bonne foi qui auraient sous-estimé le montant de l'acompte complémentaire

Afin de pallier ces difficultés, la mission a examiné l'opportunité et la faisabilité d'un **dispositif visant à ce que l'administration fiscale calcule elle-même automatiquement le montant de l'acompte complémentaire**, mois par mois, sur la base des éléments d'assiette déclarés par les collecteurs dans DSN ou PASRAU. Cette **option a été écartée** par la mission pour plusieurs raisons :

- ◆ elle nécessiterait des travaux informatiques importants au sein de la DGFIP (environ 2 000 jours.hommes) qui se traduiraient soit par une mise en œuvre au mieux en 2020 soit par le report d'autres développements informatiques ;
- ◆ elle nuirait à la lisibilité du PAS pour les contribuables ayant choisi le taux neutre. En effet, ces derniers se verraient prélevés chaque mois d'un montant pouvant évoluer ;
- ◆ elle introduirait un décalage temporel entre la perception du revenu justifiant un acompte complémentaire et le prélèvement complémentaire par l'administration fiscale (dû au délai nécessaire pour récupérer les informations déclarées par le collecteur) ;
- ◆ enfin, une telle option serait contradictoire avec l'esprit de la réforme, selon lequel la collecte du PAS sur les revenus versés par un tiers n'est pas réalisée par l'administration fiscale.

La mission propose donc de conserver le principe d'une détermination du montant de l'acompte complémentaire à la charge du contribuable mais formule plusieurs propositions visant à éviter l'application de nombreuses sanctions (et limiter ainsi les sollicitations auprès des services de l'administration fiscale) :

- ◆ **lors du choix du taux neutre, le contribuable doit être accompagné au mieux** pour déterminer de façon exacte le montant de son acompte complémentaire et connaître les risques associés :
 - une **version enrichie de l'outil de calcul** du montant de l'acompte complémentaire pourrait être mise à disposition des contribuables qui perçoivent, un même mois, des revenus imposables provenant de divers collecteurs⁸⁷ ;

⁸⁶ L'ordre de grandeur pourrait être de plusieurs centaines de milliers : si la moitié des contribuables qui y auraient « intérêt » y recourent, 1,35 million d'entre eux choisiraient l'option du taux neutre. Si 20 % d'entre eux sous-estiment le montant de leurs acomptes complémentaires, 270 000 seraient en théorie redevables d'une sanction.

⁸⁷ Cet outil serait une simple calculatrice et serait très léger à développer.

Annexe I

- lors de la validation du montant de l'acompte complémentaire sur GestPAS, **le contribuable pourrait être informé du risque de sanction et de la nécessité d'adapter le montant de son acompte complémentaire en cas d'évolution de sa situation d'un mois sur l'autre ;**
- ◆ **à la fin de l'année civile, l'administration fiscale pourrait accepter le versement, par les contribuables de bonne foi ayant sous-estimé le montant de leurs acomptes complémentaires, d'un acompte exceptionnel visant à régulariser leur situation.** Ce versement exceptionnel permettrait ainsi à l'État de neutraliser, sur le même exercice budgétaire (sans attendre la régularisation au solde de l'IR à l'été N+1), l'impact d'une sous-estimation du montant de l'acompte complémentaire. En outre, avec cette faculté de versement, le nombre de sanctions prononcées à l'encontre des contribuables de bonne foi s'en trouverait réduit⁸⁸. En cas d'abus, l'administration fiscale ne serait pas tenue d'accepter ce versement et pourrait appliquer des sanctions au solde de l'IR, à l'été N+1 ;
- ◆ enfin, lorsque des sanctions seraient néanmoins imputables sur le solde de l'IR à l'été de l'année N+1, l'administration fiscale pourrait adopter des **règles de gestion visant à ne pas appliquer les sanctions de faible montant**⁸⁹.

Proposition : Accompagner le contribuable ayant choisi de recourir au taux neutre dans la détermination de son acompte complémentaire et réduire le risque d'application de sanctions à l'encontre des contribuables de bonne foi.

2.3. Les contribuables seront incités à déclarer au plus vite leurs changements de situation familiale afin de bénéficier des effets de la contemporanéité

2.3.1. La composition du foyer fiscal constitue un élément central pour la détermination du montant de l'IR dû

L'IR en France a pour particularité de s'appuyer sur la notion de **foyer fiscal**. Le barème progressif de l'IR s'applique au revenu imposable par part fiscale. Ainsi :

- ◆ un couple constitué de deux personnes ayant des revenus significativement différents verra son imposition commune inférieure à la somme des impositions séparées⁹⁰ (**quotient conjugal**) ;
- ◆ les enfants, comptabilisés comme des demi-parts fiscales ou des parts fiscales, contribuent, dans une certaine limite, à réduire le taux d'imposition applicable au foyer (**quotient familial**).

⁸⁸ Il convient de noter que l'administration fiscale a d'ores et déjà la faculté d'effectuer une remise sur les sanctions applicables. Toutefois, dans un dispositif où les sanctions sont automatisées, ces remises n'interviendraient qu'après un échange entre le contribuable et l'administration fiscale.

⁸⁹ Les sanctions étant imputées au solde de l'IR à l'été N+1, le seuil minimal de recouvrement est apprécié sur l'ensemble du solde. Ainsi, si le solde n'est pas proche d'un montant nul, la sanction sera imputée et mise en recouvrement. Un seuil minimal d'application de la sanction se justifie d'autant plus que la loi ne prévoit aucune marge d'erreur pour le montant de l'acompte complémentaire (contrairement au cas de la modulation excessive à la baisse pour lequel une tolérance de 10 % est prévue par la loi, cf. partie 2.4.3.1).

⁹⁰ Sauf cas particuliers, notamment liés au dispositif de la décote.

Par conséquent, **l'évolution de la composition du foyer fiscal en année N peut entraîner une évolution importante du montant de l'IR dû au titre des revenus de l'année N.** En outre, le régime de l'imposition commune (consécutif, à un mariage ou un PACS) entraîne une solidarité dans le paiement de l'IR par les deux membres du couple. À l'inverse, un divorce ou une rupture de PACS en année N entraîne l'établissement de deux impositions séparées, au titre des revenus de l'année N.

En 2015, environ 2 millions de changements de situation familiale (mariages, PACS, divorces, décès, naissances, cf. tableau 5) ont été recensés en France. **Au total, les changements de situation familiale représentent annuellement un peu plus de 5 % du nombre de foyers fiscaux.**

Tableau 5 : Nombre de changements de situation familiale recensés en France en 2015

Mariages	PACS	Divorces*	Décès	Naissances**
236 000	189 000	123 700	593 700	799 000

*Source : Insee (tableaux de l'économie française - édition 2017). * Les dissolutions de PACS (lorsqu'elles sont non suivies du mariage) ainsi que les séparations de bien, instances de divorce et abandons du domicile conjugal (cf. 4 de l'article 6 du CGI) constituent également un changement de situation du foyer fiscal. ** Les adoptions et les recueils d'un enfant mineur, sous conditions, constituent également un changement de situation du foyer fiscal.*

2.3.2. Dans le cadre du PAS, les contribuables déclareront les modifications de la composition du foyer fiscal et verront leur taux actualisé

2.3.2.1. L'actualisation du taux personnalisé sera réalisée par l'administration fiscale dès que le contribuable aura déclaré son changement de situation familiale, normalement sous 60 jours

Dans le cadre du PAS, les changements de situation familiale seront pris en compte de manière contemporaine :

- ♦ en **cas de mariage ou de conclusion d'un PACS**, le couple déclarera son changement de situation à l'administration fiscale. À partir de cette déclaration, l'administration fiscale communiquera au couple un nouveau taux de prélèvement à la source, sur la base de l'ensemble des revenus du couple⁹¹. Le couple aura la faculté de recourir à des taux individualisés (cf. partie 2.2.2 *supra*). Ce nouveaux taux personnalisé sera alors transmis au collecteur par le prochain CRM. Ainsi, **dans un délai maximal de trois mois après la déclaration** (afin de laisser le temps au collecteur d'intégrer le nouveau taux dans son système d'information), **le couple pourra bénéficier de la prise en compte de son mariage ou de son PACS et voir le cas échéant, grâce aux effets du quotient conjugal, son taux de prélèvement diminuer.** Le cas échéant, un nouvel échancier d'acomptes contemporains sera établi à partir de ce nouveau taux, soit de façon non rétrospective, contrairement à la procédure prévue dans le cas de la modulation décrit en partie 2.4.2 ;
- ♦ en **cas de divorce**, de rupture de PACS ou de séparation, les ex-conjoints déclareront l'estimation, par leurs soins et pour l'année de la séparation (supposée être l'année N), de leurs revenus et de leur situation. À partir des informations transmises dans chacune de ces deux déclarations, l'administration fiscale calculera, pour chaque ex-conjoint, un nouveau taux de prélèvement à la source propre à celui-ci. Ce dispositif spécifique permettra ainsi de **prendre en compte le divorce de manière**

⁹¹ Afin de préserver l'option de recourir à une imposition séparée l'année du mariage ou de conclusion du PACS, il sera laissé la possibilité au couple de reporter l'application du nouveau taux de prélèvement au 1^{er} janvier de l'année qui suit.

contemporaine, en atténuant notablement le risque de « sur-prélèvement » prolongé pour le conjoint « perdant financièrement » dans le divorce⁹² ;

- ◆ en **cas de naissance**, le contribuable déclarera son changement de situation à l'administration fiscale. L'administration fiscale procèdera alors au calcul d'un nouveau taux de prélèvement en tenant compte du quotient familial résultant de l'augmentation des charges de famille. Ainsi, **dans un délai maximal de trois mois après la déclaration, le contribuable pourra bénéficier d'une baisse de prélèvement, au titre du PAS, résultant de la naissance d'un enfant. Le traitement des naissances comme un changement de situation familiale constitue une évolution apportée par amendement au projet initial** de l'article 38 du PLF 2017. Cette nouvelle modalité permet d'éviter au contribuable de procéder à une estimation du montant de ses revenus de l'année en cours et de bénéficier d'une baisse de son taux de prélèvement PAS indépendamment de l'évolution de ses revenus la même année ;
- ◆ en **cas de décès au sein du couple**, le conjoint survivant déclarera son changement de situation à l'administration fiscale. Sur la base des dernières informations disponibles, l'administration fiscale procèdera au calcul de nouveaux taux de prélèvement, pour l'année du décès et pour l'année suivante. Ainsi, **le taux de prélèvement PAS appliqué au conjoint survivant sera adapté à sa nouvelle situation** (et son nouvel échéancier d'acomptes contemporains établi).

Dans tous ces cas, **la loi prévoit que la déclaration de changement de situation doit intervenir dans un délai de 60 jours après sa survenance⁹³. Toutefois, aucune sanction n'est prévue à l'encontre des contribuables qui ne respecteraient pas ce délai** ; toute déclaration qui serait effectuée hors délai serait prise en compte par l'administration fiscale. Par conséquent, ce délai doit plutôt être interprété comme une incitation forte, faite auprès des contribuables, de déclarer leurs changements de situation familiale dans des délais rapides afin de bénéficier des effets de la contemporanéité, plutôt que comme une obligation *stricto sensu*. **En tout état de cause, le changement de situation sera pris en compte *in fine* au stade de la déclaration des revenus, au printemps N+1** et le montant dû au total au titre des revenus de l'année N ne dépendra pas de la date de déclaration du changement de situation.

Ces changements de situation devront être déclarés *via* l'application GestPAS, bien que d'autres canaux d'échange (assistance téléphonique, guichet en service d'impôt des particuliers) soient maintenus pour les contribuables n'utilisant pas leur espace particulier sur impots.gouv.fr (cf. annexe IV).

Par rapport à la situation actuelle, où le contribuable ne déclare formellement ses changements de situation familiale qu'à l'occasion du dépôt de sa déclaration de revenus l'année suivante, la mise en œuvre du PAS suppose une plus grande réactivité des contribuables. Il pourrait être craint que ces déclarations, qui peuvent intervenir à tout moment de l'année, soit un facteur de charge pour les services de l'administration fiscale. Toutefois, l'EP du PLF souligne que **les mariages, divorces et décès font d'ores et déjà l'objet, très fréquemment, d'une déclaration contemporaine spontanée de la part du contribuable auprès de l'administration fiscale.**

Pour les contribuables rencontrés lors du test usagers, « la réactivité dans la prise en compte des changements de situation marque un progrès considérable dans le système de recouvrement de l'impôt sur le revenu ». Le délai de un à trois mois pour l'application du nouveau taux par le collecteur est jugé rapide.

⁹² Dans la situation actuelle, le paiement de l'impôt dû, lors de l'année N, sur les revenus perçus l'année précédant celle du divorce soulève des difficultés, notamment en cas de mésentente entre les membres du couple. Cf. page 157 de l'EP du PLF.

⁹³ 2 du II de l'article 204 I du CGI : « Ces changements de situation sont déclarés à l'administration fiscale par les contribuables concernés dans un délai de soixante jours. »

2.3.2.2. Des travaux sont en cours afin d'éviter au contribuable déclarant un mariage, un PACS ou un décès de devoir déclarer ses revenus de l'année précédente

La modification du taux de prélèvement et des acomptes contemporains après la déclaration d'un mariage, d'un PACS ou d'un décès nécessite la connaissance des revenus de l'année précédente. En effet, l'actualisation du taux de prélèvement en septembre de l'année N s'appuie sur les revenus de l'année N-1.

À la date de réalisation de la mission, le renseignement des revenus de l'année N-1 n'est pas automatisé par l'application GestPAS si l'action du contribuable intervient avant le mois de juillet (période de prise en compte des avis d'impôt dans le SI de la DGFIP). Par conséquent, tout changement de situation familiale déclaré avant le mois de juillet de l'année N devra s'accompagner de la déclaration des revenus de l'année N-1 :

- ◆ lorsque la déclaration de changement de situation intervient entre avril et juin, le contribuable devra simplement vérifier et valider le renseignement des revenus issus de la déclaration pré-remplie ;
- ◆ en revanche, **dans le cas où le changement de situation est déclaré entre janvier et mars de l'année N, l'administration fiscale n'aura pas connaissance des revenus perçus en année N-1 et ses revenus devront être déclarés sous la seule responsabilité du contribuable**, à partir des informations dont il dispose. Il convient toutefois de noter qu'**aucune sanction n'est prévue en cas de déclaration erronée** des revenus de l'année précédente⁹⁴.

Or, l'intention du législateur est que l'administration calcule automatiquement le taux et l'acompte sur la base de la seule indication du changement de situation de famille de l'utilisateur, sans qu'il soit attendu de lui qu'il déclare ses revenus⁹⁵.

Par conséquent, **des réflexions sont actuellement en cours au sein de la DGFIP afin d'éviter aux contribuables de devoir renseigner les revenus de l'année précédant la déclaration de changement de situation**. À la date de la mission, le développement d'une solution informatique répondant à ce besoin représente une charge non négligeable (plus de 530 jours.hommes) et ne permettrait vraisemblablement pas une opérationnalité dès janvier 2019.

2.4. La procédure de modulation du PAS est utile pour assurer une complète contemporanéité du paiement de l'IR mais n'est pas sans risques pour le contribuable

Afin d'améliorer la contemporanéité de l'IR au-delà de l'ajustement automatique de l'assiette des revenus imposés, la réforme ouvre la possibilité, pour chaque contribuable, de moduler son taux de prélèvement personnalisé en fonction de ses revenus estimés sur l'année, à la hausse comme à la baisse (partie 2.4.1). Afin de maîtriser les risques budgétaires pour l'État, l'accès à la procédure de modulation à la baisse est conditionné (partie 2.4.2) et les utilisations abusives sont sanctionnées (partie 2.4.3). La mission considère toutefois que le dispositif de sanctions prévu par la LFI 2017 est peu lisible et risque d'être excessivement dissuasif ; elle en suggère donc un allègement.

⁹⁴ De même qu'aucune sanction n'est prévue à l'encontre des contribuables déclarant un divorce ou une séparation et effectuant une estimation erronée de leurs revenus de l'année en cours.

⁹⁵ Les 1° et 2° du 3 de l'article 204 I du CGI, relatifs aux déclarations de mariage, PACS et décès, ne mentionnent pas de déclaration de revenus par le contribuable tandis que le 3° du même 3, relatif aux déclarations de divorces et séparations, précise que « les taux de prélèvement applicables à chaque ancien conjoint ou partenaire sont calculés [...] en retenant leurs revenus respectifs estimés sous leur responsabilité au titre de l'année du changement de situation ».

2.4.1. Le taux de prélèvement calculé par l'administration fiscale est un taux historique, ce qui rend pertinent un dispositif de modulation du taux, dont la nature diffère de la faculté de modulation actuellement en vigueur

La mise en œuvre du PAS se traduit par le paiement, en année N, par le contribuable, de sommes correspondant à l'IR dû au titre des revenus de l'année N. Toutefois, si le PAS permet d'atteindre une forme de contemporanéité dans le paiement de l'IR, celle-ci ne peut être parfaite :

- ◆ pour les revenus faisant l'objet d'une RAS (traitements et salaires, pensions de retraite, revenus de remplacement), le montant prélevé sera ajusté automatiquement en fonction de l'évolution de l'assiette. En revanche, le taux de prélèvement sera un taux historique (taux calculé sur la base des revenus de l'année N-2 pour les huit premiers mois de l'année N puis taux calculé sur la base des revenus de l'année N-1 pour les quatre derniers mois de l'année N). Or, du fait du barème progressif de l'IR, l'effet taux peut s'avérer significatif (cf. partie 3.2.2 *infra*), quoique dans la plupart des cas nettement inférieur à l'effet assiette (en particulier en cas d'évolution des revenus égale à l'inflation). Ainsi, **pour les revenus faisant l'objet d'une RAS, l'effet taux ne pourra pas être pris en compte de façon automatisée et contemporaine ;**
- ◆ pour les revenus soumis à acomptes contemporains (revenus des indépendants, revenus fonciers, pensions alimentaires, etc.), le montant prélevé mensuellement ou trimestriellement sera un montant historique (montant calculé sur la base des revenus de l'année N-2 pour les huit premiers mois de l'année N puis montant calculé sur la base des revenus de l'année N-1 pour les quatre derniers mois de l'année N). Ainsi, **pour les revenus soumis à acomptes contemporains, ni l'effet taux ni l'effet assiette ne pourront être pris en compte de façon automatisée et contemporaine.**

L'objectif de contemporanéité attaché à l'instauration du PAS a donc justifié la mise en œuvre d'un dispositif de modulation du taux de prélèvement et des acomptes contemporains (détaillé dans la partie 2.4.2 ci-dessous).

Ce dispositif de modulation est de nature totalement différente des dispositifs actuellement en vigueur de modulation des acomptes mensuels ou des tiers provisionnels. En effet :

- ◆ **selon les modalités actuelles de recouvrement de l'IR**, les mensualités et tiers provisionnels payés en année N portent sur l'IR dû au titre des revenus de l'année N-1. Ainsi :
 - **la modulation des acomptes mensuels et des tiers provisionnels s'effectue sur une base historique⁹⁶**, les revenus de l'année N-1 étant connus :
 - avant l'établissement de l'avis d'impôt à l'été de l'année N, la modulation est à l'initiative du contribuable, qui est en mesure d'estimer le montant d'IR dû au titre des revenus perçus en année N-1. Des sanctions sont prévues en cas de modulation à la baisse excessive ;
 - après l'établissement de l'avis à l'été de l'année N, les montants des dernières mensualités et du solde sont automatiquement ajustés par l'administration fiscale en fonction de l'IR dû ;
 - la modulation du montant des mensualités ou des tiers provisionnels effectuée en année N se traduit par une répartition différente de la charge de l'impôt au cours de l'année N, le montant d'IR payé sur l'ensemble de l'année N restant égal à l'IR dû au titre de l'année N-1, indépendamment des modulations effectuées :

⁹⁶ Par ailleurs, le contribuable a la possibilité de demander à l'administration fiscale l'octroi d'un délai de paiement, afin de faire face à une difficulté de trésorerie temporaire.

Annexe I

- pour le contribuable subissant en année N une baisse de revenus, le montant d'IR à payer en année N au titre de l'année N-1 ne pourra pas être modulé à la baisse. En revanche, si le contribuable a subi une baisse de revenus en année N-1, la modulation à la baisse de ses mensualités ou tiers provisionnels en début d'année N lui permettra d'anticiper la baisse de son IR au titre des revenus de l'année N-1 ;
 - **pour l'État, les modulations effectuées en année N n'ont que des impacts en termes de trésorerie infra-annuelle, sans effet budgétaire ;**
- ◆ **dans le cadre du PAS**, les RAS et acomptes contemporains payés en année N sont relatifs à l'IR dû au titre des revenus de l'année N. Ainsi :
- **la modulation du taux de prélèvement et des acomptes contemporains en année N est effectuée sur une base prospective**, les revenus de l'année N n'étant pas encore connus définitivement ;
 - la modulation se traduira par une évolution à la hausse ou à la baisse du montant de PAS prélevé sur l'ensemble de l'année N, le solde à l'été N+1 permettant en tout état de cause de régulariser la situation. Par conséquent :
 - **pour le contribuable connaissant une évolution de ses revenus en année N (à la hausse ou à la baisse), une modulation permettra d'ajuster au plus près le montant de PAS payé au cours de l'année N afin de minimiser le montant du solde d'IR brut à régulariser en N+1 ;**
 - **pour l'État, toutes choses égales par ailleurs une modulation effectuée par un contribuable se traduira par un impact budgétaire au cours de l'année N**, compensé par un effet inverse en année N+1, à l'occasion de la régularisation du solde.

Malgré la mise en œuvre du PAS, le maintien d'un dispositif de modulation est donc utile pour couvrir les cas d'évolution des revenus significative. Toutefois, elle emporte **deux risques significatifs par rapport aux dispositifs de modulation des mensualités et tiers provisionnels actuellement en vigueur** :

- ◆ **pour le contribuable**, la modulation du taux de prélèvement et des acomptes contemporains en année N est effectuée sur une **base prospective** ;
- ◆ **pour l'État**, la modulation se traduit par un **impact budgétaire** au titre de l'exercice N.

Lors du test usagers, la présentation du dispositif de modulation à des contribuables connaissant des variations de revenus a été bien accueillie. Toutefois, l'objet de la modulation a pu susciter des difficultés de compréhension : certains usagers se projetaient dans un ajustement quasi-mensuel plutôt que dans l'estimation de leur situation sur l'année civile complète, laquelle est apparue complexe à réaliser. En outre, **le risque d'application de sanctions** (cf. partie 2.4.3 pour leur présentation) **a été mal accueilli**, notamment du fait de la crainte d'être sanctionné tout en modulant de bonne foi.

2.4.2. Le dispositif d'encadrement des modulations à la baisse paraît justifié afin de préserver le budget de l'État tout en limitant les sanctions à l'encontre de contribuables de bonne foi

Les contribuables seront incités à moduler à la hausse afin de limiter l'amplitude des régularisations en année N+1. Ainsi, les modalités de modulation à la hausse seront les plus souples possibles, en laissant au contribuable le choix du complément de prélèvement qu'il souhaite verser. Aucune obligation ne sera toutefois faite de moduler à la hausse, seules des actions de communication et d'information étant susceptibles d'inciter le contribuable à moduler à la hausse⁹⁷.

S'agissant des modulations à la baisse, les risques identifiés dans la partie 2.4.1, pour le contribuable et pour l'État, justifient un dispositif d'encadrement :

- ◆ **afin de protéger le budget de l'État**, en particulier au titre de la première année de mise en œuvre du PAS⁹⁸, **un dispositif de sanction visant les modulations à la baisse excessives est indispensable** (les risques budgétaires associés au dispositif de modulation sont précisés ci-dessous) ;
- ◆ pour autant, **l'incertitude attachée à la demande de modulation pour le contribuable** (nécessité d'estimer ses revenus de l'année N) peut conduire à la prononciation, par l'administration fiscale, de sanctions à l'encontre de contribuables de bonne foi qui auraient effectué par erreur une modulation à la baisse excessive⁹⁹ ;
- ◆ la poursuite du double objectif de protection du budget de l'État et de limitation du risque de sanction pour les contribuables justifie la **mise en œuvre d'un dispositif d'encadrement des modulations à la baisse** visant à n'ouvrir ce dispositif qu'aux contribuables susceptibles d'y trouver un intérêt substantiel.

Afin d'encadrer le dispositif de modulation à la baisse, la loi prévoit ainsi que « **la modulation à la baisse du prélèvement n'est possible que si le montant du prélèvement estimé par le contribuable au titre de sa situation et de ses revenus de l'année en cours est inférieur de plus de 10 % et de plus de 200 € au montant du prélèvement qu'il supporterait en l'absence de cette modulation** »¹⁰⁰.

La condition d'entrée dans le dispositif de modulation à la baisse repose donc sur une variation prévisible du montant de PAS payé au cours de l'année. D'autres options pour encadrer le dispositif de modulation auraient pu être envisagées :

- ◆ les changements de situation familiale étant traités par un dispositif *ad hoc*, hors dispositif de modulation (cf. partie 2.3.2 *supra*), il aurait pu être envisagé de fixer une condition d'entrée portant uniquement sur l'évolution du revenu imposable. Toutefois, si une telle condition aurait été plus lisible et aurait évité des difficultés liées à

⁹⁷ Dans la réforme, le choix a été fait d'*autoriser* ces modulations, et non de les rendre *obligatoires*. En cas de modulation à la hausse obligatoire, il aurait fallu prévoir des sanctions en cas de modulation à la hausse insuffisante. Au regard des incertitudes rencontrées par le contribuable lorsqu'il effectue une modulation (revenus de l'année en cours à estimer dans leur totalité), la menace de sanctions aurait été source d'une grande complexité ainsi que d'insécurité juridique pour les contribuables.

⁹⁸ En régime de croisière, les modulations à la baisse excessives effectuées en année N seraient compensées par les augmentations du solde d'IR en année N faisant suite aux modulations à la baisse excessives effectuées en année N-1 (si le recours à la modulation ne connaît pas de fluctuation). En revanche, la première année de mise en œuvre du PAS, les modulations à la baisse excessives constitueraient une perte budgétaire non compensée pour l'État (puisque'il n'y aurait pas les régularisations des modulations d'une année précédente). En tout état de cause, l'encadrement du recours à la modulation à la baisse est nécessaire chaque année afin d'éviter les risques de fluctuation excessive dans la perception de l'IR.

⁹⁹ Une politique d'application de sanctions visant à exonérer les contribuables de bonne foi pourrait être mise en œuvre mais serait un facteur de charge pour l'administration fiscale.

¹⁰⁰ Au 1 du III de l'article 204 J du CGI.

Annexe I

l'évolution de la réglementation (cf. *infra*), elle n'aurait pas permis de couvrir certaines situations particulières, mêlant revenus soumis à RAS et revenus soumis à acomptes contemporains, justifiant pourtant une modulation à la baisse (cf. encadré 10) ;

- ◆ le traitement différencié des revenus soumis à RAS et des revenus soumis à acomptes contemporains, afin de ne moduler le cas échéant que le taux de prélèvement ou que les acomptes contemporains aurait été contradictoire avec le caractère progressif de l'IR (le montant d'IR dû étant fonction de l'intégralité des revenus du contribuable).

Ainsi, seul un critère portant sur le montant de PAS paraît en mesure de couvrir toutes les situations pouvant justifier une modulation à la baisse.

Encadré 10 : Exemple démontrant l'impossibilité de s'appuyer sur la seule évolution du revenu imposable global pour ouvrir le droit de moduler à la baisse

Soit un foyer fiscal constitué d'un couple ayant déclaré, au titre des années N-2 et N-1, des BNC pour un montant annuel imposable de 108 000 € et des revenus salariaux pour un montant annuel imposable de 12 000 €.

L'impôt sur le revenu dû par le foyer au titre des années N-2 et N-1 est supposé constant, égal à 24 351 €.

Lors de l'année N, son taux de prélèvement à la source est égal à 20,3 % ($24\,351 / (108\,000 + 12\,000)$).

Au cours de l'année N, il devra acquitter un montant de retenue à la source de 2 436 € ($20,3\% * 12\,000$) sur les revenus salariaux si ceux-ci ne changent pas, ainsi qu'un montant d'acompte contemporain afférent aux BNC de 21 924 € ($20,3\% * 108\,000$).

Au 1^{er} janvier de l'année N, le foyer sait qu'il percevra *in fine*, au titre de l'année N, des revenus salariaux pour un montant annuel imposable de 115 000 € et qu'il réalisera des BNC pour un montant annuel imposable de 12 000 €.

Le montant de l'impôt sur le revenu dû par le foyer au titre de l'année N sera de 23 361 €, correspondant à un taux de prélèvement à la source de 18,4 % ($23\,361 / (115\,000 + 12\,000)$).

Ce contribuable voyant son revenu imposable total augmenter, il ne pourrait pas moduler à la baisse (si la condition d'entrée dans le dispositif était une diminution minimale du revenu imposable total).

Ne pouvant moduler à la baisse, ce contribuable serait par conséquent redevable au cours de l'année N :

- d'un montant de retenue à la source de 23 345 € ($20,3\% * 115\,000$) sur ses revenus salariaux ;
- d'un montant d'acompte contemporain d'un montant de 21 924 €, celui-ci n'ayant pu être modulé.

Au total, le foyer sera redevable d'un montant de prélèvement contemporain de 45 269 € correspondant à un sur-prélèvement contemporain de plus de 94 % alors que le contribuable serait tout à fait légitime, compte tenu de sa situation, à demander à ce que les dispositions prises dans le cadre de la réforme lui permettent de moduler à la baisse.

Source : Mission, d'après l'exemple figurant aux pages 197 et 198 de l'EP du PLF 2017.

Comme indiqué ci-dessus, **la possibilité de moduler à la baisse (sans obligation de moduler à la hausse) génère un coût budgétaire l'année de mise en œuvre du PAS** (cf. tableau 6) :

- ◆ en l'absence de la condition d'encadrement du dispositif de modulation à la baisse, le coût de la modulation à la baisse, correspondant aux modulations « légitimes » et « rationnelles » au premier euro, ni abusives ni erronées, serait de 6,2 Mds€, pour 6,8 millions de foyers ;
- ◆ l'encadrement du dispositif de modulation à la baisse (baisse prévisionnelle du montant de PAS d'au moins 10 % et 200 €) permet de limiter le coût de la modulation, si tous les contribuables y ayant droit la mobilisent, à 2,8 Mds€, pour 3,4 millions de foyers ;

Annexe I

- ◆ si l'on considère que seul un quart des contribuables pouvant moduler à la baisse auront recours à cette option dès la première année de mise en œuvre du PAS (hypothèse formulée dans l'EP du PLF 2017¹⁰¹), le coût ne serait que **de l'ordre de 750 M€** en 2019.

Tableau 6 : Coût budgétaire du dispositif de modulation à la baisse lors de la première année de mise en œuvre du PAS

	Dispositif de modulation à la baisse sans encadrement	Dispositif de modulation avec encadrement (baisse prévisionnelle du montant du PAS d'au moins 10 % et 200 €)	
Hypothèse sur le recours au dispositif de modulation à la baisse	Tous les foyers qui y ont intérêt y recourent	Un quart des foyers qui y ont intérêt y recourent	
Nombre de foyers fiscaux concernés	6,8 millions <i>Soit 19,9 % des foyers fiscaux suivis</i>	3,4 millions <i>Soit 9,9 % des foyers fiscaux suivis</i>	850 000 <i>Soit 2,5 % des foyers fiscaux suivis</i>
Baisse de recettes pour l'État la première année	6,2 Mds€ <i>Soit 8,4 % du rendement net attendu sur les foyers fiscaux suivis</i>	3,4 Mds€ <i>Soit 4,6 % du rendement net attendu sur les foyers fiscaux suivis</i>	750 M€ <i>Soit 0,9 % du rendement net total attendu</i>

Source : Mission d'après EP du PLF 2017 (pages 193 et 347).

Les modulations seront réalisées par le contribuable sur GestPAS, dans son espace particulier sur le site impots.gouv.fr (ou *via* un autre canal d'échange avec l'administration fiscale). **Le critère d'entrée dans le dispositif de modulation à la baisse est vérifiée de façon automatisée** dans GestPAS, sur la base des revenus déclarés par le contribuable, c'est-à-dire non seulement l'estimation des revenus à percevoir au cours de l'année N mais aussi, en fonction de la date de demande, le montant des revenus perçus en N-1 (cf. encadré 11). La vérification par l'administration du critère d'entrée se fait donc sur une **base déclarative et prospective** de la part du contribuable. Dès lors que le critère d'entrée est rempli, la modulation est accordée par l'administration.

Encadré 11 : Modalités de vérification du critère d'entrée dans le dispositif de modulation à la baisse du PAS

Pour utiliser le dispositif de modulation à la baisse du PAS, le contribuable doit donner une estimation du revenu imposable qu'il anticipe pour l'année N, au titre de chaque catégorie de revenus. Son taux de prélèvement (et le cas échéant son acompte contemporain), calculé sur la base des revenus N-2, est déjà pré-rempli. Selon la date à laquelle le contribuable souhaite moduler son prélèvement, son taux de prélèvement calculé sur la base des revenus N-1 peut être également pré-rempli (entre septembre et décembre de N) ou il sera calculé à partir des revenus de l'année N-1 déclarés par le contribuable sous sa propre responsabilité (entre janvier et août de N).

Sur cette base, l'administration fiscale calcule (i) le montant total du PAS qui s'appliquerait sans modulation à la baisse et (ii) celui qui s'appliquerait avec la nouvelle estimation de revenus. La modulation n'est possible que si l'écart entre ces deux montants est supérieur à 10 % et à 200 €.

Source : Mission.

¹⁰¹ En 2016, 2,8 millions de demandes de modulation, à la hausse ou à la baisse, ont été demandées par les 11,8 millions de contribuables ayant choisi la mensualisation, soit un ratio de 23,7 %. Toutefois, ce ratio ne peut pas être directement comparé avec l'hypothèse retenue dans l'EP : (i) au numérateur, sont comptabilisées les modulations à la hausse, (ii) au dénominateur, l'ensemble des contribuables mensualisés sont comptabilisés (et non pas uniquement ceux ayant connu une évolution significative du montant de leur IR), (iii) la modulation actuelle des mensualités repose sur la connaissance précise du montant d'IR dû, tandis que la modulation prévue dans le cadre du PAS repose sur des hypothèses prospectives et est donc plus complexe pour le contribuable.

De façon analogue aux déclarations de changements de situation familiale, une fois la demande de modulation effectuée, l'administration fiscale déterminera :

- ◆ le **nouvel échéancier de paiement des acomptes contemporains**, qui sera applicable dès le versement du mois suivant. Ce nouvel échéancier correspondra à une **modulation rétrospective**, c'est-à-dire que le montant des acomptes appelés après la modulation prendra en compte le montant payé en excédent sur les premiers acomptes de l'année (contrairement au cas du changement de situation familiale où la modulation n'est pas rétrospective pour les acomptes contemporains) ;
- ◆ le **nouveau taux de prélèvement**, qui sera transmis par l'administration fiscale au collecteur (par exemple l'employeur), lequel dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception du nouveau taux pour l'appliquer. Selon la date à laquelle le changement a été déclaré par le contribuable (en début ou fin de mois), le **prélèvement à la source avec le nouveau taux interviendra dans un délai qui n'excèdera pas trois mois à compter de la demande de modulation**. Il ne sera pas possible pour un contribuable de transmettre librement son nouveau taux de prélèvement ou de demander à son tiers-payeur de l'appliquer. Le nouveau taux de prélèvement calculé correspondra à une **modulation non rétrospective**, c'est-à-dire qu'il n'aura pas vocation à compenser, le cas échéant, le montant de RAS versé en excédent sur les premiers mois de l'année.

2.4.3. Le dispositif de sanctions à l'encontre des contribuables qui modulerait leur taux à mauvais escient gagnerait à être allégé

2.4.3.1. Les sanctions prévues à l'encontre des contribuables ayant modulé de façon excessive ou indue posent d'importants problèmes de lisibilité pour le contribuable et de gestion pour l'administration fiscale

Le dispositif de modulation s'accompagne d'un **double dispositif de sanctions**¹⁰² :

- ◆ **en cas de non-respect de la condition d'entrée dans le dispositif de modulation**, c'est-à-dire lorsqu'il apparaît finalement, en année N+1, que le PAS estimé par le contribuable n'était pas inférieur de plus de 10 % et 200 € au PAS qui aurait été effectué en l'absence de modulation ;
- ◆ **en cas de modulation à la baisse excessive**, c'est-à-dire lorsqu'il apparaît finalement, en année N+1, que le contribuable remplissait bien le critère l'autorisant à moduler mais que, en raison d'une estimation par ses soins, abusive ou erronée, la modulation à la baisse a été excessive, ce caractère excessif n'étant constaté qu'**au-delà d'une marge d'erreur de 10 %**.

Dans les deux cas, l'assiette de la sanction est égale à la différence entre¹⁰³ :

- ◆ **le montant de PAS qui aurait été effectué, avec les revenus effectivement constatés, si le contribuable avait respecté ses obligations**, c'est-à-dire :
 - en cas de non-respect de la condition d'entrée, le montant de PAS qui aurait été effectué en l'absence de modulation ;
 - en cas de modulation à la baisse excessive, le montant de PAS qui aurait été effectué si la modulation avait été réalisée de façon exacte ;
- ◆ **le montant de PAS qui a été réellement effectué.**

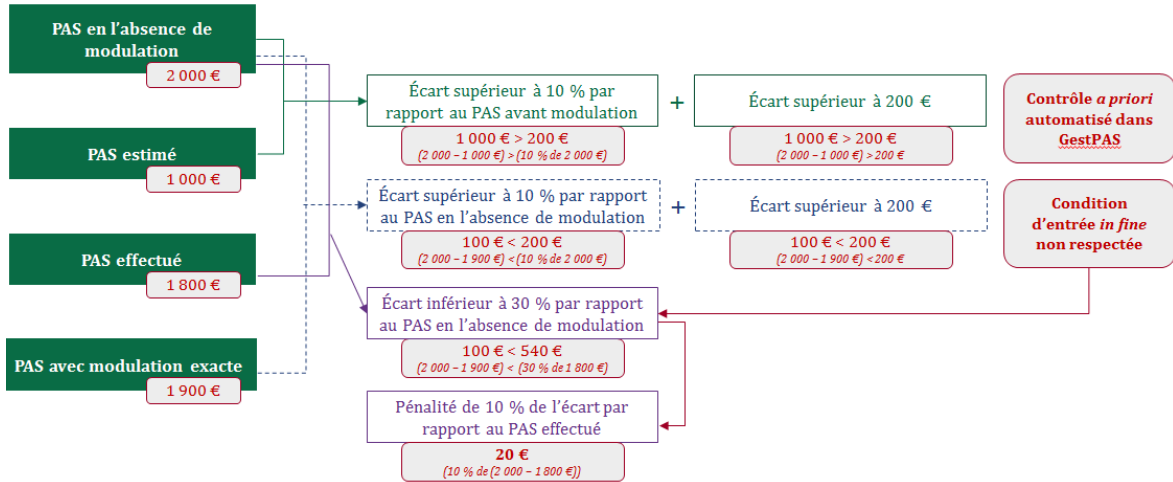
¹⁰² Cf. 2 de l'article 1729 G du CGI.

¹⁰³ Il convient de noter que, la modulation n'étant pas rétrospective pour les revenus soumis à la RAS (l'excédent de PAS déjà versé par rapport au PAS estimé n'est pas restituable), le PAS effectué sera en pratique souvent supérieur au PAS estimé lors de la modulation, ce qui réduira l'assiette et le niveau de la sanction.

Annexe I

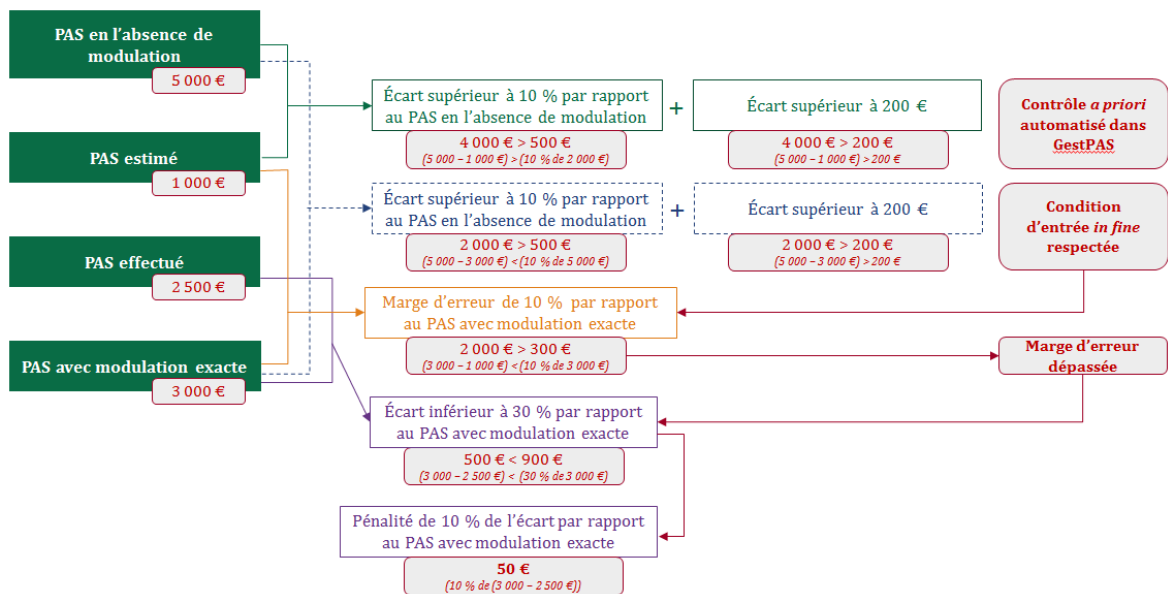
Pour déterminer la sanction, est appliqué à l'assiette définie *supra* un **taux égal à 10 %**. Toutefois, **lorsque l'écart entre les deux termes de l'assiette de la sanction est supérieur à 30 %, le taux de la sanction est égal à la moitié de cet écart** (cf. graphique 9 et graphique 10).

Graphique 9 : Illustration d'une sanction en cas de non-respect de la condition d'entrée



Source : Mission.

Graphique 10 : Illustration d'une sanction en cas de modulation excessive



Source : Mission.

La loi¹⁰⁴ prévoit que **les pénalités ne s'appliquent pas (ou seront réduites) si le contribuable justifie que son erreur d'estimation des revenus était réalisée de bonne foi à la date de sa demande de modulation ou découle d'éléments qu'il ne pouvait pas prévoir à ce moment-là.**

¹⁰⁴ Cf. 3 de l'article 1729 G du CGI.

Annexe I

Ce régime de sanctions pose un certain nombre de difficultés, tant de lisibilité pour le contribuable que de gestion pour l'administration fiscale :

- ◆ d'un point de vue conceptuel, **le fait de sanctionner un contribuable n'ayant finalement pas connu une évolution de sa situation personnelle suffisante pour respecter la condition d'entrée dans le dispositif de modulation pose question.** À titre d'exemple :
 - un contribuable ayant estimé une diminution de son PAS de 11 % alors que cette diminution n'a finalement été que de 9 % sera considéré *a posteriori* comme inéligible au dispositif de modulation et fera l'objet d'une sanction (aucune marge d'erreur n'étant prévue) ;
 - un contribuable ayant estimé une diminution de son PAS de 19 % alors que cette diminution n'a finalement été que de 11 % sera considéré comme éligible au dispositif de modulation et ne fera pas l'objet d'une sanction pour modulation excessive (l'écart étant inférieur à la marge d'erreur de 10 %) ;
- ◆ de façon inévitable, le mode de calcul de la sanction reposant sur la construction d'un scénario « fictif » dans lequel la modulation aurait été effectué de façon adéquate (ou n'aurait pas été effectuée en cas de non-respect de la condition d'entrée), **le contribuable rencontrera des difficultés pour comprendre le montant de la sanction** qui lui est appliquée ;
- ◆ l'appréciation par la DGFIP du non-respect de la condition d'entrée dans le dispositif ou du caractère excessif de la modulation nécessite d'utiliser les revenus effectivement constatés et déclarés en année N+1 pour évaluer ce qu'aurait été une modulation effectuée correctement en année N, ce qui n'apparaît pas évident à intégrer en pratique dans les programmes informatiques ;
- ◆ enfin, **le calcul des sanctions par l'administration fiscale pourrait être relativement complexe lorsque le contribuable rencontre d'autres situations particulières** (successions de modulations, changement de situation familiale, cumul avec d'autres sanctions applicables par ailleurs¹⁰⁵, etc.).

Or plus le dispositif de sanction manque de lisibilité pour le contribuable, plus ce dernier est susceptible de le contester auprès des services de l'administration fiscale. **Outre la charge additionnelle que cela représente pour ces services, cet accès difficile à la compréhension de la norme fiscale est susceptible de dégrader la relation entre le contribuable et l'administration fiscale.**

2.4.3.2. Tout en préservant la maîtrise des risques pour le budget de l'État, la mission suggère d'alléger le dispositif des sanctions prévues pour les modulations à la baisse excessives ou indues

Afin de **renforcer la lisibilité du régime global des sanctions prévues à l'encontre des contribuables** dans le cadre du PAS, il aurait pu être envisagé la création d'un régime unique de sanctions reposant, pour les seuls contribuables ayant choisi de recourir au taux neutre ou de moduler à la baisse en année N, sur la comparaison entre le montant de PAS prélevé en année N et le montant d'IR portant sur les revenus de l'année N, établi en année N+1. Toutefois, un tel régime n'apparaît pas envisageable puisqu'il conduirait à n'opérer aucune distinction entre le sous-prélèvement résultant des actions indues du contribuable (par exemple une modulation à la baisse excessive) et le sous-prélèvement résultant d'une situation indépendante de sa volonté (par exemple le non-prélèvement de PAS par l'employeur durant un mois pour des raisons techniques) ou le sous-prélèvement résultant d'une action non appréhensible (par exemple l'absence de modulation à la hausse).

¹⁰⁵ Les sanctions applicables au contribuable dans le cadre du PAS sont de plusieurs types (cf. Encadré 9).

La mission propose par conséquent de maintenir un dispositif de sanctions dédiées aux modulations tout en formulant des propositions pour le simplifier et limiter son application :

- ◆ la sanction spécifique prévue lorsqu'il s'avère *in fine* que le contribuable ne respectait pas la condition d'entrée dans le dispositif de modulation (modulation indue) pourrait ne pas être appliquée. Ces modulations indues seraient alors traitées comme les modulations excessives, la sanction étant appliquée après une marge d'erreur de 10 %. En tout état de cause, la condition d'entrée dans le dispositif de modulation à la baisse serait maintenue, ainsi que son contrôle automatisé dans GestPAS ;
- ◆ de façon analogue au dispositif décrit à la partie 2.2.3.4, à la fin de l'année civile, l'administration fiscale pourrait accepter le versement, par les contribuables de bonne foi, d'un acompte exceptionnel visant à compenser une modulation à la baisse excessive réalisée antérieurement. Ainsi, le contribuable de bonne foi pourrait éviter l'application d'une sanction. Le budget de l'État serait quant à lui préservé puisque la perception de cet acompte exceptionnel interviendrait durant la même année civile que la modulation à la baisse.

Proposition : Simplifier le régime des sanctions applicables aux contribuables pour les modulations à la baisse indues ou excessives et permettre aux contribuables de bonne foi de régulariser en amont leur situation.

3. S'il ne modifie pas le montant de l'impôt dû, hors gain issu de l'année de transition, le prélèvement à la source influe sur la trésorerie des contribuables

Au-delà des « options » laissées à la discrétion du contribuable et présentées dans la partie précédente, la réforme du PAS a des implications sur sa gestion de trésorerie à un niveau microéconomique¹⁰⁶ :

- ◆ en modifiant le rythme de paiement de l'IR au cours de la vie de chaque contribuable, la réforme génère *de facto* une redistribution entre générations (partie 3.1) ;
- ◆ en modifiant le rythme de paiement infra-annuel de l'IR, la réforme lisse sa charge et ouvre des perspectives pour mensualiser d'autres impôts (partie 3.2) ;
- ◆ la réforme, telle que prévue dans la LFI 2017, ne va toutefois pas jusqu'à remettre en cause le décalage d'un an des crédits et réductions d'impôt (partie 3.3).

¹⁰⁶ Cf. annexe V sur les implications sur la trésorerie de l'État.

3.1. L'instauration du prélèvement à la source modifiera le rythme de paiement de l'IR au cours du cycle de vie et créera des effets redistributifs entre les différentes générations

3.1.1. Le CIMR de l'année de transition constitue un gain financier pour les contribuables actuels tandis que le paiement contemporain génère, en période de croissance, un coût implicite pour les contribuables futurs

Lors de la première année d'instauration du PAS (2019), la réforme implique l'annulation de l'imposition pesant sur les revenus courants et concernés par le PAS perçus lors de l'année de transition (2018), grâce au dispositif du CIMR (cf. partie 1.2 *supra*) :

- ◆ pour les contribuables en bénéficiant, le CIMR leur permettra bien d'économiser au cours de leur vie un millésime d'impôt (hors revenus exceptionnels et revenus non concernés par le PAS) ;
- ◆ le gain issu du CIMR sera d'autant plus important que le contribuable percevra des revenus courants importants au cours de l'année de transition (contribuable à un stade avancé de la vie active, etc.).

En régime pérenne (à compter de 2019), la réforme du PAS suppose le paiement anticipé d'un an de l'IR brut, l'IR brut payé en année N correspondant aux revenus de l'année N et non plus N-1 (exception faite de la régularisation du solde à l'été N+1 le cas échéant), de sorte que :

- ◆ pour l'ensemble des contribuables futurs, le montant d'IR brut payé au cours de l'année N sera différent de celui qui aurait été payé en l'absence de réforme :
 - en l'absence de réforme, l'IR brut payé au cours de l'année N est égal au produit du revenu imposable perçu en année N-1 et du taux d'imposition calculé selon le barème applicable aux revenus de la même année N-1 ;
 - avec l'instauration du PAS, le montant d'IR payé au cours de l'année N (hors solde éventuel) est égal au produit du revenu imposable perçu en année N (contemporanéité de l'assiette) et du taux d'imposition calculé selon le barème applicable aux revenus de l'année N-2 (pour les huit premiers mois de l'année) ou de l'année N-1 (pour les quatre derniers mois de l'année) ;
- ◆ en fonction de l'évolution de son revenu, le contribuable peut payer plus ou moins d'IR en année N, avec le PAS, par rapport à la situation actuelle :
 - si le revenu nominal¹⁰⁷ du contribuable évolue à la hausse en année N, alors, du fait de l'effet assiette (revenus de l'année N au lieu de N-1) et toutes choses égales par ailleurs, le montant d'IR payé en année N sera plus élevé avec le PAS qu'il ne l'aurait été en l'absence de réforme ;
 - si le revenu réel¹⁰⁸ du contribuable a évolué à la hausse en année N-1, alors, du fait de l'effet taux (sur les huit premiers mois de l'année, utilisation du taux de l'année N-2 au lieu de N-1) et toutes choses égales par ailleurs, le montant d'IR payé en année N (hors solde à régulariser le cas échéant) sera moins élevé avec le PAS qu'il ne l'aurait été en l'absence de réforme ;

¹⁰⁷ C'est-à-dire sans neutraliser l'inflation.

¹⁰⁸ C'est-à-dire après déduction de l'inflation.

Annexe I

- ◆ la conséquence de la perte du délai d'un an pour payer l'IR, du fait de l'instauration du PAS, sera donc différente en fonction du contexte macro-économique et de la situation particulière du contribuable :
 - un contribuable connaissant une augmentation régulière de ses revenus subira, par rapport à une situation de référence sans PAS, une hausse implicite du montant d'IR payé au cours de l'année N, en raison de l'effet assiette¹⁰⁹ ;
 - plus l'inflation est élevée, plus les contribuables (y compris ceux ne bénéficiant pas d'une augmentation de leur revenu réel) connaîtront, par rapport à la situation actuelle, une augmentation du montant d'IR payé au cours de l'année N, en raison là aussi de l'effet assiette¹¹⁰.

En résumé, l'instauration du PAS se traduit par deux effets :

- ◆ premièrement, **avec le CIMR, un gain financier pour tous les foyers fiscaux normalement imposables lors de l'année de transition ;**
- ◆ deuxièmement, **avec la perte du délai d'un an pour payer l'IR, une absence de coût nominal** (si l'on ne prend pas en compte les effets de trésorerie) **mais un coût « implicite » pour l'ensemble des contribuables futurs** (résultant de la préférence à payer dans le futur plutôt que dans le présent¹¹¹) **d'autant plus important que la croissance et l'inflation sont élevées.**

De façon générale, plus l'âge du contribuable en 2018 est élevé, plus le premier effet l'emporte sur le second et l'instauration du PAS est bénéfique. À l'inverse, plus l'âge du contribuable en 2018 est faible, plus le second effet l'emporte sur le premier et l'instauration du PAS est, selon un raisonnement strictement financier, défavorable¹¹².

Cet effet redistributif entre les générations (au bénéfice des ménages en fin de vie active et des retraités et, par extension, de leurs héritiers) **est indissociable de la mise en œuvre d'une contemporanéité du paiement de l'IR et de la non-imposition des revenus courants perçus lors de l'année de transition**¹¹³. Par ailleurs, ce raisonnement en moyenne ne doit pas masquer le fait que la mise en œuvre du PAS bénéficiera aux contribuables connaissant des baisses de revenus ou connaissant des difficultés à anticiper le montant de leur IR.

¹⁰⁹ L'effet taux exposé *supra*, qui joue en sens inverse, étant vraisemblablement compensé par la régularisation au solde, qui consiste à ajuster le taux d'imposition réellement appliqué aux revenus de l'année considérée.

¹¹⁰ Dans le cas où le revenu réel du contribuable est constant, l'effet taux exposé *supra* est nul, ainsi que le solde à régulariser à l'été (le taux d'imposition est supposé constant si le revenu réel est constant). En revanche, le montant prélevé au titre du PAS est rehaussé, par rapport à la situation actuelle, du niveau de l'inflation annuelle.

¹¹¹ Vu du contribuable, le coût implicite peut être assimilé au taux d'intérêt d'un placement sans risque. Le décalage d'un an pour payer l'IR pouvant aujourd'hui permettre de placer la somme correspondante sur un compte rémunéré durant un an.

¹¹² Une étude de l'OFCE publiée à l'été 2017 aboutit à la conclusion que, sans prise en compte d'un coût implicite (hypothèse que l'anticipation d'un an du paiement d'une somme donnée est neutre pour le contribuable), tous les contribuables bénéficieraient de la réforme (effet nul pour les contribuables futurs). En revanche, sous l'hypothèse d'un coût implicite de 2 %, les contribuables de moins de 40 ans seraient en moyenne perdants avec la réforme tandis que les contribuables de plus de 40 ans seraient en moyenne gagnants (avec un maximum pour la tranche d'âge 60-65 ans qui bénéficierait pleinement du CIMR mais ne serait que peu impactée par la perte du délai d'un an pour payer l'IR futur). *Source* : Gilles Le Garrec et Vincent Touzé, « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients », OFCE policy brief 24, 9 juillet 2017.

¹¹³ L'étude de l'OFCE citée *supra* propose : (i) l'application d'un taux d'escompte au montant d'impôt afin d'annuler l'augmentation implicite résultant de la contemporanéité, (ii) le maintien de l'IR portant sur les revenus courants de l'année de transition, son paiement étant reporté après le décès. Ces deux options permettraient effectivement d'atténuer voire d'annuler les effets redistributifs de la réforme mais seraient de nature à nuire significativement à la lisibilité de la réforme, à générer des difficultés opérationnelles insurmontables et à poser des questions d'ordre juridique.

3.1.2. L'instauration du PAS aura un impact financier variable en fonction de la situation fiscale du contribuable lors de l'année de transition

La mission a porté une attention particulière à certaines catégories de contribuables susceptibles d'être plus particulièrement concernées par la réforme selon leur positionnement lors de l'année de transition, comme :

- ◆ les **contribuables qui commenceront à payer un IR sous forme de PAS à partir de 2019**, qu'ils soient primo-contribuables (partie 3.1.2.1) ou des ménages expatriés qui font le choix de revenir en France (partie 3.1.2.2) ;
- ◆ les **contribuables dont la gestion de trésorerie bénéficiera directement de la réforme du PAS**, à savoir ceux qui partent à la retraite (partie 3.1.2.3) et les héritiers (partie 3.1.2.4).

3.1.2.1. Les primo-contribuables ne bénéficieront plus du délai d'un an avant le paiement de leur première année d'IR

Les modalités actuelles de recouvrement de l'IR conduisent à ce qu'un primo-déclarant ne commence à payer l'impôt qu'à l'été de l'année qui suit celle au titre de laquelle ses revenus sont imposables pour la première fois. Ainsi, un jeune entrant dans un emploi en janvier de l'année N, et dont le salaire est imposable, ne paiera l'IR correspondant qu'à l'été de l'année N+1, après établissement de son premier AI par l'administration fiscale.

Les primo-déclarants sont environ au nombre de 0,5 million chaque année, la majorité d'entre eux étant toutefois non imposables. Selon les statistiques établies par la DGFIP, l'IR brut dû au total par ces primo-déclarants est de l'ordre de 100 M€ (cf. encadré 12).

Encadré 12 : Statistiques sur les primo-déclarants au titre des revenus de l'année 2014

Au titre de l'imposition des revenus de 2014, 503 746 primo-déclarants ont été identifiés, dont les caractéristiques sont les suivantes :

- seuls 127 115 d'entre eux ont un taux marginal d'imposition non nul ;
- parmi l'ensemble des primo-déclarants, 5,5 % étaient âgés de moins de 18 ans, 35,8 % avaient entre 18 et 21 ans, 26,4 % entre 21 et 25 ans et 32,2 % étaient âgés de plus de 25 ans ;
- 380 859 primo-déclarants ont déclaré des traitements, salaires, pensions ou retraites, d'un montant moyen de 9 659 €. Parmi les primo-déclarants de moins de 25 ans, 282 122 ont déclaré ce type de revenus pour un montant moyen de 8 843 € ;
- la masse totale des revenus nets imposables était de 3,55 Mds€, correspondant à un IR brut de 106 M€.

Source : DGFIP (note du 4 mai 2016).

Avec la mise en œuvre du PAS, un primo-déclarant se verra prélever au titre du PAS dès la première perception d'un revenu imposable. Ainsi, un jeune entrant dans un emploi en janvier de l'année N, et dont le salaire est imposable, se verra prélever un montant de PAS dès le même mois de janvier de l'année N.

Annexe I

L'instauration du PAS se traduit donc, pour les futurs jeunes entrant sur le marché de l'emploi, par la nécessité de décaisser, de façon anticipée par rapport à la situation actuelle, le montant de son premier IR. Cette anticipation du paiement de l'IR se traduit par :

- ◆ **un effet défavorable : le contribuable subit un coût implicite résultant de cette anticipation du paiement de l'IR.** Dans la situation actuelle, le contribuable aurait pu placer la somme correspondant au paiement de son IR sur un placement sans risque ou, dans le cas où il connaît des difficultés de trésorerie, limiter son recours à l'emprunt ou augmenter ses dépenses courantes ;
- ◆ **deux effets favorables :**
 - **une meilleure connaissance par le primo-contribuable des obligations qui lui incombent au titre de sa première année d'IR.** La mise en œuvre du PAS ne se traduit pas par une modification du montant de l'IR dû globalement mais pas une contemporanéité de la perception des revenus et du paiement de l'IR. Ainsi, le jeune entrant sur le marché du travail bénéficiera d'une meilleure visibilité sur son impôt et ne sera pas mis en difficulté lors de la mise en recouvrement de son premier avis d'impôt¹¹⁴ ;
 - **une meilleure adaptation, en temps réel, aux ressources du contribuable.** Dans le cas où le contribuable subit des revenus irréguliers, le montant prélevé au titre du PAS s'ajustera de façon contemporaine.

Le groupe de jeunes contribuables réuni à l'occasion du test usagers a apprécié la disparition du décalage d'un an pour payer son IR. À leurs yeux, le PAS marque un net progrès car il leur permettra de payer l'IR de façon plus régulière, sans avoir besoin d'en anticiper le montant.

Par ailleurs, **le prélèvement du PAS durant la première année d'activité d'un contribuable se heurte à la difficulté que représente l'absence de taux d'imposition historique.** En effet, l'administration fiscale ne pourra pas s'appuyer sur l'imposition des deux années passées pour déterminer un taux personnalisé du contribuable. Par conséquent, en l'absence de disposition spécifique, le collecteur se verrait contraint d'appliquer le taux neutre sur chacun de ses versements jusqu'au mois de septembre de l'année qui suit le premier versement. Par rapport à la situation actuelle, le premier versement au titre de l'IR pourrait être anticipé de près de deux ans (cf. encadré 13).

Encadré 13 : Exemple d'un jeune contribuable entrant dans un emploi en juillet de l'année N

Soit un primo-contribuable entrant dans un emploi en juillet de l'année N et dont la rémunération mensuelle correspond à un montant imposable mais dont la rémunération totale sur l'année N correspond à un montant non imposable (par exemple, 2 000 € par mois).

- Dans la situation actuelle, le contribuable dépose au printemps de l'année N+1 sa première déclaration de revenus, au titre des revenus perçus en année N. À l'été de l'année N+1, le contribuable se voit transmettre son premier AI, avec un montant d'IR nul au titre des revenus de l'année N. Ce n'est qu'après l'établissement de l'AI portant sur les revenus de l'année N+1, à l'été N+2, que le contribuable est redevable pour la première fois du paiement de l'IR (sauf si le contribuable a fait la démarche de demander à verser des acomptes mensuels dès janvier N+2).
- Avec le PAS, en l'absence de taux personnalisé, le contribuable se voit appliquer le taux neutre sur la rémunération perçue dès juillet de l'année N. Ainsi, durant la fin de l'année N et les huit premiers mois de l'année N+1 (c'est-à-dire jusqu'à l'établissement de son premier AI à l'été N+1), un montant de PAS est déduit de son salaire net. Or, il est fait l'hypothèse que le contribuable n'est pas imposable au titre de cette année N. Par conséquent, il doit attendre l'été N+1 pour se faire restituer le montant de PAS prélevé au second semestre de l'année N.

Source : Mission.

¹¹⁴ Dans la situation actuelle, la mise en recouvrement à l'été N+1 de l'intégralité de l'IR dû au titre des revenus de l'année N peut représenter une somme conséquente, mal anticipée.

Annexe I

Afin de répondre à la difficulté générée par l'absence de taux d'imposition historique pour les primo-contribuables (qui peuvent être tant des jeunes entrant sur le marché du travail que des impatriés), la DGFIP a mis en œuvre un dispositif interne de « forçage » du taux¹¹⁵ :

- ◆ les individus inconnus de l'administration fiscale pourront s'adresser à celle-ci pour se voir attribuer un numéro fiscal (SPI) ;
- ◆ à l'aide de ce numéro fiscal, ces individus pourront créer leur espace particulier, sur impots.gouv.fr ;
- ◆ **sur présentation, par le contribuable, de justificatifs des revenus et de la situation de famille, les services de l'administration fiscale calculeront un taux personnalisé ad hoc.** Le contribuable aura la faculté d'opter pour l'individualisation des taux ou pour le recours volontaire au taux neutre. Le taux personnalisé sera ensuite transmis aux collecteurs concernés et permettra d'éviter l'application du taux neutre ;
- ◆ l'individu pourra accéder à la partie consultation de GestPAS pour suivre l'historique des RAS effectuées par ses collecteurs.

Cette procédure de forçage du taux permettra de traiter la situation spécifique des primo-contribuables, qui ne disposent pas d'un taux personnalisé. **Les individus intéressés devront s'adresser à leur SIP ou contacter le numéro d'assistance du PAS**¹¹⁶. Au regard du nombre annuel de primo-contribuables (un peu plus de 100 000 auraient un taux de prélèvement non nul, cf. encadré 12) et du nombre d'utilisateurs accueillis annuellement par les SIP (14,4 millions en 2016¹¹⁷), la capacité d'absorption de cette nouvelle procédure par les services de l'administration fiscale semble raisonnable.

3.1.2.2. Les ménages expatriés avant l'instauration du PAS et faisant le choix de revenir en France après sa mise en œuvre ne bénéficieront pas du CIMR mais l'instauration du PAS sera, à l'avenir, bénéfique aux ménages en mobilité internationale

De façon analogue aux individus qui ne sont pas encore imposables à la date de la réforme, les ménages français non-résidents lors de l'année de transition ne bénéficieront pas des dispositions du CIMR, en l'absence de revenus courants imposables en France.

Or, l'année de leur expatriation, ces ménages avaient pu être « doublement imposés »¹¹⁸ :

- ◆ en France, au titre des revenus perçus l'année précédant leur expatriation¹¹⁹ ;
- ◆ dans leur pays d'accueil, au titre des revenus perçus dès leur expatriation (sauf cas particulier des pays qui, comme la France, n'ont pas adopté le prélèvement à la source).

Avec la mise en œuvre du PAS, **ces ménages expatriés revenant en France ne bénéficieront donc pas d'une année « blanche »** (absence de paiement d'un impôt sur le revenu) **malgré le fait d'avoir auparavant, potentiellement, subi une année « noire »** (paiement d'un « double » impôt sur le revenu).

¹¹⁵ Source : note DGFIP, mai 2017.

¹¹⁶ Cf. annexe IV.

¹¹⁷ Source : cahier statistique 2016 de la DGFIP.

¹¹⁸ Cette « double imposition » est en réalité un « double prélèvement », sur deux revenus distincts effectivement perçus, mais dont la sortie en trésorerie intervient au même moment pour le contribuable.

¹¹⁹ Il convient toutefois de noter que, en cas de départ intervenu en début d'année, l'IR dû au titre de ces revenus serait relativement faible, du fait du caractère progressif du barème.

Pour autant, plusieurs arguments nuancent cette réalité :

- ◆ l'instauration du PAS ne constitue qu'une anticipation du paiement de l'IR et **ne génère pas, pour ces ménages, une augmentation nominale du montant d'IR payé au cours de leur vie** ;
- ◆ pour l'avenir, l'instauration du PAS **facilitera grandement la gestion de trésorerie pour les ménages en situation de mobilité internationale** (cf. partie 1.1.1 *supra*), avec la suppression des concepts d'année « blanche » et d'année « noire » (sauf avec les rares pays qui n'ont pas adopté le prélèvement à la source).

3.1.2.3. Les contribuables partant à la retraite bénéficieront immédiatement d'une diminution de leur IR

Dans la situation actuelle, un contribuable partant à la retraite au cours de l'année N est redevable en année N de l'IR portant sur l'année N-1 durant laquelle il était actif et doit attendre l'année N+1 pour bénéficier de la baisse d'IR résultant de la diminution de son revenu entre N-1 et N.

Avec la mise en œuvre du PAS, un contribuable partant à la retraite au cours de l'année N et subissant une diminution de son revenu bénéficiera immédiatement d'une baisse du montant de PAS prélevé, à hauteur de la baisse de revenus (avant le cas échéant de bénéficier en outre d'une restitution au solde, à l'été N+1). Ainsi, **la diminution du revenu disponible (après paiement de l'IR) du contribuable, telle qu'elle résulte du départ à la retraite, sera bien moindre que dans la situation actuelle.**

L'ensemble des actifs actuels et des futurs contribuables bénéficieront, lors de leur passage à la retraite, du caractère plus favorable du PAS, par rapport aux modalités actuelles de recouvrement de l'IR. Par ailleurs, les contribuables actuels partant prochainement à la retraite auront en outre bénéficié pleinement du CIMR, lequel aura été calculé sur la base de leurs revenus d'activité.

3.1.2.4. Les héritiers n'auront plus à payer d'IR (ou alors à la marge) après le décès d'un contribuable

Dans la situation actuelle, un contribuable décédé au cours de l'année N laisse à ses héritiers une dette fiscale à double titre :

- ◆ en cas de décès en début d'année, l'IR dû au titre des revenus de l'année N-1 n'est pas encore intégralement payé et doit être soldé par les héritiers ;
- ◆ à l'été N+1, l'IR dû au titre des revenus de l'année N perçus par le contribuable décédé doit être soldé par les héritiers ; cet IR peut toutefois s'avérer nul (en particulier en cas de décès en début d'année, le revenu imposable perçu en année N étant alors relativement faible).

Avec l'instauration du PAS, le contribuable aura effectué, jusqu'à son décès, des versements au titre du PAS (RAS et le cas échéant acomptes contemporains). Par conséquent, les héritiers ne seront redevables ou bénéficiaires que des soldes d'IR :

- ◆ en cas de décès en début d'année, le solde de l'IR portant sur les revenus de l'année N-1 n'aura pas été payé par le contribuable ou bien ne lui aura pas été restitué. Par conséquent, les héritiers seront redevables du solde (s'il est débiteur) ou bénéficiaires (si le solde est créateur) ;

Annexe I

- ◆ à l'été N+1, les héritiers seront redevables ou bénéficiaires du solde d'IR correspondant aux revenus de l'année N. En pratique, un solde devrait être souvent restitué aux héritiers (les revenus n'ayant été perçus que sur une partie de l'année N, le taux d'imposition du contribuable décédé est susceptible d'avoir diminué entre les années N-1 et N).

Ainsi, **l'instauration du PAS conduit à diminuer significativement le montant des dettes fiscales dont sont redevables les héritiers**. Ces derniers bénéficieront d'une meilleure visibilité sur le montant de la succession.

Par ailleurs, dans le cas du décès d'un membre d'un couple, le taux de prélèvement et les acomptes contemporains seront ajustés de façon contemporaine afin de prendre en compte la diminution de l'IR dû (cf. partie 2.3.2). Le conjoint veuf verra alors une diminution rapide de son PAS.

3.2. L'instauration du prélèvement à la source modifiera le rythme infra-annuel de paiement de l'IR

À un niveau infra-annuel, le PAS a plusieurs effets sur le rythme de paiement de l'IR des contribuables :

- ◆ un **lissage des versements sur douze mois**, à la place des versements à échéance, par tiers provisionnels ou des dix acomptes mensuels (partie 3.2.1) ;
- ◆ un ajustement automatique aux évolutions de l'assiette, mais sans ajustement contemporain du taux, ce qui explique le **maintien d'une régularisation l'année suivante** (partie 3.2.2) ;
- ◆ la **conservation du décalage d'un an des crédits et réductions d'impôt** (partie 3.3).

3.2.1. En raison de son étalement sur douze mois, le PAS sera plus favorable en termes de trésorerie, pour le contribuable, que les modalités de paiement actuelles de l'IR

Les modalités actuelles de recouvrement de l'IR relatif aux revenus de l'année N sont les suivantes :

- ◆ pour les contribuables faiblement imposés l'année précédente (jusqu'à 347 € en 2016), possibilité de **payer au solde**, soit en septembre de l'année N+1¹²⁰ ;
- ◆ lorsque l'IR dû excède le seuil de prélèvement à l'échéance, le contribuable peut **recourir au choix à deux modalités de recouvrement**¹²¹ :
 - le paiement de **tiers provisionnels**, aux 15 février et 15 mai puis du solde au 15 septembre de l'année N+1. Aux mois de février et mai, le tiers provisionnel est égal à un tiers de l'IR payé l'année précédente, tandis que le versement du mois de septembre correspond au solde de l'IR (soit le dernier tiers dans l'hypothèse où le montant d'IR n'a pas évolué entre les revenus des années N-1 et N)¹²² ;

¹²⁰ Pour l'IR portant sur les revenus de l'année 2014, 1,2 millions de contribuables ont payé à l'échéance.

¹²¹ Il convient de noter que, en moyenne, ces deux options sont relativement équivalentes en termes de trésorerie pour le contribuable. Par ailleurs, un contribuable dont l'IR dû est inférieur au seuil du prélèvement à l'échéance (moins de 347 €) peut également recourir à la mensualisation.

¹²² Pour l'IR portant sur les revenus de l'année 2014, 6,5 millions de contribuables ont payé leur IR par tiers provisionnels.

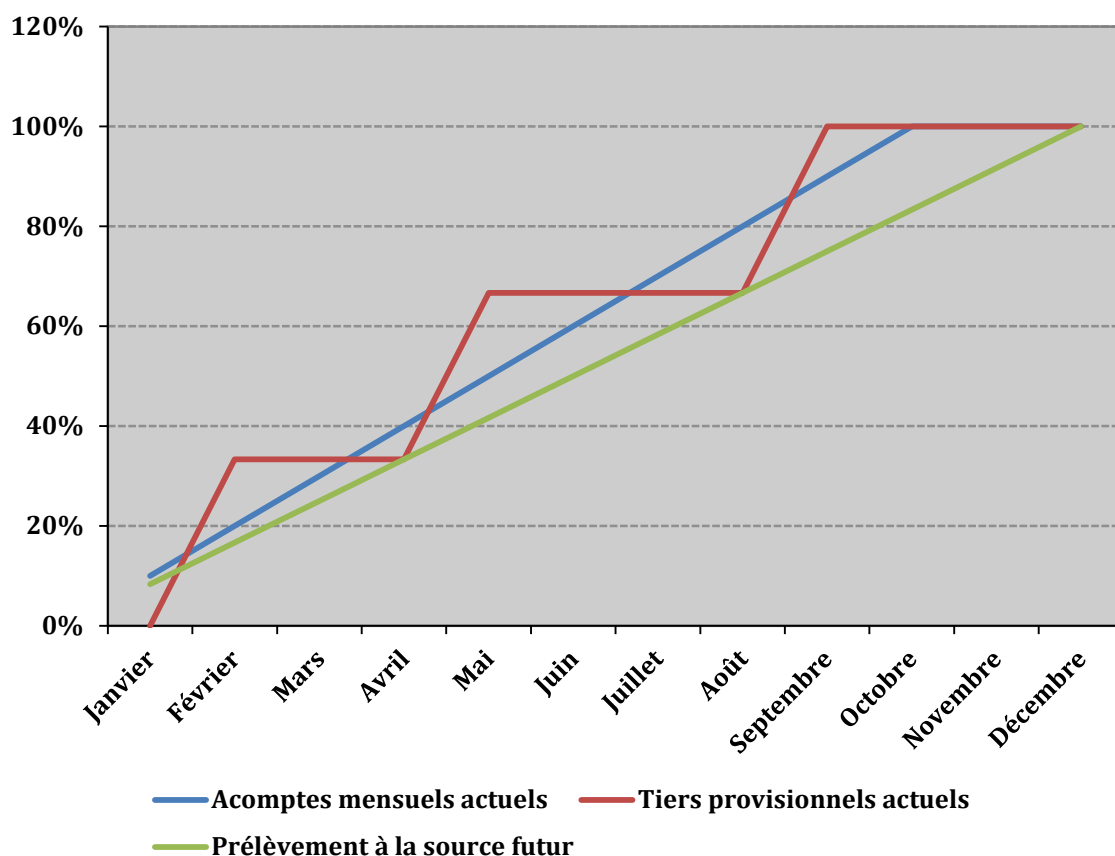
Annexe I

- le versement d'**acomptes mensuels**, de janvier à octobre de l'année N+1. Jusqu'à la réception de l'AI, l'acompte mensuel est égal à un dixième de l'IR payé l'année précédente. Le solde est régularisé à l'occasion du versement d'octobre et fait l'objet, le cas échéant, d'un étalement sur les mois de novembre et décembre. Dans l'hypothèse où le montant d'IR n'a pas évolué entre les revenus des années N-1 et N, l'acompte mensuel est égal à 10 % du montant d'IR dû et est versé uniquement entre janvier et octobre. **En 2016, 58,9 % des contribuables imposés recourent à la mensualisation**¹²³. Par ailleurs, le test usagers réalisé dans le cadre de la mission a permis d'illustrer le fait que les contribuables ayant déjà recours à la mensualisation démontrent une meilleure appropriation de la réforme du PAS.

Avec l'instauration du PAS, le paiement de l'IR sera effectué tout au long de l'année (le taux de prélèvement et les acomptes contemporains étant réajustés au mois de septembre). Dans l'hypothèse où le montant d'IR n'a pas évolué entre les revenus des années N-1 et N, le montant de PAS versé chaque mois correspondra donc à un douzième de l'IR dû.

Par conséquent, **dans le cas où les revenus et le taux d'imposition du contribuable sont stables, le mode de recouvrement du PAS est plus favorable en termes de trésorerie que les modalités existant actuellement** (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Chronique de paiement de l'IR (supposé stable) au cours de l'année, selon le mode de recouvrement



Source : Mission. Lecture : au mois de mai, 67 % de l'IR aura été payé en cas de recours aux tiers provisionnels contre respectivement 50 % avec les acomptes mensuels et 42 % avec le PAS.

¹²³ Pour l'IR portant sur les revenus de l'année 2014, 10,0 millions de contribuables ont payé leur IR par acomptes mensuels.

3.2.2. En cas d'augmentation du revenu imposable, l'« effet taux » dans l'augmentation de l'IR peut s'avérer significatif et nécessiter une régularisation non marginale au solde

Le caractère progressif de l'IR nécessite de connaître l'intégralité des revenus perçus en année N pour déterminer le taux d'imposition applicable à ces revenus. Par conséquent, dans le cadre de la RAS, il ne peut être envisagé de fixer un taux de prélèvement contemporain¹²⁴ (cf. partie 1.1.4 *supra*). **Le taux de prélèvement est nécessairement historique** (basé sur les revenus de l'année N-2 pour les huit premiers mois de l'année puis sur les revenus de l'année N-1 pour les quatre derniers mois). Il peut ainsi être considéré que la RAS permet de prendre en compte de façon contemporaine l'« effet assiette » résultant de l'augmentation de l'assiette imposable mais ne permet pas, sauf modulation (cf. partie 2.4 *supra*), de prendre en compte de façon contemporaine l'« effet taux ».

Par conséquent, à l'été N+1, après le calcul définitif de l'IR dû au titre des revenus de l'année N, **le solde permet de corriger, notamment, l'application d'un taux historique à la place du véritable taux d'imposition** applicable aux revenus de l'année N¹²⁵.

L'augmentation de l'impôt résultant d'une augmentation de revenus entre les années N et N+1 peut se décomposer en le produit de deux termes¹²⁶ :

- ◆ **l'effet assiette**, défini comme l'augmentation de l'assiette imposable entre N et N+1 ;
- ◆ **l'effet taux**, défini comme l'augmentation du taux d'imposition entre N et N+1.

Le caractère progressif de l'IR entraîne une évolution sensible du taux d'imposition en fonction du revenu imposable. Ainsi, **en cas d'augmentation significative des revenus, l'effet taux peut s'avérer, dans certaines situations minoritaires, supérieur à l'effet assiette. Dans le cas général, l'effet assiette reste néanmoins supérieur à l'effet taux** (cf. illustration dans l'encadré 14 pour une hausse de 20 % du revenu imposable, sachant que des constats similaires auraient pu être formulés en retenant une autre hypothèse d'évolution du revenu). La forte variabilité de l'effet taux résulte des différences de taux d'imposition entre les différentes tranches du barème. **Les revenus pour lesquels l'effet taux est le plus sensible sont situés à proximité des seuils des tranches d'imposition.**

En tout état de cause, les tranches du barème de l'IR sont indexées annuellement, généralement en fonction de l'inflation. Par conséquent, **lorsque l'assiette évolue comme l'inflation, le taux d'imposition n'évolue pas et l'effet taux est nul.**

¹²⁴ Une actualisation mensuelle du taux de prélèvement sur la base des revenus perçus au cours des douze derniers mois ou d'un redressement effectué sur les revenus perçus au cours du dernier mois aurait pu être envisagée mais aurait engendré :

- (i) une forte complexité technique,
- (ii) un manque total de lisibilité pour le contribuable,
- (iii) le maintien d'une régularisation au solde (quoique potentiellement réduite), après re-calculation de l'IR en année N+1.

¹²⁵ La régularisation au solde permet également de prendre en compte les réductions et crédits d'impôt versés au contribuable.

¹²⁶ $IR_{N+1} / IR_N = (Assiette_{N+1} / Assiette_N) \times (Taux_{N+1} / Taux_N)$

Encadré 14 : Exemple d'un contribuable connaissant une augmentation de ses revenus – effet sur son taux d'imposition sur le revenu

Les conséquences d'une **augmentation de 20 % du revenu imposable** entre les années N et N+1 ont été simulées pour différentes hypothèses de revenu imposable en année N*.

Par définition, dans cet exemple, l'effet assiette est égal à 20 %, indépendamment de l'hypothèse de revenu imposable en année N.

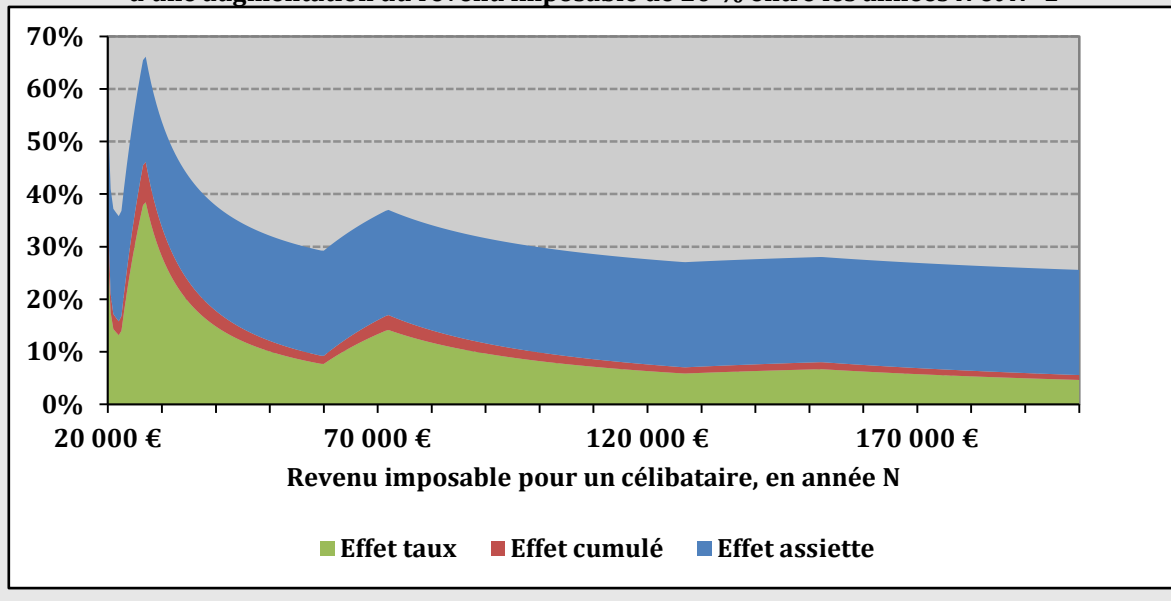
En revanche, **l'effet taux varie significativement en fonction du revenu imposable** en année N :**

- **pour un revenu imposable de 27 000 € pour un célibataire** en année N (et donc de 32 400 € en année N+1 après augmentation de 20 %), **l'effet taux est égal à 38,4 %**. Cela signifie que l'augmentation totale de l'IR entre les revenus des années N et N+1, qui s'élève à 66,1 %, s'explique, à hauteur de 20,0 % par l'effet assiette et à hauteur de 38,4 % par l'effet taux ($1,661 = 1,2 * 1,384$). **L'effet assiette n'explique, à lui seul, que 30 % de l'augmentation d'IR** (soit 20 % / 66,1 %) ;
- **pour un revenu imposable de 59 000 €** en année N (et donc de 70 800 € en année N+1 après augmentation de 20 %), **l'effet taux est égal à 7,8 %**. Cela signifie que l'augmentation totale de l'IR entre les revenus des années N et N+1, qui s'élève à 29,4 %, s'explique, à hauteur de 20,0 % par l'effet assiette et à hauteur de 7,8 % par l'effet taux ($1,294 = 1,2 * 1,078$). **L'effet assiette explique à lui seul 68 % de l'augmentation d'IR** (soit 20 % / 29,4 %).

La décomposition des effets taux et assiette dans l'augmentation d'IR résultant d'une augmentation du revenu imposable de 20 % peut se représenter graphiquement. Toutefois, pour en faciliter la lecture, la formule décomposant l'augmentation d'IR est passée sous forme additive. Ainsi :

- sous forme multiplicative : $IR_{N+1} / IR_N = (Assiette_{N+1} / Assiette_N) \times (Taux_{N+1} / Taux_N)$;
- sous forme additive : $\Delta_{IR} = \Delta_{Assiette} + \Delta_{Taux} + (\Delta_{Assiette} \times \Delta_{Taux})$ c'est-à-dire que l'augmentation d'IR (en pourcentage) est décomposée en la somme de trois termes : l'effet taux, l'effet assiette et un effet cumulé (qui est en fait le produit des deux premiers termes).

Graphique 12 : Décomposition des effets taux et assiette dans l'augmentation d'IR résultant d'une augmentation du revenu imposable de 20 % entre les années N et N+1



*Source : Mission. * Le revenu imposable correspond ici à l'assiette de l'IR, après prise en compte des abattements et charges déductibles (par exemple abattement de 10 % pour frais professionnels). L'hypothèse d'un revenu inférieur à 20 000 € n'a pas été testée, en raison d'un trop faible montant d'IR en année N (ne permettant pas de tirer des conclusions sur les pourcentages d'évolution du montant d'IR). ** Les effets taux ainsi calculés sont légèrement surestimés dans la mesure où l'évolution du barème de l'IR entre les années N et N-1 prend en compte un facteur d'inflation.*

En raison du caractère non marginal de l'effet taux, et sauf modulation effectuée à la demande du contribuable, **une régularisation significative peut être appliquée lors du solde, malgré l'ajustement contemporain de l'assiette de prélèvement pour le calcul de la RAS.**

3.2.3. L'étalement du PAS sur douze mois, ainsi que la subsistance d'une régularisation du solde à l'été N+1, militent pour encourager les contribuables à mensualiser le paiement de leurs impôts locaux et de la contribution à l'audiovisuel public

Malgré l'instauration du PAS, le dépôt d'une déclaration au printemps N+1 sera maintenu afin de permettre la régularisation du solde de l'impôt à l'été N+1 :

- ◆ lorsque le solde est négatif, le contribuable bénéficiera d'une restitution directe sur son compte bancaire ;
- ◆ lorsque le solde est positif et inférieur à 300 €, il sera payé en une seule fois après établissement de l'AI, soit généralement au mois de septembre. Le solde sera prélevé sur le compte bancaire du contribuable, sauf option du contribuable pour un autre mode de paiement ;
- ◆ lorsque le solde est positif et supérieur à 300 €, il sera payé par quarts de septembre à décembre¹²⁷, par prélèvement direct sur le compte bancaire du contribuable (sans option possible pour un autre mode de paiement).

Il convient de souligner que **l'obligation de paiement dématérialisé à partir d'un certain montant, source d'économies pour l'administration fiscale, existe d'ores et déjà, et n'est pas imputable au PAS :**

- ◆ depuis 2014, le paiement en numéraire n'est possible que dans la limite de 300 €¹²⁸ ;
- ◆ depuis 2016, le paiement par prélèvement ou en ligne est obligatoire à partir d'un certain seuil (respectivement 10 000 €, 2 000 €, 1 000 € et 300 € de 2016 à 2019)¹²⁹.

Le recours généralisé des contribuables connaissant une augmentation de leurs revenus au dispositif de modulation à la hausse paraît peu réaliste, malgré les efforts de communication et d'information prévus dans le cadre de la réforme¹³⁰. En effet :

- ◆ la modulation à la hausse **repose sur l'initiative propre du contribuable** et ne peut *a priori* pas être suggérée par l'administration fiscale ;
- ◆ elle nécessite de procéder à l'estimation de ses revenus de l'année en cours, ce qui **peut poser des difficultés pratiques** pour le contribuable (cf. partie 2.4 ci-dessus, qui revient déjà sur les difficultés d'estimation d'une baisse de revenus) ;
- ◆ elle **implique implicitement un choix « défavorable » en matière de gestion de trésorerie pour le contribuable**, dans le sens où ce dernier pourrait placer les sommes correspondantes sur un placement sans risque avant de régulariser le paiement de son IR en N+1.

¹²⁷ Plus précisément, le solde sera recouvré par prélèvements mensuels d'égal montant à partir du deuxième mois qui suit la mise en recouvrement du rôle, le dernier prélèvement intervenant en décembre. Si la mise en recouvrement du rôle n'intervient pas en juillet mais en août, les prélèvements seront effectués d'octobre à décembre. Cf. page 181 de l'EP du PLF 2017.

¹²⁸ Cf. article 1680 du CGI.

¹²⁹ Cf. article 1681 *sexies* du CGI.

¹³⁰ Cf. page 189 de l'EP du PLF 2017.

Annexe I

Par conséquent, de nombreux **contribuables connaissant une augmentation de leurs revenus entre les années N-1 et N** pourraient se voir confrontés à un solde de montant important à régulariser en année N+1. Pour ces contribuables qui ne recourent pas à la modulation à la hausse de leur taux, **les quatre derniers mois de l'année N+1 seront marqués par :**

- ◆ **le paiement du solde dû au titre de l'IR portant sur les revenus de l'année N** (en l'absence de modulation à la hausse, le taux de RAS appliqué au cours de l'année N aura été sous-estimé) ;
- ◆ **la continuité des prélèvements de RAS sur les revenus courants** (le taux de prélèvement appliqué étant calculé à partir des revenus de l'année N, soit en augmentation par rapport au taux appliqué sur les huit premiers mois de l'année N+1) ;
- ◆ le cas échéant, **le paiement des impôts locaux et assimilés** (taxe d'habitation, taxe foncière, contribution à l'audiovisuel public), si le contribuable n'est pas mensualisé¹³¹.

Par conséquent, **le montant total d'impôts à payer en fin d'année peut s'avérer significatif pour un contribuable connaissant une augmentation de ses revenus** (cf. encadré 15).

Encadré 15 : Exemple d'un contribuable connaissant une augmentation de ses revenus – effet sur les impôts dus l'année suivante

Soit un contribuable célibataire ayant déclaré au titre des années N-2 et N-1 des revenus salariaux pour un montant annuel imposable de 36 000 €, soit 3 000 € par mois. L'impôt sur le revenu dû par le foyer au titre des années N-2 et N-1 est supposé constant, égal à 4 075 €.

Au 1^{er} janvier de l'année N, le contribuable voit sa rémunération augmenter de 50 %. Ainsi, au cours de l'année N, il perçoit des revenus salariaux pour un montant annuel imposable de 54 000 €, soit 4 500 € par mois.

Lors de l'année N, le taux de prélèvement à la source du contribuable, calculé par l'administration fiscale, sera de 11,3 % ($4\,075 / 36\,000$). Au cours de l'année N, les prélèvements à la source mensuels sur les revenus salariaux seront de 509 € ($11,3\% * 4\,500$), soit un montant de prélèvement à la source annuel de 6 108 €.

En septembre de l'année N+1, le contribuable aura déclaré au titre de l'année N des revenus salariaux pour un montant annuel imposable de 54 000 €. L'impôt sur le revenu dû au titre de l'année N sera de 8 935 €. Par conséquent, le contribuable devra acquitter un montant d'impôt complémentaire égal à 2 827 € ($8\,935 - 6\,108$), par prélèvements mensuels d'un montant de 707 € ($2\,827 / 4$) chacun, de septembre à décembre de l'année N+1.

Les revenus perçus par le contribuable lors de l'année N+1 sont identiques à ceux perçus lors de l'année N. Lors de l'année N+1, le taux de prélèvement à la source du contribuable sera de :

- 11,3 % ($4\,075 / 36\,000$) entre janvier et août ;
- 16,5 % ($8\,935 / 54\,000$) entre septembre et décembre.

Ainsi, entre septembre et décembre de l'année N+1, les prélèvements à la source mensuels sur les revenus salariaux seront de 743 € ($16,5\% * 4\,500$).

Au total, sur chacun de ces quatre mois, le contribuable acquittera au titre de son IR total (tant sur les revenus de l'année N que N+1) la somme de 1 450 € ($743 + 707$), soit 32,2 % de son salaire mensuel (4 500 €).

Si l'on fait l'hypothèse que le contribuable est, par ailleurs, redevable d'impôts locaux et assimilés (taxe d'habitation, taxe foncière et contribution à l'audiovisuel public) d'un montant total de 1 700 €, et que leur paiement n'est pas mensualisé, alors le montant total d'impôt à payer au cours des mois de septembre à décembre est de 7 500 €, soit 41,7 % du salaire perçu sur la même période.

Source : Mission, d'après l'EP du PLF 2017 (page 189).

¹³¹ Pour les contribuables non mensualisés, les dates limites de paiement sont fixées à mi-octobre pour la taxe foncière et à mi-novembre pour la taxe d'habitation et la contribution à l'audiovisuel public.

Annexe I

Ainsi, bien que le PAS améliore significativement la contemporanéité du paiement de l'IR et permette, dans le cas général, de limiter l'ampleur des régularisations à effectuer par le contribuable au titre de son IR, il se caractérise par :

- ◆ **des prélèvements effectués sur douze mois**, et notamment par des prélèvements aux mois de novembre et décembre, contrairement à la situation de la plupart des contribuables actuellement mensualisés (qui connaissent des prélèvements sur dix mois) ;
- ◆ **le maintien d'un solde à régulariser** pour les ménages connaissant une augmentation de leurs revenus. Ce solde est, dans le cas général, moindre que celui qui serait exigé selon les modalités de recouvrement actuelles mais **pourrait être mal anticipé par le contribuable** (le recours généralisé au dispositif de modulation à la hausse pouvant difficilement être envisagé).

Par conséquent, afin de limiter le montant d'impôt à payer en fin d'année, pour ce type de contribuable, **la mensualisation du paiement des impôts locaux et assimilés (taxe d'habitation, taxe foncière, contribution à l'audiovisuel public) pourrait être encouragée**. En effet, la proportion de contribuables ayant opté pour la mensualisation n'est que d'un tiers environ et n'augmente que légèrement d'année en année (cf. tableau 7). Elle pourrait ainsi être proposée par défaut aux contribuables, à partir d'un certain montant, (l'option de recourir au paiement à l'échéance étant maintenue).

Tableau 7 : Proportion de contribuables ayant opté pour la mensualisation

Impôt	2014	2015	2016
Impôt sur le revenu	56,5 %	58,2 %	58,9 %
Taxe d'habitation	34,6 %	34,6 %	36,2 %
Taxes foncières	29,1 %	29,7 %	30,4 %

Source : Cahier statistique de la DGFIP 2016.

3.3. Bien que les crédits et réductions d'impôt ne soient pas rendus contemporains, des dispositions spécifiques viseront les crédits et réductions d'impôt récurrents

3.3.1. L'absence de prise en compte des crédits et réductions d'impôt récurrents dans le taux de prélèvement se justifie par des raisons budgétaires et de lisibilité

3.3.1.1. L'intégration des crédits et réductions d'impôt dans le taux de prélèvement aurait conduit lors de la première année de déploiement du PAS à un surcoût de l'ordre de 10 Mds€

Le taux de prélèvement applicable aux RAS est égal au rapport des deux termes suivants :

- ◆ **montant d'IR afférent aux revenus perçus lors de l'année N-2** (respectivement N-1) qui sont soumis aux nouvelles modalités du PAS :
 - ce montant d'IR résulte de l'application du barème progressif aux revenus de source française et étrangère entrant dans le champ du PAS ;
 - il intègre les effets du quotient familial, de la décote, de la réduction d'impôt de 20 % pour les ménages modestes¹³², de la réfaction appliquée dans les

¹³² Cf. partie 1.1.5 pour des précisions sur le calcul de l'IR pour les ménages modestes.

Annexe I

départements d'outre-mer et du crédit d'impôt conventionnel imputable correspondant à l'IR acquitté dans un État tiers en vertu d'un droit d'imposition conventionnel partagé ;

- en revanche, **il n'intègre pas les réductions et crédits d'impôt** (hors réduction d'impôt de 20 % pour les ménages modestes et CI conventionnel mentionnés *supra*) ;
- ♦ **montant des revenus déclarés au titre de l'année N-2** (respectivement N-1) qui sont soumis aux nouvelles modalités du PAS, **hors déficits, abattements et charges déductibles du revenu global.**

Cette formule de calcul du taux de prélèvement applicable aux RAS a deux conséquences :

- ♦ les dispositifs d'abattement, de déficits et de charges déductibles sont pris en compte dans le taux de prélèvement (leur effet est pris en compte dans le montant d'IR au numérateur, sans conséquence sur le montant des revenus retenu au dénominateur). Ainsi, **le bénéfice en année N, par le contribuable, d'un dispositif dérogatoire réduisant son assiette imposable (par exemple le versement sur un plan d'épargne-retraite) sera intégré dans le taux de prélèvement applicable fin N+1 et début N+2 ;**
- ♦ en revanche, les crédits d'impôt (CI) et réductions d'impôt (RI) ne sont pas pris en compte dans le taux de prélèvement (ils sont absents du numérateur et sont sans effet sur le dénominateur). Ainsi, **le bénéfice par le contribuable d'un CI ou d'une RI en année N ne sera pas intégré dans le taux de prélèvement applicable fin N+1 et début N+2. Le CI ou la RI sera octroyé à l'occasion de la régularisation du solde de l'IR.**

La non-intégration des RI et CI dans le taux de prélèvement est justifiée, dans l'EP du PLF 2017, principalement par des raisons budgétaires. En effet, l'intégration des RI et CI dans le taux de prélèvement aurait conduit, lors de la première année de mise en œuvre du PAS, à un « double coût » résultant :

- ♦ du paiement à l'été 2019, au titre de l'IR sur les revenus de l'année de transition (2018), des CI et RI acquis en 2018. Le non-versement de ces CI et RI au titre de l'année de transition aurait posé des difficultés :
 - d'ordre juridique, le contribuable pouvant s'attendre légitimement au bénéfice de ces CI et RI ;
 - d'ordre économique, la suppression des CI et RI au titre de l'année de transition entraînant une perte d'incitation pour le contribuable à réaliser certaines dépenses dans les secteurs économiques ciblés par ces dispositifs fiscaux ;
- ♦ de la perte de prélèvement au titre du PAS, tout au long de l'année 2019, résultant de la prise en compte, dans le taux de prélèvement appliqué, des CI et RI acquis lors de l'année de transition ou lors de l'année précédente.

Selon l'EP du PLF 2017, **l'intégration des CI et RI dans le taux de prélèvement aurait généré un surcoût de 10,6 Mds€ lors de la première année de déploiement** (l'effet étant neutre lors des années suivantes, la baisse des montants prélevés au titre du PAS étant compensée par la baisse des soldes à restituer aux contribuables).

3.3.1.2. Les crédits et réductions d'impôt ne présentent pas tous la même nature, certains ayant un caractère ponctuel ne justifiant pas une intégration dans le taux de prélèvement

Dans le cadre du PLF 2017, 42 crédits et réductions d'impôt sur le revenu ont été recensés, pour un montant global d'environ 11,3 Mds€¹³³.

La mission propose, dans le tableau 8 ci-dessous, de catégoriser ces différents RI et CI en fonction de leurs caractéristiques¹³⁴ :

- ◆ **les seuls RI et CI associés à une dépense présentant un caractère récurrent et régulier tout au long de l'année tout en ayant un effet bénéfique sur l'emploi sont les CI relatifs à l'emploi d'un salarié à domicile (crédit d'impôt service à la personne, CI-SAP) et aux frais de garde des enfants de moins de six ans. Ils représentent un montant annuel total de 5,9 Mds€** (en prenant en compte le coût de 1,1 Md€ résultant de la généralisation du CI-SAP). Ces CI présentent un taux de récurrence (défini, par convention, comme la part des contribuables bénéficiaires en 2013 qui en ont également bénéficié en 2014 et 2015) compris entre 58 % et 59 % ;
- ◆ les autres RI et CI associés à une dépense présentant un caractère récurrent représentent un montant total, en 2017, de 2,2 Mds€. Le taux de récurrence de ces RI et CI est compris entre 49 % et 69 % ;
- ◆ les RI et CI associés à un investissement et présentant un caractère pluriannuel représentent un montant total, en 2017, de 2,5 Mds€ ;
- ◆ les RI et CI associés à une dépense ponctuelle représentent un montant total, en 2017, de 1,7 Md€. Le taux de récurrence de ces RI et CI est compris entre 1 % et 5 %.

¹³³ Source : évaluation des voies et moyens, tome II, du PLF 2017.

¹³⁴ À l'exception des RI et CI dont le montant unitaire est marginal et dont le montant total, estimé pour 2017, ne représente que 74 M€ (soit 0,6 % du montant total des RI et CI).

Annexe I

Tableau 8 : Catégorisation des crédits et réductions d'impôt* et montant prévu pour 2017

Catégorie	Dépenses fiscales	Taux de récurrence**	Chiffrage pour 2017 (en M€)
CI associés à une dépense présentant un caractère récurrent et régulier tout au long de l'année et ayant un effet bénéfique sur l'emploi	CI emploi d'un salarié à domicile	58 %	3 520***
	CI frais de garde des enfants de moins de 6 ans	59 %	1 235
Autres RI/CI associés à une dépense présentant un caractère récurrent	RI frais de scolarité dans le secondaire et le supérieur	49 %	355
	RI frais de dépendance et d'hébergement des personnes âgées	55 %	300
	RI dons	61 %	1 400
	CI cotisations à des organisations syndicales	69 %	156
RI/CI associés à un investissement et présentant un caractère pluriannuel	RI en faveur de l'investissement (Scellier, Pinel, investissement productif DOM, investissement locatif DOM, Malraux, location meublée non professionnelle, fonds d'investissement spécifiques)	-	2 352
	CI intérêts d'emprunt pour la résidence principale (dispositif en cours d'extinction)	-	200
CI présentant un caractère ponctuel	CI transition énergétique	1 %	1 670
	CI dépenses d'équipement pour les personnes âgées ou handicapées	5 %	48
Indéterminé	Autres RI et CI	-	74
Total des RI et CI		-	11 310

*Source : Mission, à partir de l'évaluation des voies et moyens, tome II, du PLF 2017 et des statistiques issues de la DGFIP. * Hors réduction d'impôt de 20 % pour les ménages modestes, laquelle est intégrée dans le calcul du taux de prélèvement. ** Le taux de récurrence est défini comme la part des contribuables bénéficiaires de la RI ou du CI en 2013 qui en ont également bénéficié à la fois en 2014 et 2015. *** Ce montant correspond au chiffrage combiné de la RI et du CI existant pour les dépenses effectuées jusqu'au 31 décembre 2016. À compter du 1^{er} janvier 2017, ces dépenses ouvrent droit à un CI pour l'ensemble des contribuables. Cette universalisation du CI devrait se traduire, en 2018, par un surcoût de 1,1 Md€ (source : évaluation préalable de l'article 47 du PLF 2017).*

Or l'intégration dans le taux de prélèvement de CI et de RI ayant un caractère non récurrent aurait conduit à des mouvements de régularisation peu lisibles¹³⁵ et potentiellement significatifs. À titre d'exemple :

- ◆ si un contribuable réalise des travaux en faveur de la transition énergétique en 2018 et voit le CI correspondant intégré dans son taux de prélèvement applicable entre

¹³⁵ On peut également supposer que le manque de lisibilité qui résulterait de l'intégration des RI et CI dans le taux de prélèvement, en lieu et place du dispositif de restitution au solde actuellement prévu, pourrait nuire à l'effet incitatif de certaines RI et CI. Une telle hypothèse doit toutefois être nuancée dans la mesure où la phase de déclaration et de régularisation de l'IR offre au contribuable une information claire sur le montant des CI et RI qu'il perçoit *in fine*, avec un solde qui re-liquide, en tout état de cause, l'ensemble de son IR.

Annexe I

septembre 2019 et août 2020, il versera alors en 2019 et 2020 un montant de PAS moindre que ce qu'il aurait été en l'absence de CI ;

- ♦ à l'occasion des soldes établis aux étés 2020 et 2021, le contribuable devra reverser à l'administration fiscale le « moins-prélevé » au titre du PAS des années 2019 et 2020. Ce « moins prélevé » serait, au total, égal au montant du CI si les revenus du contribuable sont constants (et supérieur en cas d'augmentation du revenu)¹³⁶ ;
- ♦ ainsi, le bénéfice d'un CI ponctuel acquis en 2018 aurait encore un effet négatif sur le solde à régulariser en 2021, ce qui pourrait être peu lisible pour le contribuable.

3.3.1.3. Par rapport à la situation actuelle, l'étalement du paiement de l'IR brut sur 12 mois au lieu de 10 compense de lui-même, pour la moitié des ménages, l'effet négatif du versement différé des RI et CI récurrents

Du point de vue du contribuable, l'instauration du PAS aura des conséquences variables sur le bénéfice des RI et CI (ci-après désignés conjointement sous le terme de RI-CI), en fonction de leur caractère occasionnel ou récurrent.

S'agissant des CI et RI occasionnels, la mise en œuvre du PAS n'engendrera aucun report de versement du CI ou de la RI, par rapport aux modalités actuelles de recouvrement de l'IR (sauf modulation à la baisse des acomptes mensuels par le contribuable). En outre, la mise en œuvre du PAS permettra de supprimer le phénomène de régularisation l'année suivant la perception d'un CI ou d'une RI occasionnel (cf. encadré 16). Il peut par ailleurs être rappelé que l'étalement du PAS sur 12 mois au lieu de 10 génère une amélioration de la situation de trésorerie du contribuable.

Encadré 16 : Modalités de perception des CI et RI occasionnels, selon les modalités actuelles de recouvrement de l'IR et après instauration du PAS

En application des règles actuellement en vigueur, lorsqu'un foyer engage une dépense éligible au début de l'année N, par exemple une dépense ouvrant droit au crédit d'impôt pour la transition énergétique, celle-ci est déclarée au printemps de l'année N+1, le crédit d'impôt correspondant conduisant à une diminution des mensualités, voire à un remboursement à partir de l'été de l'année N+1. Plus encore, les mensualités dues en début d'année N+2 intègrent automatiquement un montant équivalent au crédit d'impôt payé l'année précédente, i.e. le crédit d'impôt acquis au titre de l'année N quand bien même aucun crédit d'impôt similaire n'aurait été acquis par le contribuable au titre de dépenses réalisées lors de l'année N+1. En l'absence de modulation à la hausse par le contribuable (ce qui est très rare en pratique), ce sous prélèvement en début d'année N+2 conduira à une forte régularisation à la hausse en fin d'année, près de 3 ans après la dépense éligible au crédit d'impôt, cette hausse étant équivalente au montant du crédit d'impôt acquis au titre de l'année N, *in fine* non acquis au titre de l'année N+1. Cette forte régularisation est source d'incompréhension et susceptible de causer des difficultés de trésorerie pour le foyer.

Avec le prélèvement à la source, le crédit d'impôt acquis au titre de l'année N sera versé intégralement en une fois à l'été de l'année N+1, comme aujourd'hui. En revanche, le foyer n'aura plus à faire face à d'éventuelles difficultés de trésorerie en fin d'année N+2 comme cela peut être le cas aujourd'hui.

Source : EP du PLF 2017 (pages 257-258).

¹³⁶ Dans l'exemple du crédit d'impôt transition énergétique, ou encore de la réduction d'impôt Pinel, le montant peut régulièrement atteindre plusieurs milliers d'euros.

Annexe I

Pour un ménage percevant des CI et RI récurrents, la différence de flux de trésorerie entre la situation actuelle et la mise en œuvre du PAS, pour le contribuable, résulte de deux facteurs de sens opposé :

- ◆ de façon favorable, le PAS est payé par le contribuable sur douze mois, au lieu de dix mensualités selon les modalités actuelles de recouvrement de l'IR ;
- ◆ de façon défavorable, le CI ne sera versé qu'en septembre (avec un acompte de 30 % en février pour le CI-SAP et pour le CI garde d'enfants, cf. partie 3.3.2.2) tandis qu'il est pris en compte dans la mensualité dans la situation actuelle.

Par conséquent, **l'impact de la mise en œuvre du PAS sur la trésorerie du ménage dépend du montant du CI ou de la RI rapporté à l'IR**. Le ratio (RI-CI / IR brut) à partir duquel l'instauration du PAS présente un effet parfois négatif sur la trésorerie du contribuable est de 16,7 % (hors acompte de 30 % évoqué supra, cf. illustration à la partie 3.3.2.3). Au titre de l'IR portant sur les revenus de l'année 2015, **49 % des foyers imputant des crédits ou réductions d'impôt** ont imputé un montant de crédit ou de réduction d'impôt inférieur à 16,7 % de leur impôt et **peuvent être considérés comme bénéficiaires de la réforme, du point de vue de leur situation de trésorerie**.

Toutefois, au-delà de l'impact financier en trésorerie, les modalités de restitution des CI et RI récurrents prévues dans le cadre du PAS seront moins lissées que l'intégration dans l'acompte mensuel en vigueur actuellement. Le contribuable devra donc assurer un suivi plus attentif de sa trésorerie.

3.3.2. Deux dispositions permettront à certains contribuables d'anticiper le bénéfice de crédits et réductions d'impôt récurrents

3.3.2.1. *Les foyers fiscaux à revenus modestes et moyens et non imposables durant deux années consécutives ne se verront pas appliquer de PAS, disposition dérogatoire présentant un coût budgétaire proche de 1 Md€ en 2019*

En l'absence de disposition spécifique, la formule de calcul du taux de prélèvement de RAS aurait pu conduire, pour un contribuable percevant des RI ou CI et non imposable au titre de l'année N à :

- ◆ un taux de prélèvement strictement positif et, par conséquent, une retenue à la source effectuée sur les revenus du contribuable au cours de l'année N ;
- ◆ la restitution, lors du solde à l'été N+1, des RI ou CI dont le bénéfice est acquis au contribuable. La restitution compense alors le montant de RAS prélevé au cours de l'année N.

Ainsi, **pour un contribuable se trouvant durablement dans la situation de percevoir un CI ou une RI compensant intégralement son IR brut, la mise en œuvre du PAS aurait conduit à des mouvements de trésorerie** (décaissements mensuels entre janvier et décembre et encaissement annuel en septembre) alors que, selon les modalités actuelles, ce contribuable ne paierait aucune somme au titre de son IR et se verrait restituer, le cas échéant, le reliquat de son CI lors du solde. Ces contribuables auraient en outre eu le sentiment d'une entrée dans l'imposition du fait de la réforme.

Annexe I

Afin d'éviter la survenance de ce type de mouvements de trésorerie, la loi prévoit que **le taux de prélèvement au titre du PAS est nul lorsque les conditions cumulatives suivantes sont remplies**¹³⁷ :

- ◆ **l'IR dû au titre des revenus des deux dernières années d'imposition connues est nul (hors CIMR)**¹³⁸ ;
- ◆ **le montant du revenu fiscal de référence (RFR)**¹³⁹ **de la dernière année d'imposition connue est inférieur à 25 000 € par part de quotient familial.**

Cette disposition constitue une dérogation à la formule de calcul du taux de prélèvement (décrite à la partie 3.3.1.1). Elle entraîne :

- ◆ **pour les contribuables concernés** (environ 1,4 million de foyers fiscaux¹⁴⁰), **l'absence de mouvements de trésorerie infra-annuels de sens contraire** ;
- ◆ **pour l'État, un coût budgétaire en 2019, évalué par la DGFIP à 0,8 Md€, résultant du « double coût » des RI et CI pour les contribuables concernés** (restitution à l'été des RI et CI acquis en 2018 et moindre prélèvement de PAS tout au long de l'année 2019 du fait de la dérogation à la formule de calcul du taux de prélèvement) ;
- ◆ **pour les collecteurs, aucune conséquence**, le taux personnalisé étant calculé par l'administration fiscale. Les collecteurs n'auront aucune information quant à la nature ou aux modalités de calcul du taux personnalisé qui leur est transmis.

Par conséquent, cette disposition spécifique visant les contribuables non imposables et aux revenus modestes **permet de lever totalement la contrainte de trésorerie qui pouvait résulter de l'application du PAS pour ces ménages, tout en étant simple sur le plan opérationnel**. En revanche, elle ne permet pas de couvrir :

- ◆ les foyers fiscaux non imposables dont le RFR excède le plafond défini. Mais il peut être fait l'hypothèse que l'application du PAS pour ces ménages posent moins de difficultés de trésorerie, du fait de leurs revenus plus élevés ;
- ◆ les foyers fiscaux n'ayant pas connu deux années consécutives de non-imposition. Ainsi, un contribuable faiblement imposable ayant le droit pour la première fois, au titre de 2019, à un CI récurrent le rendant non imposable devra patienter jusqu'à septembre 2021 (après le constat de sa non-imposition au titre des revenus des années 2019 et 2020) pour se voir exonéré du paiement de PAS ;
- ◆ les foyers fiscaux qui bénéficient de CI ou RI mais qui restent néanmoins faiblement imposables. Pour ces contribuables, la disposition dérogatoire ne s'applique pas : le montant de RAS prélevé mensuellement ne prendra pas en compte le CI ou la RI, qui sera alors reversé au moment du solde de l'IR.

¹³⁷ II de l'article 204 H du CGI.

¹³⁸ La condition portant sur une double année d'imposition permet d'éliminer les cas de contribuables exceptionnellement non imposables en raison du bénéfice d'un CI ou d'une RI « ponctuel » (par exemple le CI transition énergétique).

¹³⁹ Le RFR est défini au 1° du IV de l'article 1417 du CGI. Son montant est différent du revenu net imposable (après déduction des charges et abattements) mais s'en rapproche.

¹⁴⁰ Cf. page 263 de l'EP du PLF 2017 (page 263).

3.3.2.2. L'acompte de 30 % sur le crédit d'impôt pour les services à la personne ou les frais de garde d'enfant permet au contribuable de bénéficiaire d'une avance de quelques mois sur le versement du crédit d'impôt, sans coût budgétaire pour l'État

Dans le cadre des discussions parlementaires portant sur l'article généralisant le crédit d'impôt pour les salariés à domicile¹⁴¹, un amendement a créé un nouvel article 1665 *bis* au CGI qui prévoit le **versement d'un acompte pour les contribuables bénéficiaire du CI garde d'enfant¹⁴² ou du CI salarié à domicile¹⁴³.**

Plus précisément, la disposition est la suivante :

- ◆ **au plus tard le 1^{er} mars de l'année N+1, les contribuables perçoivent un acompte sur le montant du CI potentiellement acquis en année N ;**
- ◆ **cet acompte est égal à 30 % du montant du CI acquis en année N-1** (le montant du CI acquis en année N n'est pas connu ; il ne le sera qu'après la déclaration du printemps de l'année N+1)¹⁴⁴ ;
- ◆ **à l'été N+1, lors de la régularisation de l'IR au titre de l'année N, le solde dont est redevable ou bénéficiaire le contribuable prend en compte l'acompte versé.**

Cette disposition engendrera, pour l'État, un retard d'encaissement de l'IR, entre les mois de février et de septembre de l'année N+1, correspondant au montant total des acomptes versés. **Cet effet défavorable sur la trésorerie de l'État sera infra-annuel mais n'aura aucune conséquence sur le solde budgétaire** (hors coût de financement éventuel).

Du point de vue du contribuable, le versement de cet acompte présente un **intérêt variable selon son profil¹⁴⁵** :

- ◆ **pour un contribuable bénéficiaire de façon récurrente du CI-SAP ou du CI garde d'enfants et connaissant des difficultés de trésorerie, la perception de l'acompte en février facilitera le paiement des dépenses correspondantes, sans qu'il soit besoin d'attendre le versement du solde à l'été ;**
- ◆ **pour un contribuable bénéficiaire de façon récurrente du CI-SAP ou du CI garde d'enfants et disposant d'une épargne suffisante, la perception de l'acompte constitue un gain implicite¹⁴⁶ mais n'apparaît pas déterminante en comparaison d'un versement intégral lors du solde de l'été ;**
- ◆ **pour un contribuable ne bénéficiaire plus de ces CI, le versement de l'acompte aura amplifié le phénomène de régularisation au solde.** En effet, le montant de l'acompte sera établi sur la base du montant de CI acquis l'année N-1. Par conséquent, si un contribuable percevait un CI-SAP ou un CI garde d'enfants en année N-1 mais ne le perçoit plus en année N, il bénéficiera d'un acompte en février N+1 qui devra être restitué à l'été.

De façon transversale, il peut être souligné que l'acompte de 30 % constitue un nouveau point de contact entre le contribuable et l'administration fiscale.

¹⁴¹ Article 82 de la LFI 2017.

¹⁴² Codifié à l'article 200 *quater* B du CGI.

¹⁴³ Codifié à l'article 199 *sexdecies* du CGI.

¹⁴⁴ Le montant de l'acompte est minoré pour les contribuables non imposables bénéficiaire par ailleurs de la disposition dérogatoire de calcul du taux de prélèvement. En outre, l'acompte n'est pas versé lorsqu'il est inférieur à 100 €.

¹⁴⁵ La mission ne dispose pas de données répartissant les bénéficiaires des CI-SAP selon leur profil.

¹⁴⁶ Assimilable à la rémunération qui serait tirée d'un placement sans risque du montant de l'acompte et d'une durée de six mois.

Annexe I

En outre, cet acompte versé en N+1 sur la base du CI-SAP ou du CI garde d'enfants de l'année N-1 a vocation à anticiper le CI-SAP ou du CI garde d'enfants de l'année N. **La lisibilité de ce dispositif pour l'ensemble des contribuables peut donc être questionnée.**

3.3.2.3. Ces deux mesures permettent de circonscrire le nombre de contribuables dont la situation de trésorerie sera dégradée avec l'instauration du PAS

Les impacts de la réforme du PAS sur la situation de trésorerie des contribuables bénéficiant de RI ou de CI peuvent être illustrées par un exemple simple (cf. encadré 17).

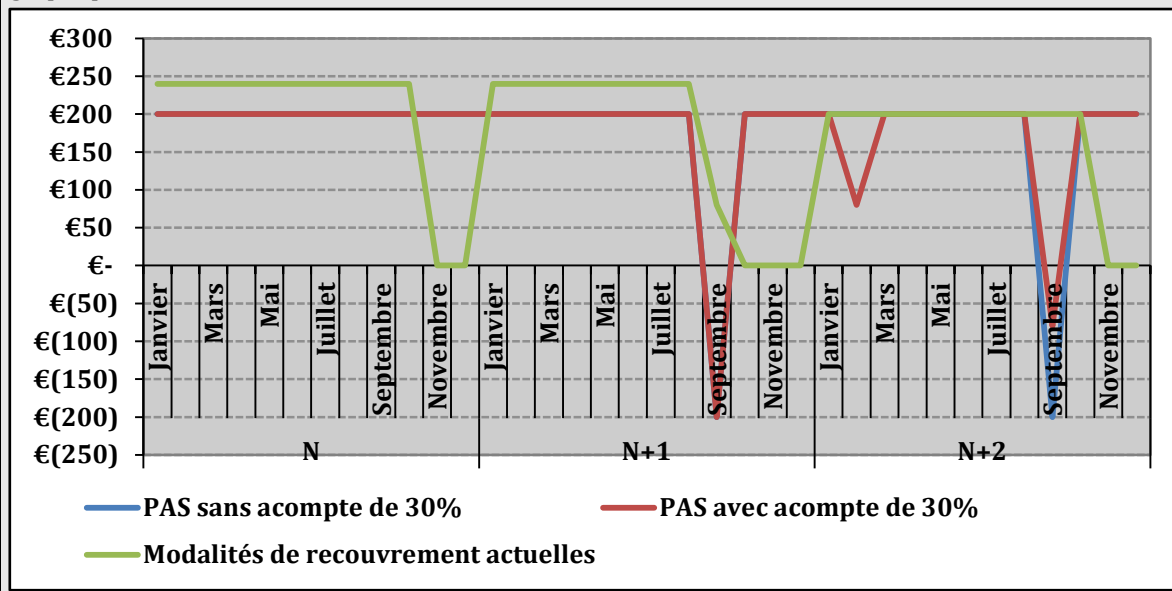
Encadré 17 : Illustration des modalités de perception d'un CI récurrent, selon les modalités actuelles de recouvrement de l'IR et après instauration du PAS

Soit un contribuable dont le montant d'IR brut est égal à 2 400 €, au titre des revenus de chacune des années N-1 à N+1. En année N, le contribuable réalise pour la première fois une dépense ouvrant droit à un CI récurrent. Le montant du CI est supposé égal à 400 € (soit 16,7 % du montant de l'IR brut). En année N+1, le contribuable bénéficie une nouvelle fois du CI, pour un même montant. Il est fait l'hypothèse que, dans le cadre réglementaire actuel, le contribuable a choisi de mensualiser son IR.

Selon les modalités actuelles de recouvrement de l'IR, le contribuable bénéficiera pour la première fois du CI en N+1, les deux mensualités de 240 € prévues en septembre et octobre étant annulées à la suite de l'établissement de l'AI. Dès janvier N+2, le montant de son acompte mensuel prendra en compte le montant du CI perçu en N+1 (la mensualité passera de 240 € à 200 €).

Avec la mise en œuvre du PAS, le contribuable bénéficiera en septembre N+1 de la restitution des 400 € de CI. En revanche, en janvier N+2, le montant de PAS ne prendra pas en compte le CI perçu en N+1. Le CI sera restitué au solde en septembre N+2 (avec un acompte de 30 %, soit 120 €, en février N+2 s'il s'agit d'un CI-SAP ou d'un CI garde d'enfants).

Les mouvements mensuels de trésorerie dans les différents scénarios peuvent être illustrés par le graphique suivant :

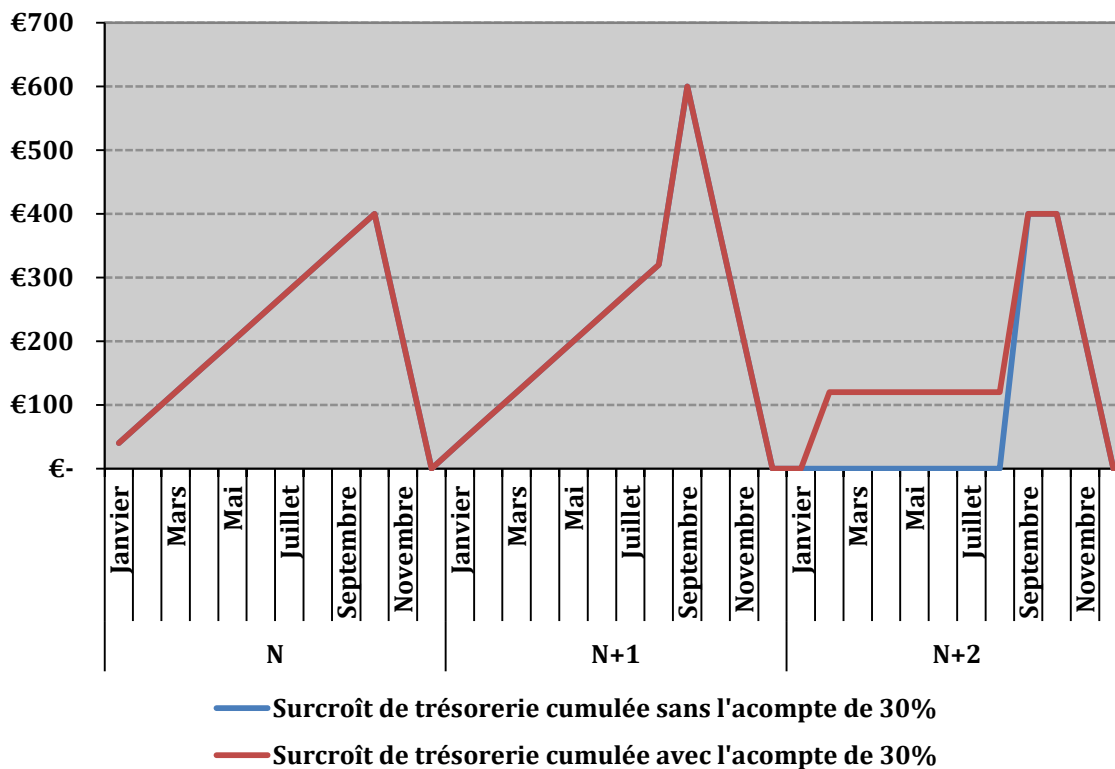


Source : Mission.

Annexe I

Cet exemple permet de confirmer que, **lorsque le montant des CI et RI récurrents est inférieur à 16,7 % du montant de l'IR brut (soit 400 € dans l'exemple *supra*)**, l'instauration du PAS est bénéfique pour la situation de trésorerie du contribuable, à tout moment de l'année, et ce même sans l'acompte de 30 % (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Impact du PAS sur la trésorerie du contribuable, dans le cas où les CI et RI récurrents représentent 16,7 % du montant de l'IR brut

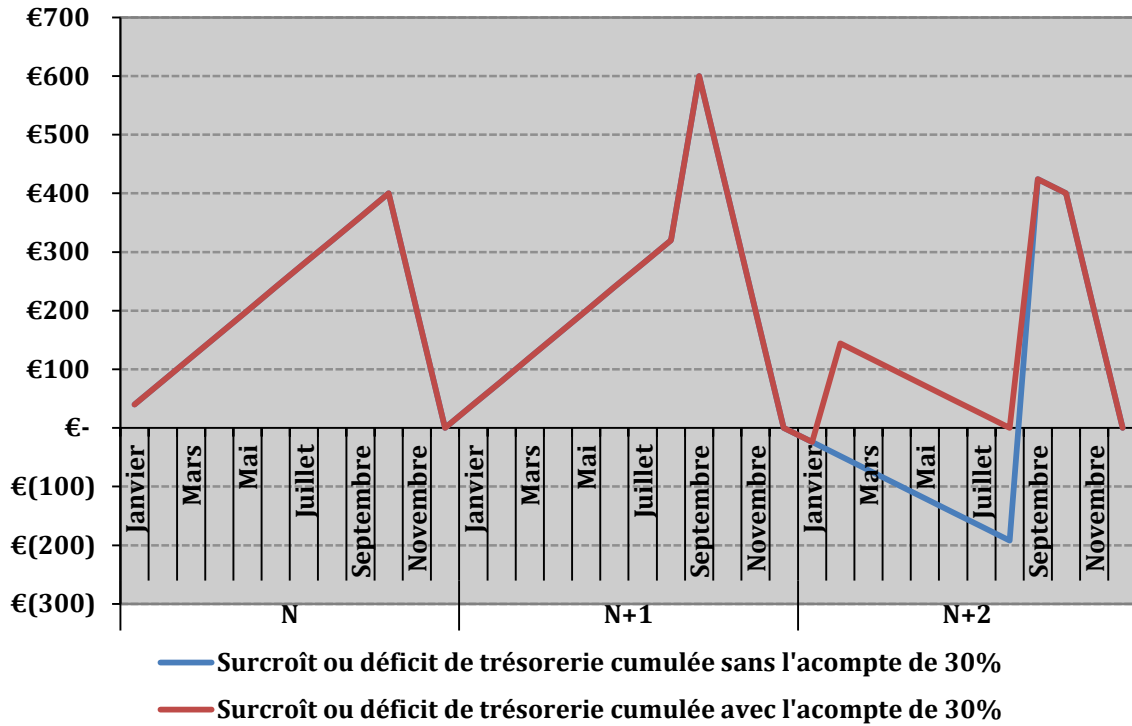


Source : Mission. Lecture : en septembre N+2, le contribuable bénéficie d'un surcroît de trésorerie cumulée de 400 € par rapport aux modalités actuelles de recouvrement de l'IR. Il est fait l'hypothèse que le montant d'IR brut est stable d'année en année.

Annexe I

Lorsque le contribuable bénéficie de l'acompte de 30 % sur un CI représentant 26,7 % du montant de l'IR brut (soit 640 € dans l'exemple *supra*), l'instauration du PAS est bénéfique pour sa situation de trésorerie, à tout moment de l'année¹⁴⁷ (cf. graphique 14).

Graphique 14 : Impact du PAS sur la trésorerie du contribuable, dans le cas où les CI et RI récurrents représentent 26,7 % du montant de l'IR brut



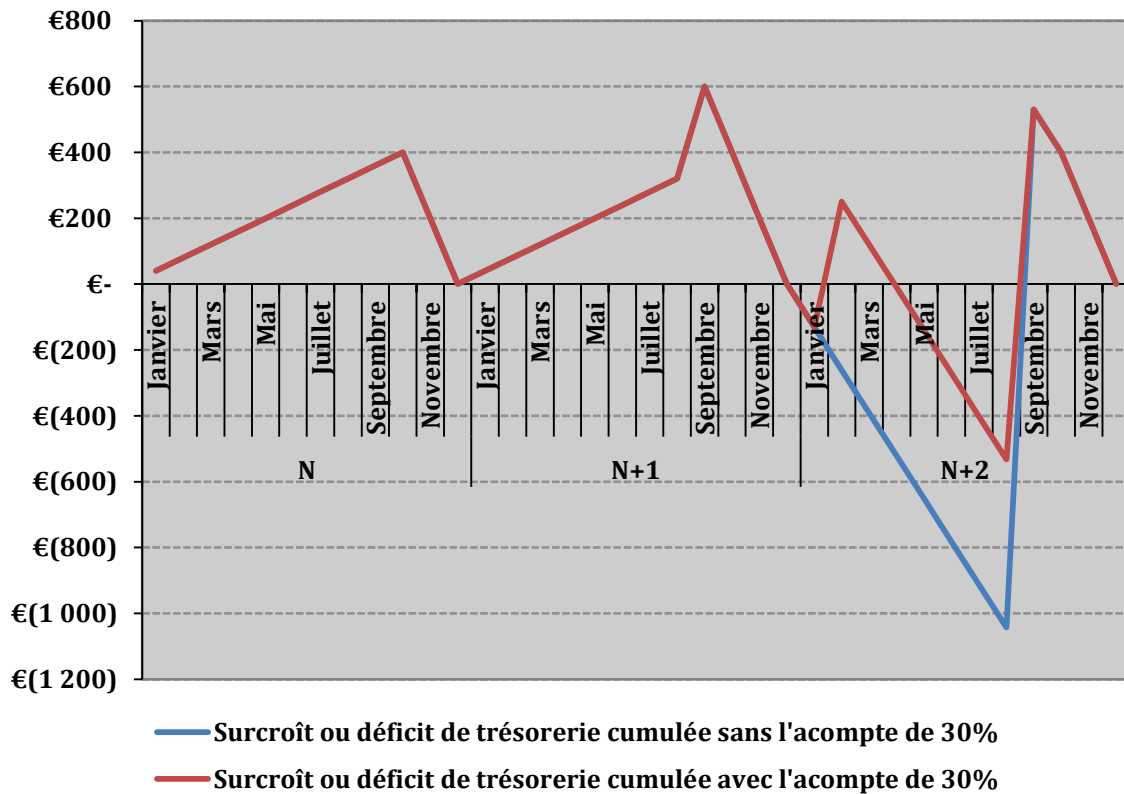
Source : Mission.

¹⁴⁷ Au mois de janvier N+2, avant le versement de l'acompte de 30 %, l'impact en trésorerie est toutefois légèrement négatif.

Annexe I

Toutes choses égales par ailleurs, lorsque le CI ou la RI est élevé comparativement à l'IR brut, l'instauration du PAS est défavorable sur la trésorerie du ménage avant la régularisation à l'été. Une fois le solde régularisé en septembre, le PAS redevient favorable au contribuable, du fait de l'étalement sur douze mois. Ainsi, **en moyenne sur l'année, l'impact en trésorerie n'est défavorable avec le PAS (lorsque l'acompte de 30 % est versé) que lorsque le montant du CI est supérieur à 71,4 % du montant de l'IR brut** (soit 1 700 € dans l'exemple *supra*).

Graphique 15 : Impact du PAS sur la trésorerie du contribuable, dans le cas où les CI et RI récurrents représentent 71,4 % du montant de l'IR brut



Source : Mission.

Annexe I

L'impact de la réforme du PAS sur la situation de trésorerie du contribuable, toutes choses égales par ailleurs, peut être résumé par le tableau 9.

Tableau 9 : Impact de la réforme du PAS sur la situation de trésorerie du contribuable, en fonction des caractéristiques des RI et CI

Montant du CI ou de la RI rapporté à l'IR brut	RI ou CI ponctuel	RI ou CI récurrent non éligible à l'acompte de 30 %	CI-SAP ou CI garde d'enfants
Inférieur à 16,7 %	Impact positif à tout moment	Impact positif à tout moment	Impact positif à tout moment
Compris entre 16,7 % et 26,7 %	Impact positif du PAS, le RI ou le CI étant versé en septembre dans tous les cas**	Impact positif en moyenne mais défavorable avant septembre	
Compris entre 26,7 % et 71,4 %		Impact négatif	Impact positif en moyenne mais défavorable avant septembre
Compris entre 71,4 % et 99,9 %			Impact négatif
Contribuable non imposable*		Impact neutre	Impact positif***

Source : Mission. La couleur représente le caractère plus ou moins favorable pour le contribuable. Il est supposé que le RFR du contribuable est inférieur à 25 000 € par part de quotient familial. ** Sauf si, dans la situation actuelle, le contribuable module ses mensualités à la baisse. *** Le contribuable bénéficie en février d'un acompte de 30 % de la différence entre le montant du CI et le montant de son IR brut. Selon les modalités actuelles de recouvrement de l'IR, le différentiel est reversé intégralement à l'été.*

3.3.3. L'objectif d'une contemporanéité du CI-SAP est légitime mais sa mise en œuvre pose de sérieuses questions, qu'il conviendrait d'étudier plus avant

Compte tenu de l'insuffisance des dispositifs actuellement prévus pour répondre à l'enjeu de contemporanéité de l'accompagnement financier apporté par les crédits d'impôt (présentés dans la parties 3.3.1 et 3.3.2 ci-dessus), la mission s'est penchée plus avant sur les options envisageables pour y répondre de manière plus satisfaisante, en particulier concernant le CI-SAP. Il ressort de ces analyses que :

- ◆ le chantier apparaît légitime mais techniquement et budgétairement particulièrement complexe, sans compter qu'il n'a pas besoin d'être parfaitement synchronisé avec le calendrier de mise en place du PAS (sous-partie 3.3.3.1) ;
- ◆ la perspective d'un préfinancement par le secteur privé doit être écartée (sous-partie 3.3.3.2) ;
- ◆ plusieurs pistes gagneraient à être expertisées en gardant l'objectif de contemporanéité de l'accompagnement financier, à savoir :
 - le maintien sous forme d'outil fiscal (sous-partie 3.3.3.3) ;
 - la transformation dans le cadre d'une rénovation plus large du cadre socio-fiscal (sous-partie 3.3.3.4).

3.3.3.1. *La contemporanéité du CI-SAP constitue un objectif légitime mais sa synchronisation avec la mise en œuvre du PAS n'est pas indispensable*

Les crédits d'impôt pour l'emploi à domicile et pour la garde d'enfants de moins de six ans (désignés ci-après sous le terme conjoint de CI-SAP) se caractérisent par :

- ◆ le fait qu'ils sont associés à des **dépenses qui présentent généralement un caractère récurrent**, tant d'un point de vue *infra*-annuel (la dépense étant généralement régulière tout au long de l'année) que interannuel (la dépense étant généralement reconduite d'année en année). Ainsi, 58 % à 59 % des bénéficiaires de ces CI en 2013 ont continué à en bénéficier à la fois en 2014 et en 2015 (cf. tableau 8) ;
- ◆ leur **effet bénéfique sur l'emploi**, notamment *via* la lutte contre le travail dissimulé. Le secteur d'activité des services à la personne (SAP) concerne 1,2 million d'intervenants environ, qui sont employés par près de 2 millions de particuliers employeurs et 25 000 prestataires.

La contemporanéité du crédit d'impôt services à la personne (CI-SAP) constitue un objectif légitime au regard de :

- ◆ l'esprit porté par la réforme du PAS, selon lequel l'IR s'adapte à la situation contemporaine du contribuable ;
- ◆ la simplification qu'elle engendrerait pour les contribuables (le nouveau décalage entre le prélèvement de l'impôt et les restitutions de réductions et crédits d'impôt pouvant apparaître peu lisible), et singulièrement pour les particuliers-employeurs¹⁴⁸ ;
- ◆ l'attente formulée par le secteur des SAP en ce sens ;
- ◆ la refonte du cadre socio-fiscal des SAP qu'elle pourrait impliquer.

Cela étant, si le PAS ouvre une opportunité certaine pour ouvrir le chantier d'une contemporanéité du CI-SAP, **ces chantiers ne sont aucunement interdépendants et leur synchronisation parfaite n'est pas indispensable**. L'ouverture de travaux, par les pouvoirs publics, visant à rendre contemporain le CI-SAP ne remettrait aucunement en cause l'application du PAS au 1^{er} janvier 2019.

Proposition : Étudier les moyens de rendre l'accompagnement financier du crédit d'impôt – services à la personne (CI-SAP) le plus contemporain possible, tout en maîtrisant les enjeux budgétaires et économiques associés.

3.3.3.2. *La mission écarte le schéma d'un préfinancement bancaire du crédit d'impôt*

La fédération du service aux particuliers (FESP) soutient depuis un certain temps un schéma de préfinancement du crédit d'impôt, sur le modèle du crédit d'impôt – compétitivité emploi (CICE).

Cette idée est apparue dans le débat public dans le courant de l'été 2017 :

- ◆ en juillet, **lors des discussions sur le report du PAS** dans le cadre du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, un amendement parlementaire (retiré) demandait **l'évaluation des effets sur l'emploi d'un mécanisme de mobilisation des créances fiscales qui**

¹⁴⁸ Du point de vue du particulier-employeur, la contemporanéité du CI-SAP renforcerait l'intérêt et la lisibilité des dispositifs de titres simplifiés, et s'intégrerait vertueusement dans le projet de « plateforme tout en un » (par laquelle la plateforme de titres simplifiés préleverait ensemble, sur le compte bancaire du particulier, la rémunération due au salarié – y compris le montant du PAS, les cotisations sociales associées, en faisant la déduction du crédit d'impôt). Voir annexe III sur cette perspective.

correspondent au CI-SAP par les organismes bancaires¹⁴⁹, avec l'idée qu'« une application immédiate du bénéfice du crédit d'impôt permettrait de soulager la mobilisation de trésorerie des ménages, relançant ainsi la consommation, et activant par là-même un levier de croissance et de création d'emplois » ;

- ♦ en août, **des organisations patronales suggèrent une rénovation du système de financement des SAP¹⁵⁰, en appui sur une avance bancaire au remboursement du crédit d'impôt** : concrètement, la créance fiscale dont dispose chaque ménage qui consomme des SAP serait mobilisée auprès d'un établissement bancaire qui lui accorderait une avance ; l'État rembourserait directement cet établissement et non plus le ménage en question. Cette intermédiation entre les particuliers-employeurs et les banques serait assurée par des « *opérateurs de type CESU ou financiers* », qui mettraient en place des « *interfaces numériques permettant à tous les particuliers de bénéficier de cette nouvelle facilité* ». Selon le patronat, une telle mesure permettrait de faciliter l'accès des particuliers à ces services, de favoriser le travail déclaré, de créer « *plusieurs milliers d'emplois (200 000 selon certaines évaluations) en douze mois* » et d'augmenter les recettes fiscales et sociales pour les pouvoirs publics. Pour y parvenir, la loi devrait être modifiée afin de permettre aux banques de mobiliser les créances fiscales des particuliers comme celles des entreprises ;
- ♦ la fondation pour l'innovation politique (Fondapol) consacre sa **publication du mois de septembre à « la subrogation du crédit d'impôt des services à la personne »¹⁵¹**, dans laquelle il met en avant une « méthode pour la réforme » (« *une co-construction* » avec « *la société civile* ») ainsi que l'effet en emplois attendu dispositif (200 000 dès la première année selon une étude réalisée par le cabinet Oliver Wyman de septembre 2015¹⁵²).

Plus précisément et concrètement, la loi devrait permettre la cession, par chaque contribuable, de sa créance fiscale à un intermédiaire, qui consoliderait ces créances et les céderait à son tour à un organisme bancaire.

Cette proposition peut être critiquée à plusieurs titres :

- ♦ **l'incertitude de la créance fiscale demeure** puisque le montant du CI dépend de nombreux paramètres inconnus au moment de la facturation (par exemple le plafond en fonction de la composition du foyer fiscal, la déduction des aides directes...) ;
- ♦ en confiant à des acteurs privés la gestion de créances garanties par l'État, cette proposition générerait de fait des **coûts de gestion** (importants au regard des

¹⁴⁹ Amendement n° 380 à l'Assemblée nationale (7 juillet 2017 – retiré) : « *Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de trois mois, un rapport dont l'objet est d'évaluer les effets sur l'emploi d'un mécanisme de mobilisation de créances fiscales par les organismes bancaires correspondants aux crédits d'impôts afférent aux services à la personne, destiné à éviter l'avance de trésorerie consentie par les ménages lors du recours à ces prestations.* »

¹⁵⁰ Tribune publiée dans le *Journal du dimanche* le 20 août 2017 par le Medef, la FESP, le FBF, le mouvement ETHIC et les Chantiers de l'entreprenarisme : « *Rénover les services à la personne et créer des milliers d'emplois.* »

¹⁵¹ Par Bruno Despujol, partner du cabinet *Oliver Wyman* en charge de la practice « Services », Olivier Peraldi, directeur général de la FESP, et Dominique Reynié, directeur général de la Fondapol.

¹⁵² Cette création d'emplois (200 000 emplois dès la première année) serait, selon l'étude annexée à la note Fondapol précitée, liée à l'élasticité à la « perception prix » des consommateurs, c'est-à-dire à un accroissement de la demande de services à la personne, et à un transfert du travail informel vers le travail déclaré du seul fait de l'affichage d'un prix inférieur.

Ce chiffrage repose ainsi sur l'hypothèse d'une augmentation de la demande de SAP comprise entre 20 % et 30 % dès la première année. Au regard du caractère récurrent des dépenses de SAP (en année N, plus de la moitié des bénéficiaires de CI-SAP en bénéficiaient déjà en N-2 et N-1), une telle augmentation de la demande reposerait sur un quasi-doublement du flux de nouveaux bénéficiaires, du seul fait de la mise en œuvre de ce préfinancement.

montants de créances fiscales en jeu¹⁵³) **et un risque de non attribution du crédit d'impôt** (coûteux en l'absence de garantie publique), **qui seraient refacturés aux consommateurs de SAP** qui utiliseraient ce service ;

- ◆ **en comptabilité nationale, un tel dispositif ne contournerait pas nécessairement la double comptabilisation du crédit d'impôt** lors de la mise en place du dispositif, par exemple si le centre national gestionnaire du CESA (CN-CESA) était amené à intervenir comme intermédiaire « consolidateur », ou si l'administration fiscale reconnaissait la créance pour tenir lieu de garantie ;
- ◆ un tel dispositif **bénéficierait en priorité aux prestataires et mandataires de SAP, et non à l'emploi direct**, sauf à ce que les particuliers-employeurs recourent à un service mandataire en sus du CN-CESA (ou que le CN-CESA joue lui-même le rôle de « consolidateur », avec les risques budgétaires associés, cf. *supra*). De ce fait, il pourrait avoir des effets sur la concurrence dans le secteur et le recours aux différents modes d'intermédiation ;
- ◆ **aucune évaluation sérieuse des effets de création d'emplois** dans le secteur ne fait consensus parmi les spécialistes ;
- ◆ enfin, un tel dispositif contribuerait davantage encore à la **complexité du cadre socio-fiscal** des SAP et ferait obstacle à toute réforme visant à faire évoluer le crédit d'impôt (*a fortiori* en assurant sa contemporanéité).

3.3.3.3. En cas de maintien de l'outil fiscal, l'objectif de contemporanéité du CI-SAP ne pourrait être véritablement rempli, sauf à assumer une transformation du rôle de l'administration fiscale, avec des risques de requalification sur les autres RI et CI

Le crédit d'impôt (CI) constitue de fait une subvention dont le versement est réalisé en année N+1. En effet, contrairement à une réduction d'impôt, le montant du CI versé est indépendant des autres éléments fondant l'IR du contribuable (exception faite du dispositif de plafonnement global des dépenses fiscales ou d'éventuels paramètres dépendant de la composition du foyer fiscal). De ce fait, **la question d'un maintien de l'aide sous forme de CI peut se poser.**

Dans l'hypothèse où l'aide serait maintenue sous forme de CI, deux branches d'une alternative semblent devoir être examinées.

La première option consiste en une prise en compte du CI-SAP dans la formule de calcul du taux de prélèvement. Ainsi, le bénéfice d'un CI-SAP en année N+1, pour des dépenses réalisées en N, serait pris en compte dans le taux de prélèvement applicable de septembre N+1 à août N+2. Le montant du CI-SAP serait ensuite régularisé à l'occasion du solde.

Une telle option ne peut toutefois être considérée comme assurant une véritable contemporanéité de l'aide :

- ◆ le taux de prélèvement étant historique, l'aide versée en année N sous forme d'une réduction du taux dépendrait uniquement des dépenses réalisées en années N-2 et N-1. De ce fait, elle **ne permettrait pas de répondre à la problématique spécifique des nouveaux entrants** (sauf à ce qu'ils modulent à la baisse, avec les risques associés) tandis que les sortants continueraient à en bénéficier indûment (sauf à ce qu'ils utilisent le dispositif de modulation à la hausse, qui n'est pas obligatoire) ;

¹⁵³ La créance fiscale moyenne du CI-SAP s'établit à 1 310 € en 2015, contre celle du CICE à 167 000 € (source : note conjointe direction générale du Trésor, direction de la sécurité sociale, direction générale des entreprises, direction de la législation fiscale, août 2017).

Annexe I

- ◆ en outre, le montant de l'aide perçue en année N au titre du CI-SAP serait proportionnel à l'assiette du PAS de cette même année (puisque la réduction du taux de prélèvement s'appliquerait à l'assiette de PAS), laquelle est pourtant sans lien avec le CI-SAP ;
- ◆ enfin, l'intégration du CI-SAP dans le taux de PAS se traduirait pas un **risque sérieux d'illisibilité pour le contribuable et par des mouvements de trésorerie indésirables** pour les contribuables dont les dépenses de SAP ou les revenus perçus ne sont pas stables dans le temps.

Une autre option, assurant une véritable contemporanéité, consisterait à organiser la restitution régulière par l'administration fiscale, au fil des dépenses éligibles déclarées par le contribuable¹⁵⁴. Ainsi, périodiquement, le contribuable déclarerait ses dépenses, par exemple sur son espace particulier¹⁵⁵, puis bénéficierait d'une restitution par la DGFIP en conséquence. Le montant du CI-SAP serait reliquidé en N+1 et la situation régularisée à l'occasion du solde. Cette option induit toutefois des conséquences importantes :

- ◆ elle entraînerait un **changement important de fonction de l'administration fiscale**, l'une de ses nouvelles missions étant de constituer un guichet distribuant des aides de façon régulière. Outre les questions techniques qui se poseraient inévitablement, l'opportunité d'une telle transformation de l'administration fiscale doit donc être examinée ;
- ◆ par ailleurs, si ce dispositif se met en œuvre, **se posera inévitablement la question des autres réductions et crédits d'impôt**, dont le maintien d'un versement en année N+1 pourrait être difficilement justifiable. Or l'enjeu budgétaire associé à la contemporanéité des autres RI et CI serait de l'ordre de 5 Mds€.

Dans le cas où l'outil fiscal serait conservé, **des dispositions visant à lisser le coût budgétaire pourraient être examinées :**

- ◆ le lissage pourrait être effectué en fonction du type de bénéficiaires ou de dépense (comme dans le cas d'une refonte globale du cadre socialo-fiscal) ;
- ◆ à travers l'outil fiscal, et sous réserve d'une analyse approfondie, la transition pourrait être gérée sous la forme d'une créance fiscale, détenue par le contribuable au titre de son CI-SAP né l'année précédant la réforme. Ainsi, dans le cas où le CI-SAP est rendu contemporain à compter de l'année N, un ménage ayant effectué des dépenses éligibles au CI-SAP en année N-1 enregistrerait une créance fiscale égale au montant du CI correspondant. Cette créance fiscale ferait l'objet d'un remboursement au contribuable :
 - soit dès l'année N si le contribuable ne déclare plus de dépense éligible cette année-là (le ménage n'est en fait pas concerné par la contemporanéisation) ;
 - de façon étalée dans le temps si le contribuable continue en année N à effectuer des dépenses éligibles au CI-SAP. Ainsi, durant la première année de contemporanéité, le contribuable ne bénéficierait pas d'une double année de CI, le CI correspondant à l'année précédente étant lissé dans le temps ;
 - enfin, le contribuable n'ayant pas effectué de dépense éligible au CI-SAP en N-1 entrerait dans la contemporanéité sans disposer d'une créance fiscale.

¹⁵⁴ Le cas échéant, les subventions perçues seraient déduites du montant déclaré.

¹⁵⁵ Des passerelles avec les plateformes de type PAJEMPLOI ou CESU pourraient être envisagées à terme.

3.3.3.4. Le coût budgétaire, de près de 6 Mds€, que représenterait une contemporanéité des CI liés à l'emploi à domicile et à la garde d'enfants, justifierait d'étudier une refonte du cadre socialo-fiscal du secteur des SAP

Selon les chiffres dont dispose la mission (cf. tableau 8 ci-dessus), le coût du CI-SAP (entendu comme comprenant le CI pour l'emploi à domicile et le CI pour les frais de garde d'enfants) serait d'environ 5,9 Mds€ en 2017. **Une mesure visant à assurer une contemporanéité « pure et simple » du crédit d'impôt implique**, lors de la première année de mise en œuvre, de verser celui dû pour l'année précédente et celui pour l'année nouvelle, soit près de **6 Mds€¹⁵⁶ de plus cette année-là**. De ce fait, les bénéficiaires récurrents du crédit d'impôt en bénéficieraient doublement l'année au cours de laquelle celui-ci serait rendu contemporain.

Plus largement, le secteur des SAP représente 19 Mds€/an dont 60 % financés par des dépenses publiques (5,5 Mds€ de dépenses fiscales, 2 Mds€ d'exonérations sociales, 5 Mds€ d'aides directes).

Au-delà des possibilités de lissage de cette charge (qui ne changent rien au coût de la réforme *in fine*), **des économies issues d'une rationalisation du cadre socialo-fiscal au profit du secteur des SAP pourraient être recherchées**. À titre d'exemple, la réduction du « coût générationnel »¹⁵⁷ de 20 % (soit 1,2 Md€) permettrait d'absorber le coût de la contemporanéité au bout de cinq ans (les économies annuelles continuant ensuite de générer leur effet).

Tout en conservant le vecteur fiscal, des mesures d'économies pourraient être recherchées, par exemple par une diminution du taux de CI. Toutefois, **une simple évolution paramétrique du CI-SAP ne permettrait pas de reconsidérer l'opportunité du cadre socio-fiscal dans son ensemble**.

Ainsi, sous réserve d'une analyse approfondie, une refonte du cadre socio-fiscal du secteur des SAP pourrait consister en la **suppression complète du CI-SAP** pour :

- ◆ le transformer en :
 - **exonérations de charges sociales** pour l'ensemble des services concernés ;
 - **aides directes pour les services destinés à des publics fragiles** qui bénéficient déjà d'exonérations de charges sociales (par exemple dépendance) ;
- ◆ **rationaliser le montant résiduel**, qui n'apparaîtrait pas justifié par un enjeu de soutien au secteur (au-delà des exonérations de charges) ni des objectifs de politiques publiques (par l'intermédiaire d'aides directes).

Pour les montants dépassant l'allègement de charges sociales, le fait de limiter la transformation en aides directes aux seuls services destinés à des publics fragiles permettrait de limiter la captation potentielle de cette aide.

Une telle réforme implique en pratique également une réflexion fine sur :

- ◆ les **bénéficiaires actuels** et sur les aides (sociales et fiscales) dont ils bénéficient par ailleurs ;
- ◆ les **objectifs de politique publique poursuivis** (dépendance, garde d'enfant, lutte contre le travail non-déclaré, etc.) ;

¹⁵⁶ En tenant compte du dispositif spécifique prévu pour les non imposables à revenus modestes et moyens (cf. partie 3.3.2.1), qui représente déjà une forme de contemporanéité dans la réforme du PAS pour un coût estimé à 0,8 Md€ en 2019, le coût budgétaire de la contemporanéité du CI-SAP serait légèrement inférieur à 5,9 Md€.

¹⁵⁷ Le « coût générationnel » se fonde sur la notion de fait générateur et se définit comme le montant de l'aide associée aux dépenses de SAP réalisées une année donnée.

Annexe I

- ◆ l'objectif éventuel de **neutralité entre les différents modes de recours aux SAP** (emploi direct par un particulier-employeur ou indirect par l'intermédiaire d'un prestataire) ;
- ◆ le **chiffrage des enjeux budgétaires associés** et des contribuables « gagnants »/ « perdants » à la transformation du CI-SAP ;
- ◆ les **supports opérationnels** de ces aides et les **circuits financiers** à revoir (calendrier, charge de développement, articulation avec les projets existants, etc.). En particulier, le recours à la plateforme CESU pour assurer une contemporanéité de l'aide, demande une analyse fine de la capacité de cette plateforme à en assumer la charge¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Cf. annexe III qui présente plus en détail la capacité du CN-CESU à déployer les projets informatiques dans les prochaines années.

LISTE DES PROPOSITIONS

Contenu de chaque proposition	Partie de l'annexe dans laquelle la proposition est développée
Appliquer la grille de taux mensuelle sur les salaires, indépendamment de la période de travail. Pour les revenus de remplacement, conserver la possibilité d'appliquer une grille proratisée en fonction de la période de versement (<i>infra</i> comme <i>supra</i> -mensuelle)	Partie 2.1.3
Donner la possibilité, dès janvier 2019, aux collecteurs de pouvoir appliquer le taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu grâce au développement d'un module d'appel de taux réactif, s'appuyant sur une cinématique simplifiée des déclarations DSN et PASRAU	Partie 2.1.4
Accompagner le contribuable ayant choisi de recourir au taux neutre dans la détermination de son acompte complémentaire et réduire le risque d'application de sanctions à l'encontre des contribuables de bonne foi	Partie 2.2.3
Simplifier le régime des sanctions applicables aux contribuables pour les modulations à la baisse indues ou excessives et permettre aux contribuables de bonne foi de régulariser en amont leur situation	Partie 2.4.3
Étudier les moyens de rendre l'accompagnement financier du crédit d'impôt – services à la personne (CI-SAP) le plus contemporain possible , tout en maîtrisant les enjeux budgétaires et économiques associés	Partie 3.3.3

Nota bene : Propositions n° 1 à 4 dans le rapport de synthèse.

ANNEXE II

Étude des charges et coûts pour les entreprises



M A Z A R S



Premier ministre

SECRETARIAT
GÉNÉRAL POUR
LA MODERNISATION
DE L'ACTION
PUBLIQUE

Conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source : étude des charges et coûts pour les entreprises

Contribution au rapport de l'Inspection Générale
des Finances

Version du 27 juillet 2017

Synthèse de l'étude (1/2)



Une étude ex-ante réalisée dans un contexte de report de la mesure

- Les travaux, qui s'apparentent à une **revue critique des hypothèses avancées par les parties prenantes**, ont été menés dans un contexte qui amène à exprimer certaines réserves :
 - Les entreprises interrogées affichent un faible niveau de connaissance de la mesure, laquelle ne constitue pas un sujet de préoccupation immédiat, alors même que son report au 1^{er} janvier 2019 vient d'être annoncé ;
 - L'ensemble des règles de gestion n'est pas stabilisé, ce qui complexifie l'estimation précise des charges ;
 - La généralisation de la DSN est en phase d'atterrissage, avec une prise de recul parfois limitée des entreprises (notamment les TPE/PME) par rapport à cette déclaration qui servira de support au prélèvement à la source.

Des impacts touchant à de multiples aspects de la gestion de la paie

- 5 impacts associés à la mise en œuvre du prélèvement à la source ont été identifiés :
 - **L'adaptation des logiciels de paie.** Elle est, d'après les éditeurs interrogés, d'une ampleur toute relative comparativement à la mise en place de la DSN et ne ferait pas l'objet d'une refacturation. Elle suppose toutefois un temps de paramétrage et de formation pour les entreprises.
 - **La prise en compte du PAS dans différentes étapes du processus de paie, allant de la gestion administrative à l'intégration comptable.** Il est à noter que l'intégration des taux de prélèvement dans les logiciels sera automatisée pour les entreprises déclarant directement en DSN depuis leur logiciel. Cette modalité est utilisée aujourd'hui par 71% des déclarants. Certaines règles de gestion, comme l'abattement prévu sur l'assiette de prélèvement pour les contrats courts ou les modalités de prélèvement à la source des indemnités journalières subrogées, constituent par ailleurs une source de complexité pour les entreprises interrogées.
 - **La communication avec les salariés.** Elle est perçue comme un impact majeur par les entreprises interrogées, qui prévoient majoritairement à ce stade d'informer leurs salariés en amont de la mise en œuvre du PAS et anticipent de devoir répondre à leurs questions une fois le dispositif déployé.
 - Les **sanctions prévues par l'administration.** Celles qui sont associées au mécanisme déclaratif sont perçues comme une « double peine » par les entreprises interrogées, qui attendent une tolérance en cas d'erreur en phase de montée en charge du dispositif. La question de la confidentialité du taux d'imposition du salarié ne soulève quant à elle pas d'inquiétude particulière en termes de maîtrise des risques mais peut soulever des appréhensions vis à vis de la relation avec le salarié.
 - Si la moitié des entreprises interrogées considère que **la qualité de la relation employeur-salarié sera potentiellement dégradée** par la mise en œuvre de la réforme, les effets redoutés (relation de confiance, tensions sociales) ne sont pas objectivables pour l'heure.
- Les entreprises passant par un tiers déclarant ne seront pas concernées par les impacts sur les logiciels et le processus de paie. Les tiers déclarants qui absorberont ces impacts seront toutefois susceptibles à terme d'augmenter leurs tarifs.

Synthèse de l'étude (2/2)



Des charges et coûts identifiés à travers des cas d'entreprises type, qui permettent de faire ressortir quelques grandes tendances

- 7 cas d'entreprise type, qui représentent chacun une catégorie d'entreprises en fonction de sa taille (TPE/PME/ETI/GE) et de son mode de gestion de la paie (internalisée/externalisée), ont été retenus pour les besoins de l'étude.
- Les charges et les coûts ont été différenciés selon la période concernée (mise en œuvre ou phase pérenne) et en fonction de leur origine : interne (charge de travail supplémentaire) ou externe (facturation d'une prestation par un tiers).
- Les résultats, pour lesquels la pertinence d'une extrapolation est limitée dans la mesure où ils sont fondés sur les caractéristiques propres des entreprises que nous avons pu interroger, permettent de constater :
 - **Des coûts plus élevés en phase de mise en œuvre qu'en phase pérenne.** L'impact **par salarié** est compris :
 - Pour la mise en œuvre, dans une fourchette de **6 à 8€ pour les ETI/GE** et de **26 à 50€ pour les TPE*/PME**, incluant le paramétrage utilisateur du logiciel de paie, la formation outil, la communication auprès des salariés ainsi que les contrôles de paie supplémentaires pendant les 3 mois de phase transitoire ;
 - Pour la phase pérenne, dans une fourchette de **3 à 4€ par an pour toutes les catégories d'entreprises, sauf pour les TPE gérant leur paie pour lesquelles le surcoût annuel est estimé à 9€,** compte tenu du maintien de contrôles de paie supplémentaires mêmes réduits et de la diminution de la charge de réponse aux questions des salariés qui auront intégré les grands principes de la mesure.
 - **Des charges internes généralement plus importantes que les charges externes.**
 - **Un impact moindre pour les entreprises qui externalisent leur paie.**
 - Pour la mise en œuvre, un niveau d'industrialisation de la fonction paie des ETI/GE leur permettant de limiter l'impact de la mesure en termes de surcoût par salarié.
 - En phase pérenne, un coût par salarié plus important pour les TPE internalisant leur paie, le gérant devant absorber l'activité supplémentaire de paie.

Des attentes formulées par les entreprises interrogées transcrites en pistes d'amélioration

- Les attentes exprimées par les différentes parties prenantes (éditeurs, entreprises et tiers déclarants) ont permis d'identifier 6 pistes d'amélioration :
 - Mettre en place un double affichage sur la feuille de paie à compter de septembre 2018, mais sans application réelle du prélèvement, pour vérifier la robustesse du dispositif et préparer les salariés au changement.
 - Appuyer les entreprises dans la communication vers les salariés et la préparation du démaillage.
 - Instaurer un principe de « droit à l'erreur » pour limiter l'application des sanctions en phase de montée en charge du dispositif.
 - Simplifier certaines règles de gestion pour limiter la charge administrative et les questions des salariés (contrats courts, indemnités journalières subrogées).
 - Mettre à disposition des entreprises un dispositif de support réactif et spécifique, dépassant la distinction entre service particulier et service entreprise au sein de l'administration fiscale.
 - Transmettre des taux d'imposition au plus proche de la situation réelle du salarié.

* Hypothèse identifiée sur le panel d'entreprises interrogées et reposant sur la réalisation des activités de paie par le gérant lui-même (coût horaire de 43.8€)

1. Objectifs, méthode et contexte de l'intervention

- Objectifs de l'étude
- Contraintes et limites du présent document
- Le périmètre étudié est relatif aux entreprises privées soumises à l'obligation de déclarer en DSN
- L'étude s'est tout d'abord fondée sur l'analyse des différents rapports relatifs à la mise en œuvre du PAS
- La prise en compte et l'objectivation du point de vue « usager » a été une préoccupation centrale dans les travaux
- Les entreprises interrogées représentent une diversité de taille, de secteurs d'activité et de pratiques de paie
- Un niveau d'information faible vis-à-vis du PAS, en particulier chez les TPE, en lien avec le report de la mise en place du dispositif
- Un contexte « d'atterrissage » du déploiement de la DSN, dont le niveau d'appropriation reste à parfaire pour les TPE/PME
- Des règles de gestion relatives au PAS qui ne sont pas encore totalement stabilisées à la date de l'étude

2. Analyse des impacts associés à la réforme

P. 15

3. Charges et coûts illustrés par des cas d'entreprises « type »

P. 32

4. Attentes vis-à-vis de l'administration

P. 57

5. Annexes

P. 66

P. 04

1 Objectifs, méthode et contexte de l'intervention

Objectifs de l'étude



- Le cabinet Mazars a réalisé cette étude dans le cadre d'une mission d'appui du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) à l'Inspection Générale des Finances (IGF).
- Elle vise à fournir à la mission d'audit de l'IGF des éléments d'éclairage sur les impacts en termes de charges et coûts associés à la mise en œuvre du dispositif de prélèvement à la source (PAS) pour les entreprises.
- **L'étude est structurée autour de 3 questions évaluatives :**

1

Mesurer la charge réelle et les coûts induits par le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu pour les entreprises, avec une attention particulière portée aux TPE et PME, en distinguant ceux relevant de la mise en œuvre et ceux relatifs au fonctionnement pérenne du dispositif.

2

Identifier les contraintes et sources de complexité pour les entreprises au regard de leurs caractéristiques et du fonctionnement envisagé.

3

Analyser les attentes des entreprises par rapport à l'administration, qu'elles soient relatives aux adaptations du dispositif ou à ses modalités de déploiement.

Objectifs, méthode et contexte de l'intervention

Contraintes et limites du présent document



- Cette étude a été réalisée entre le 8 juin et le 13 juillet 2017.
- Ce délai contraint oblige à **formuler certaines réserves** :
 - La méthodologie mise en œuvre s'apparente davantage à **une revue critique des points de vue et des hypothèses** avancés par les parties prenantes du dispositif qu'à un audit au sens strict du terme.
 - L'intervention s'est déroulée ex-ante sur la base d'entretiens qualitatifs. Les coûts avancés intègrent donc **des estimations/hypothèses** qui ne peuvent être assimilées à des mesures objectives, lesquelles ne pourraient être réalisées qu'ex-post.
 - Les cas d'entreprises type décrits sur cette base sont fondés sur les caractéristiques propres voire les choix d'organisation des entreprises que nous avons pu interroger. **Toute démarche d'extrapolation à l'ensemble des entreprises d'une même catégorie s'en trouverait par conséquent méthodologiquement limitée** en termes de pertinence et de fiabilité.
- Par ailleurs, l'étude a été menée dans un contexte d'annonce du report de la mise en œuvre au 1er janvier 2019, limitant de fait le niveau de préparation et d'information des différents acteurs rencontrés.
- Enfin, les travaux ont été réalisés à droit et dispositif constants.

1 Objectifs, méthode et contexte de l'intervention

Synthèse



Un contexte fort qui impacte l'ensemble de l'intervention

Des acteurs peu préparés et qui avaient « fait le pari » du report à 2019

Une DSN Phase 3 encore en cours d'atterrissage

Des règles de gestion non stabilisées

3 objectifs d'évaluation

- 1 Mesurer la charge réelle et les coûts induits pour les employeurs
- 2 Identifier les contraintes et sources de complexité du dispositif
- 3 Analyser les attentes des entreprises par rapport à l'administration

Une méthode d'analyse par rapprochement

Etude documentaire



Entretiens avec les parties prenantes au dispositif

Une conclusion sous réserve

Différents cas d'entreprise type représentatifs de la diversité des situations des collecteurs face à la mise en œuvre du PAS

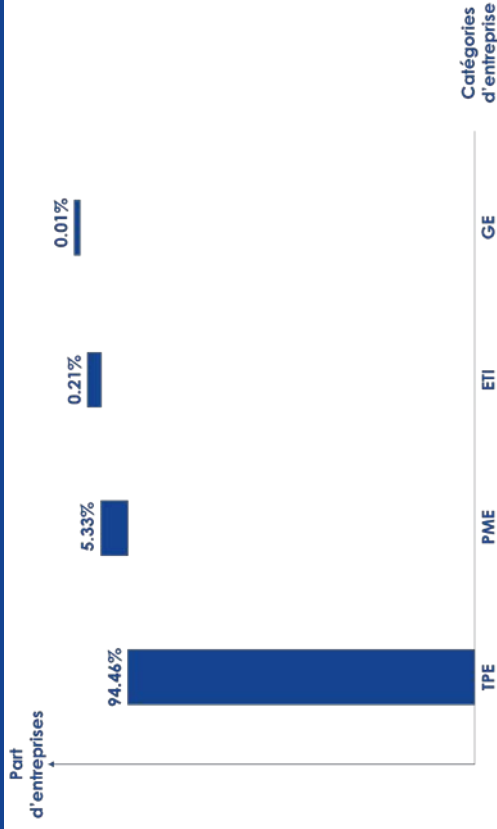
Des réserves relatives aux conditions de réalisation de l'étude (calendrier)

Objectifs, méthode et contexte de l'intervention

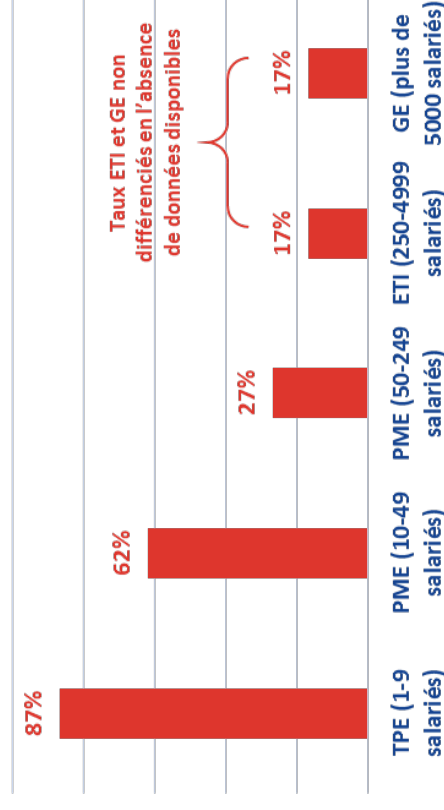
Le périmètre étudié est relatif aux entreprises privées soumises à l'obligation de déclarer en DSN

- Trois catégories de collecteurs sont concernées par la mise en place du prélèvement à la source : les employeurs publics et privés, les caisses de retraites obligatoires et complémentaires ainsi que les organismes versant des revenus de remplacement.
- Le périmètre de cette étude porte sur **les entreprises privées employant au moins un salarié dans l'année et relevant du champ de la Déclaration Sociale Nominative (DSN)**. Ainsi l'étude ne couvre-t-elle pas le cas spécifique des particuliers employeurs.
- Ces entreprises sont essentiellement composées de TPE, pour lesquelles les déclarations sociales sont majoritairement gérées par un tiers.

Part d'entreprises par catégorie¹ dans le tissu économique français



Part des entreprises externalisant leurs déclarations sociales par catégorie²



¹ Source : Fiches thématiques Structure du Système Productif 2016 de l'INSEE

² Source : Rapport public thématique de juillet 2016 de la Cour des comptes « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », sur la base d'un sondage réalisé en juillet et septembre 2015.

L'étude s'est tout d'abord fondée sur l'analyse des différents rapports relatifs à la mise en œuvre du PAS



Libellé de l'étude et pages de références

• Approche utilisée pour l'estimation des charges et coûts pour les entreprises

<p>Etude de l'impact, pour les entreprises, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, réalisée pour la délégation aux entreprises du Sénat (p.7 à 31) Juin 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'étude a été réalisée à partir d'un questionnaire administré auprès de 500 entreprises (482 répondants) et d'entretiens qualitatifs avec une dizaine d'acteurs. • Elle identifie 4 sources de coûts : services supplémentaires des prestataires de gestion de paie, communication auprès des salariés, demandes de rescrit liés à l'année de transition, traitement des employés en mobilité internationale. Elle conclut à un coût global estimé à 1,2 milliard d'euros la première année puis 100 millions d'euros par an par la suite.
<p>Rapport d'information n°98 du Sénat fait au nom de la commission des finances sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (p.64 à 65) Novembre 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le rapport est construit à partir d'entretiens et de contributions écrites mis au regard d'une analyse documentaire. • Il ne conclut pas à une estimation chiffrée mais questionne les conclusions de l'évaluation préalable de l'article 38 (ci-dessous) tant au niveau des charges de mise en œuvre que des coûts pérennes.
<p>Evaluation préalable de l'article 38 « Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu » du projet de loi de finances pour 2017 (p.307 à 313) Octobre 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation s'appuie sur le rapport « Mesure de l'impact pour les entreprises et autres organismes payeurs du prélèvement à la source » du CGEFl (avril 2016). • Quatre sources de coûts sont envisagées pour les entreprises entrées en DSN : l'information des contribuables, le face à face avec les contribuables, la formation métier et la mise à jour du logiciel de paie. Ces coûts sont estimés comme étant « nuls » ou « faibles ».
<p>Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires « Prélèvement à la source & Impôt sur le revenu » (p.157 à 162) Février 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le rapport appuie ses propos sur une analyse documentaire pour considérer que le prélèvement à la source « génère une charge nouvelle pour les tiers payeurs à qui est confié le précompte de l'impôt » mais ne fournit pas d'évaluation du dispositif, inconnu à la date de parution du rapport.
<p>Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires sur « Les comparaisons internationales en matières de prélèvements à la source » (p.13 et p.128 à 133) Février 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ce rapport procède à une comparaison internationale du coût et des charges du prélèvement à la source pour les entreprises. Il s'appuie à ce titre sur des études internationales. • Si aucune estimation n'est réalisée pour la France, la comparaison précise une charge allant de 4 € par salarié par an au Danemark jusqu'à 200 € par salarié par an en Australie et au Pays-Bas.

Objectifs, méthode et contexte de l'intervention

La prise en compte et l'objectivation du point de vue « usager » a été une préoccupation centrale dans les travaux

- L'étude s'est attachée à prendre en compte **le point de vue « usager »** au sens large, en interrogeant un panel d'entreprises, de tiers déclarants, d'éditeurs de logiciels de paie et de salariés.
- Les entreprises ont salué à cette occasion l'intérêt porté par les pouvoirs publics à leurs préoccupations et à leurs attentes vis-à-vis de l'administration.

48 entretiens qualitatifs

- Ces entretiens ont été réalisés auprès de :
 - o 28 entreprises dont la diversité s'exprime en termes de taille, de secteur d'activité et de niveau d'externalisation de la paie¹,
 - o 9 éditeurs de logiciels de paie dont 2 assurent également des prestations d'externalisation de la paie et des déclarations sociales,
 - o 8 tiers déclarants (experts comptables) ayant un portefeuille de clients de taille et de secteurs d'activité variés,
 - o 3 personnalités qualifiées.
- Les entretiens ont notamment permis d'appréhender :
 - o le niveau de connaissance du dispositif dans les entreprises et chez les prestataires de services,
 - o les charges et coûts associés à la mise en place du dispositif, en distinguant ceux relevant de la mise en œuvre et ceux relevant d'un fonctionnement pérenne,
 - o les points de complexité observés ou redoutés, ainsi que les attentes vis-à-vis de l'administration,
 - o les éventuels changements induits par le PAS dans la relation employeur-salarié.

1 atelier de travail « processus »

- Organisé avec des gestionnaires de paie gérant différentes catégories d'entreprises, cet atelier a permis :
 - o d'objectiver la charge et les coûts induits par le PAS sur l'activité des services de paie,
 - o d'identifier les irritants associés au dispositif et proposer des pistes d'amélioration.

Corroborés par

L'interrogation d'un panel de 13 salariés

- Cette démarche a conduit à :
 - o identifier la perception des salariés au regard du nouveau rôle de l'employeur,
 - o objectiver les appréhensions des employeurs au regard de la perception du dispositif par les salariés.

¹ voir page suivante

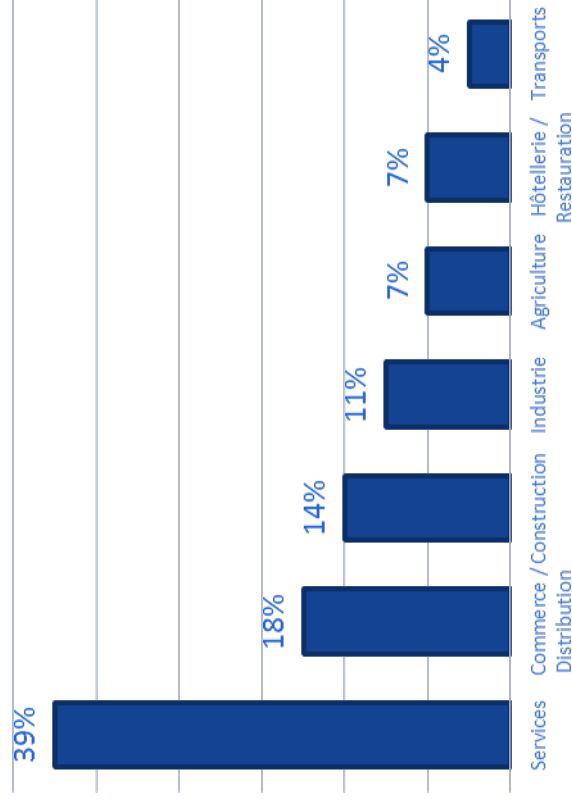
Les entreprises interrogées représentent une diversité de taille, de secteurs d'activité et de pratiques de paie



- La mission d'appui SGMAP a souhaité interroger un **panel d'entreprises** rendant compte d'une diversité de caractéristiques et de modalités de gestion de la paie, quand bien même il ne s'agit pas d'un échantillon représentatif. Dans ce panel, ont été intégrées :
 - une entreprise gérant sa paie via le Titre Emploi Service Entreprise (TESE),
 - une entreprise de travail temporaire,
 - des TPE versant leurs cotisations sociales au trimestre,
 - une entreprise gérant des « impatriés » et des salariés en « mobilité internationale ».

- **Un focus a été réalisé sur les PME et TPE**, qui constituent 75% du panel interrogé, et plus particulièrement sur celles qui **gèrent leur paie en interne**, en considérant qu'elles pourraient être particulièrement impactées par le dispositif.

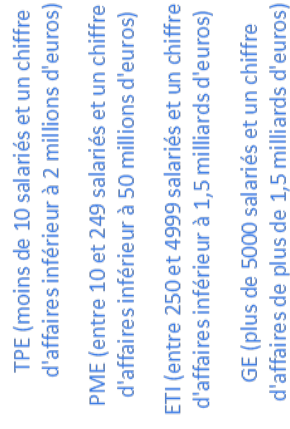
Répartition des entreprises interrogées par secteur



Répartition des entreprises interrogées par modalité de gestion de la paie



Répartition des entreprises interrogées par taille

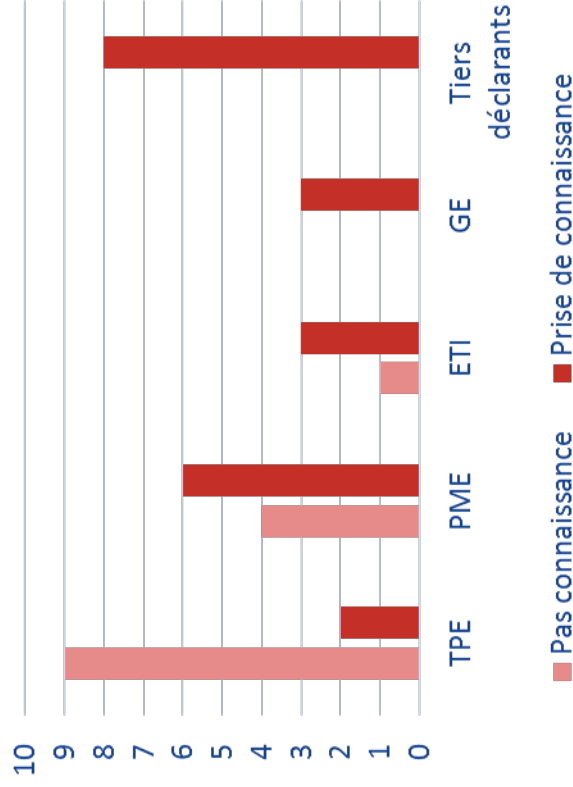


Un niveau d'information faible vis-à-vis du PAS, en particulier chez les TPE, en lien avec le report de la mise en place du dispositif

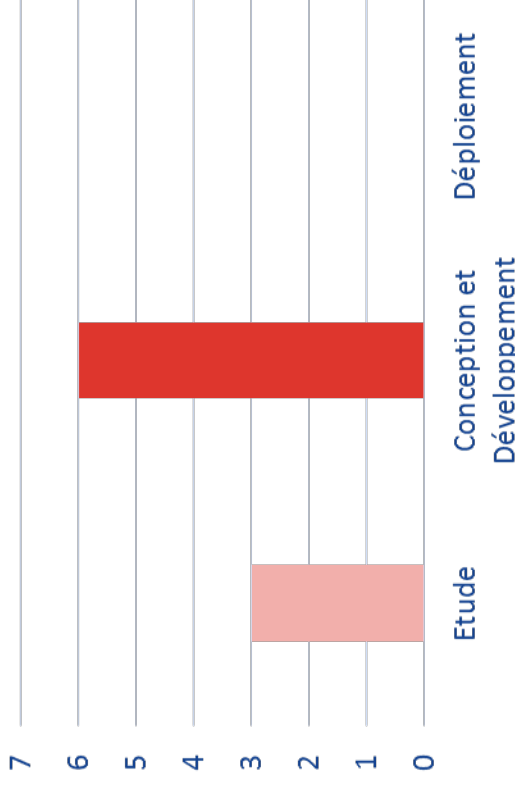


- Si 77% des entreprises et tiers déclarants rencontrés ont préalablement pris connaissance des modalités associées au PAS, cela ne concerne qu'une minorité de TPE.
- Les éditeurs ont en grande majorité réalisé a minima une étude préalable des développements à réaliser. Toutefois ces derniers ont, dans 33% des cas, été revus en termes d'ordre de priorité vis-à-vis d'autres projets en cours, compte tenu du report de la mesure au 1^{er} janvier 2019.

Niveau de préparation des collecteurs interrogés



Niveau de préparation des 9 éditeurs interrogés



Le niveau d'information et de préparation reste faible : les entreprises et éditeurs de logiciels ont « dépriorisé » ce sujet à la suite du report de la mise en place du dispositif. Il est également à noter que se diffusent des informations erronées dans les entreprises (par exemple : le calcul du taux d'imposition de chaque salarié est à la charge de l'entreprise ou l'entreprise doit collecter et gérer des informations personnelles sur la situation familiale et patrimoniale du salarié).

Un contexte « d'atterrissage » du déploiement de la DSN, dont le niveau d'appropriation reste à parfaire pour les TPE/PME



- La présente étude a été menée alors que la généralisation de la DSN (phase 3) était **encore en cours d'atterrissage** :
 - Au 18 juin 2017, le **taux de déploiement de la DSN était de 95%**, les 80 000 entreprises non encore entrées dans le dispositif étant essentiellement des TPE de moins de 5 salariés¹.
 - Du fait de leur adoption tardive du dispositif, **certaines entreprises, majoritairement des TPE et PME, rencontrent encore des difficultés qui seront probablement amenées à disparaître progressivement**, au regard de l'enquête de satisfaction menée en juin 2017 par le GIP MDS² :
 - o 19% des répondants déclarent rencontrer des anomalies tous les mois en DSN et 8% jugent le dispositif instable.
 - o 73% des répondants voient un impact positif à long terme de la DSN.
- Il convient d'apprécier le point de vue exprimé par les entreprises sur le **prélèvement à la source à l'aune de leur point de vue sur la DSN**, alors même que ce vecteur déclaratif servira de support au PAS :



Verbatims issus des entretiens avec les entreprises :

Les régularisations constituent un facteur de complexité en DSN

Les premiers mois en DSN étaient complexes, maintenant ça va mieux

La DSN va dans le bon sens, avec une simplification à terme

Certains cas n'étaient pas anticipés lors de la mise en œuvre, avec des règles de gestion définies au fil de l'eau (contrats courts)

¹ Source : GIP MDS, suivi de la montée en charge de la DSN, semaine 24 (2017)

² Enquête menée auprès de 10 000 entreprises (975 répondants dont 283 TPE)

Des règles de gestion relatives au PAS qui ne sont pas encore totalement stabilisées à la date de l'étude



- Les entretiens ont été menés sur la base des règles de gestion définies juridiquement (article 60 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016) ou en cours de discussion entre les éditeurs et l'administration fiscale¹.
- Certaines situations complexes ne faisant pas encore l'objet de règles de gestion rendues publiques ont par ailleurs été identifiées lors des entretiens :

Règles de gestion définies juridiquement	Sujets en cours de discussion entre les éditeurs et la DGFIP	Sujets d'interrogation ne faisant a priori pas l'objet de règles de gestion spécifiques
<ul style="list-style-type: none"> • Cas. général : application du taux communiqué par l'administration fiscale ou du taux neutre au montant net imposable mensuel. • CDD de moins de 2 mois ou à terme imprécis : le taux neutre s'applique, dans la limite des deux premiers mois d'embauche, aux rémunérations versées par un employeur après un abattement de manière à ce que les salaires mensuels inférieurs à 1,6 SMIC ne fassent pas l'objet d'un prélèvement à la source. 	<ul style="list-style-type: none"> • Régularisation des montants associés au PAS : la procédure à suivre en cas d'erreur d'assiette ou de taux pour régulariser les montants prélevés est en cours de définition (atelier réalisé le 20 juin 2017 entre les éditeurs et l'administration fiscale afin de définir une règle de gestion). La principale problématique est la gestion des indus, lesquels donnent lieu à un prélèvement à tort d'impôt sur le revenu, avec une assiette de PAS pouvant être négative le mois suivant. • Indemnités Journalières (IJ) en cas de subrogation : en fonction des situations, les IJ sont imposables ou non. Ainsi, les IJ versées « en cas de maladie comportant un traitement prolongé et des soins particulièrement coûteux » font l'objet d'une exonération fiscale. Dans la mesure où l'employeur ne peut connaître la situation médicale du salarié, la solution envisagée par l'administration fiscale consisterait à soumettre les IJ au PAS les 2 premiers mois puis à cesser tout prélèvement à la source sur les sommes versées au-delà de 60 jours. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement nouvellement créé pour lequel le numéro Siret n'a pas encore été communiqué par l'administration à l'entreprise : dans la mesure où un Siret valable est un prérequis à l'envoi de la DSN, quelles sont les modalités envisagées avec le PAS ? • Changement de logiciel ou de tiers déclarant : une règle de reprise dans le nouveau logiciel de paie des taux précédemment utilisés s'applique-t-elle ? • Transfert d'un salarié entre deux établissements : l'établissement prenant peut-il reprendre de facto le dernier taux utilisé par l'établissement cédant ? • Primes de retraite : ces primes peuvent aujourd'hui faire l'objet d'une déclaration étalée sur 4 ans. Comment ce mécanisme est-il pris en compte avec le PAS ?

¹ Source : entretiens éditeurs

² Article D322-1 du code de la Sécurité Sociale

1. Objectifs, méthode et contexte de l'intervention

P. 04

2. Analyse des impacts associés à la réforme

P. 15

- Le prélèvement à la source fait des entreprises l'un des collecteurs de l'impôt sur le revenu
- Des taux nominatifs et susceptibles d'évoluer en cours d'année, un élément perçu comme un facteur de complexité par les entreprises
- L'année de transition implique potentiellement une charge pour les entreprises sans qu'elles aient anticipé ce point à ce stade
- Les impacts, regroupés autour de 5 thématiques, ne concernent que partiellement les entreprises passant par un tiers déclarant

Système d'information

- La mise en œuvre du PAS implique une évolution de différentes fonctionnalités des logiciels de paie
- L'évolution est jugée peu complexe relativement à la DSN, l'impact est subordonné à la complexité de certaines règles de gestion
- Un déploiement en mode « big bang » dont le risque essentiel est celui d'une saturation au niveau du support éditeurs

Processus

- Plusieurs étapes du processus de paie sont impactées par la mise en œuvre du PAS
- L'importance des impacts sur le processus de paie diffère selon le niveau d'automatisation prévu dans les logiciels
- Des situations qui complexifient le processus de paie

Juridique

- Des sanctions juridiques spécifiques perçues comme une « double peine » par les entreprises
- Une responsabilité juridique induite par la confidentialité des données fiscales, sans impact sur les dispositifs de maîtrise des risques

Communication

- La communication vers les salariés : un impact majeur pour les entreprises en termes d'information et de réponses aux questions

Relation employeur salarié

- 50% des entreprises interrogées appréhendent une modification de la relation avec leurs salariés bien que cette crainte reste peu objectivable

3. Charges et coûts illustrés par des cas d'entreprises « type »

P. 32

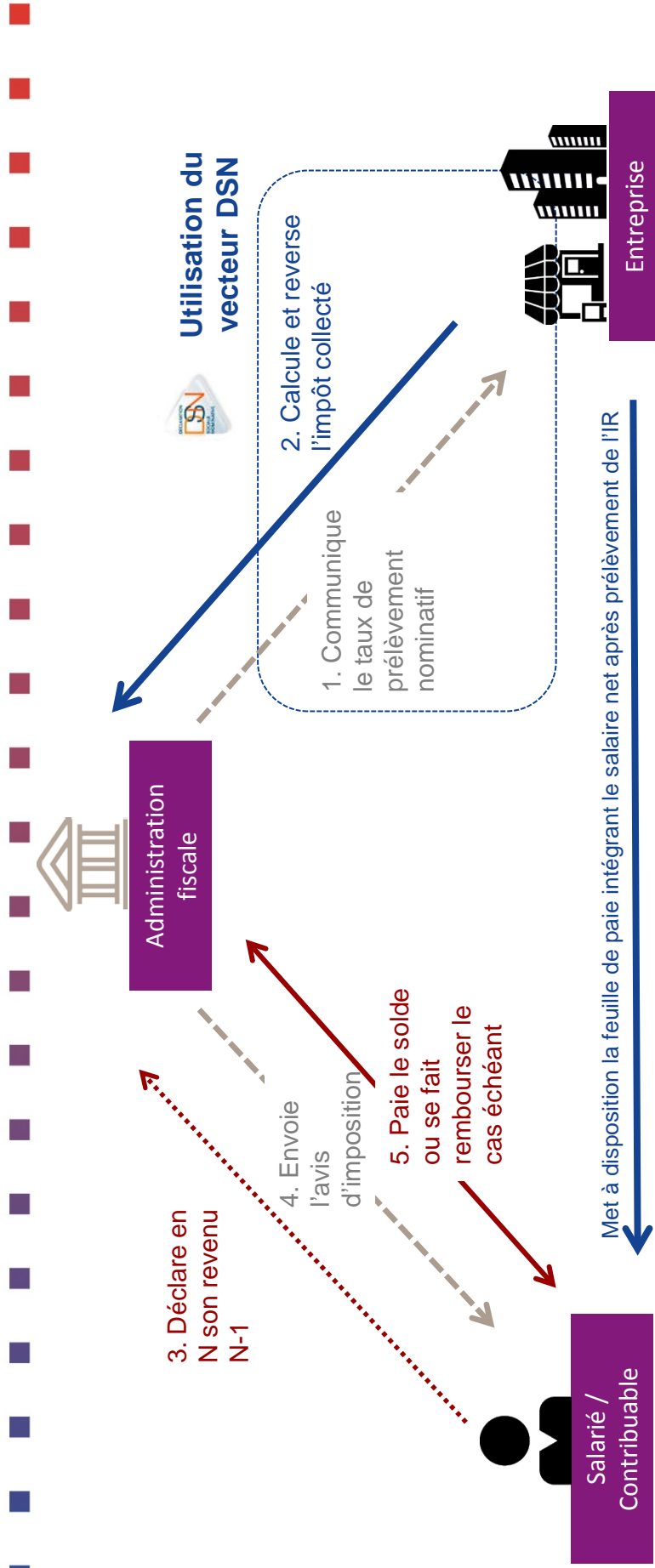
4. Attentes vis-à-vis de l'administration

P. 57

5. Annexes

P. 66

Le prélèvement à la source fait des entreprises l'un des collecteurs de l'impôt sur le revenu



- Application par l'entreprise du taux transmis chaque mois par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP) via le compte rendu métier de la DSN
- Prélèvement à la source réalisé sur la base de l'assiette fiscale du mois M, basé sur le taux communiqué en M-1 (avec un délai de 2 mois pour l'entreprise pour appliquer ce taux)
- Versement par l'employeur en M+1 des sommes prélevées à la source le mois M

Plusieurs entreprises interrogées ont spontanément indiqué que la réforme constituait une responsabilité supplémentaire pour elles, sans contrepartie de la part de l'administration (par opposition à la DSN qui vise à la simplification des déclarations).

Des taux nominatifs et susceptibles d'évoluer en cours d'année, un élément perçu comme un facteur de complexité par les entreprises

3 types de taux différents sont susceptibles d'être appliqués sur la paie des salariés

Taux neutre

Taux appliqué à la demande du salarié ou si l'administration fiscale n'a pas pu communiquer de taux à l'entreprise, sur la base d'une grille fixée en fonction du revenu du salarié et communiquée annuellement par l'administration fiscale

Taux du foyer fiscal

Taux du foyer déterminé par l'administration, nul pour les personnes non imposables

Taux individualisé

Taux spécifique à chacun des deux membres du foyer fiscal

Différentes situations peuvent impliquer un changement de taux en cours d'année

- Evènement de vie

- changement de situation personnelle devant faire l'objet d'une déclaration par le contribuable vers l'administration fiscale : mariage, PACS, décès de l'un des conjoints, divorce, rupture de PACS, naissance, adoption.

- Dans le cadre d'une évolution de ses revenus, libre modulation demandée par le contribuable :

- à la hausse de son taux de PAS (en cas notamment d'augmentation des revenus),
- à la baisse à condition que le montant du prélèvement qu'il estime au titre de sa situation et de ses revenus en cours soit inférieur de plus de 10% et 200 €, comparé au montant du prélèvement qu'il supporterait en l'absence de modulation.

Lorsque c'est le contribuable qui en fait la demande auprès de l'administration fiscale, le nouveau taux s'appliquera au plus tard le 3^{ème} mois qui suit le mois de la demande, compte tenu des 2 mois laissés à l'entreprise pour appliquer ce nouveau taux.

L'instabilité des taux est perçue comme une source de complexité par 1 entreprise interrogée sur 5, par opposition au système mis en place pour les cotisations sociales (pour lesquelles un même taux s'applique à une catégorie de salariés pendant l'année), ou aux dispositifs mis en place dans certains autres pays développés appliquant le prélèvement à la source.

L'année de transition implique potentiellement une charge pour les entreprises sans qu'elles aient anticipé ce point à ce stade

Le mécanisme de CIMR peut impliquer, pour les entreprises qui en prennent l'initiative, une distinction entre les revenus exceptionnels et non exceptionnels de leurs salariés versés durant l'année de transition

- Un mécanisme de transition sera mis en place pour éviter la double imposition en 2019. Pour les revenus non exceptionnels, perçus ou réalisés en 2018, le contribuable pourra bénéficier, en septembre 2019, d'un crédit d'impôt dit de modernisation du recouvrement (CIMR).
- Les revenus exceptionnels (exemples : intérêts, dividendes, gains sur les stocks options ou actions gratuites) ainsi que les autres revenus non concernés par le prélèvement à la source resteront imposés au titre de 2018, selon les modalités habituelles.
- Si c'est aux salariés qu'incombera la responsabilité finale de déclarer les revenus exceptionnels et non exceptionnels, l'employeur pourra prendre l'initiative de leur communiquer cette information.

Afin de s'assurer du caractère exceptionnel ou non du revenu concerné, les entreprises ont la possibilité de faire une demande de rescrit auprès de l'administration fiscale

- Les modalités de demande de rescrit sont précisées dans le décret n° 2017-802 du 5 mai 2017¹.
- L'entreprise indique en particulier dans sa demande « la nature, le montant, les conditions d'attribution, le mode de calcul des éléments de rémunération concernés », « les motifs pour lesquels les éléments de rémunération doivent ou, à l'inverse, ne peuvent pas être qualifiés de revenus exceptionnels » et « le cas échéant si des éléments de rémunération de même nature ont été versés au cours des années précédentes ou ont vocation à être versés les années suivantes ».

La grande majorité des entreprises (89%) n'a pas anticipé les demandes des salariés associées à la distinction des revenus exceptionnels et non exceptionnels, ni par conséquent envisagé de faire une demande de rescrit à l'administration fiscale.

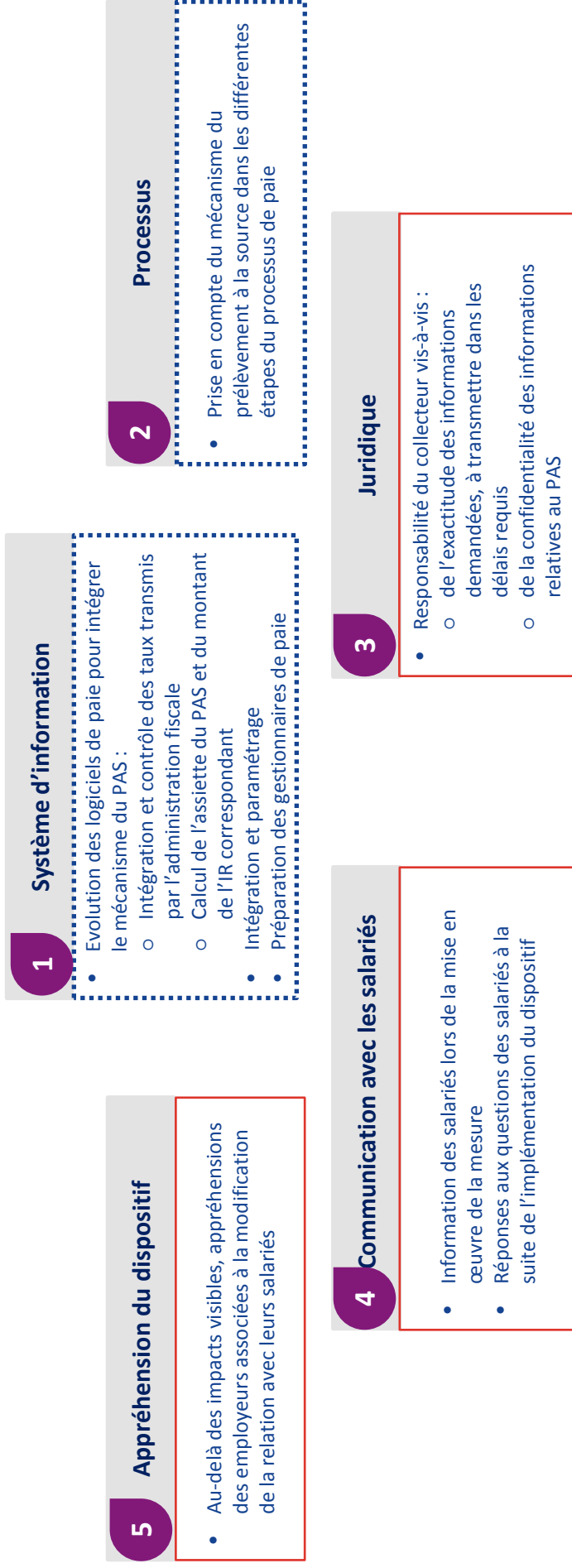
Cet impact est à apprécier au regard du nombre actuel de rescrits réalisés par les entreprises : 18 827 rescrits traités en 2015² tous motifs confondus.

¹ Décret relatif aux prises de position formelles de l'administration sur l'éligibilité d'éléments de rémunération au crédit d'impôt « modernisation du recouvrement »

² Source : Rapport sur l'activité en matière de rescrit – Année 2015 de la Direction Générale des Finances Publiques

Les impacts, regroupés autour de 5 thématiques, ne concernent que partiellement les entreprises passant par un tiers déclarant

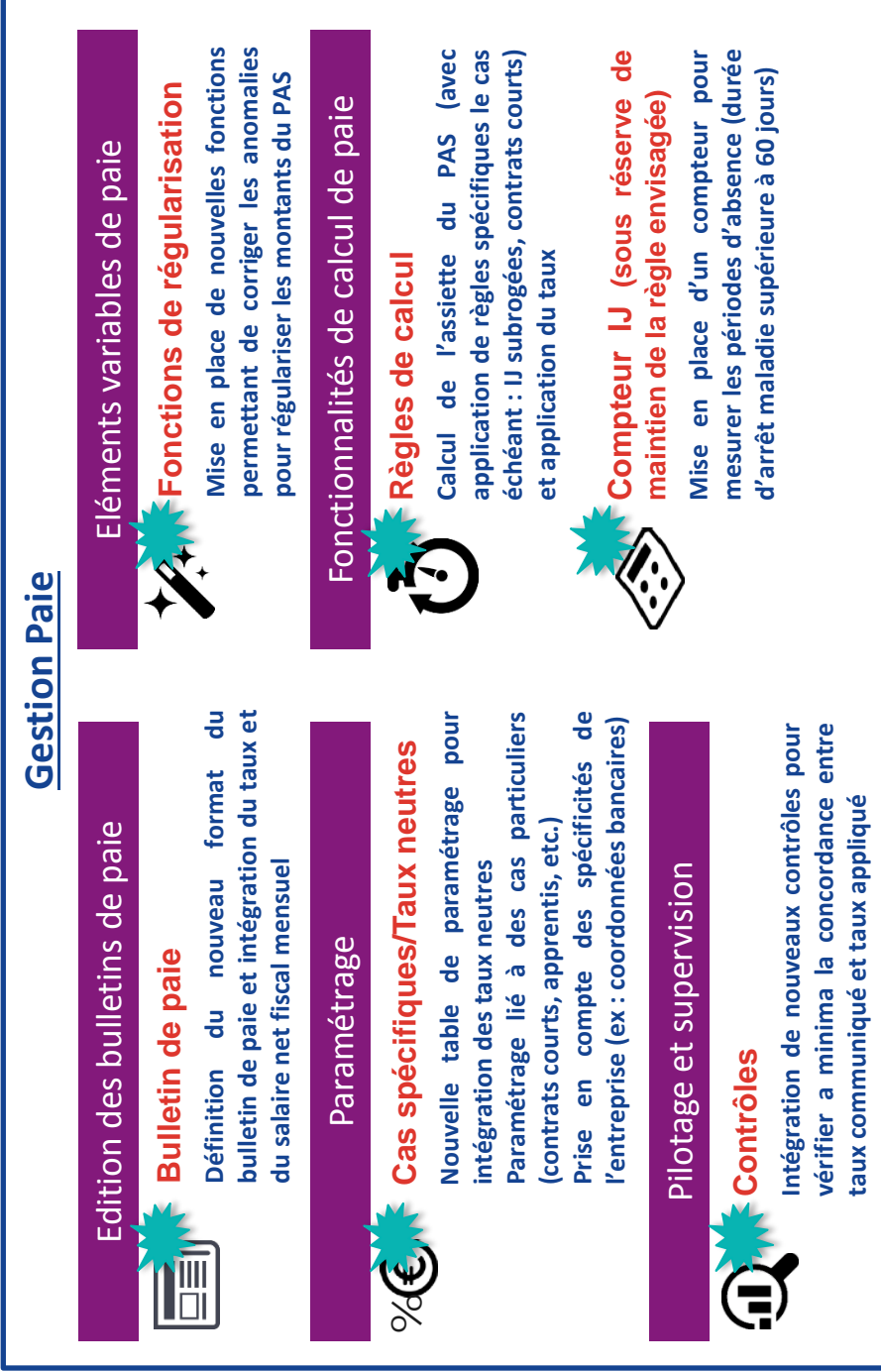
- Les impacts listés ci-dessous ont été identifiés et objectivés à l'occasion des entretiens menés auprès de différentes catégories d'acteurs (éditeurs de logiciel de paie, entreprises, tiers déclarants).
- Les entreprises ayant externalisé leur paie ne sont pas impactées par les évolutions en termes de système d'information ou de processus, qui sont supportées par leur tiers déclarant. L'analyse des charges et coûts ainsi supportés par ces derniers, ainsi que leur éventuelle refacturation est traitée dans le chapitre 3 de l'étude.



 Impact concernant l'ensemble des collecteurs
 Impact ne concernant pas les entreprises ayant externalisé leur paie

La mise en œuvre du PAS implique une évolution de différentes fonctionnalités des logiciels de paie

Impacts impliquant des développements dans les logiciels



Remarque : il est à noter que **les taux seront archivés par défaut** et que **les dispositifs de confidentialité déjà présents dans les logiciels de paie sont jugés suffisants par les éditeurs**. Il n'y a donc pas d'impact en termes d'archivage et de confidentialité relatifs au PAS. La confidentialité sera renforcée par ailleurs dans un cadre plus large associé à la mise en œuvre du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) programmée le 24 mai 2018.

1 L'évolution est jugée peu complexe relativement à la DSN, l'impact est subordonné à la complexité de certaines règles de gestion



- Globalement, les éditeurs interrogés estiment que les développements à réaliser sont d'une complexité toute relative comparés à ceux réalisés dans le cadre de la DSN (rapport de 1 à 5¹).
- Au-delà des cas courants, pour lesquels un taux est à appliquer au net fiscal déjà présent dans les logiciels de paie, certains cas particuliers peuvent nécessiter des développements jugés « importants » en fonction de la règle qui sera finalement retenue :

IJ subrogées

- La règle envisagée¹ implique la mise en place d'un compteur spécifique pour calculer le délai de 60 jours suivant le début de l'arrêt maladie au-delà duquel les indemnités ne sont plus imposables.
- La mise en place de ce compteur est jugée particulièrement complexe par les éditeurs, d'autant plus que pour un même mois une partie des IJ peut être imposable et l'autre non dès lors que le délai de 60 jours a été franchi.
- Les règles envisagées¹ sont spécifiques au PAS, des règles de gestion existant déjà en DSN pour le volet cotisations sociales.
- La gestion des indus, qui peuvent générer des montants négatifs en mois courant et des modifications rétroactives de taux, est perçue comme étant particulièrement complexe.

Régularisations

- La gestion de certaines populations implique par ailleurs des développements complémentaires :

CDD de moins de 2 mois ou à terme imprécis

- Au regard de l'abattement mis en place et dans la mesure où un taux neutre sera appliqué par défaut pour ces populations (voir chapitre 1), un lien devra être réalisé dans le logiciel de paie entre la typologie de contrat, sa durée et l'abattement.

« Impatriés »

- Il s'agit de salariés percevant des revenus de source française mais non-résidents en France, pour lesquels l'employeur doit aujourd'hui effectuer une retenue à la source. Les éditeurs considèrent, en l'absence de règle de gestion relative au changement de domiciliation fiscale (un résident devient non résident et doit basculer du prélèvement vers la retenue à la source), qu'une adaptation des logiciels sera nécessaire afin d'associer domiciliation fiscale et mécanisme d'imposition.

Stagiaires/apprentis Caractère imposable du revenu versé

- Il est prévu d'intégrer en DSN une donnée complémentaire, la rémunération nette fiscale potentielle (« à renseigner dans le cas où le déclarant n'est pas en capacité de connaître le caractère imposable du revenu versé »)². Les logiciels doivent être adaptés pour prendre en compte cette nouvelle donnée.
- Cette donnée concerne à ce stade les stagiaires et apprentis qui bénéficient d'une exonération fiscale à hauteur de 1,6 SMIC, la DGFIP devant fournir la liste des autres cas qui auront été identifiés².

¹ Source : entretiens avec les éditeurs de logiciel de paie

² Source : DSN, données et axes structurants en conséquence prévus pour le PAS, version 19.0 du 08/03/2017

1 Un déploiement en mode « big bang » dont le risque essentiel est celui d'une saturation au niveau du support éditeurs



- La montée de version n'est pas considérée comme une difficulté par les éditeurs interrogés, même si elle nécessite un délai incompressible : formation ou information des utilisateurs, paramétrage standard par l'éditeur puis paramétrage utilisateur, accompagnement dans la mise à jour, avec des délais pouvant aller d'une mise à jour immédiate quasi-automatisée à un projet de 6 mois pour déployer la version auprès de l'ensemble des utilisateurs (avec intervention d'un intégrateur).
- Le déploiement généralisé à une date unique pour l'ensemble des entreprises implique en revanche pour les éditeurs d'être en mesure de répondre à un ensemble de sollicitations de leurs clients dans un délai très court, par opposition à la DSN dont le déploiement s'est étalé sur plusieurs années.

01/01/2019 : Déploiement généralisé



Information/Formation des utilisateurs aux nouvelles fonctionnalités

Mise à jour des logiciels de paie/paramétrage standard et utilisateur

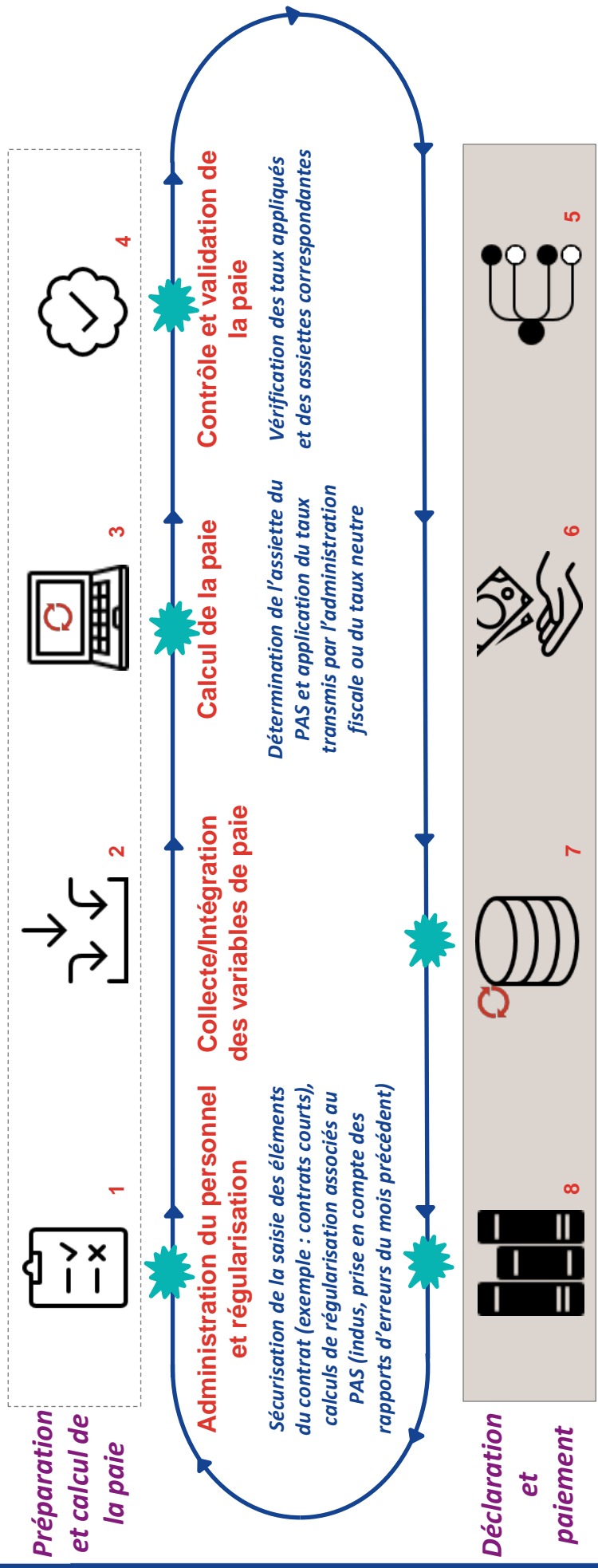
Dernière échéance pour intégrer les taux PAS dans les systèmes : bascule de l'ensemble des collecteurs vers le PAS

Support utilisateur : réponses aux questions des utilisateurs sur l'utilisation des systèmes, le paramétrage ou la compréhension des règles de gestion

Le risque évoqué par 4 des éditeurs interrogés est celui d'une embolisation du support utilisateur avec un volume de questions très important au début du déploiement et nécessitant des réponses dans des délais très brefs (au regard du caractère tendu des calendriers de paie et de la sensibilité du sujet), alors même que de nombreux projets impactant les logiciels sont en cours ou envisagés (généralisation du bulletin clarifié, réforme de la pénibilité et du CICE...).

Pour rappel, cette étude a été menée dans un contexte de report de la réforme, sans visibilité des éditeurs sur le dispositif de test et d'expérimentation qui pourra être retenu par l'administration.

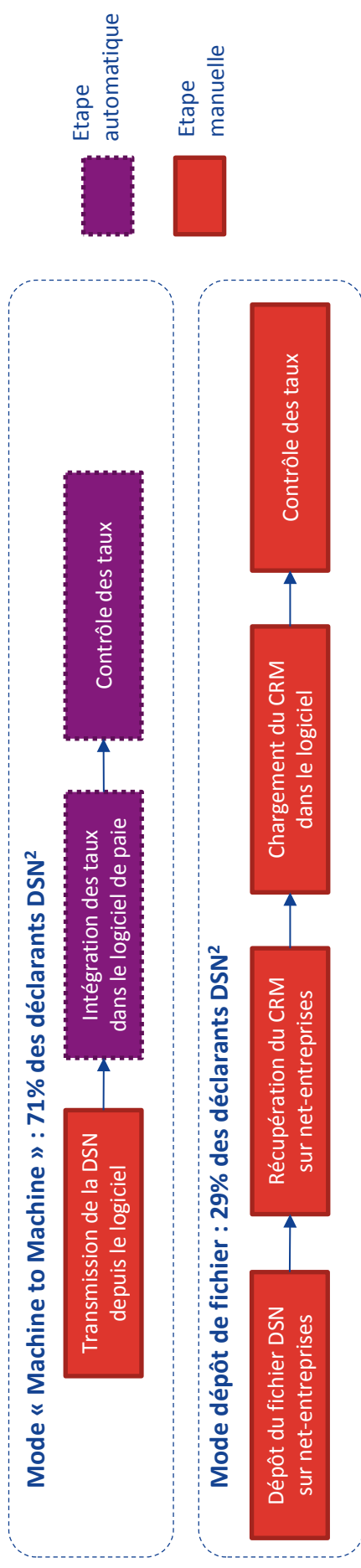
Plusieurs étapes du processus de paie sont impactées par la mise en œuvre du PAS



2 L'importance des impacts sur le processus de paie diffère selon le niveau d'automatisation prévu dans les logiciels

- Au regard de la mécanique existant en DSN, deux modalités sont envisagées par les éditeurs pour exploiter les taux issus des comptes rendus métier :
 - Pour les déclarants utilisant le mode « Machine to Machine », l'intégration se fera automatiquement, de même que le contrôle (vérification que le taux utilisé est bien celui associé au dernier flux retour)¹.
 - Pour les déclarants déposant manuellement leur DSN sur le site net-entreprises, la récupération du compte-rendu métier comprenant les taux se fera également manuellement et il ne pourra pas y avoir de contrôle au niveau du logiciel permettant de vérifier que le taux utilisé correspond au dernier taux transmis.

Fonctionnement cible pour la récupération des taux



Remarque : même en cas d'automatisation de l'intégration des taux, une phase de contrôles manuels renforcés (correcte intégration et identification d'atypies) est envisagée par les entreprises durant la phase de montée en charge du dispositif, au regard de la sensibilité des éléments de paie et des conséquences de potentielles erreurs pour les salariés³.

¹ Source : entretiens éditeurs

² Source : GIP MDS, suivi de la montée en charge de la DSN, semaine 24 (2017)

³ Source : entretiens entreprises

Des situations qui complexifient le processus de paie (1/2)



- La gestion de certains événements est susceptible de représenter une charge supplémentaire pour les collecteurs :

<p>Régularisation suite à une erreur d'assiette ou de taux</p>	<ul style="list-style-type: none"> Les régularisations en DSN constituent aujourd'hui un élément plus ou moins maîtrisé selon les entreprises, avec des difficultés rencontrées par quelques TPE/PME qui amènent certains éditeurs à effectuer eux-mêmes les régularisations dans le logiciel de paie. Le degré d'automatisation pourra varier en fonction des logiciels de paie, comme c'est le cas aujourd'hui pour les régularisations (sur la base des retours faits par les éditeurs et entreprises). Les gestionnaires de paie vont devoir s'approprier de nouvelles règles de gestion perçues comme inhabituelles et venant s'ajouter à celles déjà existantes pour le volet cotisations pour lesquelles, en cas de régularisation, un montant de cotisations agrégées ne peut être négatif, alors que le montant de PAS pourra être négatif au regard de la règle envisagée.
<p>IJ subrogées</p>	<ul style="list-style-type: none"> La règle telle qu'envisagée par l'administration fiscale est considérée comme particulièrement complexe par les entreprises, qui s'interrogent sur le niveau d'automatisation qui pourra être mis en place dans les logiciels de paie. Au-delà des opérations de calcul et des contrôles complémentaires potentiellement associés à cette règle de gestion, le mécanisme apparaît comme difficilement lisible et explicable aux salariés concernés.

- La règle associée aux IJ subrogées apparaît comme la plus complexe à mettre en œuvre.
- A ce titre, 2 éditeurs ont indiqué que plusieurs de leurs clients étaient prêts à renoncer à la subrogation si la règle telle qu'envisagée devait être maintenue.

Des situations qui complexifient le processus de paie (2/2)



- Les règles associées à certaines populations de salariés impliquent par ailleurs une vigilance particulière en termes de suivi administratif et de contrôle :

<p>CDD de moins de 2 mois ou à termes imprécis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les données administratives relatives au contrat devront être correctement intégrées dans le logiciel de paie (nature du contrat, durée) de façon à ce que le lien soit correctement effectué entre caractéristiques du contrat et abattement, ce qui ajoute un point de vigilance au moment de la saisie. • Le contrôle opéré à l'issue du calcul de la paie devra intégrer la notion d'écart entre l'assiette utilisée pour l'application du taux neutre (qui résulte de l'application de l'abattement) et le montant net fiscal. • Les entreprises s'attendent à devoir répondre à des questions des salariés relatives à l'application du taux neutre. Certaines entreprises pensent en effet que, malgré l'abattement, des salariés non imposables auront un taux neutre non nul en raison d'un mécanisme de proratisation, alors même que les salariés en contrat court constituent pour elles une population généralement sensible. Or la loi prévoit la non application du mécanisme de proratisation pour les salariés bénéficiant de l'abattement.
<p>« Impatriés »</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Au regard de la règle de gestion envisagée par les éditeurs de logiciel, (voir page 21) dans le cas où un salarié passe d'un statut de résident à non résident tout en continuant à percevoir ses revenus en France, l'employeur devra prendre en compte cette information administrative afin de le basculer du dispositif de prélèvement vers celui de la retenue à la source.
<p>Salariés en mobilité internationale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il s'agit de salariés rémunérés par une entreprise française et effectuant une mobilité internationale. • Ces salariés peuvent, selon les conventions fiscales signées avec les autres pays, être imposables sur les sommes perçues à l'occasion de leur mission, en France ou dans le pays où la mission a été exercée. • Les employeurs concernés, qui seraient essentiellement constitués d'ETI et de GE, ont aujourd'hui théoriquement une obligation d'information de leurs salariés en mobilité internationale en termes de droits sociaux et fiscaux et peuvent avoir recours à des conseils spécialisés, afin d'indiquer au salarié s'il doit par exemple déclarer ses revenus en France ou non. • Dans le cadre du PAS, les entreprises concernées devront systématiquement analyser la convention fiscale de façon précise pour déterminer si le PAS s'applique, et le cas échéant définir l'assiette du revenu à prendre en compte. • Il s'agira donc pour les gestionnaires de paie, qui ne sont pas nécessairement concernés aujourd'hui par les informations fournies au salarié, de prendre en compte ces éléments dans le logiciel de paie. La pratique actuelle (source : échanges avec les éditeurs) consiste à indiquer systématiquement un montant net fiscal dans le bulletin de paie pour les salariés en mobilité internationale, quand bien même il ne doit pas déclarer ses revenus en France.

Des sanctions juridiques spécifiques perçues comme une « double peine » par les entreprises



Les entreprises s'exposent à différents types de pénalités...

... qui n'impliquent pas une anticipation particulière mais sont vécues comme « une double peine »

Au regard de la responsabilité des collecteurs dans le prélèvement, des sanctions sont prévues en cas :

- de retard de paiement par le tiers collecteur. Une majoration de 5% (Art. 1731 du CGI) s'applique aux versements qui n'auront pas été effectués dans les délais prescrits
- d'insuffisance de retenue à la source ou défaut de déclaration (Art. 1759-0 A). « Les infractions à l'obligation d'effectuer la retenue à la source prévue à l'article 1671 et aux obligations déclaratives prévues à l'article 87-0 A entraînent l'application d'une amende qui, sans pouvoir être inférieure à 500 € par déclaration, est égale à :
 - 5 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas d'omissions ou d'inexactitudes,
 - 10 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas de non-dépôt de la déclaration dans les délais prescrits,
 - 40 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas de non-dépôt de la déclaration dans les trente jours suivant une mise en demeure ou en cas d'inexactitudes ou d'omissions délibérées,
 - 80 % des retenues qui ont été effectuées mais délibérément non déclarées et non versées au comptable public. »

Les entreprises interrogées n'ont qu'une connaissance limitée du risque encouru et aucune d'entre elles ne prévoit de provisionner des sommes spécifiques en prévision de cette nouvelle responsabilité juridique. Toutefois, celle-ci est perçue comme une « double peine » car venant s'ajouter à la charge de mise en oeuvre du dispositif.

Verbatims issus des entretiens :

« Je vais faire le métier de l'Etat, il n'est pas normal que je puisse être pénalisé »

« Il est anormal que l'entreprise soit pénalisée, il faudrait qu'un principe de bonne foi soit établi »

Une responsabilité juridique induite par la confidentialité des données fiscales, sans impact sur les dispositifs de maîtrise des risques



Les données fiscales du salarié (taux d'imposition) sont considérées comme relevant du secret professionnel...

- Les informations relatives au prélèvement à la source sont considérées comme confidentielles et soumises à ce titre au secret professionnel.
- Un nouvel article de loi est mis en place à cet effet dans le Livre des Procédures Fiscales (art. L. 288-A) : l'obligation de secret professionnel prévue à l'article L. 103 s'étend aux informations transmises aux entreprises ou tiers déclarants (taux d'imposition en l'occurrence) dans le cadre du PAS. Ainsi, les employeurs qui contreviendront intentionnellement à cette obligation seront soumis à des sanctions pénales (1 an d'emprisonnement et 15.000 € d'amende) au même titre que les agents de l'administration fiscale.

... sans que cela ne soit un sujet de préoccupation juridique

- La perception des entreprises est que la donnée relative au taux d'imposition n'est pas plus sensible que d'autres données déjà connues par les gestionnaires de paie, elle ne fera donc pas l'objet de procédures spécifiques en terme de contrôle interne.
- Si elle ne suscite pas d'inquiétude sur le volet juridique, la question de la confidentialité des taux soulève toutefois des appréhensions vis-à-vis de la relation employeur-salarié (voir page 30).

4 La communication vers les salariés : un impact majeur pour les entreprises en termes d'information et de réponses aux questions



- Deux temps sont envisagés par les entreprises : informer les salariés en amont de la mise en œuvre et répondre à leurs questions une fois le dispositif mis en place.

1

Informer les salariés

- **Un temps d'information** est envisagé par l'ensemble des entreprises, plus ou moins en amont de la mise en œuvre effective du prélèvement à la source.
- **Les modalités de communication sont variées** selon la taille de l'entreprise et ses contraintes d'activité : réunion d'information (notamment TPE/PME), courriel ou note d'information (ETI), application d'un plan de communication spécifique (GE).
- Cette communication est motivée par la **nécessité ressentie par les entreprises d'expliquer de façon claire le mécanisme mis en place, les rôles respectifs de l'employeur et de l'administration fiscale, le changement à venir sur la feuille de paie et les différents cas particuliers** (abattement pour les contrats courts, exonération pour les apprentis, etc.).

2

Répondre aux questions des salariés

- Ce point fait l'objet d'une **anticipation quasi-systématique** par les entreprises, qui estiment que les salariés se tourneront naturellement vers elles plutôt que vers l'administration fiscale.
- **Le volume de questions** est estimé par les entreprises en fonction du niveau de revenu moyen, du volume de questions déjà observé en gestion courante sur la paie (exemple : erreur sur un taux de cotisation salariale) et de certaines spécificités (populations jugées plus sensibles au regard de leur situation personnelle, type de contrat, âge du salarié par exemple).
- Les entreprises ne prévoient généralement **pas de dispositif spécifique** pour répondre aux questions, mais comptent s'appuyer sur les ressources et les processus existants dans les services paie (premier niveau de réponse), voire chez leurs prestataires (expert-comptable, éditeur) pour un support de second niveau.

Les entreprises expliquent l'importance de l'impact en matière de communication en s'appuyant sur plusieurs considérations :

- **La paie constitue par nature un élément extrêmement sensible**, qui même pour des montants parfois relativement faibles (exemple : remboursement des frais de transport) donne régulièrement lieu à des questions des salariés.
- **Le taux appliqué sur la paie est susceptible de faire l'objet d'une interrogation ou d'une contestation de la part du salarié** (utilisation du taux neutre pour un nouvel embauché ou un contrat court, délai pouvant aller jusqu'à 2 mois pour la prise en compte par l'entreprise du taux communiqué par l'administration fiscale en cas de changement de situation).

50% des entreprises appréhendent une modification de la relation avec les salariés bien que cette crainte reste peu objectivable (1/2)

- 50% des employeurs interrogés estiment que la mise en oeuvre du PAS est susceptible d'avoir un impact sur la relation avec leurs salariés, dont majoritairement des ETI et des GE, ce qui traduit une inquiétude en lien avec la taille de l'entreprise. Toutefois, cet impact est jugé pour l'essentiel comme étant transitoire.
- Cet impact est associé à 4 effets redoutés :

1. Une dégradation de la relation de confiance en raison de la sensibilité d'une information pouvant être divulguée par erreur ou utilisée à mauvais escient

- Les employeurs considèrent que les salariés feront majoritairement le choix du taux du foyer fiscal ou du taux individualisé plutôt que du taux neutre, ce qui semble se confirmer à travers notre panel salarié. En effet, 85% des salariés interrogés ne souhaitent pas recourir au taux neutre.
- Les salariés sont susceptibles à ce titre de se leurrer sur la nature des informations réellement en possession des entreprises et de redouter qu'elles aient connaissance d'informations de nature privée.
- Ils pourraient également soupçonner leur employeur d'orienter sa politique salariale à partir des taux reçus.
- Pour autant, parmi les entreprises interrogées qui s'expriment sur le sujet, la majorité considère que la politique salariale ne sera pas impactée par le PAS : l'employeur continuera à se fonder sur la rémunération brute pour définir les augmentations, le taux d'imposition du salarié n'étant qu'une information administrative supplémentaire intégrée au système de paie. Les entreprises qui estiment qu'il y aura un impact pensent que celui-ci portera sur le calendrier de rémunération, notamment la période de versement des primes, plutôt que sur le montant de rémunération.

2. Des tensions sociales concernant les rémunérations

- Les salariés ou leurs représentants pourraient formuler des revendications salariales, dans le but de compenser ce qui serait perçu comme une baisse de revenu. Cette crainte a toutefois été exprimée par seulement 11% des entreprises interrogées, essentiellement des ETI et des GE, compte tenu du fait qu'une majorité des foyers fiscaux fait déjà l'objet d'un prélèvement mensuel de l'IR.
- La hiérarchie des salaires pourrait être perçue différemment dès lors qu'une même rémunération brute donnerait lieu à deux montants nets distincts après PAS, avec des conséquences difficiles à qualifier à ce stade.

50% des entreprises appréhendent une modification de la relation avec les salariés bien que cette crainte reste peu objectivable (2/2)

3. Une appréhension sur la trésorerie disponible pour les salariés comme pour les employeurs

- Pour le seul cas des salariés aujourd'hui non mensualisés et ayant pris l'habitude de payer leur impôt grâce à une rémunération différée, une augmentation des demandes d'avances pourrait être constatée. Toutefois, la quasi-totalité des entreprises interrogées a indiqué être déjà régulièrement sollicitée par les salariés pour faire face à leurs difficultés de trésorerie personnelles.
- Un nombre réduit d'entreprises s'interroge à ce titre sur une évolution du calendrier de versement de la rémunération différée, avec à la clé un impact sur leur trésorerie.

4. Des tensions sociales spécifiques aux contrats courts

- Les GE ayant plus spécifiquement recours aux contrats courts craignent que la mise en œuvre du PAS ne provoque le raidissement des relations avec les salariés concernés par ces contrats.
- En effet, le revenu de ces salariés pourrait être impacté du fait de l'application d'un taux neutre malgré l'abattement prévu, alors qu'il est considéré qu'il s'agit majoritairement d'une population aux revenus modestes et non soumise à l'IR.

Remarque : deux employeurs interrogés considèrent que le PAS aura un impact favorable sur la fluidité du marché du travail. L'application du taux d'imposition aux revenus de l'année en cours pourrait en effet faciliter la décision des salariés de quitter leur emploi (pour en changer ou créer leur entreprise) et simplifier les départs à la retraite, le risque d'être dans l'incapacité à payer l'IR du fait d'une baisse de revenu étant réduit.

1. Objectifs, méthode et contexte de l'intervention

P. 04

2. Analyse des impacts associés à la réforme

P. 15

3. Charges et coûts illustrés par des cas d'entreprises « type »

P. 32

- Méthode utilisée pour l'évaluation des coûts et charges : la méthode des coûts standards
- Une démarche d'évaluation des coûts fondée sur des cas d'entreprises type
- Synthèse
- Présentation des différentes typologies de coûts
- Zoom sur chacune des typologies de coûts
- Des coûts liés au contentieux et aux pénalités potentiels mais non provisionnés et donc non chiffrés
- Des gains de trésorerie en théorie, dont les entreprises n'envisagent pas de bénéficier
- Coûts de conformité au PAS : restitution par cas d'entreprises type

4. Attentes vis-à-vis de l'administration

P. 57

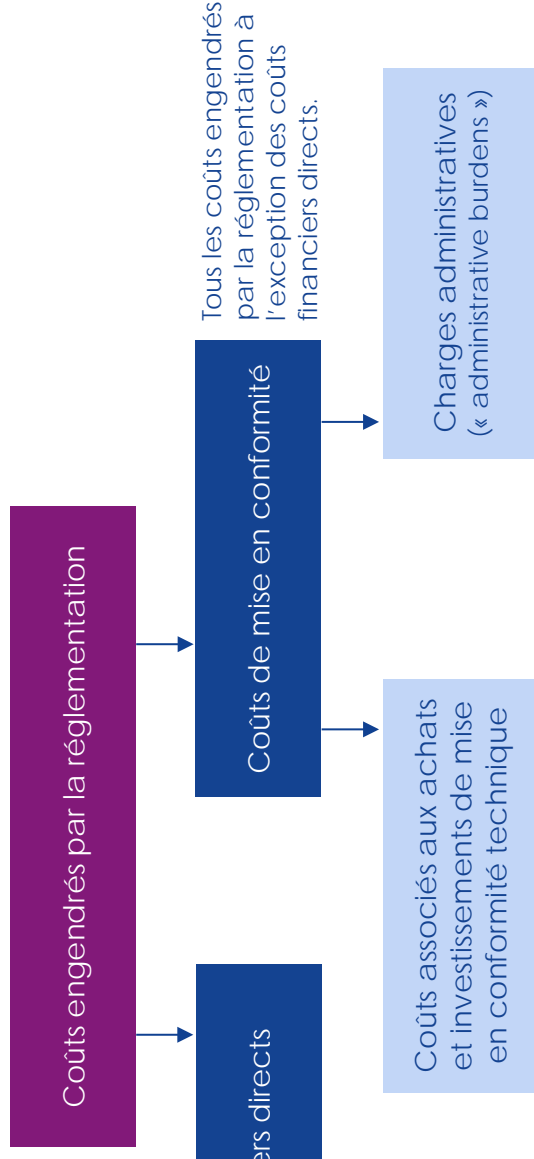
5. Annexes

P. 66

Méthode utilisée pour l'évaluation des charges et coûts : la méthode des coûts standards (SCM) (1/3)

- La méthode retenue pour l'évaluation des coûts s'inspire du modèle des coûts standards (« Standard Cost Model » - SCM) généralement utilisé pour évaluer les coûts administratifs relatifs à l'application d'une réglementation (« administrative burdens ») par les entreprises.
- Cette méthode, initialement développée aux Pays-Bas, est utilisée par l'OCDE¹ à des fins de comparaison du coût de l'application d'une loi dans différents pays. Elle distingue plusieurs natures de coûts :

Versement d'une somme d'argent à l'autorité compétente en échange de l'utilisation d'un produit ou service. Les taxes versées entrent par exemple dans cette catégorie.



Ces coûts correspondent à des achats et/ou à des investissements de mise en conformité technique engagés pour répondre à une réglementation (exemple : achat de filtres liés à de nouvelles exigences environnementales, coûts d'adaptation d'installations, etc.)

Ces coûts résultent pour l'essentiel d'actes métiers nouveaux ou additionnels impactant les activités et les processus d'une entité et strictement induits par l'application de la réglementation. Seuls les coûts « objectives » et quantifiables sont retenus. Les gains potentiels sont quant à eux exclus dans la méthodologie SCM.

¹ L'OCDE s'appuie sur la méthodologie définie par le SCM network dans le International Standard Cost Model Manual.

Méthode utilisée pour l'évaluation des coûts et charges : la méthode des coûts standards (SCM) (2/3)



- Les coûts issus du SCM sont traduits selon **différentes typologies propres au dispositif du PAS** :

Standard Cost Model Typologie de coûts spécifiques au PAS	Coûts associés aux achats et investissements de mise en conformité technique	Charges administratives
	Coûts associés à l'évolution des systèmes d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts relatifs aux impacts sur le processus de paie • Coûts de communication

- La méthode utilisée consiste à recenser les coûts associés aux achats et investissements de mise en conformité et les coûts associés à la charge administrative.
- Ces coûts sont présentés en distinguant ce qui relève de la **charge externe** (montants facturés par un tiers) et de la **charge interne** (correspondant à des temps de travail au sein de l'entreprise), de manière à faciliter l'identification des éléments qui seraient susceptibles d'être absorbés par les entreprises à iso-effectif.
- De plus, la distinction a été faite entre les charges **socle** et celles dont la valeur **dépend des choix** de l'entreprise :
 - Les charges socle sont les charges indispensables pour que l'entreprise se mette en conformité, comme par exemple le temps additionnel consacré au processus de paie ou l'adaptation des systèmes d'information.
 - Les charges qui dépendent des choix de l'entreprise correspondent par exemple à celles liées à l'information des salariés sur le PAS, qui peut prendre différentes formes.
- **Deux phases de formation des coûts sont à distinguer dans l'étude** :
 - **Une première phase qualifiée de « mise en œuvre »** au cours de laquelle sont engagés les coûts de mise en place de la réforme : il s'agit de coûts ponctuels (évolution des systèmes d'information, coûts de communication et d'information à destination des salariés, etc.), ou des coûts de nature plus récurrente mais dont l'ampleur est propre à la période de transition (exemple : activité de contrôle des taux d'imposition renforcée). **La durée de cette phase est estimée à 3 mois.**
 - **Une seconde phase dite « pérenne »**, se caractérisant par une récurrence et une stabilité de certains types de coûts, pour l'essentiel ceux relatifs aux activités et actes métier.

Remarque : les coûts financiers directs (coûts associés aux sanctions et pénalités) sont exclus de l'analyse car non quantifiables (voir page 48), les gains potentiels étant quant à eux analysés à part (voir page 49).

Méthode utilisée pour l'évaluation des coûts et charges : la méthode des coûts standards (SCM) (3/3)



- **Les hypothèses retenues pour valoriser les coûts** se fondent sur un recoupement des informations obtenues lors des entretiens avec les différents types d'acteurs (les tiers déclarants, les éditeurs, et les entreprises), et lors de l'atelier de travail avec des gestionnaires de paie (voir chapitre 1).
- Les calculs de valorisation des coûts prennent en compte des informations obtenues de plusieurs sources. Les éléments suivants sont notamment utilisés (détails en annexe page 68) :
 - les coût horaires moyens d'un gestionnaire de paie, d'un salarié du privé et d'un gérant d'entreprise (charges patronales incluses),
 - le coût horaire moyen de recours à un prestataire pour la réalisation des formations,
 - le coût horaire moyen d'un prestataire pour la réalisation de développements informatiques,
 - le coût moyen d'un bulletin de paie (qui dépend de l'externalisation ou non de la paie).
- **Le choix a été fait de ne pas appliquer au coût horaire un taux de frais généraux** (« overhead » au sens de la méthodologie SCM) visant à imputer une quote-part de coûts indirects (exemple : coûts de location de bureaux/bâtiments, charges de chauffage, d'électricité), considérant que, la plupart des entreprises interrogées ne prévoyant pas de renforcer leurs effectifs pour répondre spécifiquement au PAS, les charges fixes ne devraient pas augmenter avec la mise en place du dispositif.

Une démarche d'évaluation des coûts fondée sur des cas d'entreprises type

- Les charges et coûts sont valorisés à travers 7 cas d'entreprises type, chacun représentant une catégorie d'entreprises en fonction d'une part de leur taille (TPE/PME/ETI/GE) et d'autre part du mode de gestion de la paie (internalisée/externalisée) :

N° du cas	Caractéristiques associées	Nombre d'entreprises rencontrées	Nombre de salariés retenus	Nombre de gestionnaires retenus
1	TPE gérant sa paie	7	5	1 gérant
2	TPE ayant externalisée sa paie	3	8	1 gérant
3	PME gérant sa paie	7	72	1 gestionnaire de paie à temps partiel (20% du temps sur la paie)
4	PME ayant externalisée sa paie	3	49	1 gestionnaire RH
5	ETI gérant sa paie	2	1 698	4 gestionnaires de paie
6	ETI ayant externalisée sa paie	2	350	1 gestionnaire RH
7	GE gérant sa paie	2	71 500	179 gestionnaires de paie 371 gestionnaires RH

- Le nombre de salariés retenus pour chacun des cas d'entreprises type correspond à la moyenne des salariés de chacune des entreprises interrogées dans cette catégorie.
- 2 des 28 entreprises rencontrées présentent des spécificités quant à la gestion de la paie de leurs salariés (externalisation partielle), nous avons fait le choix de ne pas les intégrer dans nos cas d'entreprises type par soucis de cohérence.

Synthèse (1/2)

L'analyse des cas d'entreprises type permet d'identifier les **tendances suivantes** :

- Des **coûts plus élevés en phase de mise en œuvre** qu'en phase pérenne
 - L'impact **par salarié** est compris :
 - Pour la mise en œuvre, dans une fourchette de **6 à 8€ pour les ETI/GE** et de **26 à 50€ pour les TPE/PME**, incluant le paramétrage utilisateur du logiciel de paie, la formation outil, la communication auprès des salariés ainsi que les contrôles de paie supplémentaires pendant les 3 mois de phase transitoire,
 - Pour la phase pérenne, dans une fourchette de **3 à 4€ par an pour toutes les catégories d'entreprises, sauf pour les TPE gérant leur paie pour lesquelles le coût annuel est estimé à 9€**, compte tenu du maintien de contrôles de paie supplémentaires mêmes réduits et de la diminution de la charge de réponse aux questions des salariés qui auront intégré les grands principes de la mesure.
- Des **charges internes (temps de travail au sein de l'entreprise) généralement plus importantes que les charges externes (facturées par un tiers)**
 - Durant la mise en œuvre, les charges internes sont prépondérantes : entre 70% et 100% du coût total, que la paie soit internalisée ou non.
 - En phase pérenne, la totalité des coûts liés au PAS est constituée par des charges internes pour les entreprises qui internalisent leur paie. Dans le cas de celles qui externalisent leur paie, la charge interne représente de 21 à 25% des coûts.
 - Ces charges internes correspondent aux ressources humaines mobilisées (gérant, gestionnaire de paie, etc.) notamment pour se préparer, communiquer auprès des salariés et répondre à leurs questions.
- Un **impact moindre pour les entreprises qui externalisent leur paie**
 - Que ce soit pour la mise en œuvre ou en phase pérenne, les entreprises qui externalisent leur paie supportent moins de coûts que celles qui la gèrent elles-mêmes.
 - L'écart est en grande partie expliqué par l'absorption d'une partie des coûts par les tiers-déclarants, dont notamment les coûts d'adaptation des logiciels de paie.
- Pour la mise en œuvre, les ETI/GE se distinguent des TPE/PME par le niveau d'industrialisation de la fonction paie permettant de limiter l'impact de la mesure en termes de coût par salarié.
- En phase pérenne, les TPE gérant leur paie se distinguent par un coût additionnel par salarié plus important. Ce résultat s'explique par la structure des TPE où c'est le gérant qui prend en charge l'activité additionnelle de paie.

Synthèse (2/2)

Montants en €	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4	Cas 5	Cas 6	Cas 7
Caractéristiques des cas	TPE de 5 salariés dont la paie est traitée par le gérant	TPE de 8 salariés dont le gérant a externalisé sa paie	PME de 72 salariés dont la paie est gérée en interne	PME de 49 salariés dont la paie est externalisée	ETI de 1 698 salariés dont la paie est gérée en interne	ETI de 350 salariés dont la paie est externalisée	GE de 71 500 salariés dont la paie est gérée en interne
Total des coûts en phase de mise en œuvre (durée : 3 mois)	251	208	3 201	2 103	11 528	1 970	605 264
- dont charges internes	251	208	2 901	1 803	10 928	1 370	599 064
- dont charges externes	0	0	300	300	600	600	6 200
Impact par salarié en phase de mise en œuvre	50	26	44	43	7	6	8
Total des coûts en phase pérenne (durée : 12 mois)	44	21	291	127	5 972	911	264 582
- dont charges internes	44	5	291	26	5 972	192	264 582
- dont charges externes	0	16	0	101	0	719	0
Impact par salarié par an en phase pérenne	9	3	4	3	4	3	4

Présentation des différentes typologies de coûts



Typologie de coûts

Détail des typologies de coûts

Mise en œuvre

Phase pérenne

- **Evolution du système d'information** : adaptation des fonctionnalités standards du logiciel pour répondre aux besoins du PAS (nouveau format du bulletin de paie, intégration des taux, etc.). Ces évolutions se traduisent par une montée de version du logiciel.
 - **Paramétrage utilisateur** : si un premier niveau de paramétrage est réalisé par l'éditeur (livraison d'un plan type de paramétrage), un **paramétrage est généralement réalisé par l'entreprise pour la prise en compte d'informations qui lui sont propres** (exemple : coordonnées bancaires, codes établissements, création d'un compte comptable particulier pour le suivi du PAS...) ou pour modifier des requêtes ou états (exemple : ajout d'une colonne sur un état/paramétrage d'une alerte spécifique, etc.).
 - **Développements spécifiques** : développements réalisés par l'éditeur pour répondre à une demande spécifique (non réglementaire) de l'entreprise, par exemple : fonctionnalités de contrôles et de régularisations complémentaires et spécifiques à l'entreprise, outils de pilotage additionnels à l'offre standard (requêtes, états de restitution), adaptation du format du bulletin de paie (mention spécifique sur le bulletin).
 - **Formation outil** : formation des utilisateurs aux nouvelles fonctionnalités du SI et à leur manipulation.
 - **Confidentialité et conservation des données** : mise en conformité des SI pour garantir la confidentialité des données fiscales personnelles : gestion des droits, sécurisation et archivage.
-
- **Gestion de l'année de transition** : distinction des revenus exceptionnels/non exceptionnels et demande de rescrit.
 - **Activités additionnelles impactant le processus paie** : temps consacrés par les gestionnaires de paie en interne ou les prestataires de service à la réalisation d'actes métiers et activités de contrôles nouveaux ou complémentaires induits par la mise en œuvre du PAS. Ces activités impactent plusieurs étapes du processus paie : intégration et contrôle des taux, détermination de la base imposable et du montant de l'IR, identification des anomalies et régularisations.
 - **Formation métier** : formations sur le fonctionnement du PAS dispensées aux gestionnaires de paie, qui pourront avoir à répondre aux questions des salariés.
-
- **Information aux salariés** : conception et mise en place d'actions de communication et d'outils d'information sur le PAS à destination de l'ensemble des salariés (réunions, kits d'information, annexe et annotations personnalisées intégrées aux bulletins de paie etc.) ou des instances représentatives du personnel.
 - **Réponses aux questions des salariés** : mobilisation des gestionnaires de paie et RH pour répondre aux demandes individuelles d'explication sur les éléments du bulletin de paie impactés par le PAS (assiette imposable, taux d'imposition, montant de l'IR prélevé), ou pour la gestion de situations personnelles.

Système d'information

Processus

Communication

Zoom sur la typologie de coûts « Système d'Information » (1/2)



Coûts de mise en œuvre

Evolution du SI

Exposé de la situation :

- La totalité des entreprises interrogées lors de notre étude utilise un progiciel du marché pour la gestion de la paie et dispose d'une version récente, mise en place à l'occasion du passage à la phase 3 de la DSN. Cette situation limite de fait les travaux d'adaptation des SI aux seuls développements des nouvelles fonctionnalités strictement rendues nécessaires par le PAS.
- Les entreprises interrogées, qui à ce stade n'ont pour la plupart pas encore échangé avec leur éditeur, considèrent que les coûts associés à ces développements sont couverts par les forfaits des contrats de maintenance évolutive et réglementaire (qui sont explicités sur ce point), ce qui se confirme au regard des évolutions envisagées.
- Cette appréciation est confirmée par les entretiens avec les éditeurs, d'autant plus que le passage à la DSN n'a généralement pas donné lieu à une refacturation aux entreprises pour les évolutions concernées. Cette appréciation à date ne préjuge pas de la politique tarifaire que les éditeurs pourraient appliquer à l'occasion du renouvellement de ces contrats de maintenance. Il est à noter par ailleurs que le passage au mode « Machine to Machine » (facilitant l'intégration et le contrôle des taux, voir chapitre 2) ne serait pas refacturé au regard des informations fournies pendant les entretiens avec les éditeurs.

Hypothèses de valorisation :

Aucun coût d'évolution fonctionnelle et technique des SI ne serait supporté par les entreprises et n'est donc retenu pour les besoins de l'étude.

Paramétrage utilisateur

Charge interne

Exposé de la situation :

- Le paramétrage utilisateur concerne le paramétrage à réaliser pour intégrer la solution à l'écosystème de paie de l'entreprise. Il s'agit de prendre en compte les informations propres à l'entreprise, connues d'elle seule (exemple : coordonnées bancaires, création d'un ou plusieurs comptes comptables particuliers pour le suivi du PAS, codes établissements, etc.), de s'assurer de la possibilité de gérer des cas particuliers (exemple : contrats courts, stagiaires et apprentis), ou de modifier des requêtes ou états (exemple : ajout d'une colonne sur un état, paramétrage d'une alerte spécifique, etc.).
- Editeurs et entreprises s'accordent pour considérer que les temps correspondants sont « faibles », c'est-à-dire qu'ils se comptent en « heures », et qu'ils varient en fonction de la solution utilisée, plus ou moins automatisée, ainsi qu'en fonction de la taille de l'entreprise considérée (plus la taille de l'entreprise est importante, plus la probabilité qu'il existe des cas particuliers et des paramétrages associés est forte). Si des paramétrages types peuvent être proposés par les éditeurs, la majorité des entreprises préfère les réaliser elle-même. Dans le cas d'entreprises qui externalisent leur paie, les informations obtenues indiquent que le paramétrage utilisateur sera réalisé par le tiers déclarant.

Hypothèse de valorisation : les temps de paramétrage (incluant la recette ou la validation fonctionnelle/contrôle de ce paramétrage) sont estimés en moyenne à 1 heure pour une TPE, 0,5 jour pour une PME, 1 jour pour une ETI et 2 jours pour une GE (données issues des échanges avec les entreprises et les éditeurs). Pour les entreprises qui internalisent leur paie, le taux horaire moyen appliqué correspond à celui du gérant qui réalise la paie (TPE) ou à celui du gestionnaire de paie (PME/ETI/GE). Pour les entreprises ayant recours à un tiers déclarant, les informations obtenues de ces derniers ne permettent pas de dire s'ils refactureront cette charge de paramétrage. Nous prenons comme hypothèse qu'ils ne le feront pas (charge externe nulle). Ainsi, le paramétrage utilisateur correspond uniquement à une **charge interne**.

Zoom sur la typologie de coûts « Processus » (1/4)



Coûts de mise en œuvre

Gestion de l'année de transition Charge interne

Exposé de la situation :

- Lors de l'année de transition (au cas d'espèce 2018), les entreprises pourront avoir à répondre aux demandes des salariés (distinction des revenus exceptionnels/non exceptionnels) d'une part et pourront prendre l'initiative de faire des demandes de rescrit à l'administration d'autre part.

Hypothèse de valorisation :

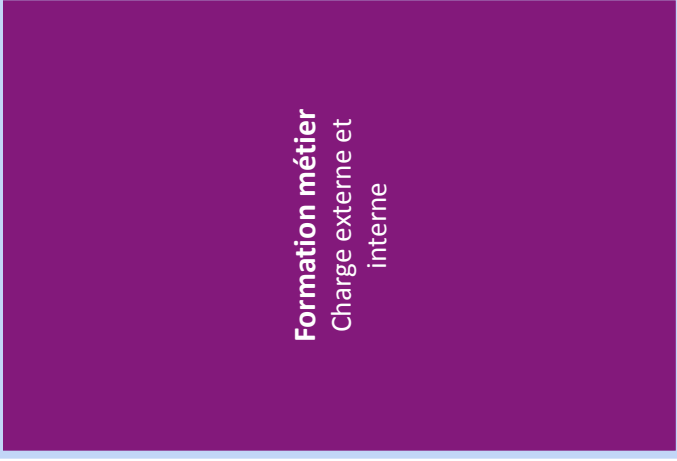
- Aucune entreprise n'a pu estimer le temps nécessaire à la distinction des revenus exceptionnels/non exceptionnels et à la rédaction des rescrits. Là encore, nous nous sommes fondés sur les informations obtenues lors de l'atelier de paie « processus » : l'identification et l'analyse des revenus exceptionnels est de l'ordre de 10 minutes pour l'ensemble des typologies de revenu (sur la base du journal de paie) et la rédaction d'un rescrit d'environ 1 heure. Nous n'avons pas d'information nous permettant d'estimer le nombre de rescrits. « A dire d'experts », les TPE et PME ne sont concernées ni par l'analyse des revenus, ni par la demande de rescrit (en raison des typologies d'éléments de paie de ces entreprises, non susceptibles de faire l'objet de rescrit). Nous considérons que la même logique s'applique (aucun rescrit) pour les ETI en raison du nombre de salariés retenus dans nos cas d'entreprises type.
- Pour les GE, nous retenons, à dire d'experts, 5 rescrits par GE, ce qui représenterait une hausse de 7,5% du nombre de rescrits demandés sur l'année, par rapport au nombre de rescrits en 2015 (tous motifs confondus). Nous avons considéré qu'elles ont les compétences juridiques qui leur permettent de gérer elles-mêmes les rescrits (d'ou la valorisation d'une charge interne)

Zoom sur la typologie de coûts « Processus » (3/4)

Coûts de mise en œuvre



Charges dont la valeur dépend
des choix de l'entreprise



Exposé de la situation :

- Les formations métier correspondent à la prise de connaissance de la mécanique du PAS et du contenu des règles fiscales par les gestionnaires de paie. Les entreprises de notre panel, qu'elles internalisent ou non leur paie, souhaitent s'assurer que les personnes qui sont en contact avec les salariés seront en mesure de répondre à leurs questions, quand bien même un dispositif est mis en place par l'administration fiscale et que les sujets en question relèvent de la situation personnelle des salariés. Ces formations métier relèvent donc du choix des entreprises. Elles se traduiront par deux natures de dépenses :
 - des coûts de réalisation de la formation, facturés par les éditeurs/organismes de formation/cabinets de conseil,
 - des coûts correspondant aux temps de mobilisation des gestionnaires de paie qui assisteront à ces formations.

Hypothèse de valorisation :

Le niveau des charges de formation métiers relève du choix de l'entreprise.

Coût de réalisation de la formation (charge externe)

- Pour les TPE, les éditeurs vont proposer des dispositifs en ligne (formation en ligne, vidéo...), reprenant l'essentiel de ce qu'il faut savoir. Cette prestation ne serait pas facturée.
- Pour les PME/ETI/GE, la formation devrait être assurée par un prestataire et facturée à un taux journalier estimé à 600 € jour¹.

Temps de mobilisation (charge interne)

- Pour les TPE, au regard des réponses des éditeurs et des entreprises, le temps de mobilisation pour le gérant qui participera à la formation métier est de 1 heure. Ce temps tient compte de la durée des tutoriels proposés.
- Des formations plus conséquentes sont envisagées pour les PME, ETI et GE qui souhaitent assurer davantage d'expertise à leurs gestionnaires de paie. Nous avons retenu, selon les réponses des éditeurs et des entreprises, 0.5 jour pour les PME, 1 journée pour les ETI et 1,5 jour pour les GE. Sur la base des entretiens, nous posons comme hypothèse que ces dernières proposeront d'élargir la formation à leurs gestionnaires RH (une demi-journée de formation).
- Les taux retenus pour la valorisation de ces temps sont ceux des gestionnaires de paie et des gestionnaires RH.

Zoom sur la typologie de coûts « Processus » (4/4)



Coûts pérennes



Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise

Activités additionnelles impactant le processus de paie
Charge externe et interne

Exposé de la situation :

- En phase pérenne, des activités additionnelles seront à réaliser suite à la mise en oeuvre du PAS : le contrôle de la correcte intégration et de la cohérence des taux transmis par l'administration fiscale en cas de changement de taux au cours de l'année, le contrôle de l'assiette imposable et des agrégats de paie impactés notamment par le PAS (hors règles spécifiques). De plus, en septembre, au moment de l'actualisation des taux liée à la déclaration soucrite en mai de la même année, des contrôles seront nécessaires pour vérifier la mise à jour des taux appliqués dans le système de gestion de la paie.
- Ces contrôles seront effectués soit par les tiers déclarants pour les entreprises qui externalisent leur paie, soit par les gérants ou les gestionnaires de paie des entreprises pour celles qui l'internalisent.

Entreprises qui internalisent leur paie (charge interne)

Hypothèse de valorisation :

- Interrogées sur la charge que pouvait représenter le PAS en termes de contrôles/tâches supplémentaires, les entreprises se sont surtout projetées sur la phase de mise en oeuvre : les réponses étant particulièrement hétérogènes pour la phase pérenne. Sur la base des entretiens, complétés par les informations obtenues lors de l'atelier de travail « processus », la charge supplémentaire a été estimée à 2,3% du temps passé sur la paie (augmentation de 15% des temps de contrôle, représentant eux-mêmes 15% du temps de travail d'un gestionnaire de paie). Cette hypothèse s'applique au temps dédié à la paie par le gestionnaire de paie pour les PME, et à l'ensemble des gestionnaires de paie pour les ETI et GE. Pour les TPE dont la paie est assurée par le gérant, ce taux s'applique également mais à la seule durée de traitement de la paie, soit 3h30 par mois (ce qui représente moins d'une minute supplémentaire par mois).
- Ces temps ont été valorisés sur la base du coût horaire d'un gérant ou d'un gestionnaire de paie.
- Nous posons comme hypothèse que 100% des entreprises retenues dans notre panel seront en « Machine-to-Machine » en 2019 et qu'il n'y aura donc aucun coût associé à l'intégration mensuelle des taux d'imposition (ce qui n'exclut pas les contrôles à réaliser).

Entreprises qui externalisent leur paie (charge externe)

Hypothèse de valorisation :

- Lors des entretiens avec les tiers déclarants, nous avons recueilli des informations très hétérogènes sur leur intention de refacturer les activités supplémentaires liées au PAS. Parmi les prestataires interrogés, un quart pense augmenter ses tarifs à moyen terme, sans chiffrer cette éventuelle augmentation. La moitié ne se prononce pas. Le reste pense que l'impact en termes de charge sera marginal, et ne fera donc l'objet d'aucune refacturation. Les entreprises qui externalisent leur paie n'ont obtenu aucune information de la part de leurs prestataires quant à une possible refacturation des coûts additionnels.
- Par ailleurs, l'information obtenue dans le cadre de l'atelier de travail « processus » permet de poser comme hypothèse que le PAS serait un argument pour augmenter de 1 à 2% les coûts de service liés à la paie.
- En conclusion, nous retiendrons, par souci de cohérence avec le cas des entreprises qui gèrent leur paie, une augmentation de 2% refacturée par les prestataires à toutes les catégories d'entreprises (+2 % du coût du bulletin de paie sur les bulletins des salariés imposables).

Zoom sur la typologie de coûts « communication » (1/2)



Coûts de mise en œuvre

Coût nul Coûts à prévoir

Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise

Information aux salariés

Charge interne et externe

Exposé de la situation :

- Une démarche de communication/sensibilisation à destination des salariés est prévue par les entreprises interrogées en amont ou lors des 3 mois de mise en place du PAS. Les entretiens avec les entreprises ont permis d'identifier 3 modalités de communication différentes (voir page 29).

Hypothèse de valorisation :

- Le niveau des charges d'information aux salariés relève du choix de l'entreprise, un plan de communication étant prévu par l'administration fiscale.
- Les réponses des entreprises nous ont permis d'identifier différents éléments de valorisation des supports de communication :
 - les TPE/PME/ETI utilisent les supports « gratuits » mis à disposition par l'administration, les éditeurs ou les tiers déclarants;
 - pour les GE, nous avons retenu la moyenne des montants communiqués (soit 34 500 €), en considérant que les supports seraient réalisés en interne.
- Parmi les entreprises, 9 TPE sur les 10 interrogées et 7 PME sur les 10 interrogées envisagent d'organiser une réunion d'information à destination de l'ensemble des salariés. Les autres TPE et PME du panel ont affirmé ne pas envisager de réunion d'information, par manque de temps, ou en raison d'une impossibilité matérielle (secteur du bâtiment notamment) ou ne se sont pas exprimées. Le temps de communication, lorsqu'il a été précisé, varie de 10 minutes à 1h30 pour les TPE, et s'établit autour de 1 heure pour les PME. Nous avons retenu comme hypothèse 30 minutes en moyenne pour les TPE et 1 heure pour les PME. Les coûts relatifs à ces réunions prennent en compte le temps passé par les salariés.
- Les ETI du panel n'envisagent pas de réunir leurs salariés, mais plutôt de transmettre des documents par courriel ou voie d'affichage.
- Les GE étant dans l'impossibilité de réunir l'ensemble de leurs salariés, leur dispositif de communication est orienté à destination des représentants du personnels dans le cadre des IRP. Sur ce dernier point, nous avons pris en compte le temps passé par les collaborateurs RH/Pale et le temps de préparation de ces réunions, sans toutefois valoriser le temps passé par les représentants des salariés en réunion, considérant que cet élément relevait de leur charge courante de représentation. Sur la base de nos entretiens, nous estimons une à deux réunions par entité juridique du groupe de ½ journée, auquel nous avons rajouté du temps pour la réalisation des supports utilisés.
- Les GE communiqueront directement auprès de leurs salariés par le biais d'un support interne, dont la préparation est estimée en moyenne à 5 jours de travail.

Réponses aux questions des salariés

Charge interne

Exposé de la situation : lors de la phase de démarrage du PAS, les entreprises prévoient une augmentation des questions relatives au bulletin de paie de la part des salariés, ou des contestations éventuelles.

Hypothèse de valorisation : l'hétérogénéité des réponses des entreprises du panel (de 0 à 2/3 des salariés qui poseront des questions), nous a conduit à retenir une proportion de salariés susceptibles de poser des questions unique de 50% (réponse la plus souvent citée), quelle que soit la taille de l'entreprise. Ce taux s'applique à la portion des salariés qui sont réputés imposables en s'appuyant sur le taux de foyers fiscaux imposables (identique pour toutes les entreprises). Le temps de réponse est évalué à 30 minutes (réponse la plus souvent citée).

Zoom sur la typologie de coûts « communication » (2/2)



Coûts pérennes

Réponses aux questions des
salariés
Charge interne

Exposé de la situation

- En phase pérenne, les entreprises interrogées considèrent qu'un flux minimal de questions subsistera. Ces questions seraient notamment liées à :
 - l'impact de la mise à jour des taux en septembre (transmission par l'administration fiscale des taux mis à jour à la suite de la déclaration de revenu annuelle du salarié),
 - la gestion des nouveaux embauchés (qui se verront appliquer un taux neutre par défaut).

Hypothèse de valorisation

- En raison de la difficulté des entreprises interrogées à se projeter en phase pérenne et étant donnée l'hétérogénéité de quelques réponses obtenues, nous avons posé les hypothèses suivantes :
 - Nous faisons l'hypothèse, en nous fondant sur les données de l'étude préalable, qu'un tiers des salariés imposables devrait voir son taux d'imposition changer au cours de l'année, qu'il s'agisse d'une évolution des revenus imposables ou d'un changement de situation familiale.
 - Nous retenons la même hypothèse qu'en phase de mise en œuvre s'agissant des salariés susceptibles de poser des questions sur la période (1 an), c'est-à-dire que 50% des salariés concernés (imposables et dont le taux change) poseront des questions.
- Le temps nécessaire pour répondre à une question est de 15 minutes, soit 2 fois moins qu'en phase de mise en œuvre, étant entendu que le dispositif sera davantage maîtrisé tant par les gestionnaires de paie que par les salariés.

Coûts financiers directs : des coûts liés aux contentieux et aux pénalités potentiels mais non provisionnés et donc non chiffrés



- Les impacts juridiques présentés pages 27 et 28 mentionnent les risques encourus en cas de retard, omission de paiement, ou défaut du prélèvement de l'impôt à la source.
- Aucune entreprise interrogée n'a prévu de provisionner de montants pour des pénalités éventuelles.
- Par comparaison, parmi les entreprises interrogées, celles qui ont été condamnées à payer des pénalités pour retard de cotisations Urssaf ont finalement pu trouver un terrain d'entente avec l'administration, et ont été exemptées du paiement de ces pénalités.
- Ne disposant pas d'information objective pour valoriser les éventuels coûts de contentieux et de pénalités, le parti pris dans cette étude est de ne pas valoriser ces coûts dans les cas d'entreprises type.

Des gains de trésorerie en théorie, dont les entreprises n'avisagent pas de bénéficier

En théorie, une souplesse offerte aux entreprises dans la gestion de leur trésorerie

- Le décalage entre le prélèvement à la source réalisé par les entreprises sur les salaires et le versement à l'administration fiscale (environ 15 jours pour les entreprises dont les versements sont réalisés mensuellement, un peu plus de trois mois pour les TPE qui peuvent bénéficier d'une option de versement trimestrielle¹) constitue une souplesse dans la gestion de la trésorerie qui améliore le BFR (besoin en fonds de roulement), et un gain financier théorique dès lors que les montants associés :
 - font l'objet d'un placement,
 - évitent à l'entreprise d'avoir recours à un prêt si elle éprouve des difficultés de trésorerie.
- Ce gain financier théorique a fait l'objet d'une appréciation dans le cadre de l'« Etude de l'impact, pour les entreprises, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, réalisée pour la délégation aux entreprises du Sénat » (juin 2017).
- Dans le cadre de cette étude (seul rapport dont nous disposons proposant une valorisation du gain), il est considéré comme « très faible » pour les GE/ETI/PME, tandis que l'option offerte aux TPE de verser les prélèvements au trimestre peut correspondre en théorie à un gain de trésorerie moyen d'un mois d'impôt sur l'année, avec à la clé un gain financier de 12€/an pour une TPE de 2,1 salariés (gain maximal en considérant que le gain de trésorerie lui permet de réduire son découvert).

En pratique, les entreprises n'envisagent pas de bénéficier de cette souplesse

- Les entretiens menés avec les entreprises conduisent à constater que dans leur grande majorité, celles-ci n'anticipent pas de gain en termes de trésorerie, d'autant plus qu'elles considèrent que le contexte n'est pas favorable en raison de taux d'intérêt jugés très faibles. Il est à noter cependant que pour les ETI et les GE, ce sont les DRH qui se sont exprimés, et non les Directeurs Administratifs et Financiers (DAF), ce qui peut expliquer les réponses concernant le faible gain potentiel :
 - Seules 7% des entreprises interrogées considèrent le décalage de trésorerie comme un gain potentiel. Une seule entreprise, de type PME, mentionne l'utilisation de comptes rémunérés.
 - 90% des TPE estiment préférable d'effectuer le versement mensuellement pour des raisons de simplicité administrative.
 - Les TPE versant aujourd'hui leurs cotisations au trimestre, considèrent qu'il existe un risque de ne pas pouvoir honorer les versements auprès de l'administration fiscale si l'argent disponible est utilisé à d'autres fins (exemple : paiement des fournisseurs).

Verbatims issus des entretiens :

Il existe un risque de ne pas avoir la trésorerie au moment du paiement.

C'est dangereux de jouer sur la trésorerie avec de l'argent qui ne nous appartient pas.

Au regard des retours des entreprises, aucun gain associé à la trésorerie n'a été retenu dans le cadre de la présente étude.

¹ Le décret n°2017-866 du 9 mai 2017 précise que le PAS donnera lieu à des versements selon le même calendrier que celui établi pour le paiement des cotisations sociales.

Cas n°1: situation d'une TPE de 5 salariés dont la paie est traitée par le gérant



Fiche de l'entreprise

5 salariés (dont le gérant)

Profil du personnel de paie : le gérant



Hypothèses de travail (détail et sources en annexe)

Salaires annuels bruts (incluant les charges patronales de 45%) d'un gérant : 70 300€ (soit 43,8€/h)

Phase de mise en œuvre

Evolution du SI : couvert par les forfaits de contrats de maintenance

Temps de paramétrage utilisateur : 1h

Temps de développement spécifique : 0

Temps de formation outil : 1h

Activité additionnelle transitoire : 1 minute de contrôle supplémentaire pour un bulletin de paie et prise en charge d'1h de traitement de l'erreur en retenant un taux d'erreur de 4%

Temps de formation métier : 1h sans achat de formation

Mode de communication : 30min de réunion entre le gérant et tous les salariés

Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés imposables nécessitant 30 minutes de réponse chacune

Fonctionnement pérenne

Activité additionnelle : +2.3% (augmentation de 15% des contrôles, estimés à 15% du temps consacré à la paie) du temps total dédié à la paie (1/3 journée par mois)

Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés imposables dont le taux a changé, nécessitant 15 minutes de réponses chacune en septembre de chaque année



Rappel : les charges internes correspondent à des temps de travail au sein de l'entreprise et qui sont susceptibles d'être absorbés à iso-efficatif, les charges externes correspondent à des montants facturés par un tiers.

Coûts de conformité au PAS

Mise en œuvre (€)

Charges internes	Charges externes
88	0
44	
44	
60	0
0	
16	
44	
103	0
84	
19	
251€	0€
Soit 6h	
251€ au total, soit 50€/salarié	

- Charges sociale : 123€
- Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise : 128 €

Fonctionnement pérenne (€ annuel)

Charges internes	Charges externes
0	0
41	0
41	
3	0
3	
44€/an	0€/an
Soit 1h	
44€ au total, soit 9€/salarié/an	

Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise



Cas n°2 : situation d'une TPE de 8 salariés dont le gérant a externalisé sa paie



Fiche de l'entreprise

8 salariés (dont le gérant)
Profil du personnel de paie : le gérant



Hypothèses de travail (détail et sources en annexe)

Salaire annuel brut (incluant les charges patronales de 45%) d'un gérant : 70 300€
(soit 43,8€/h)

Taux horaire du tiers déclarant : 100€

Phase de mise en œuvre

- SI** Evolution du SI : couvert par les forfaits de contrats de maintenance
Temps de paramétrage utilisateur : pris en charge par le tiers déclarant
Temps de développement spécifique : 0
Temps de formation outil : pris en charge par le tiers déclarant
- Proc.** Activité additionnelle transitoire : 1 minute de contrôle supplémentaire pour un bulletin de paie et prise en charge d'1h de traitement de l'erreur en retenant un taux d'erreur de 4%, par le tiers déclarant
Temps de formation métier : 1h sans achat de formation
- Com.** Mode de communication : 30min de réunion entre le gérant et tous les salariés
Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés impossibles nécessitant 30 minutes de réponse chacune

Fonctionnement pérenne

- Proc.** Activité additionnelle : 2% d'activité additionnelle facturé par le tiers déclarant
- Com.** Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés impossibles dont le taux a changé (30% des salariés), nécessitant 15 minutes de réponses chacune en septembre de chaque année



Rappel : les charges internes correspondent à des temps de travail au sein de l'entreprise et qui sont susceptibles d'être absorbés à iso-efficatif, les charges externes correspondent à des montants facturés par un tiers.



Coûts de conformité au PAS

Mise en œuvre (€)		Typologie de coûts		Fonctionnement pérenne (€ annuel)	
Charges internes	Charges externes	Système d'information (SI)	Processus (Proc.)	Charges internes	Charges externes
0	0	- Evolution du SI - Paramétrage utilisateur - Développements spécifiques - Formation outil	- Gestion de l'année de transition - Activité additionnelle - Formation métier	0	0
44	0			0	16
44	0			5	16
164 131 33	0	Communication aux salariés (Com.) - Communication - Réponses aux questions des salariés		5€ soit 0.1h	0
208€ soit 6h	0€			21€ au total, soit 3€/salarié/an	16€/an

- Charges socle : 33€
- Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise : 175€

Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise

Cas n°3 : situation d'une PME de 72 salariés dont la paie est gérée en interne



Fiche de l'entreprise

72 salariés

Profil du personnel de paie : 1 gestionnaire de paie (1/5 du temps travaillé sur la paie)



Hypothèses de travail (détail et sources en annexe)

Salaire annuel brut d'un gestionnaire de paie : 49 700€ (soit 30.9€/h)

Phase de mise en œuvre

Evolution du SI : couvert par les forfaits de contrats de maintenance
Temps de paramétrage utilisateur : 3h30
Temps de développement spécifique : 0
Temps de formation outil : 1h

Activité supplémentaire transitoire : 1 minute de contrôle supplémentaire pour un bulletin de paie et prise en charge d'1h de traitement de l'erreur en retenant un taux d'erreur de 4%

Temps de formation métier : 3h30 avec achat de formation

Mode de communication : 1h de réunion avec tous les salariés

Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés impossibles nécessitant 30 minutes de réponse chacune

Fonctionnement pérenne

Activité supplémentaire : +2.3% (augmentation de 15% des contrôles, estimés à 15% du temps consacré à la paie) sur le temps de travail consacré à la paie par le gestionnaire

Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés impossibles dont le taux a changé (30% des salariés), nécessitant 15 minutes de réponses chacune en septembre de chaque année



Rappel : les charges internes correspondent à des temps de travail au sein de l'entreprise et qui sont susceptibles d'être absorbés à iso-efficatif, les charges externes correspondent à des montants facturés par un tiers.

Coûts de conformité au PAS

Mise en œuvre (€)		Fonctionnement pérenne (€ annuel)	
Charges internes	Charges externes	Charges internes	Charges externes
139	0	0	0
108			
31			
270	300	252	0
162		252	
108	300		
2 492	0	39	0
2 257		39	
234			
2 901€	300€	291€/an	0€/an
soit 93h		soit 9h	
3 201€ au total, soit 44€/salarié		291€ au total, soit 4€/salarié/an	

- Charges sociale : 536€
- Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise : 2.665€

Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise



Cas n°4 : situation d'une PME de 49 salariés dont la paie est externalisée



Fiche de l'entreprise

49 salariés

Profil du personnel de paie : 1 gestionnaire de paie



Hypothèses de travail (détail et sources en annexe)

Salaire annuel brut d'un gestionnaire de paie : 49 700€ (soit 30.9€/h)

Taux horaire du tiers déclarant : 100€

Phase de mise en œuvre

- Evolution du SI : couvert par les forfaits de contrats de maintenance
- Temps de paramétrage utilisateur : pris en charge par le tiers déclarant
- Temps de développement spécifique : 0
- Temps de formation outil : pris en charge par le tiers déclarant

SI

- Activité additionnelle transitoire : 1 minute de contrôle supplémentaire pour un bulletin de paie et prise en charge d'1h de traitement de l'erreur en retenant un taux d'erreur de 4%, par le tiers déclarant
- Temps de formation métier : 3h30 avec achat de formation

Proc.

Mode de communication : 1h de réunion avec tous les salariés

Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés impossibles nécessitant 30 minutes de réponse chacune

Com.

Fonctionnement pérenne

Activité additionnelle : 2% d'activité supplémentaire facturée par le tiers déclarant

Proc.

Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés impossibles dont le taux a changé (30% des salariés), nécessitant 15 minutes de réponses chacune en septembre de chaque année

Com.



Rappel : les charges internes correspondent à des temps de travail au sein de l'entreprise et qui sont susceptibles d'être absorbés à iso-effectif, les charges externes correspondent à des montants facturés par un tiers.

Coûts de conformité au PAS

Mise en œuvre (€)

Charges internes	Charges externes
0	0
108	300
108	300
1 695 1 536 159	0
1 803€ soit 57h	300€
2 103€ au total, soit 43€/salarié	

- Charges sociale : 159€
- Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise : 1 944€

Fonctionnement pérenne (€ annuel)

Charges internes	Charges externes
0	0
0	101
101	101
0	0
26€/an soit 1h	101€/an
127€ au total, soit 3€/salarié/an	

Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise



Cas n°5 : situation d'une ETI de 1 698 salariés dont la paie est gérée en interne



Fiche de l'entreprise

1 698 salariés
Profil du personnel de paie : 4 gestionnaires de paie



Hypothèses de travail (détail et sources en annexe)

Salaires annuels brut d'un gestionnaire de paie : 49 700€ (soit 30.9€/h)

Phase de mise en œuvre

- SI** Evolution du SI : couvert par les forfaits de contrats de maintenance
Temps de paramétrage utilisateur : 7h
Temps de développement spécifique : 0
Temps de formation outil : 3h30
- Proc.** Activité supplémentaire transitoire : 1 minute de contrôle supplémentaire pour un bulletin de paie et prise en charge d'1h de traitement de l'erreur en retenant un taux d'erreur de 4%
- Proc.** Temps de formation métier : 7h avec achat de formation

- Com.** Mode de communication : courriel ou affichage
Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés
Imposables nécessitant 30 minutes de réponse chacune

Fonctionnement pérenne

- Proc.** Activité supplémentaire : +2.3% (augmentation de 15% des contrôles, estimés à 15% du temps consacré à la paie) sur le temps de travail des gestionnaires
- Com.** Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés
imposables dont le taux a changé (30% des salariés), nécessitant 15 minutes de réponses chacune en septembre de chaque année



Rappel : les charges internes correspondent à des temps de travail au sein de l'entreprise et qui sont susceptibles d'être absorbés à iso-efficatif, les charges externes correspondent à des montants facturés par un tiers.

Coûts de conformité au PAS

Mise en œuvre (€)		Fonctionnement pérenne (€ annuel)	
Charges internes	Charges externes	Charges internes	Charges externes
649	0	0	0
217			
432			
4 681	600	5 039	0
3 816		5 039	
865	600		
5 598	0	933	0
5 598		933	
11 928€	600€	5 972€	0€/an
soit 353h		/an soit 192h	
11 528€ au total, soit 7€/salarié		5 972€ au total, soit 4€/salarié/an	

Typologie de coûts

- Système d'information (SI)**
 - Evolution du SI
 - Paramétrage utilisateur
 - Développements spécifiques
 - Formation outil
- Processus (Proc.)**
 - Gestion de l'année de transition
 - Activité additionnelle
 - Formation métier
- Communication aux salariés (Com.)**
 - Communication
 - Réponses aux questions des salariés

- Charges sociale : 10 063€
- Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise : 1 465€

Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise



Cas n°6 : situation d'une ETI de 350 salariés dont la paie est externalisée



Fiche de l'entreprise

350 salariés

Profil du personnel de paie : 1 gestionnaire de paie



Hypothèses de travail (détail et sources en annexe)

Salaire annuel brut d'un gestionnaire de paie : 49 700€ (soit 30.9€/h)

Taux horaire du tiers déclarant : 100€

Phase de mise en œuvre

- Evolution du SI** : couvert par les forfaits de contrats de maintenance
- Temps de paramétrage utilisateur** : pris en charge par le tiers déclarant
- Temps de développement spécifique** : 0
- Temps de formation outil** : pris en charge par le tiers déclarant

Activité supplémentaire transitoire : 1 minute de contrôle supplémentaire pour un bulletin de paie et prise en charge d'1h de traitement de l'erreur en retenant un taux d'erreur de 4%, par le tiers déclarant

Temps de formation métier : 7h avec achat de formation

Mode de communication : courriel ou affichage

Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés imposables nécessitant 30 minutes de réponse chacune

Fonctionnement pérenne

Activité supplémentaire : 2% d'activité supplémentaire facturé par le tiers déclarant

Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés imposables dont le taux a changé (30% des salariés), nécessitant 15 minutes de réponses chacune en septembre de chaque année



Rappel : les charges internes correspondent à des temps de travail au sein de l'entreprise et qui sont susceptibles d'être absorbés à iso-efficatif, les charges externes correspondent à des montants facturés par un tiers.

Coûts de conformité au PAS

Mise en œuvre (€)

Charges internes	Charges externes
0	0
216	600
216	600
1 154	0
1 154	
1 370€ soit 44h	600€
1 970€ au total, soit 6€/salarié	

- Charges sociale : 1.154€
- Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise : 816€

Fonctionnement pérenne (€ annuel)

Charges internes	Charges externes
0	0
0	719
719	
192	0
192	
192€/an soit 6h	719€/an
911€ au total, soit 3€/salarié/an	

Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise



Cas n°7 : situation d'une GE de 71 500 salariés dont la paie est gérée en interne



Fiche de l'entreprise

71 500 salariés

Profil du personnel de paie : 179 gestionnaires de paie et 371 gestionnaires RH



Hypothèses de travail (détail et sources en annexe)

Salaires annuels bruts d'un gestionnaire de paie : 49 700€ (soit 30.9€/h)

Phase de mise en œuvre

Evolution du SI : couvert par les forfaits de contrats de maintenance

Temps de paramétrage utilisateur : 14h

Temps de développement spécifique : 10 jours

Temps de formation outil : 3h30

Activité additionnelle transitoire : 1 minute de contrôle supplémentaire pour un bulletin de paie et prise en charge d'1h de traitement de l'erreur en retenant un taux d'erreur de 4%

Temps de formation métier : 1,5 jour pour les 179 gestionnaires de paie et 0,5 jour pour les 371 gestionnaires RH, avec achat de formation

Mode de communication : 65 réunions d'une demi-journée avec les IRP pour 7 collaborateurs RH et 9 jours de préparation des supports utilisés, ainsi que 5 jours de préparation des supports pour l'ensemble des salariés (pas de réunions)

Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés impossibles nécessitant 30 minutes de réponse chacune

Fonctionnement pérenne

Proc. Activité additionnelle : +2.3% (augmentation de 15% des contrôles, estimés à 15% du temps consacré à la paie) sur le temps de travail des gestionnaires

Com. Réponses aux questions des salariés : questions de la part de 50% des salariés impossibles dont le taux a changé (30% des salariés), nécessitant 15 minutes de réponses chacune tous les mois (soit un dispositif de 5 ETP sur la période)



Rappel : les charges internes correspondent à des temps de travail au sein de l'entreprise et qui sont susceptibles d'être absorbés à iso-efficatif, les charges externes correspondent à des montants facturés par un tiers.

Coûts de conformité au PAS

Mise en œuvre (€)

Charges internes	Charges externes
19 792	5 000
433	5 000
19 359	
259 037	1 200
160	
160 677	1 200
98 200	
320 235	0
85 763	
234 472	
599 064€	6 200€
soit 2700	
jours	
hommes	

605 264€ au total, soit 8€/salarié

Fonctionnement pérenne (€ annuel)

Charges internes	Charges externes
0	0
225 503	0
225 503	
39 079	0
39 079	
264 582	0€/an
€/an	
soit 1223	
jours	
homme	

264 582€ au total, soit 4€/salarié/an

Typologie de coûts

Système d'information (SI)

- Evolution du SI
- Paramétrage utilisateur
- Développements spécifiques
- Formation outil

Processus (Proc.)

- Gestion de l'année de transition
- Activité additionnelle
- Formation métier

Communication aux salariés (Com.)

- Communication
- Réponses aux questions des salariés

- Charges sociale : 415 101€
- Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise : 190 163€

Charges dont la valeur dépend des choix de l'entreprise

1. Objectifs, méthode et contexte de l'intervention

P. 04

2. Analyse des impacts associés à la réforme

P. 15

3. Charges et coûts illustrés par des cas d'entreprises « type »

P. 32

4. Attentes vis-à-vis de l'administration

P. 57

- Des attentes qui peuvent se traduire autour de 6 pistes d'amélioration
- La mise en place d'un « pré-PAS » dès septembre 2018 afin de vérifier la robustesse du dispositif et de préparer le changement
- Un appui de la part de l'administration pour communiquer auprès des salariés et préparer le démarrage
- Une demande de tolérance vis-à-vis de l'application des sanctions lors de la phase de montée en charge du dispositif
- Une simplification de certaines règles de gestion pour limiter la charge des gestionnaires et les questions des salariés
- La mise en place par l'administration d'un support réactif et spécifique au PAS
- Des taux transmis aux employeurs au plus proche de la situation réelle du salarié
- Au-delà des attentes des entreprises, un enjeu de sécurisation du dispositif avec une généralisation du mode « Machine to Machine »

5. Annexes

P. 66

Des attentes qui peuvent se traduire autour de 6 pistes d'amélioration

- 1 Mettre en place un « pré-PAS » à compter de septembre 2018 pour vérifier la robustesse du dispositif et préparer les salariés au changement
- 2 Appuyer les entreprises dans la communication vers les salariés et la préparation du démarrage
- 3 Instaurer un principe de « droit à l'erreur » pour limiter l'application des sanctions en phase de montée en charge du dispositif
- 4 Simplifier certaines règles de gestion pour limiter la charge administrative et les questions des salariés
- 5 Mettre en place pour les entreprises d'un dispositif de support réactif et spécifique
- 6 Mettre à disposition de taux d'imposition au plus proche de la situation réelle du salarié

● Attentes liées à la mise en œuvre

● Attentes liées aux dispositions générales

Mettre en place un « pré-PAS » à compter de septembre 2018 pour vérifier la robustesse du dispositif et préparer le changement

Rappel des constats

- Le déploiement tel qu'envisagé (bascule au 1^{er} janvier 2019, sans progressivité comme cela avait été le cas pour la DSN) fait naître des inquiétudes chez certains éditeurs qui n'auront pas eu la possibilité de tester en amont le processus de bout en bout.
- Au regard du caractère extrêmement sensible des impacts sur le net à verser du salarié, le risque est également celui d'un engorgement des équipes de support éditeurs, lesquels se trouveraient en difficulté pour prendre en charge les questions relatives au paramétrage ou aux règles de gestion.
- Les employeurs s'attendent de leur côté à un flux important de questions des salariés lors de la mise en œuvre, compte tenu de l'impact psychologique majeur que constitue une modification du salaire net versé.

Verbatims issus des entretiens

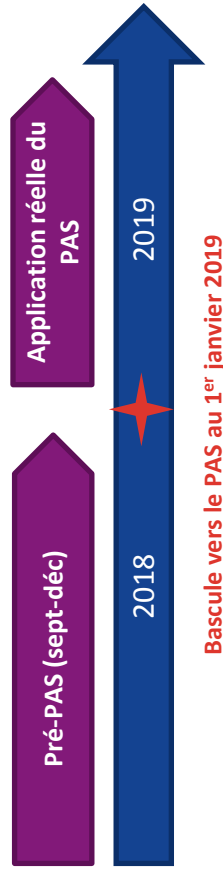
Cela aurait du sens de mettre en place une "double commande" pendant un temps (double information sur le bulletin de paie), avant l'entrée en vigueur effective

Ce besoin est remonté des focus group : les grandes entreprises voudraient pouvoir avoir 2/3 mois de récupération des taux réels avant le 1^{er} janvier, pour pouvoir faire une simulation

Cela permettrait de préparer le déploiement et de limiter l'effet "big bang" du 1^{er} janvier 2019

Pistes d'adaptation

- S'il n'est pas envisageable de prévoir un déploiement « par vagues » en raison de la nature même de l'IR, **il pourrait être envisagé un « pré-PAS »** se traduisant par une intégration des taux réels dans les logiciels de paie en flux retour de la DSN dès septembre 2018, et une application « à blanc » sur la feuille de paie dans une logique de double affichage (mais sans impact sur le net versé).
- Ce « pré-PAS » permettra également la réalisation de tests de bout en bout chez l'ensemble des entreprises et préparerait les salariés au changement du net versé.



Prérequis :

- Tous les éditeurs sont favorables à ce dispositif qui nécessite certains prérequis.
- La mise en œuvre d'un tel dispositif nécessite une décision avant fin 2017, afin de permettre aux éditeurs de logiciels de développer leurs outils en intégrant toutes les nouvelles fonctionnalités liées au PAS, et de les déployer en termes de :

- Montée de version
- Paramétrage
- Information ou formation des utilisateurs

L'administration fiscale et les entreprises devront également anticiper la communication à faire vers les salariés.

Appuyer les entreprises dans la communication vers les salariés et la préparation du démarrage

Rappel des constats

- La communication est perçue comme un enjeu majeur par les entreprises alors même qu'elles estiment avoir reçu peu d'information sur le dispositif :
 - 52% des entreprises rencontrées (hors tiers déclarants) ne disposaient pas d'information relative à la mise en oeuvre du PAS.
 - A ce stade, les entreprises interrogées estiment ne pas avoir bénéficié d'éléments d'information permettant d'appuyer leur communication vers leurs salariés.
- Certains cas spécifiques nécessitent une communication technique particulière :
 - Les entreprises souhaitent bénéficier d'éléments explicatifs spécifiques relatifs à certains événements (arrêt maladie) ou populations (contrats courts).

Verbatims issus des entretiens

Un fichier de questions réponses et un support type de présentation sont nécessaires

Il serait utile de communiquer des fiches sur chaque cas particulier

La communication doit se traduire par la diffusion d'un kit destiné aussi bien aux entreprises qu'aux déclarants

Pistes d'adaptation

- Les entreprises interrogées attendent qu'un **kit de communication** soit mis à leur disposition, en complément des éléments de présentation générale déjà diffusés sur le site « economie.gouv.fr », afin de communiquer vers les salariés lors de la mise en place du PAS. Ce kit intégrerait :
 - une présentation type du dispositif (format projetable),
 - un fichier de questions réponses,
 - des fiches types associées aux cas spécifiques (événements, populations) en précisant les règles de gestion mises en oeuvre.
- Il est également souhaité la mise à disposition d'un **fascicule** qui pourrait être joint au premier bulletin de paie impacté par le prélèvement à la source, afin d'expliquer le changement figurant sur la feuille de paie.
- Enfin, la mise à disposition d'un **kit de démarrage** a également été évoqué par une entreprise :
 - Sur le modèle du kit de démarrage DSN, ce kit rappellerait les étapes de démarrage ainsi que la liste des « choses à faire » par l'entreprise pour assurer un passage au PAS réussi (contacter son éditeur ou tiers déclarant, informer ses salariés...).

Facteurs clés de succès :

- Adapter les éléments fournis aux caractéristiques clés de l'entreprise, notamment sa taille et les modalités de gestion de sa paie
- Communiquer de façon transparente sur les cas de gestion quand bien même ceux-ci peuvent paraître complexes
- S'appuyer sur des dispositifs existants afin de relayer l'information (exemple : comités régionaux mis en place dans le cadre de la DSN)

Instaurer un principe de « droit à l'erreur » pour limiter l'application des sanctions en phase de montée en charge du dispositif

Rappel des constats

- Des sanctions perçues comme une « double peine » par les entreprises :
 - Si les entreprises ne prévoient pas de provisionner des sommes spécifiques pour anticiper cette nouvelle responsabilité juridique, celle-ci est perçue comme une « double peine », le risque de pénalité venant s'ajouter à la charge de mise en œuvre du dispositif.

- Lors de la mise en place du dispositif, les entreprises anticipent une phase de « rodage » durant laquelle le taux d'anomalies serait très probablement plus important qu'en fonctionnement courant, à l'image de ce qui s'est produit pour la DSN.

- Les sanctions ont été jugées lourdes notamment par les TPE/PME (amende au moins égale à 500 € en cas de retard, omission ou inexactitude)

Pistes d'adaptation

- **L'instauration d'une tolérance lors de la phase de montée en charge** se traduirait par l'absence de sanctions en cas d'erreur durant une période transitoire, dont la durée serait à définir en fonction du niveau de maîtrise constaté du dispositif.
- Certaines entreprises vont plus loin, en évoquant plus généralement **l'instauration d'un principe « de droit à l'erreur » dans le cadre du fonctionnement pérenne du dispositif.**

Verbatims issus des entretiens

J'attends une bienveillance par rapport aux erreurs pouvant survenir lors de la mise en place du dispositif

Au regard de la nouvelle responsabilité juridique de l'entreprise, il s'agirait d'inverser la charge de la preuve

La vraie difficulté n'est pas technique, mais juridique

La première année doit se traduire par une tolérance de l'administration

Simplifier certaines règles de gestion pour limiter la charge administrative et les questions des salariés

Rappel des constats

- Deux règles sont perçues comme étant particulièrement complexes et susceptibles de provoquer des questions des salariés :

- **Contrats courts (règle prévue juridiquement)** : si la complexité pour le gestionnaire de paie est subordonnée au niveau d'automatisation prévu dans le logiciel de paie, les données administratives associées au contrat et donnant lieu à l'abattement devront être fiabilisées dans les systèmes d'information.

Il s'agira également de répondre aux questions des salariés relatives au taux appliqué : certaines entretiens considérant que, malgré l'abattement, des salariés non imposables auront un taux neutre non nul compte tenu notamment du mécanisme de proratisation, quand bien même il n'est pas prévu qu'il s'applique pour ces contrats.

- **IJ subrogées (règle envisagée)** : la mise en œuvre d'une durée au-delà de laquelle les IJ ne seraient plus intégrés dans l'assiette du PAS apparaît comme complexe et susceptible de provoquer des interrogations des salariés (exemple : pour un même mois de paie une partie des IJ serait intégrée dans l'assiette du PAS et l'autre non).

Verbatims issus des entretiens

La règle envisagée pour les contrats courts, si elle n'est pas complexe en termes de gestion, risque de provoquer de nombreuses questions

Les IJ subrogées sont déjà un facteur de complexité avant même la mise en œuvre du PAS

Pistes d'adaptation

- **Simplifier la règle envisagée pour les IJ subrogées** en définissant par exemple des critères binaires de prise en compte dans l'assiette du PAS :
 - Maternité/Paternité/Adoption : imposition
 - Maladie : non prise en compte dans l'assiette, puis régularisation l'année suivante sur la base des éléments fournis par l'Assurance Maladie
 - AT/MP : imposition à hauteur de 50%
- **Etudier une non intégration des revenus associés aux contrats courts au PAS** :
 - Il est probable compte tenu de l'abattement qu'une majorité de contrats courts se verra appliquer un taux nul (17 millions de CDD de moins d'un mois en 2016¹), avec un mécanisme déclaratif qui induit une complexité pour l'employeur sans que cela donne lieu à un prélèvement.
 - Il s'agirait d'étudier les conséquences de cette non intégration au PAS en terme de trésorerie pour l'administration et les salariés concernés.

Élément à prendre en compte :

Selon les éléments communiqués par la Cour des Comptes à la Commission des Affaires Sociales et à la Mission d'Évaluation et de Contrôle des Lois de Financement de l'Assemblée Nationale sur les arrêts de travail et les indemnités journalières versées au titre de la maladie, la subrogation ne concerne environ qu'un tiers du total des IJ payées (33 % en 2010).

Mettre en place pour les entreprises d'un dispositif de support réactif et spécifique

Rappel des constats

- La paie constitue par nature un élément sensible et devant faire l'objet d'un traitement immédiat par l'entreprise en cas d'erreur constatée et impactant le net versé au salarié.
- Les entreprises s'interrogent sur l'interlocuteur qui sera mis à leur disposition pour répondre à des questions spécifiques au PAS :
 - Elles ont l'habitude de traiter avec le Service des Impôts aux Entreprises ou, dans le cas des GE, avec la Direction Générale des Grandes Entreprises.
 - Elles s'interrogent de ce fait sur l'interlocuteur qui sera mis à leur disposition pour répondre par exemple à des questions associées aux règles de gestion (assiette du PAS, taux à appliquer, etc...) d'un impôt qui concerne les contribuables.

Verbatims issus des entretiens

Un point de contact clairement identifié au niveau de l'administration est indispensable

Il faut envisager la mise en place d'un moyen de communication avec des agents formés aux problématiques PAS (Hotline, Mail, etc...)

Avoir un interlocuteur qui répond rapidement et soit spécifique au PAS

Pistes d'adaptation

- Préciser aux entreprises le dispositif de support qui sera mis en place en amont de la bascule :
 - Dispositif de support s'appuyant sur les interlocuteurs habituels des entreprises ou relevant du Service des impôts des particuliers, ou mis en place de façon ad hoc
 - Modalités associées à la prise de contact : courriel/téléphone
 - Délai de prise en charge des questions
- Dans le cas où le support s'appuierait sur un dispositif ad hoc ou sur le Service des impôts des particuliers, maintenir une notion d'interlocuteur unique pour les multi-établissements :
 - Ce principe d'interlocuteur unique existe déjà pour les groupes et grandes entreprises relevant de la Direction des grandes entreprises.
 - Les entreprises souhaiteraient que ce principe continue à s'appliquer pour les questions relatives au PAS, de manière à conserver la fluidité de leurs relations avec l'administration fiscale.

Facteur clé de succès :

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un « pré-PAS », le dispositif de support pourrait être activé en amont de la bascule, de manière à traiter les premières questions des entreprises, enrichir la Foire Aux Questions et éventuellement adapter la communication.

Mettre à disposition le taux d'imposition au plus proche de la situation réelle du salarié

Rappel des constats

- Une majorité d'employeurs anticipe un nombre élevé de questions des salariés, en lien notamment avec :
 - L'application du taux neutre par défaut dès lors que l'employeur n'a pu avoir connaissance du taux réel (nouvelle embauche) ou que l'administration n'a pu reconnaître le salarié (problème d'identification du NIR par exemple).
 - Le délai de prise en compte des demandes de changement de taux des salariés : en cas d'événement donnant lieu à une demande de modification du taux, certains employeurs craignent que le décalage entre la demande et l'application du nouveau taux n'aboutisse à augmenter les volumes de questions ou réclamations des salariés vers les gestionnaires de paie.

Verbatims issus des entretiens

Le délai de prise en compte paraît trop long, notamment pour des populations à bas salaire, ce qui aura des impacts pour la relation salarié/employeur

Toutes les personnes qui arriveront auront un taux neutre et pourront se retrouver impossibles, alors qu'elles ne le sont pas nécessairement

On risque d'avoir des questions liées à l'application du taux neutre, défavorable, alors que l'entreprise aurait pu appliquer un autre taux

Pistes d'adaptation

- Limiter les situations de recours au taux neutre :
 - En cas de première embauche ou de problème d'identification dans la DSN, le salarié pourrait se voir donner la possibilité de fournir un justificatif à son employeur (imprimable par exemple depuis son espace particulier sur le site « impots.gouv.fr ») pour que son taux réel soit appliqué.
 - A plus long terme, la mise en place d'un signalement d'événement « entrée du salarié » en DSN (mentionné par certains éditeurs de logiciels comme ayant fait l'objet d'une étude avec le GIP MDS) pourrait permettre de récupérer le taux réel du salarié, en amont de la transmission de la première DSN.
- Etudier la possibilité de raccourcir le délai d'application du nouveau taux associé à une demande du contribuable :
 - Le délai prévu par la loi (au plus tard le 3^{ème} mois qui suit celui de la demande) est essentiellement lié au délai de 2 mois accordé à l'entreprise pour prendre en compte le changement de taux.
 - Un raccourcissement du délai impliquerait donc de diminuer le délai de 2 mois laissé à l'entreprise, ce qui paraît envisageable si l'intégration des taux est automatisée dans le cadre d'une généralisation du mode « Machine to Machine ».

Élément à prendre en compte :

La possibilité pour le salarié de justifier de son taux réel auprès de l'employeur impliquerait que ce dernier puisse modifier manuellement le taux dans le logiciel de paie. Ce point nécessite d'être traité avec les éditeurs de logiciels de paie au regard des éventuelles règles de sécurité envisagées dans les systèmes.

Au-delà des attentes des entreprises, un enjeu de sécurisation du dispositif avec une généralisation du mode « Machine to Machine »



- Les entretiens avec les éditeurs ont permis de constater une mécanique différente d'intégration et de contrôle des taux selon que l'utilisateur du logiciel de paie transmette sa DSN en mode « Machine to Machine » ou en mode « dépôt de fichier » (voir page 24).
- Les éditeurs de logiciel ont souligné lors des entretiens que l'utilisation du mode « Machine to Machine » comprendrait plusieurs avantages en lien avec la mécanique du PAS :
 - une intégration automatique dans les logiciels de paie des taux transmis dans le compte rendu métier DGFiP en flux retour de la DSN,
 - la possibilité de contrôler automatiquement que le taux pris en compte dans le logiciel correspond bien au dernier taux transmis par l'administration,
 - une traçabilité de la date de réception des taux, afin de s'assurer que l'utilisateur n'applique pas un taux ayant été transmis par l'administration fiscale depuis plus de 2 mois.
- Le taux d'utilisation du mode « Machine to Machine » est aujourd'hui de 71% en DSN. Ce mode de dépôt est susceptible d'évoluer favorablement dans la perspective de passage au PAS : 2 éditeurs sur les 9 interrogés ont ainsi indiqué prévoir de basculer l'ensemble de leurs clients vers ce mode de dépôt d'ici au 1^{er} janvier 2019.

Au regard des avantages apportés par le mode « Machine to Machine » en termes de diminution de la charge administrative, de maîtrise des risques et de traçabilité, sa généralisation à toutes les entreprises contribuerait à sécuriser le dispositif.

Il s'agirait d'étudier les impacts d'une telle généralisation en termes juridiques (imposition d'un mode de dépôt) et techniques, en lien avec les différentes parties prenantes (éditeurs de logiciel de paie, GIP MDS et DGFiP).

1. Objectifs, méthode et contexte de l'intervention P. 04

2. Analyse des impacts associés à la réforme P. 15

3. Charges et coûts illustrés par des cas d'entreprises « type » P. 32

4. Attentes vis-à-vis de l'administration P. 57

5. Annexes P. 66

- Annexe 1 : liste des acteurs ayant contribué aux travaux
- Annexe 2 : hypothèses retenues sur les coûts et charges
- Annexe 3 : mode de calcul des coûts et charges

Liste des acteurs ayant contribué à nos travaux



TPE

Bernard Mabilieu
Café des ministères
Carrossier du Perrey
ITSM-COCKPIT
JMM Rénovation
Marie-Noëlle Lefevre
Phaselec
Remy Coulet
Utsit

PME

Deliveroo
Garage Sourget
Hilton Strasbourg
Linagora
Mo Groupe
Normandie Entrepôts Logistique
Rigolot SA
Sealock
Skilvioo
Syd

ETI

Amplitude Auto
Regus
SOGEFI

GE

Axa
Carrefour
Manpower

Tiers déclarants

ADP
Cabinet CF AUDIT
Cabinet Strego
EBP
Groupe Laviale

Editeurs de logiciel

ADP
Actipaie
Cegid
EBP
GI informatique
Isagri
Méta 4
Zéfyr

Personnalités qualifiées

Bénédicte Ravache, secrétaire
générale de l'ANDRH

NB : cette liste ne comprend que les acteurs ayant accepté que leur nom figure dans cette étude

Côûts et charges – Hypothèses de valorisation des ressources humaines et des Taux Journaliers moyens



- Taux horaires moyens retenus pour l'étude

GRILLE DE REMUNERATION (EN KEUR brut) (1)					
Gestionnaire de Paie	25/30	30/35	35/40	40/45	35 000

¹ Etude cadremploi, grille des salaires 2015.

ESTIMATION DU TAUX HORAIRE BRUT

Profil	Salaires annuel brut moyen	Coût salarial annuel ²	Durée légale en heures	Taux horaire (€)
Gestionnaire de Paie	35 000	49 700	1607	30.9
Gérants de société TPE	48 483 ³	70 300	1607	43.75
Salariés du privé	35 484 ⁴	50 387	1607	31.35

² Le coût salarial annuel correspond au Salaire annuel brut majoré de 42% de cotisations patronales pour un salarié et 45% de cotisation globale pour un Gérant/Entrepreneur individuel.

³ Source étude Insee « Salaires des cadres dirigeants et des dirigeants salariés en 2014 »

⁴ Source: Insee, Rapport no. 1617 sur « Salaires dans le secteur privé » 2014.

- Taux journaliers moyens

AUTRES COÛTS/INDICATEURS

Formation Paie ⁵	600 €/TJM
Coût de développement ⁶	500 €/TJM
Prestataire de paie ⁷	700 €/TJM

⁵ Source: Elegia formation et CEGOS basé sur 3 jours de formation respectivement de 1 853 € HT et 1 745 € HT sur les fondamentaux des calculs de paie. Nous avons retenu une hypothèse de 600 € jour (2017).

⁶ Source: Sur la base d'une étude Aceillis-Eleccio consulting faite en Mai 2010, nous avons retenu un TJM moyen à 500 €.

⁷ Source: cabinet Enerys audit SAS, Taux horaire, Fourchette des tarifs des experts-comptables « De 50 € HT pour un collaborateur à 200 € pour un expert-comptable ». Nous avons retenu une moyenne de 100 € de l'heure, soit 700 € jour.

Coûts et charges – Hypothèses retenues pour les informations structurantes



- **Durées de travail retenues**

La durée légale de travail retenue dans nos cas d'entreprises type est de 1607 heures travaillées dans l'année (sur la base d'une durée de 35 heures de travail par semaine imputée des congés payés et des jours fériés).

- **Taux des salariés concernés par l'impôt sur le revenu**

Sans information sur le taux de salariés imposables, nous avons retenu comme taux de salariés concernés par l'impôt sur le revenu celui du taux de foyers fiscaux imposables, soit 42.78%¹. Nous pouvons supposer que le taux de salariés imposables est supérieur.

- **Valorisation d'un bulletin de paie**

COUT DE REVIENT STANDARD D'UN BULLETIN DE PAIE (En € par salarié)

Mode d'organisation de la paie	Gestion interne ²	Externalisation partielle ²	Externalisation totale ²	Externalisation (Expert-comptable) ³
Coût de revient standard	20.00 – 25.00	14.00 – 22.50	10.00 – 20.00	14.74 – 19.52

Sur la base de ces informations, nous avons retenu comme hypothèse un coût de bulletin de 20 € pour les entreprises qui externalisent leur paie, et de 22.5 € pour celles qui internalisent leur paie.

¹ Source : DGFiP cahiers statistiques 2016

² Source : Etude « Companeo.com – Coût externalisation paie/gestion interne ».

³ Source : Cahier spécial des « La profession comptable - Quel est le prix de revient d'un bulletin de paie en cabinet ? » 2012.

Coûts et charges – Hypothèses retenues pour les informations structurantes

- Nombre de rescrits traités en France sur 3 exercices

NOMBRE DE RESCRITS TRAITES EN FRANCE ENTRE 2013 ET 2015 ¹

Typologies	2015	2014	2013
Rescrit général **	10 041	10 125	9 619
Rescrits spécifiques ***	8 060	8 326	8 459
Total	18 101	18 451	18 078

L'hypothèse retenue pour le nombre de rescrits liés au PAS est :

- aucun rescrit pour les TPE/PME/ETI, en raison des typologies de rémunération, non susceptibles de faire l'objet d'un rescrit,
- 5 rescrits pour les GE (en supposant qu'il s'agit de rescrits généraux), ce qui porterait à 1 370 le nombre de rescrits supplémentaires, soit une hausse de 7,5% par rapport au nombre total de rescrits.

¹ Source : Rapports annuels de la DGFiP sur l'activité en matière de rescrit.

** Regroupe les typologies mentionnées dans l'art. L80 B-1 du livre des procédures fiscales.

*** Regroupe les typologies mentionnées dans les art. L80 B-2, L80 B-3, L80 B-4, L80 B-5, L80 B-8, L80 C du livre des procédures fiscales.

Coûts et charges – Mode de calcul des coûts associés aux systèmes d'information

	GESTION DE LA PAIE INTERNE	GESTION DE LA PAIE EXTERNALISEE
Paramétrage utilisateurs	Taux de rémunération horaire du gérant ou d'un gestionnaire x durée de paramétrage en heures	-
Développement spécifique	Taux de rémunération horaire de l'éditeur x durée de développement spécifique en heures	Taux de rémunération horaire du tiers déclarant x durée de développement spécifique en heures
Formation outils	Taux de rémunération horaire du gérant ou des gestionnaires formés x durée de la formation x nombre de personne formées	-

Coûts et charges – Mode de calcul des coûts associés aux processus (1/2)



	GESTION DE LA PAIE INTERNE	GESTION DE LA PAIE EXTERNALISEE
Formation métier – charges internes	<p>Mode de calcul applicable aux TPE/PME/ETI :</p> <p>Taux de rémunération horaire du gérant ou des gestionnaires formés x durée de la formation x nombre de personne formées</p> <p>Mode de calcul applicable aux GE :</p> <p>Taux de rémunération horaire des gestionnaires de paie formés x durée de la formation des gestionnaires de paie x nombre de gestionnaires de paie formés + taux de rémunération horaire des gestionnaires RH formés x durée de la formation des gestionnaires RH x nombre de gestionnaires RH formés</p>	
Formation métier – charges externes		<p>prix de l'heure de formation x nombre d'heures de formation achetées</p>
Activités additionnelle de paie en phase de mise en œuvre	<p>Durée de la période de transition en mois x (temps supplémentaire alloué aux contrôles en heures x nombre de bulletins de paie x taux de salariés imposables x taux de rémunération horaire du gérant ou d'un gestionnaire + taux d'erreur en paie x nombre de bulletins de paie x taux de salariés imposables x temps de traitement d'une erreur x taux de rémunération horaire du gérant ou d'un gestionnaire)</p>	-

Coûts et charges – Mode de calcul des coûts associés aux processus (2/2)

	GESTION DE LA PAIE INTERNE	GESTION DE LA PAIE EXTERNALISEE
Activités additionnelle de paie en phase pérenne	<p>Mode de calcul applicable aux TPE : Part du temps supplémentaire consacré à la paie par le gérant x taux de rémunération horaire du gérant x temps consacré à la paie par un gérant TPE par mois x nombre de mois dans une année</p> <p>Mode de calcul applicable aux PME : Part du temps supplémentaire consacré à la paie par le gestionnaire x taux de rémunération horaire du gestionnaire x temps consacré à la paie par le gestionnaire x nombre de mois dans une année</p> <p>Mode de calcul applicable aux ETI/GE : Part du temps supplémentaire consacré à la paie par le personnel de paie interne x taux de rémunération horaire d'un gestionnaire de paie x nombre d'heures dans un mois x nombre de gestionnaires x nombre de mois dans une année</p>	<p>Nombre de bulletins de paie par mois x taux de salariés imposables x pourcentage de facturation supplémentaire du tiers déclarant x coût d'un bulletin de paie x nombre de mois dans une année</p>
	Gestion de l'année de transition	<p>Mode de calcul applicable aux entreprises qui réaliseront des rescrits : (Temps passé à recenser les rubriques de paie en heures + temps de traitement d'un rescrit en heures x nombre de rescrits) x taux de rémunération horaire d'un gestionnaire</p>

Côûts et charges – Mode de calcul des côûts associés à la communication (1/2)



	GESTION DE LA PAIE INTERNE	GESTION DE LA PAIE EXTERNALISEE
Réunions d'information avec les salariés	<p>Mode de calcul applicable aux TPE :</p> <p>Temps passé en réunion en heures x (nombre de salarié diminué du gérant x taux de rémunération horaire moyen en France + taux de rémunération horaire du gérant)</p> <p>Mode de calcul applicable aux PME :</p> <p>Temps passé en réunion en heures x nombre de salarié x taux de rémunération horaire moyen en France</p>	
Réunions d'information avec les IRP		<p>Nombre de jours homme estimé x taux de rémunération horaire d'un gestionnaire x nombre d'heures dans une journée</p>

Côûts et charges – Mode de calcul des côûts associés à la communication (2/2)



GESTION DE LA PAIE INTERNE

GESTION DE LA PAIE EXTERNALISEE

Réponse aux questions des salariés en phase de mise en œuvre

Mode de calcul applicable aux TPE :

Temps passé à répondre à une question d'un salarié en heures x taux de rémunération horaire du gérant x taux de salariés posant des question x nombre de salariés diminué du gérant x taux de salariés imposables

Mode de calcul applicable aux PME/ETI/GE :

Temps passé à répondre à une question d'un salarié en heures x taux de rémunération horaire d'un gestionnaire x taux de salariés posant des question x nombre de salariés diminué du nombre de gestionnaires x taux de salariés imposables

Réponse aux questions des salariés en phase pérenne

Mode de calcul applicable aux TPE :

Temps passé à répondre à une question d'un salarié en heures x taux de rémunération horaire du gérant x taux de salariés posant des question x nombre de salariés diminué du gérant x taux de salariés imposables

Mode de calcul applicable aux PME/ETI/GE :

Temps passé à répondre à une question d'un salarié en heures x taux de rémunération horaire d'un gestionnaire x taux de salariés dont le taux d'imposition sera modifié x taux de salariés posant des question x nombre de salariés diminué du nombre de gestionnaires x taux de salariés imposables

ANNEXE III

Étude des charges et de la préparation des collecteurs hors DSN et des travailleurs indépendants

SOMMAIRE

1. LA RÉFORME DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE GÉNÉRERA UNE CHARGE NOUVELLE POUR LES COLLECTEURS, NOTAMMENT PASRAU, TANDIS QUE LES INDÉPENDANTS NE VERRONT ÉVOLUER QUE FAIBLEMENT LEURS MODALITÉS DE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU.....	3
1.1. Le système d'acompte contemporain prévu pour les indépendants ne présente pas de risque particulier.....	3
1.1.1. <i>Le dispositif prévu pour prélever à la source les revenus des indépendants ne fait pas porter de risque particulier sur cette catégorie de contribuables</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Par souci de simplification, la mission recommande de soumettre la collecte de l'IR sur les revenus des associés et gérants majoritaires de sociétés au système des acomptes prévu pour les indépendants.....</i>	<i>5</i>
1.2. Le dispositif « PASRAU » est un système <i>ad hoc</i> qui permet la déclaration des revenus et la collecte de l'IR pour les entités hors DSN	7
2. LE DEGRÉ DE PRÉPARATION DES EMPLOYEURS PUBLICS NE SOULÈVE PAS D'INQUIÉTUDE PARTICULIÈRE MAIS DOIT ÊTRE SUIVI AVEC VIGILANCE	11
2.1. La mise en œuvre du PAS pour les employeurs publics pose la question de l'articulation du projet avec d'autres chantiers, dont celui de la DSN de la fonction publique.....	11
2.2. L'État-employeur a bien anticipé la réforme du PAS mais doit maintenir sa vigilance avec le report.....	11
2.2.1. <i>Concernant les 2,5 millions d'agents civils de l'Etat, la réforme a surtout impliqué une adaptation du logiciel de paie géré par la DGFIP.....</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>Concernant les 240 000 militaires, le PAS s'inscrit dans un environnement marqué par un contexte social sensible et des chantiers informatiques importants en matière de gestion de la paie.....</i>	<i>14</i>
2.2.3. <i>Concernant les 100 000 gendarmes, la réforme du PAS devra s'articuler avec la mise en place d'une nouvelle organisation de la paie, assurée directement par la gendarmerie à compter du 1^{er} janvier 2019.....</i>	<i>17</i>
2.3. Les degrés de préparation et d'information des collectivités territoriales et des établissements publics varient selon leur taille alors que ces acteurs pourraient se voir facturer par certains éditeurs de logiciel la mise en œuvre du PAS	19
2.3.1. <i>Les employeurs publics hors État sont de tailles et de natures très diverses, qui conditionnent souvent leur préparation</i>	<i>19</i>
2.3.2. <i>Les charges et difficultés anticipées semblent supérieures à ce que prévoit l'évaluation préalable de la DGFIP notamment du fait du report des coûts assumés par certains éditeurs de logiciels sur leurs clients publics.....</i>	<i>22</i>
2.3.3. <i>Ces employeurs publics formulent un besoin d'accompagnement en amont du déploiement de la réforme</i>	<i>27</i>

3. L'ANNÉE DE REPORT SÉCURISE LA PRÉPARATION DES TIERS VERSEURS DE REVENUS DE REMPLACEMENT QUI N'ÉTAIENT PAS TOUS PRÊTS À METTRE EN ŒUVRE LE PAS EN JANVIER 2018	29
3.1. Les revenus de remplacement qui feront l'objet d'une retenue à la source sont gérés par plusieurs centaines de collecteurs, de statuts et de dimensions très variés	29
3.2. L'année de report doit permettre de sécuriser la mise en œuvre du PAS pour les caisses de retraite qui présentent des niveaux de préparation hétérogènes, même si elle porte des risques pour certaines d'entre elles.....	30
3.2.1. <i>La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) aurait été prête pour collecter le PAS au 1^{er} janvier 2018.....</i>	32
3.2.2. <i>Le service des retraites de l'État (SRE) présente un bon degré de préparation et aurait été prêt pour une mise en œuvre du PAS en 2018.....</i>	34
3.2.3. <i>Le système de retraites du RSI n'aurait pas été en mesure de mettre en œuvre le PAS au 1^{er} janvier 2018 et les projets de réorganisation du RSI font peser un risque sur la mise en œuvre du PAS en 2019</i>	34
3.2.4. <i>Le système de retraites de la MSA présente un degré de préparation satisfaisant.....</i>	36
3.2.5. <i>Le report d'un an du PAS nécessite d'arrêter rapidement les développements liés à sa mise en œuvre pour ne pas interférer avec le projet d'unification des régimes de l'AGIRC-ARRCO.....</i>	37
3.3. Pôle Emploi, qui doit gérer une population de « bénéficiaires potentiels » de près de 7 M de personnes, a mis en place un dispositif solide pour gérer le PAS et attend la précision de certaines règles de gestion complexes	38
3.4. Malgré un calendrier aménagé, le report d'un an doit permettre à la CNAM-TS de prendre à sa charge la collecte du PAS sur l'ensemble des indemnités journalières.	41
3.4.1. <i>La CNAM-TS sera collecteur de l'IR pour une variété de prestations qui font l'objet de niveaux d'imposition différents et posent des difficultés spécifiques.</i>	41
3.4.2. <i>Le calendrier de mise en œuvre du PAS par la CNAM-TS, annoncé pour le courant de l'année 2018, devrait être respecté.....</i>	45
3.4.3. <i>La mission suggère plusieurs modifications de la réforme du PAS qui devraient s'inscrire dans le calendrier de préparation de la CNAM-TS.....</i>	45
3.5. Le niveau de préparation des organismes complémentaires est encore globalement insuffisant.....	49
3.5.1. <i>Les organismes complémentaires forment un ensemble hétérogène d'entités (mutuelles, assurances, institutions de prévoyance) qui versent une diversité de prestations.....</i>	49
3.5.2. <i>La charge que représente le PAS est difficile à établir du fait de la variété des organismes concernés et de la complexité de leurs systèmes d'information.....</i>	50
3.5.3. <i>La mise en œuvre du PAS doit se faire dans un calendrier contraint par d'autres projets structurants pour les organismes complémentaires, notamment leur intégration dans la DSN.....</i>	51
3.6. Les tiers verseurs de revenus de remplacement souhaitent voir sécurisées les règles de gestion discutées avec la DGFIP pour ne prendre aucun risque dans l'application du PAS.....	53
4. LA RÉFORME DU PAS DOIT ÊTRE LA PLUS NEUTRE ET TRANSPARENTE POSSIBLE POUR LES PARTICULIERS EMPLOYEURS ET LES ENTREPRISES AYANT RECOURS AUX TITRES SIMPLIFIÉS	53
4.1. Pour les particuliers employeurs, la réforme du PAS s'appuiera sur les dispositifs de titres simplifiés CESU et PAJEMPLOI	54
4.1.1. <i>Malgré leurs spécificités, les particuliers employeurs et leurs salariés se verront appliquer la réforme du PAS.....</i>	54

Annexe III

4.1.2.	<i>La retenue à la source sur la grande majorité des salaires versés par les particuliers employeurs à leurs employés s'appuiera sur les dispositifs simplifiés existants gérés par les URSSAF : le CESU et PAJEMPLOI</i>	55
4.1.3.	<i>La réflexion autour du traitement du PAS par les organismes mandataires doit être approfondie</i>	57
4.2.	<i>Pour les particuliers employeurs, la mise en œuvre du PAS implique des changements d'usage importants, notamment pour ceux ayant recours aux procédures papier</i>	58
4.2.1.	<i>La collecte du PAS changera le calendrier de déclaration et de paiement des particuliers employeurs</i>	58
4.2.2.	<i>Pour les salariés des particuliers employeurs, l'application en cas de taux neutre d'un barème mensuel à leurs revenus devrait conduire à un sous-prélèvement, qui sera régularisé l'année suivante</i>	59
4.2.3.	<i>Les modalités de prélèvement à la source des salariés des 700 000 particuliers employeurs recourant encore au CESU papier constituent une zone d'ombre</i> . 60	
4.3.	<i>Pour améliorer l'acceptabilité de la réforme et maintenir les incitations en faveur de l'emploi à domicile, il convient d'intégrer le PAS dans l'agenda de modernisation des centres PAJEMPLOI et CESU</i>	63
4.3.1.	<i>Alors que le centre national du CESU cherche à articuler ses différents projets informatiques, celui du PAJEMPLOI adopte une approche intégrée qui doit permettre de rendre transparente la réforme du PAS pour les particuliers employeurs</i>	63
4.3.2.	<i>Rendre contemporains les crédits et réductions d'impôts à destination des particuliers employeurs offrirait une incitation forte à la modernisation de ce secteur et à l'intégration dans un dispositif dématérialisé « tout en 1 »</i>	67
4.4.	<i>Le PAS des près de 95 000 employés dont les entreprises ont recours au TESE sera assuré par l'URSSAF tandis que celui des 520 000 employés dont les exploitations agricoles ont recours au TESA sera assuré par la MSA</i>	68
4.4.1.	<i>L'URSSAF et la MSA ont prévu d'assurer, pour le compte des employeurs qui ont recours au TESE, au TESA et au CEA, les formalités liées à la DSN et donc au PAS</i>	68
4.4.2.	<i>La réforme du PAS intervient dans un contexte où un nombre croissant de petites entreprises se tournent vers le TESE pour alléger leurs démarches administratives</i>	70
4.4.3.	<i>S'agissant du TESA, comme l'URSSAF pour le TESE, la MSA absorbera les contraintes liées au PAS</i>	74

INTRODUCTION

La lettre de mission du 12 juin 2017 précise que l'audit sur les conditions de mise en œuvre de la réforme du prélèvement à la source (PAS) doit porter sur « **la mission nouvelle confiée aux collecteurs, en particulier au sein des entreprises, dans le contexte du déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN)** ».

Le cas des employeurs privés dotés de la DSN est étudié dans l'annexe II. La présente annexe s'attache à étudier **les charges et la préparation des collecteurs qui ne passent pas par la DSN pour le prélèvement à la source**, à savoir :

- ◆ les **travailleurs indépendants**, qui sont intégrés dans la réforme par le biais d'un acompte contemporain (partie 1.1) ;
- ◆ les **collecteurs dits « PASRAU »**¹ (partie 1.2), c'est-à-dire les entités qui ne passent pas par la DSN pour effectuer la retenue à la source, notamment les employeurs publics (partie 2) et les tiers verseurs de revenus de remplacement (partie 3) ;
- ◆ les **employeurs qui recourent à des plateformes de titres simplifiés** (partie 4), notamment les particuliers-employeurs et certaines très petites entreprises.

Cette annexe vise plus spécifiquement à :

- ◆ **évaluer le degré de préparation** des collecteurs à la réforme (avant et après l'annonce du report de la réforme) en le rapportant au poids qu'ils représenteront dans la collecte de l'impôt sur le revenu afin de déterminer, pour chacun, la **criticité d'un éventuel retard** ;
- ◆ **recenser et objectiver l'ensemble des charges** qu'ils auront à supporter (moyens humains et informatiques, adaptation des logiciels de paie, organisation, etc.), en distinguant celles qui sont liées à la période de transition et celles qui persisteront structurellement, et en identifiant celles qui sont liées à leurs spécificités ;
- ◆ **identifier les principales difficultés à résoudre** pour qu'ils soient pleinement opérationnels au 1^{er} janvier 2019 ;
- ◆ étudier les **opportunités et risques induits par le report** de la réforme et, le cas échéant, **analyser les pistes de simplification et d'accompagnement** formulées par les collecteurs.

Pour ce faire, la mission a procédé par le biais de nombreux entretiens bilatéraux, de collecte de données sur certains collecteurs et d'un questionnaire dématérialisé envoyé à une sélection de collectivités locales et d'établissements publics de santé. Elle a également pu s'appuyer sur le travail réalisé, avant la date du report, par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC)². Le tableau 1 fait le point sur l'état d'avancement des différents organismes collecteurs après la décision du report au regard de l'ensemble des éléments en possession de la mission au début du mois de septembre 2017.

¹ L'acronyme PASRAU signifie « *Prélèvement À la Source pour les Revenus AUTres* » et fait référence au système déclaratif conçu pour les collecteurs qui ne passent pas par la DSN à la date de la réforme.

² Un audit de sécurisation a été confié au deuxième trimestre 2017 à la DINSIC par le cabinet du Premier ministre afin de « *renforcer la maîtrise de la mise en œuvre opérationnelle* [alors prévue au 1^{er} janvier 2018] *et sécuriser ce projet d'une importance stratégique* ». Cet audit a concerné les principaux ministères concernés ainsi que le champ social (il ne concernait en revanche pas les fonctions publiques territoriale et hospitalière, ni les entreprises). Les travaux de la DINSIC ont été rendus à la fin du mois de juin 2017 et ses conclusions sont reprises dans l'annexe IV.

Annexe III

Tableau 1 : État d'avancement des principaux collecteurs PASRAU dans la préparation de la réforme

Type de collecteurs	Organisme	Estimation de l'assiette	Nombre de bénéficiaires de revenus	Indice de la DINSIC (avant report)*	Appréciation générale de l'état d'avancement par la mission (après report)
État	DGFIP	120 Mds€	2,4 M	3,0	Bon niveau de préparation
	Ministère de la Défense	7 Mds€	0,2 M	2,5	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	Gendarmerie	4 Mds€	0,1 M	2,5	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
Autres employeurs publics	Établissements publics en paie à façon (via la DGFIP)	10 Mds€	0,3 M	-	Bon niveau de préparation
	EPLÉ	-	0,2 M	3,7	Vigilance à maintenir
	Établissements publics hors paie à façon	-	N.D.	-	Vigilance à maintenir
	Fonction publique territoriale	-	1,9 M	-	Vigilance à maintenir
Caisses de retraite	Fonction publique hospitalière	-	1,2 M	-	Vigilance à maintenir
	CNAV	110 Mds€	14 M	1,3	Très bon niveau de préparation
	SRE	52 Mds€	2,2 M	1,3	Très bon niveau de préparation
	AGIRC-ARRCO	69 Mds€	12,0 M	2,2	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	RSI	9 Mds€	2,0 M	5,5	Vigilance accrue
	MSA	25 Mds€	3,7 M	1,7	Bon niveau de préparation
	Caisses gérés par la Caisse des dépôts et consignation	24 Mds€	3,9 M	1,7	Bon niveau de préparation
Tiers verseurs de revenus de remplacement	CNAM-TS (y compris IJ subrogées)	16 Mds€	16,7 M	3,0	Vigilance accrue
	Pôle Emploi	36 Mds€	2,6 M	0,8	Très bon niveau de préparation
	Institutions de prévoyance	-	13,0 M	-	Niveau de préparation insuffisant
	Compagnies d'assurance	-	10,0 M	5,0	Niveau de préparation insuffisant
	Mutuelles	-	16,5 M	5,0	Niveau de préparation insuffisant

Source : Mission d'après audit DINSIC (juin 2017) et les entretiens réalisés avec les collecteurs. * L'indice de risque synthétique reflète la somme des risques SI et fonctionnel, sur la base d'éléments factuels collectés par la DINSIC de sorte à comparer les risques entre collecteurs (les couleurs ont été ajoutées par la mission : verte lorsque l'indice est inférieur à 2, orange lorsqu'il est inférieur à 3 et rouge au-dessus).

1. La réforme du prélèvement à la source générera une charge nouvelle pour les collecteurs, notamment PASRAU, tandis que les indépendants ne verront évoluer que faiblement leurs modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu

1.1. Le système d'acompte contemporain prévu pour les indépendants ne présente pas de risque particulier

Le « prélèvement à la source » renvoie à deux réalités distinctes. Afin de couvrir un champ large de revenus³, la réforme prévoit que ce prélèvement prend la forme :

- ◆ d'une retenue à la source proprement dite pour les traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement (c'est-à-dire les revenus susceptibles de faire l'objet d'un prélèvement réalisé par un tiers collecteur) ;
- ◆ d'un acompte contemporain versé par le contribuable pour les revenus des travailleurs indépendants ainsi que pour les revenus fonciers, les pensions alimentaires, les rentes viagères à titre onéreux et certains revenus de source étrangère.

De fait, l'application du prélèvement à la source n'est pas déterminée selon le statut professionnel du contribuable mais catégorie de revenus par catégorie de revenus.

1.1.1. Le dispositif prévu pour prélever à la source les revenus des indépendants ne fait pas porter de risque particulier sur cette catégorie de contribuables

À l'exception des revenus déjà soumis au versement libératoire au fil de l'encaissement des recettes (micro-entrepreneurs) et dont les modalités d'imposition resteront inchangées, les **revenus des travailleurs indépendants**⁴, en l'absence de tiers collecteur, feront également l'objet d'un **prélèvement sous forme d'acompte contemporain de l'exercice en cours**, calculé par l'administration fiscale et acquitté par le contribuable, que ceux-ci relèvent du régime réel d'imposition ou du régime micro (micro-BIC, micro-BA et micro-BNC).

Pour déterminer l'acompte contemporain, le projet de réforme retient une option inspirée du régime social des indépendants (RSI) (cf. encadré 1) : le calcul des versements, au cours de l'année N, sera établi sur le bénéfice de l'année N-2 pour les versements d'acompte réalisés entre janvier et août de l'année N, puis le bénéfice de l'année N-1 pour les versements réalisés entre septembre et décembre de l'année N⁵. En mai de l'année N+1, après déclaration du bénéfice imposable au titre de l'année N, le contribuable acquitte un complément d'impôt au titre de l'année N ou bien se voit restituer le trop perçu par l'administration.

³ La réforme ne concerne pas les revenus de capitaux mobiliers (qui font déjà l'objet d'un prélèvement contemporain, sous forme d'un prélèvement forfaitaire obligatoire ou libératoire) et les gains de cession de valeurs mobilières (les plus-values immobilières sont constatées lors de la cession et l'impôt doit être versé lors du dépôt de la déclaration avant l'enregistrement ; concernant les plus-values afférentes aux biens meubles corporels, les obligations déclaratives et de paiement doivent être effectuées dans le mois suivant la cession).

⁴ Ils couvrent l'ensemble des bénéfices réalisés par les commerçants, artisans, agriculteurs, etc. qui exercent à titre individuel ou dans le cadre d'une société de personnes non soumise à l'IS. Ils sont soumis à l'IR dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), des bénéfices agricoles (BA) ou des bénéfices non commerciaux (BNC).

⁵ Le taux de prélèvement est égal, pour les versements de janvier à août, au montant d'IR de l'année N-2 résultant de l'application aux revenus du barème progressif et du quotient familial du foyer fiscal, après décote et réfaction DOM et avant imputation des réductions et crédits d'impôt rapporté au montant déclaré des revenus au titre de la même

Encadré 1 : Le dispositif « 3 en 1 » du RSI

Le RSI fonctionne, depuis le 1^{er} janvier 2015, selon le dispositif dit du « 3 en 1 » mis en place par la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 (article 26). La déclaration de revenu des indépendants (DSI), qui doit être remplie par les cotisants du RSI entre les mois d'avril et juin, constitue désormais l'élément déclencheur des opérations de recouvrement.

Après calcul des cotisations et contributions sociales, le RSI adresse au cotisant un courrier unique, qui réunit trois opérations (« 3 en 1 ») :

- **le calcul des régularisations de cotisations** (cotisations définitives) de l'année n-1 sur la base du revenu définitif de l'année n-1 ;
- **le calcul des cotisations provisionnelles pour l'année en cours** sur la base du revenu définitif de l'année précédente (n-1 au lieu de n-2) ou du revenu de l'année en cours estimé par le cotisant ;
- **un échéancier mensuel de paiement des cotisations sur 12 mois** au lieu de 10 pour les assurés réglant par prélèvement mensuel.

En cas de solde créditeur de cotisations, les cotisants sont désormais remboursés systématiquement dans un délai d'un mois, et non plus sur leur demande expresse.

Le cotisant peut faire recalculer ses cotisations provisionnelles (avant et après la DSI) **sur la base d'une estimation de son revenu de l'année en cours**, et ce plusieurs fois dans l'année.

Cette réforme, comme le PAS, s'inscrit dans le sens de l'amélioration de la contemporanéité et de l'ajustement entre les revenus et les versements de cotisations et d'impôts que réclament les indépendants.

Source : Mission d'après le rapport de l'IGF de juillet 2016 sur les évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants.

La réforme emporte plusieurs conséquences pour les travailleurs indépendants mais n'entraîne pas de bouleversements majeurs ni de difficultés techniques par rapport à la situation actuelle :

- ◆ les acomptes correspondront désormais à l'impôt de l'année en cours et non de l'année précédente ;
- ◆ les acomptes mensuels feront l'objet d'un étalement sur douze mois contre dix actuellement ;
- ◆ possibilité sera offerte au contribuable de moduler, à sa demande, au cours de l'année, sur la base de sa situation (composition du ménage) et de l'estimation de l'ensemble de ses revenus, le montant de son acompte. L'administration fiscale prévoit que la modulation sera mise en œuvre dans un délai qui n'excédera pas trois mois à compter de la demande. Dans la mesure où, en cas de modulation abusive ou erronée à la baisse, le préjudice subi par le Trésor ne pourra être rattrapé que durant l'année N+1, le projet de réforme prévoit un encadrement strict des modalités de mise en œuvre de la modulation à la baisse⁶.

Plusieurs mécanismes existants sont maintenus tandis que des dispositifs sont mis en place pour tenir compte des particularités du statut d'indépendant :

- ◆ en cas de création d'activité, le contribuable aura le choix de verser un acompte contemporain ou d'attendre l'année suivante ;
- ◆ pour les travailleurs indépendants ayant plusieurs activités, l'information donnée au contribuable détaillera les composantes de l'acompte afférentes à chaque activité ;

année (après abattement forfaitaire pour frais de 10%) ; et, pour les versements de septembre à décembre, au montant d'IR de l'année N-1, rapporté au montant déclaré des revenus au titre de la même année.

⁶ La modulation à la baisse sera autorisée sous réserve qu'il existe un écart significatif (10 %) entre le prélèvement à la source qui résulterait de la demande de modulation du contribuable et celui dont il serait redevable en l'absence de modulation et à condition que l'écart entre ces deux montants soit supérieur à 200 €.

Annexe III

- ◆ la possibilité sera également offerte aux indépendants d'échelonner, de manière infra-annuelle, les versements afférents à leur acompte d'IR (report d'au maximum trois échéances sur l'échéance suivante en cas de paiement mensuel, ou d'une échéance sur la suivante en cas d'option pour le paiement trimestriel, sans que ce report puisse conduire à reporter sur l'année suivante une partie des versements dus lors de l'année en cours) ;
- ◆ les effets des dispositifs de lissage et d'étalement prévus pour certaines activités (production littéraire, scientifique ou artistique, exploitation agricole, titulaires de bénéfices agricoles) seront conservés (mécanismes prévus aux articles 100 bis, 75-0 A et 75-0 B du CGI) ;
- ◆ en cas de cessation d'activité, les principes du régime actuellement en vigueur seront maintenus et il sera tenu compte des versements d'acompte contemporain réalisés.

Néanmoins, **l'intérêt du prélèvement à la source sous forme d'acompte dépendra de la simplicité et de l'appropriation par les contribuables soumis à ce système de la possibilité de moduler leur niveau de prélèvement.** Sur ce point, il est intéressant de noter que les possibilités offertes aujourd'hui en matière de modulation ne sont que rarement utilisées par les contribuables⁷ (cf. annexe 1).

1.1.2. Par souci de simplification, la mission recommande de soumettre la collecte de l'IR sur les revenus des associés et gérants majoritaires de sociétés au système des acomptes prévu pour les indépendants

L'application du prélèvement à la source aux gérants majoritaires et associés de sociétés relevant de l'article 62 du code général des impôts⁸ (CGI) soulève des interrogations en raison de leur statut hybride. **Si, au plan social, ils ont la qualité de non-salariés, ils sont fiscalement assimilés à des salariés,** même s'ils n'ont ni employeur, ni bulletin de paie. On dénombre environ 700 000 personnes concernées par ce statut.

En l'état actuel du projet de réforme, dans la logique fiscale qui l'assimile aux salariés, **cette catégorie de personnes est soumise au prélèvement à la source par le biais du système de retenue par l'employeur.**

Mais, à la différence des salariés pour lesquels il est possible d'identifier un organisme collecteur ainsi qu'un vecteur de déclaration et de collecte, la situation est plus complexe pour les gérants majoritaires :

- ◆ le versement de leur rémunération, fixée par une délibération collective des associés, peut prendre plusieurs formes. Elle peut être :
 - versée mensuellement et déterminée à l'avance par l'assemblée générale ;

⁷ Une étude réalisée à la demande du conseil des prélèvements obligatoires (*Rapport sur les prélèvements à la source et l'impôt sur le revenu* de février 2012) sur des contribuables ayant bénéficié du dispositif « Scellier » institué par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, qui a supprimé les dispositifs « Robien » et « Borloo » pour les remplacer, à compter de 2010, par un avantage prenant la forme d'une réduction d'IR, met en évidence que, parmi les 149 contribuables sélectionnés aléatoirement ayant opté pour un paiement mensuel de l'IR en 2010, 105 (soit 71 %) n'ont pas modulé leurs mensualités l'année pendant laquelle ils auraient pu bénéficier dès janvier de la baisse d'impôt.

⁸ « Les traitements, remboursements forfaitaires de frais et toutes autres rémunérations sont soumis à l'impôt sur le revenu au nom de leurs bénéficiaires s'ils sont admis en déduction des bénéfices soumis à l'impôt sur les sociétés par application de l'article 211, même si les résultats de l'exercice social sont déficitaires, lorsqu'ils sont alloués : aux gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée n'ayant pas opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes dans les conditions prévues à l'article 3-IV du décret n° 55-594 du 20 mai 1955 modifié ou dans celles prévues à l'article 239 bis AA ou à l'article 239 bis AB ; aux gérants des sociétés en commandite par actions ; aux associés en nom des sociétés de personnes, aux membres des sociétés en participation et aux associés mentionnés aux 4° et 5° de l'article 8 lorsque ces sociétés ou exploitations ont opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux. Le montant imposable des rémunérations visées au premier alinéa est déterminé, après déduction des cotisations et primes mentionnées à l'article 154 bis, selon les règles prévues en matière de traitements et salaires ».

Annexe III

- inscrite en une ou plusieurs fois en compte courant en fonction du résultat de l'exercice ;
- ◆ les modalités de règlement des cotisations dues par ces travailleurs non-salariés diffèrent selon les entreprises :
 - dans le cas où l'entreprise règle les cotisations comme un avantage en nature pour le compte des gérants majoritaires et associés de sociétés, ces derniers sont payés en « net » ;
 - au contraire, lorsque ce n'est pas le cas, le salaire est fixé sur une base « brute » et le travailleur non salarié règle lui-même les cotisations ;
- ◆ **ces rémunérations ne sont pas incluses dans le périmètre de la DSN**, qui avait été défini sur la logique sociale qui ne les assimile pas aux salariés, même si les deux tiers de ces gérants majoritaires et associés (soit 470 000) travaillent dans une entreprise comptant par ailleurs des salariés, donc déposant une DSN⁹.

Il ne semble pas opportun de demander à cette population de recourir à une déclaration PASRAU dans la mesure où (i) ce dispositif est pensé en priorité pour des organismes qui versent des prestations et où (ii) la charge d'une telle déclaration pour ces travailleurs non-salariés s'avèrerait disproportionnée.

Concrètement, **la solution envisagée à ce jour (et qui ne figure pas dans la loi) implique que les bénéficiaires versent eux-mêmes (ou par l'intermédiaire de leur tiers-déclarant) l'impôt sur leur compte fiscal particulier par un système d'acompte dit « spontané »**. À la différence de l'acompte contemporain versé par les indépendants, le montant de cet acompte spontané ne serait pas calculé automatiquement sur la base des revenus déclarés précédemment (voir *supra*) mais défini par le gérant majoritaire en fonction de son revenu mensuel, dans une logique d'ajustement contemporain sans recours au dispositif de modulation. Cette solution est toutefois contestée par les experts-comptables, tiers-déclarants qui en assumeront, en pratique, l'essentiel de la charge.

Deux autres solutions pourraient être envisagées :

- ◆ la première solution, également envisagée par l'administration à la date de la mission, consiste à passer par **la DSN pour déclarer cette population**, lorsque le gérant appartient à une entreprise qui y recourt pour ses salariés :
 - cette solution a l'avantage de respecter la logique de la réforme telle que conçue par l'administration fiscale, à savoir que la collecte de l'impôt sur le revenu sur les traitements et salaires s'effectue sous la forme d'une retenue à la source (cf. 1.1). De l'avis du GIP-MDS, cela ne nécessite pas d'évolutions majeures de la DSN, un véhicule technique pour porter cet ajout existant déjà ;
 - en revanche, elle se heurte aux différentes pratiques des entreprises en matière de règlement des cotisations sociales pour le compte de leurs gérants majoritaires (bases « nette » ou « brute » pour le calcul de la rémunération) ; dans le cas où la base « nette » serait retenue, il conviendrait par exemple d'appliquer un abattement forfaitaire sur le montant brut avant collecte du PAS. Selon certains interlocuteurs de la mission, cette option pourrait également rencontrer des réticences parmi ces dirigeants, qui préféreraient que leurs revenus soient traités d'une façon distincte des salaires de leurs employés, et donc qu'ils ne figurent pas dans la DSN ;
 - par ailleurs, elle n'apporte pas de solution pour les gérants majoritaires qui appartiennent à des entreprises sans salariés et n'utilisant donc pas la DSN ;
- ◆ la seconde, privilégiée par la mission, est de **les traiter comme des indépendants** :

⁹ Source : DGFIP.

Annexe III

- cette option a l'avantage de la simplicité, de la cohérence avec la logique sociale du statut des gérants majoritaires et de l'allègement des charges pour les tiers-déclarants ;
- en transformant l'acompte « spontané » des gérants majoritaires en acompte « contemporain » comme celui des travailleurs indépendants, elle automatise le prélèvement mensuel de l'impôt sur le revenu tout en laissant la marge de la modulation prévue par la réforme, mais avec une souplesse moindre que la solution actuelle ;
- enfin, elle nécessite de remettre en cause le principe de retenue à la source pour les rémunérations assimilées à des salaires, même si cet aménagement, dans la mesure où il ne concerne que 700 000 personnes environ, n'apparaît pas disproportionné.

Tableau 2 : Analyse comparée des avantages et inconvénients des différentes solutions envisageables pour le cas des gérants majoritaires de l'article 62 du CGI

Solutions	Avantages	Inconvénients
Passage par PASRAU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohérence fiscale de la réforme (traitement des salaires par une retenue à la source) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disproportion entre la charge d'un système PASRAU <i>ad hoc</i> pour déclarer et collecter l'IR d'une personne
Passage par la DSN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohérence fiscale de la réforme (traitement des salaires par une retenue à la source) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne couvre que les personnes appartenant à des entreprises qui recourent à la DSN pour leurs salariés (2/3 des cas) ▪ Possibles réticences culturelles de la part des dirigeants
Acompte « spontané » sur un schéma <i>ad hoc</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohérence fiscale de la réforme (traitement des salaires par une retenue à la source) ▪ Intérêt fiscal pour les personnes concernées, libres d'ajuster elles-mêmes leur impôt chaque mois à leur revenu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Charge pour les tiers-déclarants ▪ Traitement d'un type particulier de salaire par un acompte contemporain
Acompte contemporain sur le schéma des indépendants	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohérence avec la logique sociale applicable à cette population 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Traitement d'un type particulier de salaire par un acompte contemporain

Source : Mission.

Proposition : Mettre en cohérence le PAS des gérants de l'article 62 du CGI avec leur traitement social en tant que non-salariés (PAS sous forme d'acomptes contemporains, comme pour les travailleurs indépendants).

1.2. Le dispositif « PASRAU » est un système *ad hoc* qui permet la déclaration des revenus et la collecte de l'IR pour les entités hors DSN

Alors que la déclaration sociale nominative (DSN) constitue le support de déclaration du PAS pour les entreprises¹⁰, les employeurs publics et les collecteurs non employeurs ne disposent pas de supports de déclaration préétablis pour mettre en œuvre la réforme. Par souci d'efficacité et d'économies d'échelle, il a été décidé de créer un vecteur déclaratif *ad hoc* : « PASRAU », dont la norme technique suit un formalisme très proche de celui de la DSN (cf. encadré 2).

¹⁰ Cf. annexe II d'étude des charges et coûts pour les entreprises du fait de la mise en œuvre du PAS.

Encadré 2 : Présentation générale de la déclaration PASRAU

Dans le cadre de la réforme, les collecteurs devront transmettre les données nécessaires à la mise en place du PAS via le dépôt d'une déclaration mensuelle. Cette transmission s'inscrit dans le cadre de la déclaration sociale nominative (DSN) en ce qui concerne les revenus et salaires versés par les entreprises. De fait, il est nécessaire de mettre en place un dispositif *ad hoc* pour les revenus ne pouvant pas transiter par la DSN.

Il s'agit du **dispositif PASRAU** (prélèvement à la source pour les revenus autres). Il concerne :

- de manière pérenne, tous les revenus de remplacement (indemnités journalières, retraites, rentes, indemnités chômage...) ¹¹ ;
- de manière transitoire, les salaires d'employeurs du secteur public qui seront hors DSN en janvier 2019, et ce tant qu'ils ne sont pas entrés dans le périmètre de la DSN. Les employeurs des fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière) entrent ainsi dans le périmètre du dispositif PASRAU, et ce jusque leur entrée en DSN (au plus tard au 1^{er} janvier 2020).

Ce système, totalement indépendant du système DSN a toutefois été conçu sur son modèle avec le concours du GIP-MDS ¹² pour des raisons d'économie d'échelle et de facilitation du passage de la fonction publique à la DSN (cf. annexe IV).

En pratique, les dépôts de fichiers pourront être réalisés **selon le mode d'échange le plus adapté au collecteur** :

- en « mode EFI » (échange de formulaires informatisés), *via* la saisie en ligne des informations nécessaires dans les différentes cases d'un formulaire informatique (dont les données sont ensuite automatiquement récupérées), dès lors qu'aucun système d'information émetteur ne peut être à l'origine d'un flux ;
- en « mode EDI » (échange de données informatisées), sans impliquer de formulaire, *via* le dépôt d'un fichier normalisé généré par un logiciel de paie ou de gestion. Le mode EDI distingue classiquement (i) un mode dit « *upload* » (ou « dépôt »), qui implique un dépôt manuel du fichier normalisé issu du logiciel de gestion, et (ii) un mode dit « *machine to machine* », le logiciel de gestion envoyant directement et automatiquement le fichier normalisé à travers une interface de programmation (API - *application programming interface*).

Source : Mission (cf. annexe IV sur la mise en œuvre de la réforme par les pouvoirs publics).

¹¹ Les organismes concernés de manière pérenne sont ceux qui versent des revenus autres que les salaires assujettis à l'impôt sur le revenu :

- la CNAM et la MSA - au titre des régimes de santé de base ;
- les organismes conventionnés du RSI réunis au sein de l'AROCMUT (mutuelles) et de la ROCA (assureurs) - au titre des régimes de santé de base ;
- les 35 régimes de retraite, dont la CNAV et l'AGIRC-ARRCO - au titre des régimes de retraite de base et complémentaire obligatoire, ainsi que les fonds gérés par la direction des retraites de la Caisse des dépôts ;
- les organismes complémentaires adhérents à l'une des trois fédérations CTIP/FFSA/FNMF - au titre des régimes santé/prévoyance/retraite complémentaires ;
- Pôle Emploi - au titre de l'assurance chômage ;
- les caisses de congés payés ;
- l'ACOSS - au titre du CESU et de PAJEMPLOI ;
- les mandataires judiciaires - quand ils font les opérations pour des entreprises non entrées en DSN.

¹² Le groupement d'intérêt public modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS) assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de la DSN, en lien avec les organismes et en coordination avec les éditeurs de logiciels, les entreprises et les experts-comptables.

Annexe III

Pour les organismes passant par le dispositif PASRAU, la mise en œuvre du prélèvement à la source emporte deux complications spécifiques :

- ◆ contrairement à la DSN, que ses utilisateurs connaissent déjà, **le système PASRAU - quoique plus léger, est nouveau et implique de fait un temps d'adaptation** qu'il est difficile d'évaluer à ce stade ;
- ◆ **le dispositif doit permettre de gérer des populations d'une ampleur inédite.** Alors que les 1,6 M d'entreprises devront assurer la collecte de l'impôt sur le revenu de leurs 18 M de salariés, soit 11 salariés par entreprise en moyenne, près de 74 000 collecteurs PASRAU devront assurer la collecte pour plus de 80 M de contribuables¹³, soit « en moyenne » 1 M de contribuables par collecteur PASRAU (cf. tableau 3).

L'ampleur des populations (et des enjeux financiers associés) à traiter est un facteur de risque supplémentaire qu'il convient de maîtriser pour certains acteurs, notamment :

- ◆ l'État employeur pour ses 2,5 M d'agents ;
- ◆ la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour 14 M de retraités ;
- ◆ l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés pour les retraites complémentaires (ARRCO) et l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) pour 15,3 M de bénéficiaires (mais 12 M de retraités si l'on retranche les doublons) ;
- ◆ Pôle Emploi pour 3,2 M d'allocataires ;
- ◆ la caisse nationale d'assurance maladie pour les travailleurs salariés (CNAM-TS) pour 4 M d'assurés sociaux concernés¹⁴.

¹³ Le nombre de personnes concernées est supérieur à celui de l'ensemble de la population française du fait de la situation de certains contribuables qui sont rattachés à plusieurs de ces organismes (par exemple, une personne qui cumule sa pension de retraite versée par le régime général et une pension de retraite complémentaire versée par l'AGIRC-ARRCO).

¹⁴ Le nombre d'assurés percevant des indemnités journalières imposables versées par l'Assurance Maladie directement au bénéficiaire (c'est-à-dire non subrogées) et des pensions d'invalidité est de 4 M (chiffres de 2015) pour un montant de l'ordre de 10 Mds €.

Tableau 3 : Catégories de collecteurs PASRAU

Principales catégories de collecteurs	Collecteurs	Catégories de revenus	Estimation du nombre de collecteurs	Estimation du nombre d'usagers concernés*
Employeurs publics	État (dont militaires et gendarmes)		1	2,5 M
	Collectivités territoriales		65 000 budgets incluant des frais de personnel	1,9 M
	Établissements publics nationaux	Traitements et salaires	1 000 budgets incluant des frais de personnel	0,5 M
	Établissements hospitaliers		5 638 incluant des frais de personnel FPH	1,2 M
	Caisse de retraite dont :		136	16,7 M
Caisses de retraite	■ CNAV		20	14 M
	■ SRE		1	2,2 M
	■ RSI	Pensions de retraite	1	2 M
	■ MSA		1	3,7 M
	■ AGIRC-ARRCO		32	12 M
Tiers verseurs de revenus de remplacement	Caisse nationale d'assurance maladie		161	4 M
	Pôle emploi	Revenus de remplacement (notamment complémentaires)	1	2,6 M
	Institutions de prévoyance		37	13,0 M
	Compagnies d'assurance		170	10,0 M
	Mutuelles		488	16,5 M
	Total approché		74 000 environ	-

Source : Mission ; Évaluation préalable de l'article 38 du PLF 2017 (données du GIP-MDS, de la DGFiP, de la DSS et de l'ACPR).

* Y compris ceux dont le taux de PAS est nul.

2. Le degré de préparation des employeurs publics ne soulève pas d'inquiétude particulière mais doit être suivi avec vigilance

2.1. La mise en œuvre du PAS pour les employeurs publics pose la question de l'articulation du projet avec d'autres chantiers, dont celui de la DSN de la fonction publique

À la date de la mission, il est prévu une obligation généralisée d'entrée de la fonction publique dans la DSN au plus tard le 1^{er} janvier 2020¹⁵. La possibilité ouverte aux employeurs publics d'entrer dans ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2019 rend potentiellement concomitante l'entrée en vigueur des deux dispositifs¹⁶.

Bien que des structures de taille importante (municipalités de plus de 30 000 habitants, grands établissements de santé, etc.) y voient une opportunité de minimiser le portage successif, sur une période longue, de deux chantiers de transformation des systèmes d'informations, **peu d'employeurs publics ont fait part de leur souhait d'anticiper leur entrée dans le dispositif**. Nombreux sont toutefois ceux qui ont regretté le **manque d'articulation entre le déploiement de la déclaration PASRAU et celui de la DSN-FP**.

Du côté des éditeurs de logiciel interrogés, la possibilité d'accompagner certains de leurs clients, dès 2019, vers la mise en œuvre de la DSN, est perçue comme une opportunité de lisser, sur deux ans, le déploiement de la DSN et de produire des retours d'expérience précieux. Toutefois :

- ♦ **la perspective de faire passer la majorité des employeurs publics en DSN d'ici le 1^{er} janvier 2019 apparaît illusoire ;**
- ♦ **un passage difficile à la DSN en avance de phase pourrait générer des risques remettant en cause la capacité des employeurs publics à collecter le PAS en 2019.** De l'avis des éditeurs de logiciel, ce passage à la DSN ne pourra donc se faire qu'au cas par cas, pour des acteurs de taille intermédiaire ou ayant déjà recours à la DSN pour leurs personnels de droit privé¹⁷. Pour les autres, la mise en œuvre du dispositif PASRAU doit être conçue comme une première étape vers la DSN.

2.2. L'État-employeur a bien anticipé la réforme du PAS mais doit maintenir sa vigilance avec le report

L'employeur public qu'est l'État gère le traitement et les salaires de plus de 3 millions d'agents et couvre ainsi un nombre important de contribuables (cf. tableau 4) :

- ♦ il rémunère directement 2,5 M d'agents civils, plus de 240 000 militaires et 100 000 gendarmes, ce qui représente une base imposable évaluée à plus de 130 Mds€ ;
- ♦ il gère la rémunération de plus de 300 000 agents dans des établissements publics en « paie à façon »¹⁸, pour une base imposable estimée à 10 Mds€ environ.

¹⁵ Le 1^o du III de l'article 13 de l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs prévoit que la DSN sera obligatoire pour les employeurs publics à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2020.

¹⁶ Cf. annexe IV – partie 1.1.2.

¹⁷ Selon le GIP-MDS, plus de 1 200 employeurs publics disposent déjà de la DSN pour remplir leurs obligations déclaratives dans le champ social pour leurs agents de droit privé.

¹⁸ La « paie à façon » désigne une prestation de mise à disposition d'une chaîne de paie d'une entité pour une autre (en l'espèce, celle que l'État exploite pour d'autres personnes morales comme les universités). Avec un système de

Annexe III

Tableau 4 : Personnels dont la rémunération est assurée par l'État (nombre et base imposable)

Personnels	Nombre de personnes concernées (en milliers)	Base imposable (en Mds€)	SI de la paie
Agents civils de l'État	2 500	120,0*	Application PAY
	13		Application ETR
Militaires	240**	6,5*	Louvois et autres.
Gendarmes	100	3,9	Application PSIDI
Ensemble au sein de l'État	2 800	130,4	-
Agents de certains établissements publics (« paie à façon » réalisée par l'État)	300	10	Applications PAY et ETR
Ensemble dont la rémunération est exécutée par l'État	3 100	140,4	-

Source : Mission. Estimation DINSIC. ** 200 000 soldes sont payées mensuellement via Louvois (ne sont pas compris l'armée de l'air et les gendarmes) mais cela représente 240 000 administrés soldés sur tout ou partie d'une année (et donc déclarées actuellement dans la DADS-U).*

Le PAS et son report s'intègrent avec plus ou moins de facilité dans les chantiers informatiques des gestionnaires de paie concernés :

- ◆ pour les agents civils de l'État et des établissements en paie à façon, la réforme est intégrée par la DGFIP dans le logiciel de paie qu'elle gère et ne pose pas de difficulté particulière (§ 2.2.1) ;
- ◆ pour les militaires dont la solde est gérée par le ministère de la défense, le PAS s'inscrit dans un contexte social et informatique sensible, lié aux dysfonctionnements et au projet de remplacement du calculateur Louvois (§ 2.2.2) ;
- ◆ pour les gendarmes, le report du PAS crée une concomitance nouvelle entre la mise en place de cette réforme et une nouvelle organisation de la paie, qui ne sera plus assurée par le ministère de la défense mais directement par la direction générale de la gendarmerie nationale à compter du 1^{er} janvier 2019 (§ 2.2.3).

2.2.1. Concernant les 2,5 millions d'agents civils de l'Etat, la réforme a surtout impliqué une adaptation du logiciel de paie géré par la DGFIP

La rémunération des agents civils de l'État est, sauf pour de rares exceptions, assurée *via* l'**application PAY de liquidation de la paie sans ordonnancement préalable (PSOP)**, mise en œuvre par la DGFIP sur la base des informations transmises par chaque ministère¹⁹. Elle

paie à façon, l'établissement doit pré-liquider les éléments de paie pour la DGFIP, qui liquide les rémunérations des agents de droit public et édite les bulletins de paie.

¹⁹ Par dérogation aux étapes classiques de la dépense (engagement-liquidation-ordonnancement-paiement), l'article 32 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable (GBCP) précise que « certaines dépenses peuvent, eu égard à leur nature ou à leur montant, (...) être payées sans ordonnancement ou avec ordonnancement sans que celui-ci soit préalable au paiement. » L'article 128 du décret applique cette dérogation aux dépenses de personnel. La première étape de la paie est celle de la collecte des informations, par chaque ministère, sur les agents à rémunérer, au travers des processus de gestion des ressources humaines (GRH) qui alimentent leurs dossiers individuels. La deuxième étape du paiement est celle de la « pré-liquidation », c'est-à-dire de la préparation de paie, qui consiste en un déversement des données de RH, issues des SI-RH des programmes concernés, dans le logiciel de paie géré par la DGFIP, « PAY ». La paie est ensuite prise en charge par la DGFIP, dont les services liaison-rémunération (SLR) contrôlent les éléments transmis par les ministères lors de l'intégration dans l'application PAY. Le calcul de la paie – sa liquidation – est un processus automatisé, qui conduit à la production de la paie par le comptable public (c'est-à-dire sa comptabilité, le règlement des agents, les déclaratifs sociaux et fiscaux, ainsi que l'édition des bulletins de paie). (Source : mission d'après document de la direction du budget de présentation des outils interministériels de suivi de la masse salariale et de décompte des emplois.)

Annexe III

passé, pour les 13 000 agents en poste à l'étranger, par l'application ETR²⁰. Ces deux applications ont été maintenues après l'abandon, en 2013, du projet de refonte du circuit de paie des agents de l'État communément appelé « opérateur national de paie » (ONP)²¹.

Entre 2016 et 2017, le SI de paie exploité par la DGFIP a évolué afin d'intégrer PASRAU et d'aménager les circuits de sorte à pouvoir prélever et déclarer le PAS. Depuis le début de l'été 2017, la DGFIP participe aux différents tests informatiques sur la base d'un échantillon de rémunérations (et non l'ensemble des 2,5 M de paies mensuelles).

Les charges liées à la réforme du PAS découlent essentiellement du projet informatique, avec un coût initialement estimé à près de 2 500 jours.hommes en 2016 et 2017 pour la MOE et MOA applicative, sachant que les deux tiers de cette programmation étaient consommés à la fin du mois de juillet 2017 (cf. tableau 5). Le projet a également impliqué des actions de sensibilisation auprès des services gestionnaires²², mais sans inquiétude exprimée concernant la relation entre l'État-employeur et ses agents, ni la sollicitation possible des services RH ministériels sur le sujet.

Tableau 5 : Charges informatiques liées à la réforme du PAS pour le service comptable de l'État de la DGFIP

(en jours.homme)	Charge initialement programmées pour 2016 et 2017 (a)	Charge consommée au 27 juillet 2017 (b)	Part consommée (b/a)
Maîtrise d'œuvre du SI	2 150	1 313	61 %
Maîtrise d'ouvrage applicative	416	380	91 %
Total	2 566	1 693	66 %

Source : Mission d'après éléments DGFIP-SCE (juillet 2017).

Outre les projets réguliers de modernisation d'applications anciennes (développées dans les années 1970)²³, PAY et ETR doivent également intégrer chacune des réformes qui concernent la rémunération des fonctionnaires (par exemple, celle liée aux « parcours professionnels, carrières et rémunérations » - PPCR) ainsi que leurs déclarations (en particulier la réforme à venir de la DSN de la fonction publique). **Le report de la réforme du PAS n'a donc pas, à la date de la mission, entraîné de modification du plan de charge des projets informatiques** du service comptable de l'État qui, au sein de la DGFIP, exploite les applications PAY et ETR. Le cas échéant, la poursuite du pilote ou des aménagements dans les applications en 2018 entraîneraient une réévaluation des charges associées.

²⁰ L'application ETR assure la rémunération et le versement des cotisations des agents de l'État en poste à l'étranger (ambassades, agence pour l'enseignement français à l'étranger...), comme PAY l'assure pour ceux en métropole et dans les départements d'outre-mer.

²¹ Ce nouveau calculateur (SI-Paie) devait être directement alimenté par les SI-RH ministériels afin d'améliorer le service rendu aux agents, de rationaliser les structures chargées de la paie, de dégager des économies d'effectifs, de renforcer le contrôle interne et d'améliorer le suivi des effectifs et de la masse salariale de l'État. Le projet avait été lancé en 2007 mais a été arrêté en 2013, après un audit de la DISIC (cf. détails dans l'analyse sur « la refonte du circuit de paie des agents de l'Etat » dans le rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2015).

²² Information à destination des services liaison rémunération (qui sont invités à rediriger d'éventuelles questions des agents de l'État vers les services de l'administration fiscale) ; sensibilisation des directeurs des ressources humaines et des affaires financières des ministères.

²³ Le projet PAYSAGE vise à moderniser les applications de PSOP de la DGFIP et repose sur deux temps : d'abord, des travaux de réécriture de l'application PAY sont en cours à la date de la mission, avec trois lots fonctionnels échelonnés en 2018, 2019 et 2021 (à compter de 2021, l'application PAYSAGE sera déployée pour l'ensemble de ses fonctionnalités). Dans un second temps, des travaux d'enrichissement sont prévus, notamment pour intégrer la paie des agents en poste à l'étranger, actuellement assurés via l'application ETR. (Source : mission d'après fiche DGFIP-SCE de juillet 2017).

Annexe III

Enfin, concernant les plus de 300 000 agents rémunérés *via* la procédure de paie à façon de la DGFIP pour environ 700 établissements et une base imposable estimée à 10 Mds€²⁴, qui repose également sur les applications PAY et ETR, la réforme a essentiellement impliqué des actions de sensibilisation des agents comptables des organismes concernés, sans risque particulier identifié (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Effet de la réforme du PAS pour les organismes publics en paie à façon

Les organismes publics (à la personnalité juridique distincte de celle de l'État – établissements publics, groupements d'intérêt public) recourent à la paie à façon par choix ou par obligation réglementaire (par exemple, les universités qui ont accédé aux responsabilités élargies ont l'obligation de recourir à cette prestation jusqu'au 31 décembre 2017 selon l'article 719-105 du code de l'éducation). Une convention tripartite est conclue entre le directeur de l'organisme, le comptable public et le DRFiP du service liaison-rémunérations qui assure la prestation de paie à façon ; elle en précise notamment les conditions financières (conformément au décret 98-902 du 8 octobre 1998 relatif à la rémunération des services rendus par la direction générale des finances publiques).

Environ 700 établissements recourent à la prestation de paie à façon, le périmètre variant avec les créations, fusions et suppressions d'établissements. Sur les 300 000 agents ainsi rémunérés, près des deux tiers travaillent pour un établissement d'enseignement supérieur ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies. Une grande diversité d'établissements recourt toutefois à la prestation de paie à façon, allant de l'office national des forêts (plus de 6 000 paies mensuelles) à des GIP ne concentrant que quelques paies mensuelles. La DGFIP complète parfois sa prestation par la mise à disposition du logiciel GIRAFE qui génère des interfaces nécessaires au fonctionnement de l'application PAY. En termes d'enjeux financiers, les débits cumulés des comptes de charges de personnel (y compris cotisations) représentaient 17,4 Mds€ pour l'exercice 2016.

La réforme du PAS sera, d'un point de vue informatique, intégrée dans les applications PAY et ETR de la DGFIP, qui sont les supports de la paie à façon des organismes publics. Selon les informations transmises par la DGFIP, ces organismes ont été sensibilisés à la réforme, essentiellement par l'intermédiaire de leurs agents comptables.

Source : Mission d'après fiche DGFIP-SCE (juillet 2017).

2.2.2. Concernant les 240 000 militaires, le PAS s'inscrit dans un environnement marqué par un contexte social sensible et des chantiers informatiques importants en matière de gestion de la paie

Pour les militaires dont la solde est gérée par le ministère de la défense²⁵, la réforme du PAS s'inscrit dans un environnement marqué par :

- ♦ la **complexité structurelle du cadre réglementaire et du mode de calcul** de la solde des militaires, avec une forte individualisation liée à l'activité de chaque militaire (régimes indemnitaires, mutations fréquentes, envoi en opérations, avances de soldes...), qui induit des variations infra-annuelles significatives de l'assiette imposable²⁶ ;
- ♦ la **sensibilité du contexte social**, après les difficultés liées aux versements excessifs de solde par le calculateur Louvois et à la nécessité de récupérer ces trop-perçus (cf. encadré 4) ;

²⁴ 17,4 Mds€ pour les charges de personnel de ces établissements, y compris cotisations sociales, selon la DGFIP.

²⁵ Les agents civils du ministère (ou des établissements publics sous sa tutelle) et les officiers de l'administration centrale en emploi fonctionnel sont payés en PSOP ou en paie à façon par la DGFIP. 200 000 soldes sont payées mensuellement *via* Louvois (ne sont pas compris l'armée de l'air et les gendarmes) mais cela représente 240 000 administrés soldés sur tout ou partie d'une année (et donc déclarées actuellement dans la DADS-U).

²⁶ Le revenu mensuel imposable d'un militaire peut varier du simple au double d'un mois sur l'autre, en fonction de son grade, de sa situation de famille et de ses missions (cf. étude d'un panel de cas-types par le service du commissariat des armées, été 2016).

Annexe III

- ◆ **l'importance du chantier informatique** lié au programme de calculateur « Source Solde » (voir *infra*), sachant qu'à ce jour, au moins trois calculateurs coexistent au sein du ministère - outre Louvois, utilisé par la Marine, l'armée de terre et le service de santé des armées (SSA), le ministère gère également le calculateur GDS pour l'armée de l'air et l'application « PSIDI » (pérennisation du système d'information des droits individuels) pour la gendarmerie nationale (cf. § 2.2.3 *infra*).

Encadré 4 : Processus de recouvrement des trop-versés de Louvois

Louvois (« logiciel unique à vocation interarmées de la solde ») a été mis en place en 2011 pour calculer et payer la solde de près de 180 000 militaires (hors armée de l'air). Les défaillances du logiciel se sont multipliées, tant en raison de dysfonctionnements informatiques que d'erreurs dans la saisie des données ou le calcul des soldes. Dès 2012, des mesures ont été mises en place, puis renforcées en 2013, pour répondre aux questions des militaires, verser des avances individuelles et remédier manuellement aux défaillances du calcul automatique.

Outre le traitement des anomalies persistantes* (quoique le nombre de celles-ci se réduise**, ce traitement reste indispensable pour éviter la reconstitution de stocks de trop et moins-versés), l'apurement des erreurs passées, notamment la récupération des trop-versés, représente une tâche importante sur des montants significatifs. Le processus de recouvrement des « trop-versés » repose sur des campagnes régulières de récupération, avec des notifications des demandes de remboursement d'indus au titre de ces « trop-versés ». Certaines difficultés persistent. Parmi elles, peuvent être cités les départs de militaires des armées (le recouvrement étant alors confié à la DGFIP), le risque de prescription ou encore le nécessaire échelonnement du recouvrement pour un certain nombre de militaires encore en poste (avec des questions d'imposition associées).

Cependant, au 30 juin 2017, 73 % des indus constatés depuis le début de la crise de Louvois ont été remboursés ou sont en cours de remboursement – c'est-à-dire que les échéanciers de remboursement ont été acceptés. En mars 2017, les armées déclaraient concernant ces échéanciers :

- un remboursement de près de 15 M€ en 2018 sur près de 15 000 dossiers ;
- au-delà de 2018, un remboursement de près de 25 M€ sur 8 000 dossiers environ.

Source : Mission d'après rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2016 (« Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants », février 2016), note des rapporteurs de l'Assemblée nationale chargés d'une mission de suivi sur la mise en œuvre de Source solde (février 2017) et tableau de bord mensuel de la DAF-SGA du ministère de la défense (juin 2017). * En octobre 2016, le secrétaire général de l'administration du ministère de la défense indiquait que 9 à 10 % des paiements de la solde nécessitaient des opérations manuelles de correction. ** Le montant annuel des indus est en baisse significative (77 M€ en 2014, 41 M€ en 2015).

Le report du PAS ouvre donc pour le ministère de la défense à la fois des opportunités et des interrogations :

- ◆ d'une part, l'année supplémentaire permettra de :
 - **poursuivre la fiabilisation des identifications** afin de s'assurer de la capacité de réception des taux personnalisés des militaires et d'éviter l'application du taux neutre (ce chantier a déjà été lancé au premier semestre 2017) ;
 - **régler plusieurs questions fiscales**, comme le régime fiscal applicable aux militaires rentrant d'un séjour à l'étranger ou outre-mer, la question des quotités saisissables²⁷, ou encore celle des prestations en espèces ;
- ◆ d'autre part, la réforme devra être étroitement **articulée avec les autres chantiers qui concernent la solde**, notamment :
 - le passage progressif du calculateur Louvois vers le calculateur Source Solde, expérimenté dans la Marine à compter du 1^{er} janvier 2018 (cf. encadré 5) ;
 - l'intégration du PAS dans les autres calculateurs encore utilisés en 2019 :

²⁷ La modification des quotités saisissables aura un effet direct sur les échéanciers de récupération des trop-perçus liés aux défaillances du calculateur Louvois (cf. Encadré 4).

Annexe III

- pour le ministère de la défense, dans le système Louvois dont la fiabilité n'est toujours pas atteinte, et dans l'application GDS ;
- dans le calculateur PSIDI dans un souci d'assurance en cas de retard sur le calendrier de transition de la gendarmerie nationale (voir ci-dessous) ;
- l'intégration de la DSN de la fonction publique dans le futur SI-RH (sachant qu'au 1^{er} janvier 2020, l'armée de l'air et le SSA ne seront pas encore passés dans Source Solde, et que GDS ne permet pas de générer de DADS-U à ce jour).

Encadré 5 : Présentation du programme Source Solde du ministère de la défense

En décembre 2013, face aux défaillances du système Louvois, son remplacement par le programme Source Solde a été annoncé. La maîtrise d'ouvrage de ce programme est assurée par la direction générale de l'armement (DGA), la maîtrise d'œuvre étant confiée à un prestataire extérieur (Sopra Steria).

Conçu et développé entre le printemps 2015 et l'automne 2016, puis testé pendant 14 mois (y compris tests de calcul de la solde à blanc et de solde en double), Source Solde doit être opérationnel pour la fin de l'année 2017. À l'été 2017, le **calendrier de bascule sur Source Solde** est le suivant :

- bascule de la Marine de Louvois vers Source Solde à partir de mai 2018, après une expérimentation au 1^{er} janvier 2018 ;
- bascule de l'armée de terre de Louvois vers Source Solde à partir de mai 2019 ;
- bascule de l'armée de l'air depuis GDS, et du SSA depuis Louvois, à partir de mai 2020.

Le retrait définitif de Louvois est prévu en 2021.

Une des complexités principales de cette bascule réside dans la reprise des échéanciers de récupération des trop-versés de Louvois.

Source : Mission d'après entretiens et note des rapporteurs de l'Assemblée nationale chargés d'une mission de suivi sur la mise en œuvre de Source solde (février 2017).

Le report n'a pas conduit le ministère à significativement modifier son calendrier d'intégration informatique de la réforme du PAS : le chantier de fiabilisation susmentionné se poursuit, de même que les tests de l'architecture informatique. Ainsi, dès juin 2017, le taux neutre a été implémenté dans Louvois et, à partir de l'été, le ministère participe au pilote PASRAU (d'abord avec un appel des taux sur un échantillon de 20 000 dossiers, puis pour l'ensemble des administrés soldés). Le ministère a déjà anticipé les risques de modification des spécifications liées au PAS, qui devraient être prises en charge par la maîtrise d'œuvre sans surcoût d'ici à l'automne 2018. En revanche, le plan de communication interne sur le PAS, qui devait débiter à l'automne 2017 en lien avec celui de la DGFIP, a été décalé. Au-delà de cette communication institutionnelle, les gestionnaires de solde de proximité pourront être sollicités par les militaires.

Les coûts liés au PAS sont essentiellement liés au chantier informatique, avec environ 9 ETP dédiés à la MOE et la MOA sur les applications utilisées à ce jour (Louvois, PSIDI, GDS) et 1 M€ d'assistance à MOE et MOA²⁸.

Toute expérimentation complémentaire, comme une paie à blanc et/ou une paie en double dans les derniers mois avant la bascule du 1^{er} janvier 2019, devra être finement préparée afin de ne pas déstabiliser les administrés soldés et de maîtriser les ressources consacrées aux différents projets informatiques.

²⁸ Source : note de la DRH du ministère de la défense dans le cadre de l'audit DINSIC sur le PAS, 24 mars 2017, et entretiens mission.

2.2.3. Concernant les 100 000 gendarmes, la réforme du PAS devra s'articuler avec la mise en place d'une nouvelle organisation de la paie, assurée directement par la gendarmerie à compter du 1^{er} janvier 2019

La rémunération des 97 000 gendarmes actifs s'appuie pour sa part sur des procédures dérogatoires, à savoir à l'**avance de trésorerie solde (ATS)²⁹, par une procédure avec ordonnancement préalable (hors PSOP)**, héritée du paiement de la solde militaire³⁰. La rémunération des personnels civils de la gendarmerie est en revanche exécutée selon la procédure de PSOP décrite ci-dessus. 30 000 réservistes sont également rémunérés par la gendarmerie par l'application DIRES. L'assiette de la masse salariale de la gendarmerie nationale s'élevait à 3,9 Mds€ pour 2017³¹.

La gendarmerie recourt à un logiciel dédié de calcul des rémunérations et de liquidation de la solde, « PSIDI » (pérennisation du système d'information des droits individuels), développé pour les besoins de l'armée de terre (sa maintenance est assurée par le ministère de la défense). Après l'abandon du projet d'ONP (qui prévoyait le passage du versement de la solde des militaires en PSOP) et avec la perspective de la fin de la maintenance de PSIDI par le ministère de la défense à la fin de l'année 2018, **la gendarmerie a obtenu la validation du remplacement de PSIDI par un calculateur de solde intégré à son SI-RH, appelé « projet SI-RH Solde » ou « Agorh@-Solde »**, dont la mise en production est prévue au 1^{er} janvier 2019 (encadré 6).

²⁹ Selon le ROD de la Cour des comptes sur la gestion de la paie de la police et de la gendarmerie nationales (mai 2016), l'avance de trésorerie solde (ATS) « *fonctionne selon un mécanisme proche de celui d'une régie qui serait placée auprès d'un comptable assignataire unique, mais dont la reconstitution de l'avance interviendrait selon un mode forfaitaire, pour des montants fixés réglementairement, sans considération de la dépense effectivement payée. [...] Le montant de l'avance de trésorerie solde consenti aux trésoriers militaires est fixé à 1,2 fois ce plafond [des crédits de rémunération figurant dans la loi de finances initiale de l'année]. Il est arrêté chaque année par le ministre chargé du budget.* »

³⁰ Sur la base de l'acte de gestion RH, le service gestionnaire saisit les informations dans le SI-RH de la gendarmerie « Agorh@ » et, parallèlement, des « décompteurs » de solde inscrivent ces informations dans l'application PSIDI (« pérennisation du système d'information des droits individuels »). Les informations saisies dans PSIDI permettent de produire un état liquidatif détaillé, qui conduit au décaissement de la solde par le centre interarmées de la solde (CIAS) de Nancy (trésorier unique versant la solde des militaires), à partir de l'ATS versée mensuellement par la DGFIP entre janvier et octobre (plus précisément encore, la direction régionale de Lorraine, comptable assignataire unique) aux trésoriers militaires de la gendarmerie. Les trésoriers militaires transmettent des états justificatifs de la dépense (issues de PSIDI) au service exécutant de la solde unique (SESU) de Metz (ordonnateur secondaire unique de la solde du personnel militaire du ministère de la défense et de l'intérieur), qui saisit les écritures de charges de dépenses de rémunération dans CHORUS. Chaque mois, le DRFiP de Lorraine valide ces écritures, qui permettent la comptabilisation de la dépense de solde. En fin d'exercice, le reliquat des avances non consommées est en principe reversé. (Source : mission d'après éléments transmis par la DB et textes normatifs applicables - décret n°2010-1690 du 30 décembre 2010 relatif aux procédures financières et comptables spécifiques des forces armées ; décret n°2010-1692, du 30 décembre 2010 relatif aux trésoreries militaires ; arrêté du 24 mars 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement des trésoreries et sous-trésoreries militaires du ministère de l'intérieur).

³¹ Source : crédits de titre 2 prévus dans le PAP 2017 pour le programme 152 (gendarmerie nationale).

Encadré 6 : Présentation du projet Agorh@-Solde de la gendarmerie nationale

Validé par la DISIC au début de l'année 2015, le projet Agorh@-Solde doit notamment permettre de rapprocher les bases RH et les applications de gestion de la paie (Agorh@). En amont de sa mise en production au 1^{er} janvier 2019 (date notamment retenue pour s'articuler avec la perspective de DSN de la fonction publique) :

- une paie à blanc est prévue au premier semestre 2018 sur un échantillon de 6 000 paies ;
- une paie en double est prévue à l'automne 2018.

Les principaux risques identifiés pour ce projet sont :

- la problématique d'adhésion du personnel à un nouvel outil ;
- la perspective de l'extinction de PSIDI et la nécessaire articulation du calendrier de remplacement ;
- les évolutions réglementaires qui pourraient modifier le calendrier du projet (par exemple, la PPCR, la mise en place de la DSN dans la fonction publique, etc.).

Ce projet est largement développé par le service de MOE interne de la DGGN (STSI²), qui intègre les règles de solde dans l'application SAP qui est celle du progiciel de gestion intégré Agorh@. C'est toutefois l'éditeur privé qui fournira la solution logicielle qui intégrera la DSN de la fonction publique (ou PASRAU), qui servira de support au PAS.

Source : Mission.

Le report du PAS implique donc, pour la gendarmerie, une concomitance nouvelle au 1^{er} janvier 2019 entre :

- ♦ la mise en production de leur nouvelle application et organisation de paie, au même moment que l'extinction prévue de PSIDI (en cas de difficulté liée à Agor@ Solde, il est anticipé que la gendarmerie puisse continuer de s'appuyer sur l'application PSIDI, dans laquelle le ministère de la Défense devrait intégrer le PAS³²) ;
- ♦ la mise en place du PAS, conçue comme une évolution réglementaire à intégrer dans le logiciel de paie ;
- ♦ et l'entrée potentielle dans la DSN de la fonction publique.

Cet ensemble représentera, pour la DGGN, **un risque et un plan de charge³³ importants**, notamment pendant l'année 2018 – qui devrait également amener la gendarmerie à réaliser au moins deux pilotes informatiques pour le PAS, l'un sur PSIDI, et l'autre sur Agor@-Solde.

Aucune communication particulière n'est prévue pour le lancement du PAS à destination des gendarmes, même si les centres payeurs (trois centres qui rassemblent les gestionnaires de paie de proximité) et le service d'information aux administrés pourront être mobilisés.

En tout état de cause, **toutes les expérimentations apparaissent délicates à envisager dans le courant de l'année 2018** dès lors que la solde des gendarmes sera assurée par PSIDI jusqu'en décembre, puis par Agor@-Solde à compter de janvier 2019. Si la DGGN décidait d'intégrer la DSN-FP dans son logiciel Agor@-Solde, elle devrait en tout état de cause se doter d'une solution de repli si d'aventure le PAS n'était pas opérationnel.

³² PSIDI pose toutefois plusieurs difficultés pour déployer le PAS, une automatisation complète n'étant pas envisageable compte tenu de l'ancienneté du calculateur (ce qui impliquerait des saisies manuelles et donc une charge de travail supplémentaire pour les centres payeurs).

³³ Il apparaît toutefois impossible d'isoler la charge spécifiquement liée au PAS par rapport au reste du projet Agor@-Solde.

2.3. Les degrés de préparation et d'information des collectivités territoriales et des établissements publics varient selon leur taille alors que ces acteurs pourraient se voir facturer par certains éditeurs de logiciel la mise en œuvre du PAS

2.3.1. Les employeurs publics hors État sont de tailles et de natures très diverses, qui conditionnent souvent leur préparation

Outre l'État, le PAS confie à l'ensemble des employeurs publics un rôle de collecte de l'IR de leurs agents :

- ◆ **près de 65 000 budgets locaux emploient 1,9 M agents** dans des structures de tailles diverses (communes, départements, régions, métropole, EPCI, etc.) ;
- ◆ **plus de 6 000 établissements publics emploient près de 1,7 M d'agents** dont 1,2 M dans des établissements publics de santé (EPS) ;
- ◆ **les établissements publics hors paie à façon** (c'est-à-dire qui ne passent pas par la DGFIP pour gérer la rémunération de leur personnel) sont également responsables du PAS pour les agents qu'ils emploient.

La mission a donc adapté, dans le cadre des délais contraints qui étaient les siens, sa méthode de collecte de l'information à la pluralité des employeurs publics concernés (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Méthode de collecte des informations relatives aux employeurs publics hors État

Pour apprécier toute la diversité des employeurs publics et mesurer les charges et les difficultés anticipées en fonction de leur dimension et de leur niveau d'avancement (certains d'entre eux sont déjà équipés de PASRAU et participeront au pilote de l'été 2017), la mission a combiné une approche quantitative de traitement de données collectées sur la base d'un questionnaire dématérialisé et la conduite d'entretiens bilatéraux ou de réunions plus larges :

- la mission a sollicité plusieurs **associations qui fédèrent ces employeurs publics** (associations des maires et des départements de France – AMF et ADF ; associations nationales des DRH des grandes collectivités locales et des territoires ; fédération hospitalière de France – FHF) ainsi que les ministères concernés (directions générales des collectivités locales, de l'offre de soin, de l'administration et de la fonction publique – DGCL, DGOS, DGAFP). La mission a également eu un échange avec la fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) et plusieurs centres de gestion ;
- un **questionnaire dématérialisé** a été envoyé à 304 collectivités territoriales et établissements publics de santé aux fins de recueillir leur point de vue sur les charges et coûts qui pourraient être associés à la mise en œuvre du dispositif et à son fonctionnement pérenne, les complexités et contraintes relevant du dispositif ainsi que les attentes à l'égard de l'administration fiscale pour les accompagner dans la mise en œuvre de cette réforme. Afin de cibler des interlocuteurs susceptibles d'avoir anticipé les charges liées au dispositif, les destinataires du questionnaire étaient en partie des participants au pilote informatique organisé à l'été 2017 par la DGFIP et le GIP-MDS*. Au total, 242 acteurs locaux ont répondu au moins partiellement entre le 3 juillet et le 1^{er} septembre 2017, soit un taux de réponse de 80 %. 139 réponses (provenant de 89 communes, 16 départements, 7 métropoles, 1 communauté urbaine, 5 communautés de communes, 4 syndicats de communes, 4 autres types d'EPCI, 11 EPS, 1 EPA et 1 EPIC), soit 57 %, étaient exploitables. Les entités ayant répondu emploient entre 1 et plus de 15 000 agents publics ;
- deux **réunions de travail** ont été organisées au niveau local, dans les départements de la Moselle et de la Loire, à la demande la mission, par les directions départementales des finances publiques (DDFiP). Ces réunions ont rassemblé respectivement 3 et 13 acteurs locaux de taille et de natures diverses. Par exemple, dans le département de la Loire, la réunion a rassemblé des communes de 700 à 170 000 habitants, la métropole de Saint-Étienne, le département de la Loire et le CHU de Saint-Étienne – soit des entités gérant entre une dizaine et 8 000 paies. Ces réunions avaient notamment pour objectif d'évaluer plus qualitativement le degré de préparation des collectivités et des établissements publics de santé ainsi que d'identifier les inquiétudes et besoins formulés

Annexe III

par les employeurs publics sur le terrain ;

- des **entretiens bilatéraux avec des employeurs publics** (Ville de Paris, AP-HP et musée du Louvre par exemple) et avec des **éditeurs spécialisés** (progiciels pour les CT et les établissements de santé) ont enfin également été organisés.

Source : Mission. La mission a fait le choix de cibler les envois du questionnaire à des collectivités et des établissements publics inscrits au pilote (115 ont sollicité leur éditeurs pour y prendre part) ou ayant participé à des groupes de travail organisés par le GIP-MDS ou la DGFIP (28 des 139 répondants). L'avantage de ce ciblage est qu'il a permis de s'adresser à des interlocuteurs avertis qui, a priori, avait d'ores et déjà réfléchi aux conséquences induites par la réforme. L'inconvénient est qu'il introduit un biais dans les réponses qui, de fait, ne reflètent en aucun cas le degré d'information et de préparation de l'ensemble des employeurs publics à la réforme.*

Il apparaît que la taille des employeurs publics conditionne assez largement :

- ◆ leur **degré d'information et de préparation**. C'est ce que révèle notamment le questionnaire qui leur a été transmis par la mission :
 - 100 employeurs publics sur 139, soit 71,9 % indiquent avoir pris connaissance du dispositif. 54,0 % de ces derniers déclarent avoir des inquiétudes sur ce dispositif ;
 - 81 soit 58,3 % indiquent avoir été contactés par leur comptable public, dont 63, soit 77,8 % à son initiative ;
 - 40 employeurs publics interrogés, soit 28,8 % prévoient de mettre en place un plan d'actions spécifique pour accompagner la réforme ;
- ◆ les **relations qu'ils entretiennent avec leurs éditeurs**, sachant que la plupart (93 % des employeurs interrogés) des répondants déclare utiliser un logiciel du marché et gèrent leur paie en interne (98 %) :
 - 89 des 139 répondants au questionnaire, soit 64 %, déclarent avoir été contactés par leur éditeur ;
 - si 115 ont demandé à participer au pilote, tous n'ont pas été retenus par leur éditeur. Au 7 septembre 2017, près de 400 communes, une centaine d'intercommunalités, plus d'une dizaine de départements, deux régions, quatre métropoles, une vingtaine de centres de gestion et une trentaine d'établissements publics de santé de différentes tailles avaient participé au pilote. Néanmoins, des employeurs publics ont fait part de leur déception à la mission de ne pas avoir été sélectionnés pour le pilote. Dans la majeure partie des cas, cette non-sélection dépend d'une décision de l'éditeur. Certaines collectivités ont également rapporté à la mission le manque de préparation de leurs éditeurs ce qui a pu entraîner une ouverture tardive des discussions relatives à leur participation au pilote.

La nature et la taille de ces employeurs publics conditionnent aussi largement les ressources qu'ils peuvent consacrer au projet PAS et ce d'autant plus que le degré de mutualisation en matière de ressources humaines et de systèmes d'information varie nettement :

- ◆ s'agissant des collectivités locales, les pratiques demeurent hétérogènes quoiqu'en progrès du fait des réformes successives et de la montée en charge des centres de gestion :
 - comme le met en évidence une étude de l'association des communautés de France (AdCF) publiée en janvier 2015³⁴, **la mutualisation des services fonctionnels des collectivités locale**, prévue par l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)³⁵, **est encore peu développée en ce qui concerne la fonction RH** ;

³⁴ Étude conjointe AdCF - Mairie-conseils - ADGCF de janvier 2015, *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés*.

³⁵ « En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou

Annexe III

- seule **une minorité des centres de gestion proposent aux collectivités de leur département de réaliser toutes les tâches complexes liées à l'établissement des paies** et au calcul des cotisations (42 % d'entre eux en 2015 selon une enquête de leur fédération³⁶, même si ce taux est en légère progression puisqu'il était de 38 % en 2011) et **ce service n'est utilisé que par un quart des collectivités adhérentes** en moyenne ;
- la FNCDG a entamé un processus de création d'un GIP dénommé « Groupement d'intérêt public informatique des centres de gestion » pour mutualiser les outils informatiques des centres de gestion avec l'objectif de passer de 134 à une trentaine d'outils. La convention a été approuvée par arrêté le 9 juin 2017³⁷. Le projet doit aboutir au second semestre 2018 et devrait donc permettre d'avoir des outils mutualisés pour mettre en œuvre le PAS ;
- ◆ *a contrario*, **la coopération des établissements hospitaliers³⁸, au sein des groupements hospitaliers de territoire (GHT), est plus structurée quoique récente** : dans le cadre de la mise en place de ces GHT, une convergence des systèmes d'information hospitaliers est prévue³⁹. Un premier état des lieux, établi sur la base d'un échantillon de GHT répondants à l'étude annuelle conduite par la DGOS dans le cadre de son atlas des SI hospitaliers, montre toutefois qu'en mai 2017, le schéma de développement des SI n'est initié que pour la moitié des répondants⁴⁰.

Pour la grande majorité des acteurs locaux, le projet PAS doit être conduit en parallèle d'autres chantiers nécessitant des développements informatiques. Outre les démarches précitées associées à la mise en œuvre des GHT pour les EPS, et le déploiement de la DSN pour l'ensemble des employeurs publics (cf. 2.1), les collectivités locales doivent mettre en œuvre le protocole d'échange standard d'Hélios version 2 (PES V2)⁴¹ qui permet une gestion dématérialisée complète de leur chaîne de dépense et qui est fréquemment décrit par les interlocuteurs de la mission comme un projet de plus grande envergure que le PAS.

opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la même loi [...]. »

³⁶ Source : Enquête sur les missions facultatives, FNCDG.

³⁷ Arrêté du 9 juin 2017 portant approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public.

³⁸ Les groupements hospitaliers de territoires (GHT) sont un dispositif conventionnel, rendu obligatoire par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, entre établissements publics de santé d'un même territoire, par lequel ils s'engagent à se coordonner autour d'une stratégie de prise en charge commune et graduée du patient, formalisée dans un projet médical partagé. Le principe est d'inciter les établissements de santé à mutualiser leurs équipes médicales et à répartir les activités de façon à ce que chaque structure trouve son positionnement dans la région. Dès juillet 2016, 135 groupements hospitaliers de territoire (GHT) ont été constitués pour favoriser le travail en réseau des plus de 850 hôpitaux français.

³⁹ Cf. article 107 de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 et le décret n°2016-524 du 27 avril 2016 relatif aux groupements hospitaliers de territoire sur le système d'information hospitalier convergent du groupement hospitalier de territoire.

⁴⁰ DGOS, Atlas des SIH 2017, mai 2017.

⁴¹ Le protocole d'échange standard d'Hélios version 2 (PES V2) est la solution de dématérialisation des titres de recette, des mandats de dépense et des bordereaux récapitulatifs. Il constitue, en outre, la seule modalité de transmission des pièces justificatives dématérialisées au comptable. Déployé progressivement à partir de 2008, le PES V2 remplace, depuis le 1er janvier 2015, les divers protocoles de transmission "à plat" des titres et des mandats, nécessairement doublés d'une transmission papier lors de l'envoi à la trésorerie. L'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique prévoit que les collectivités et établissements publics ont obligation de recevoir et d'accepter les factures dématérialisées dès le 1er janvier 2017. À compter de cette date, les entités publiques émettant des factures à l'encontre d'autres entités publiques le font de manière électronique.

Annexe III

Ces chantiers sont des opportunités intéressantes de modernisation pour ces entités. Cependant, ils génèrent le risque de faire peser sur les mêmes équipes mobilisées une charge de travail supplémentaire dans le contexte de mise en œuvre du PAS.

À titre d'exemple, concernant les 200 000 agents contractuels rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), la réforme du PAS pourra être intégrée dans les solutions de paie privées que certains utilisent, ou les EPLE auront la possibilité de recourir à la solution développée par le ministère à horizon 2019 (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Effets du PAS sur la paie des agents contractuels des EPLE

La paie mensuelle d'environ 200 000 agents contractuels par 7 800 EPLE employeurs est assurée via 650 centres payeurs dits « mutualisateurs » (sur la base de conventions de mutualisation entre établissements). Les personnels concernés sont essentiellement des contrats aidés, des assistants d'éducation et des contrats à temps partiel*.

La moitié des centres payeurs a recours à la date de la mission à l'application centralisée « Gospel » du ministère (basée sur la version n° 5 d'HR Access de l'éditeur *Sopra*), déployée depuis 2008-2009, et dont la tierce maintenance applicative est en train d'intégrer le système PASRAU. L'autre moitié des centres payeurs utilise des progiciels du marché, les éditeurs étant chargés d'intégrer le PAS (sans vision directe du ministère sur ce point).

Le ministère projette de développer une nouvelle solution de paie (projet dit « Oper@ »), avec une mise en production en janvier 2019 sur la base de la DSN de la fonction publique, et une migration progressive des EPLE qui le souhaitent à partir de janvier 2020. Dès lors, les EPLE qui ne trouveraient pas de solution satisfaisante sur le marché pourraient se tourner vers celle sous maîtrise d'ouvrage ministérielle.

*Source : Mission d'après éléments transmis par le ministère de l'éducation nationale. * 65 000 paies mensuelles de contrats aidés, 70 000 paies mensuelles d'assistants d'éducation ou accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et vacations d'enseignement.*

2.3.2. Les charges et difficultés anticipées semblent supérieures à ce que prévoit l'évaluation préalable de la DGFIP notamment du fait du report des coûts assumés par certains éditeurs de logiciels sur leurs clients publics

Le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a examiné le 9 mars et le 6 avril 2017 le projet de décret relatif aux modalités d'application de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu prévue au 1° du 2 de l'article 204 A du CGI et a émis un **avis défavorable sur le texte**, avec six réserves (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Réserves du CNEN concernant la réforme du PAS

Concernant la préparation et le déploiement de la réforme, le CNEN regrette un manque de concertation entre les collectivités locales et le réseau de la DGFIP, un délai trop court pour mettre en œuvre la réforme et une articulation lacunaire avec la mise en œuvre de la DSN dans la fonction publique qui aurait pu, selon lui, être le vecteur unique permettant la collecte pour les collectivités.

Concernant les conséquences techniques de la réforme il estime que le PAS aura un impact important sur les collectivités locales du fait de la formation des agents pour répondre aux dysfonctionnements de mise en route ainsi qu'aux nouvelles procédures de paie (régularisations, etc.), de mises à jour des logiciels de paie et des risques d'erreurs dans le calcul de l'impôt.

Concernant les conséquences RH, il anticipe de possibles réorganisations internes, craint des sollicitations nombreuses des services RH des collectivités locales et s'inquiète de l'accès aux informations personnelles des agents par l'employeur local.

Enfin, il anticipe une hausse du montant de l'IR masquée par la mise en œuvre du PAS.

Source : Mission d'après délibération n° 17-03-09-01322 du CNEN (mars 2017).

Annexe III

Les réponses au questionnaire de l'été 2017 confirme que **peu de collectivités, et ce même parmi les plus informées, ont procédé à l'évaluation exhaustive des charges induites par la mise en œuvre du PAS**. En effet, seuls 12 employeurs publics interrogés ont prévu, à ce stade, un budget *ad hoc* pour la mise en œuvre du PAS.

Pour autant, on peut distinguer deux grandes familles de coûts à la charge des employeurs publics hors État⁴² :

- ◆ des **coûts liés à la montée en charge des systèmes d'informations** (difficultés techniques) ;
- ◆ des **coûts liés aux ressources humaines** (charge administrative).

2.3.2.1. Les charges dites « techniques » liées à la montée en charge des systèmes d'information seront vraisemblablement facturées, d'une façon ou d'une autre, par les éditeurs de logiciels à leurs clients publics

L'étude d'impact produite par la DGFIP estime, sur la base d'une évaluation des coûts de la DSN par le cabinet EY⁴³, le coût de mise en œuvre du nouveau vecteur déclaratif PASRAU pour les employeurs publics à un montant compris entre 300 et 7 950 € (cf. tableau 6) selon le nombre d'agents concernés.

Tableau 6 : Coût de mise en conformité des logiciels de paie selon les effectifs du collecteur

Taille du collecteur	Estimation basse du coût de mise en conformité des logiciels	Estimation haute du coût de mise en conformité des logiciels
Collecteur comptant plus de 250 agents	3 975 €	7 950 €
Collecteur comptant entre 10 et 250 agents	1 037 €	2 075 €
Collecteur comptant moins de 10 agents	300 €	600 €

Source : Mission ; Évaluation préalable sur la base du chiffrage de la DSN réalisé par le cabinet EY.

Partant du fait que les logiciels de paie des collectivités territoriales et les établissements hospitaliers calculent déjà le salaire net imposable, en vue de la transmission de cette information à l'administration fiscale pour le renseignement de la déclaration pré-remplie, l'étude d'impact considère que leur évolution sera limitée⁴⁴. Les évolutions prévues s'interprétant, selon la DGFIP, comme des évolutions réglementaires, « [elles trouveront] leur place dans les forfaits de maintenance »⁴⁵. Leur coût serait d'autant plus limité que la déclaration PASRAU préfigure l'intégration du PAS dans la future DSN de la fonction publique.

⁴² Parmi ceux-ci, on peut distinguer des coûts de transition ainsi que des coûts récurrents liés à la maintenance, au contrôle ou à d'éventuelles réorganisations internes.

⁴³ Selon l'étude d'impact de la DSN, le coût de cette dernière se ventile de la manière suivante : ETI-GE : 31 800 € ; PME : 8 300 € ; TPE : 2 400 €. La DSN comportant de l'ordre de 280 blocs de données et la nouvelle déclaration en comportant 7, la DGFIP a procédé à une proratisation du coût de la DSN sur cette base, puis a multiplié le résultat dans une fourchette de cinq à dix pour tenir compte du fait que le coût marginal est plus élevée pour les premiers blocs.

⁴⁴ Il s'agira d'intégrer un fichier des taux et de procéder à deux boucles de calcul complémentaires (calcul du prélèvement et soustraction de celui-ci au revenu versé).

⁴⁵ Projet de loi de finances pour 2017, Évaluation préalable de l'article 38, p.317.

Annexe III

Or, les résultats du questionnaire envoyé par la mission à l'été 2017 aux employeurs publics contredisent cette idée. Ce constat, qui n'est pas partagé par les collecteurs privés, déjà entrés dans le dispositif de la DSN, est appuyé par les déclarations des éditeurs. **Si la majorité (98 employeurs publics) déclare n'avoir reçu aucune information relative au coût de la mise à niveau de leur solution logicielle**, 24 indiquent que l'éditeur assure qu'il n'y aura pas de surcoût et **17 indiquent que l'éditeur affiche un surcoût**.

De fait, l'évaluation initiale réalisée par la DGFIP ne semble retracer qu'imparfaitement les coûts anticipés par les employeurs publics pour deux principales raisons.

Premièrement, **les éditeurs prévoient d'intégrer aux versions actuelles des logiciels des modules complémentaires et des options payantes auxquels auront *in fine* certainement recours certains employeurs :**

- ◆ des éditeurs de logiciel proposent ainsi des formations techniques d'une demi-journée facturées entre 350 et 400 € pour se former au PAS et à son impact sur les systèmes d'information RH ;
- ◆ **le mode automatisé dit « *machine to machine* »⁴⁶ est parfois proposé en option payante** (certains interlocuteurs de la mission considèrent que le mode EFI est plus adapté pour certaines collectivités locales de dimension modeste, avec moins de 20 agents). Le prix affiché pour une telle option va de 100 €⁴⁷ d'abonnement et 250 € de mise en service pour des entités de petite taille (de 10 à 50 agents), à 800 € d'abonnement et 500 € de mise en service pour des entités de plus grande taille (autour de 700 agents) ;
- ◆ **les éditeurs de logiciel facturent, dans certains cas, la mise en œuvre de la solution PASRAU dans le SIRH de la collectivité ou de l'établissement public**. Cette « intégration » varie selon la taille et les spécificités de l'entité à équiper. Elle comprend toutefois, de manière assez stable, le coût des tests et des études techniques, du pilotage du projet, de la gestion des livraisons et du pilotage du projet. Les propositions financières des éditeurs prévoient également des charges liées au paramétrage de certains événements (tels que la gestion des IJ, des rappels ou des régularisations) dont la complexité induit de fait des développements et des coûts supplémentaires pour les employeurs publics. Au total, sur la base des informations collectées pour la mission, la charge totale estimée pour la seule mise en œuvre du PAS (hors DSN) dans une entité comprenant entre 2 000 et 2 500 agents est comprise entre 80 et 160 jours nets, soit un coût, en euros, compris entre 52 000 et 104 000 €⁴⁸ ;
- ◆ en outre, certains employeurs publics ont rapporté à la mission que des éditeurs, pour maîtriser l'ensemble des paramètres du logiciel de paie en phase pilote, privilégiaient les clients pour lesquels ils assurent l'ensemble des prestations sur leur solution logicielle (notamment la maintenance qui est parfois confiée à un autre prestataire) pour les faire participer au pilote organisé par la DGFIP et le GIP-MDS à compter du mois de juillet 2017.

Deuxièmement, dans un certain nombre de cas, **les coûts de mise en place du PAS sont intégrés au forfait négocié pour le passage à la DSN, ce qui permet aux éditeurs de logiciel de masquer les coûts directement liés au PAS :**

- ◆ les établissements publics et les collectivités ont reçu des propositions financières dont certaines distinguent l'acquisition des modules « DSN » et « PAS » ce qui semble *a priori* contraire à l'idée selon laquelle la mise en œuvre technique du PAS dans les solutions logicielles des employeurs serait considérée comme une évolution réglementaire prévue

⁴⁶ Le mode *machine to machine*, désigne l'ensemble des solutions et technologies permettant à des outils, des machines, des automates, des systèmes, de communiquer entre eux automatiquement. Cette solution offre un confort d'utilisation et de traitement des données PASRAU pour les entités y ayant recours.

⁴⁷ Les prix indiqués sont hors taxes.

⁴⁸ En retenant un prix du jours.hommes de 650 €.

Annexe III

dans le contrat de maintenance. La mission a constaté que procéder en deux temps, en acquérant d'abord le module PAS puis le module DSN, coûterait près de 50 % plus cher à l'employeur. De fait, aucun employeur public n'a indiqué à la mission son intention de procéder de la sorte ;

- ◆ **les employeurs publics souscrivent majoritairement une offre globale comprenant à la fois la mise en œuvre du PAS et de la DSN.** Outre les coûts éventuels de mise en œuvre décrits plus haut ainsi que des frais d'installation (à partir de 2 000 € environ), les propositions financières des éditeurs comprennent le prix des licences et les coûts récurrents de maintenance compris, selon le nombre d'employés, entre 0,50 et 5 € par salarié et par an.

Encadré 10 : Recensement des charges de développement informatique d'une collectivité ou d'un EP dont la paie est internalisée à l'occasion de la transition vers le PAS

Il convient de distinguer ce qui relève des coûts de mise en œuvre liés à l'achat et à l'intégration de la nouvelle solution logicielle (facturation par l'éditeur) et ce qui relève de la charge assumée en interne. L'équilibre entre les deux volets de dépenses dépend, entre autres, de l'organisme qui pourra internaliser une partie des paramétrages et aura besoin de plus ou moins d'accompagnement selon la structuration de son SI et l'organisation de sa direction informatique.

S'agissant des **coûts facturés par l'éditeur**, on recense :

- le coût du module fiscal proposé pour gérer le PAS et qui est couplé à l'espace DSN, vendu par la même occasion ;
- la charge liée à l'intégration de cet espace dans la solution paie actuelle du collecteur ;
- l'accompagnement proposé par l'éditeur qui peut recouvrir la participation au pilote ainsi que des formations techniques liées à l'utilisation du module de paie ;

S'agissant des **coûts supportés par la structure** (et qui peuvent recouvrir une partie de la charge d'intégration mentionnée ci-dessus), on distingue :

- la participation aux ateliers ou réunions organisées par l'éditeur, le GIP-MDS et la DGFIP et le temps consacré aux éventuels échanges avec ces acteurs ;
- la rédaction des spécifications à intégrer dans le logiciel de paie selon les spécificités de l'employeur, la construction de cas test et le paramétrage des rubriques de paie lorsque celui-ci n'a pas été réalisé par l'éditeur ;
- le pilotage du projet ;
- l'opération de fiabilisation des données d'identification des agents ;
- la gestion des rejets, à mettre en œuvre à compter du pilote mais qui peut subsister en régime de croisière.

La charge effective que représente chacune de ces rubriques dépend non seulement de la taille du collecteur public et de la structuration de son SI mais également de la relation commerciale qu'il entretient avec son éditeur.

Source : Mission sur la base des données transmises par des collecteurs publics interrogés.

2.3.2.2. Les charges administratives, générées par la réforme en matière de gestion des ressources humaines, sont comparables à celles anticipées par les employeurs privés et essentiellement concentrées sur la période de transition

Parmi les employeurs publics sondés à l'été 2017 par la mission, 71 sur 139⁴⁹ soit 51 % estiment que la mise en œuvre du PAS aura des conséquences en matière RH. Les coûts générés en matière de gestion des ressources humaines par la mise en œuvre du PAS sont globalement les mêmes que ceux identifiés pour les employeurs privés, à savoir les charges liées :

- ◆ à de **possibles transformations organisationnelles** ;

⁴⁹ 47 ne se prononcent pas, 21 n'anticipent pas de charges en matière RH.

Annexe III

- ◆ à un **surcroît d'activité pour les services de paie** des collectivités et des établissements publics du fait notamment des questions posées par leurs agents ;
- ◆ à une **modification des relations entre les agents** dans des petites structures où la confidentialité du taux ne sera pas facilement préservée ;
- ◆ aux **risques associés à la gestion des données personnelles** des agents, la mise en œuvre du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁵⁰ en 2018 étant identifiée comme une contrainte supplémentaire à assumer pour les collecteurs publics ;
- ◆ aux **dispositifs d'information et de communication des agents** mis en œuvre par les employeurs pour prévenir les questions et accompagner le changement au sein de leur entité : réunion du personnel, lettre d'information interne, informations mises à disposition sur l'intranet, etc. Par exemple, un établissement public réalisant plus de 80 000 paies a indiqué à la mission prévoir un budget de près de 25 000 € pour sa campagne de communication interne, cette dernière comprenant l'envoi de deux flyers à l'ensemble des agents pour un montant de 20 000 €, la production et l'impression d'un triptyque (format A4) à installer dans les points d'accueil RH pour un montant de 4 000 € et la constitution d'un mémento « métier » diffusé à toute la filière RH pour un montant de 2 000 € environ.

Dans l'estimation des charges à venir pour les employeurs publics, il convient également de prendre en compte un certain nombre de leurs spécificités :

- ◆ **certaines populations employées présentent des spécificités** dont la traduction en développements informatiques et la gestion RH pourraient générer des difficultés, notamment avec l'application du taux neutre⁵¹ (cf. Annexe I). C'est notamment le cas des communes (avec les animateurs saisonniers) et des établissements publics de santé (avec les internes) qui doivent faire face à un flux important de nouveaux arrivants et à un taux de rotation élevé (ce qui implique un travail important de fiabilisation des données et de normalisation de certains processus de GRH dans la constitution et le suivi des dossiers des agents). À titre indicatif, une grande collectivité a indiqué à la mission que son pourcentage de NIR erronés (après opération de fiabilisation), du fait notamment des nouvelles arrivées, était d'environ 2 % ;
- ◆ les employeurs publics craignent également des **conséquences sur leurs salariés modestes qui feraient désormais face à des difficultés de trésorerie mensuelles**, salariés qui se retourneraient éventuellement vers eux pour solliciter des avances sur salaires voire des aides. Ainsi, un employeur public de niveau régional a signalé à la mission qu'en 2016 une cinquantaine d'agents avaient bénéficié de « secours » pour un montant moyen par agent d'un peu plus de 700 € ;
- ◆ compte tenu du statut de la fonction publique, les conséquences de la mise en œuvre du PAS, craintes par certains employeurs privés, sur les négociations salariales n'auront pas de traduction dans la sphère publique.

⁵⁰ Le règlement général sur la protection des données (RGPD) est le nouveau règlement européen décidé en décembre 2015 qui s'appliquera dès avril 2018 à toute entreprise qui collecte, traite et stocke des données personnelles dont l'utilisation peut directement ou indirectement identifier une personne.

⁵¹ Ce cas de figure s'appliquerait plus vraisemblablement en cas de taux neutre « par défaut », en début de contrat par exemple, mais pourrait également se voir appliquer dans le cas où le salarié choisirait de recourir au taux neutre pour des raisons de confidentialité. Le IV de l'article 204 H du CGI ouvre la possibilité au contribuable de recourir à un taux neutre, afin que son taux personnalisé ne soit pas communiqué à son employeur. Cette option de confidentialité pourra être exercée à tout moment auprès de l'administration fiscale et sera tacitement reconduite. Le taux neutre issu de la grille de taux par défaut correspond approximativement au taux d'imposition d'un célibataire dont les revenus salariaux constituent les seuls revenus. Afin d'en faciliter l'application par les collecteurs, la grille de taux n'est pas « lissée » comme l'est le barème progressif de l'IR mais constituée de 20 paliers. Par exemple, un salarié en métropole percevant 2 511 € de salaire mensuel imposable qui choisirait le taux neutre se verra appliquer un taux neutre de 7,5 %, soit une rémunération nette de PAS de 2 323 €.

2.3.3. Ces employeurs publics formulent un besoin d'accompagnement en amont du déploiement de la réforme

Les employeurs publics interrogés, dont un certain nombre s'interroge encore sur la mise en œuvre effective de la réforme (ce qui explique notamment l'attentisme de certains d'entre eux), ont exprimé le **souhait d'être accompagnés, notamment par l'administration fiscale, et de développer les synergies pour déployer le PAS.**

Ils attendent d'abord une **formalisation, une stabilisation et une clarification rapide des règles applicables** afin de pouvoir s'approprier le fonctionnement du PAS et ses incidences techniques sur la gestion de la paie. À titre d'exemple, plusieurs interlocuteurs issus de la sphère territoriale ont souligné leurs incertitudes concernant la question de la retenue à la source des élus (cf. encadré 11).

Encadré 11 : Retenue à la source des élus locaux

L'article 10 de la loi de finances pour 2017 a modifié le régime d'imposition des indemnités de fonctions perçues par certains élus locaux, afin d'en aligner les modalités de recouvrement sur le droit commun. Ces indemnités faisaient l'objet d'une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu, sauf option exercée par l' élu en faveur d'une imposition selon les règles de droit commun applicables aux traitements et salaires. Cette retenue était calculée par application du barème progressif de l'impôt sur le revenu, déterminé pour une seule part de quotient familial, et s'appliquait au seul montant de l'indemnité, sous déduction notamment d'un montant représentatif de frais égal au montant maximum de l'indemnité prévue pour les maires des communes de moins de 500 habitants (soit 650 €/mois), multiplié par 1,5 en cas de pluralité de mandats (soit 975 €/mois). Ainsi, les indemnités n'étaient *in fine* soumises effectivement à retenue à la source que si elles étaient supérieures à 17 448 € pour un mandat unique. Selon la composition du foyer fiscal et le montant des autres revenus de ce dernier, l'imposition de droit commun pouvait se révéler plus avantageuse que la retenue à la source, du fait des règles particulières d'assiette de cette dernière.

L'article 10 précité supprime la retenue à la source spécifique à compter des indemnités perçues depuis le 1^{er} janvier 2017 et prévoit leur imposition à l'IR selon les règles de salaires. Afin de maintenir la valorisation de l'investissement de l' élu, l'abattement représentatif de frais de 650 € mentionné ci-dessus est applicable.

La modification des modalités de recouvrement de l'impôt dû au titre des indemnités de fonction des élus locaux était en partie liée à la mise en œuvre du prélèvement à la source :

- en l'absence de suppression dès 2017, l'entrée en vigueur du prélèvement à la source aurait pu induire une rupture d'égalité entre élus, selon qu'ils aient ou non opté pour l'imposition de droit commun. En effet, ceux l'ayant fait auraient bénéficié du CIMR au titre de l'impôt assis sur leurs indemnités de fonction perçues en 2017, tandis que les autres se seraient acquittés de cet impôt à travers la retenue à la source particulière prévue pour les élus ;
- la suppression de cette retenue à la source spécifique était motivée par un souci de simplification. La coexistence de deux retenues à la source, celle spécifique aux élus et celle de droit commun sur les traitements et salaires, aurait constitué un facteur de complexité pour les collectivités territoriales collectrices et pour les élus.

Le report de l'entrée en vigueur du PAS ne remet pas en cause cette réforme déjà entrée en application depuis le 1^{er} janvier 2017, la suppression de la retenue à la source spécifique étant également justifiée dès lors que cette dernière était complexe et fortement dérogoire. En effet, un défaut d'appropriation de ce système d'imposition, à la fois par les élus, mais aussi les collectivités et les comptables publics, notamment en raison de la complexité induite par les possibilités d'options, avait été constaté. En tout état de cause, la dissociation de l'entrée en vigueur de la réforme touchant les indemnités de fonction des élus locaux de celle du prélèvement à la source est fiscalement neutre pour les élus et n'entraînera à leur endroit aucun avantage s'agissant de l'impôt dû.

À l'instar des autres contribuables, les élus locaux bénéficieront du maintien des réductions et crédits d'impôts acquis au titre de 2018.

Source : Mission d'après échanges avec la DLF et avis présenté le 5 juillet 2017 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Annexe III

Ils sont également demandeurs de **temps d'échanges et de partages d'expériences** en amont de l'entrée en vigueur du PAS pour profiter des retours des entités dont le degré de préparation est le plus avancé :

- ◆ ce partage de bonnes pratiques pourrait être réalisé au sein d'un forum où les collectivités qui le voudraient se réuniraient régulièrement (un dispositif similaire, piloté par les ARS, pourrait être mis en place pour les EPS). Dans les départements où les centres de gestion offrent un service de mutualisation de la paie, ce partage d'informations pourrait s'effectuer sous l'égide de ces centres. Ces temps d'échanges pourraient également être réalisés lors des clubs d'utilisateurs des éditeurs de logiciel ;
- ◆ dans tous les cas, **les collecteurs publics souhaitent se réunir en présence de la DDFiP** pour pouvoir lui transmettre leurs questions.

Les employeurs souhaitent aussi **pouvoir suivre l'avancement des travaux de leurs éditeurs de logiciel** pour évaluer leur degré de préparation et les inciter à partager leur vision d'ensemble du secteur et les éventuelles bonnes pratiques de leurs autres clients. Ils avancent également la nécessité d'un suivi particulier des acteurs publics locaux ayant recours à leur propre solution logicielle.

Ils aimeraient également pouvoir **s'appuyer sur une feuille de route**, qui pourrait prendre la forme d'un « kit de démarrage », co-construits avec la DDFiP et les éditeurs de logiciels, **identifiant l'ensemble des échéances intermédiaires et des étapes communes à conduire jusqu'au 1^{er} janvier 2019** (fiabilisation des NIR, articulation entre PASRAU et DSN-FP, etc.).

En matière de tests à conduire en amont de l'entrée en vigueur du PAS, les collecteurs sont favorables à :

- ◆ une **extension de la phase pilote en 2018**, les collecteurs publics privilégiant des tests « techniques » légers (les expérimentations trop lourdes étant redoutées par les petits acteurs) ;
- ◆ des **initiatives permettant d'anticiper les réactions de leurs agents, par exemple en prévoyant une transmission des taux en avance de phase ou en prévoyant l'inscription d'une « ligne en blanc » sur le bulletin de paie** dans une logique de double affichage sur le modèle de ce qui avait été réalisé pour le passage à l'euro.

En matière de communication, les collectivités locales et les établissements publics interrogés formulent le souhait de bénéficier :

- ◆ d'informations distinguant clairement ce qui relève de leur compétence de gestionnaire RH et de la compétence de l'administration fiscale (qui fait quoi ?) ;
- ◆ d'un **dispositif de support réactif et spécifique** avec la garantie de temps d'attente raisonnables et d'un contact avec un **correspondant bien identifié**, au sein de l'administration fiscale ;
- ◆ de **supports de formation et d'informations à destination des personnels chargés de mettre en œuvre la réforme** (gestionnaires RH notamment) ;
- ◆ d'outils et de **supports de présentation de la réforme à destination de leurs agents** (à utiliser lors de réunions du personnel ou à diffuser en interne) ;
- ◆ d'une **information claire et multicanal à destination des contribuables** pour diminuer le nombre de questions et la charge qui pèsera sur les gestionnaires RH.

3. L'année de report sécurise la préparation des tiers verseurs de revenus de remplacement qui n'étaient pas tous prêts à mettre en œuvre le PAS en janvier 2018

3.1. Les revenus de remplacement qui feront l'objet d'une retenue à la source sont gérés par plusieurs centaines de collecteurs, de statuts et de dimensions très variés

Les revenus de remplacement (hors complémentaires) sont destinés à compenser une perte de rémunération pendant une période d'inactivité partielle ou totale (maladie, maternité, invalidité, préretraite, retraite, réduction temporaire d'activité, etc.). Ils comprennent :

- ◆ les **pensions de retraites**, versées par 136 caisses différentes dont les principales, en termes d'usagers et de montants concernés, sont la CNAV pour le régime général, l'AGRIC-ARRCO pour les retraites complémentaires. La mission a porté une attention particulière à ces régimes du fait des volumes concernés (cf. partie 3.2) ;
- ◆ les **revenus de remplacement au titre du chômage** versés par Pôle Emploi (cf. partie 3.3) ;
- ◆ les **indemnités liées notamment à la maladie, à la maternité, à l'invalidité, aux accidents du travail**, versées par la CNAM-TS au titre du régime général de la sécurité sociale (cf. partie 3.4), mais également par d'autres entités pour des régimes spécifiques (indépendants, agriculteurs) et les indemnités complémentaires (cf. partie 3.5 sur la préparation des « organismes complémentaires »).

Les tiers qui versent ce type de revenus seront chargés de la collecte de l'impôt sur le revenu au même titre que les employeurs privés et publics. Avec le PAS, le prélèvement contemporain portant sur ces revenus de remplacement s'ajustera en temps réel automatiquement en fonction de l'évolution des revenus versés (« effet assiette ») sans nécessiter de démarche de la part du contribuable-bénéficiaire. De ce point de vue, **un des intérêts de la réforme est de fluidifier les transitions entre périodes d'activité et d'inactivité⁵² (cf. annexe I) et ainsi de s'adapter aux parcours professionnels parfois plus heurtés des nouvelles générations.**

Globalement, **le degré de préparation des tiers verseurs de revenus de remplacement au PAS est marqué par plusieurs facteurs** qui complexifient la mise en œuvre de la réforme et génèrent des développements informatiques supplémentaires, à savoir :

- ◆ **l'architecture des systèmes d'information**, certains organismes s'appuyant sur des systèmes anciens ou résultants de l'agrégation de plusieurs systèmes d'information au gré des fusions et absorption de caisses ;
- ◆ **la complexité de certaines règles de gestion propres** aux caractéristiques des revenus versés par ces caisses (par exemples pour les indemnités journalières ou les régularisations) ;
- ◆ **le nombre particulièrement important de bénéficiaires**, notamment de bénéficiaires « potentiels »⁵³.

⁵² Par exemple, si un salarié connaît une période de chômage, en l'état actuel des choses, il doit s'acquitter de son impôt sur l'année N-1 avec ses revenus de remplacement qui sont inférieurs à son traitement antérieur. En effet, en 2015, selon l'Unédic, l'allocation moyenne des allocataires indemnisés par l'assurance chômage est égale à 71 % du salaire net perdu (salaire net de référence). Avec le PAS, le montant des prélèvements durant la période de chômage s'adapte plus rapidement afin de réduire le poids relatif de l'impôt.

⁵³ Par « bénéficiaire potentiel » on entend toute personne pouvant se voir verser un revenu de remplacement le mois suivant (et pour lequel, par conséquent, l'organisme verseur doit avoir le taux). Certains bénéficiaires potentiels (un futur retraité par exemple) sont, par nature, plus aisés à identifier que d'autres (un allocataire de l'assurance chômage ou un salarié qui devra bénéficier d'indemnités journalières du fait d'un arrêt maladie).

3.2. L'année de report doit permettre de sécuriser la mise en œuvre du PAS pour les caisses de retraite qui présentent des niveaux de préparation hétérogènes, même si elle porte des risques pour certaines d'entre elles

L'assiette des pensions de retraite imposables et qui feront donc l'objet d'une retenue à la source représente 265,9 Mds€, soit **28 % du montant net global de revenus imposables à l'impôt** sur le revenu, et concernent près de **16 M de retraités**. Dans le même temps, le montant de l'impôt sur le revenu brut prélevé chaque année en France et portant sur les pensions de retraites est de 16,6 Mds€, soit **22 % des recettes de l'impôt sur le revenu**.

La mission s'est efforcée d'estimer le niveau d'imposition des retraités :

- ◆ il ressort des analyses du conseil d'orientation des retraites (COR)⁵⁴ que les ménages retraités ont, en moyenne, un niveau de vie légèrement supérieur aux autres ménages, un niveau de consommation à peu près égal, et un niveau de patrimoine supérieur ;
- ◆ au 31 décembre 2016, 8,2 M des 14,1 M de retraités au régime général sont imposés au taux fort de la CSG, soit 58,2 %⁵⁵ ;
- ◆ toutefois les projections réalisées par la direction de la législation fiscale (DLF) à la demande de la mission révèlent que les foyers dont l'un des membres au moins déclare des pensions (de retraite par exemple) se verraient appliquer un taux de prélèvement de 6,6 %, très proche de celui des salariés à 6,9 % (cf. encadré 12).

Encadré 12 : Étude du taux de RAS moyen par catégories de foyers

La DLF a procédé, à la demande de la mission dans le courant de l'été 2017, à des projections pour déterminer le taux de prélèvement moyen des foyers dans les catégories suivantes :

- ensemble des foyers ;
- foyers dont l'un des membres au moins déclare des revenus salariaux ;
- foyers dont l'un des membres au moins déclare des revenus de préretraite ou de chômage ;
- foyers dont l'un des membres au moins déclare des pensions (retraite, rente, invalidité).

Tableau 7 : Taux de retenue à la source moyen et proportion de non-imposables parmi plusieurs catégories de foyers

	Ensemble des foyers	Foyers dont l'un des membres au moins déclare des revenus salariaux	Foyers dont l'un des membres au moins déclare des revenus de préretraite ou de chômage	Foyers dont l'un des membres au moins déclare des pensions (retraite, rente, invalidité)
Taux de RAS moyen	6,8 %	6,9 %	4,1 %	6,6 %
Proportion de foyers qui ne feront pas l'objet d'un PAS	46,2 %	40,0 %	62,1 %	44,7 %

Source : Mission d'après éléments DLF (septembre 2017). Nota bene : le taux de RAS moyen correspond au ratio « montant global de RAS et de PAS sur les acomptes IR dû par les foyers étudiés » divisé par le « montant global d'assiette soumise à la RAS et au PAS au titre des acomptes IR » ; la mesure « imposables non imposés est prise en compte » ; la proportion de foyers qui ne feront pas l'objet d'une RAS correspond au ratio entre le « nombre de foyers ayant des taux de PAS 2016 et 2017 nuls » et l'ensemble des foyers considérés.

Il convient de préciser que ces estimations, effectuées à partir des fichiers exhaustifs des déclarations

⁵⁴ COR, *Les retraités : un état des lieux de leur situation en France*, rapport adopté le 16 décembre 2015.

⁵⁵ La contribution sociale généralisée (CSG) est prélevée sur les revenus d'activité et de remplacement (indemnités de chômage, pensions de retraite, etc.). Le taux global de la CSG sur les pensions de retraite est de 6,6 %. 1,8 M de retraités dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds bénéficient d'un taux réduit (3,8 %), tandis que 4,0 M bénéficient d'une exonération totale dont près de 3,0 M du fait d'un revenu fiscal de référence inférieur à une certaine limite (10 996 € pour un foyer comptant une part au titre du quotient familial par exemple).

Annexe III

de revenus 2013, 2014 et 2015 :

- se fondent sur une population dite « socle » qui n'a connu aucun changement de situation entraînant un changement déclaratif (mariage, décès, divorce, etc.). Si cette population constitue à elle seule une base représentative, on suppose qu'elle ne retient pas l'ensemble des foyers et, de fait, n'intègre pas une partie des foyers qui aurait pu voir baisser son taux, voire serait sortie de l'impôt sur le revenu par exemple à la suite d'un décès ;
- n'intègrent pas les effets des crédits et réductions d'impôts. De fait, la part estimée des « prélevables » dans l'ensemble de la population française, 53,8 %, diverge de plus de 10 points de la proportion effectivement imposée, à savoir 42,8 % ;
- retiennent les contribuables ayant un taux de PAS nul en 2017 et 2018. Cela contribue à augmenter mécaniquement la part des contribuables ayant un taux de PAS à 0.

Source : Mission sur la base des informations produites par la DLF (septembre 2017).

Sur la base des travaux conduits par la DINSIC au premier semestre 2017 et de nouveaux entretiens (cf. encadré 13), la mission a analysé l'état de préparation des systèmes de retraites qui couvrent les principaux enjeux en termes de finances publiques et de population, à savoir :

- ◆ les retraites du régime général, gérées par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) (partie 3.2.1) ;
- ◆ celles des fonctionnaires d'État, gérées par le service des retraites de l'État (SRE) (partie 3.2.2) ;
- ◆ celles des indépendants, gérées par le RSI (partie 3.2.3) ;
- ◆ celles des agriculteurs, gérées par la MSA (partie 3.2.4) ;
- ◆ celles des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO (partie 3.2.5) ;
- ◆ des autres caisses⁵⁶.

Encadré 13 : Méthode pour évaluer la préparation et la charge de la réforme du PAS pour les caisses de retraite

Pour analyser le niveau d'avancement des différentes caisses de retraites et mesurer les charges et les difficultés auxquelles elles sont confrontées, la mission a pu notamment s'appuyer sur les **travaux préalables réalisés par la DINSIC** dans le cadre de son audit de sécurisation de la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu remis au Premier ministre le 26 juin 2017. La DINSIC a ainsi synthétisé un certain nombre d'indicateurs factuels fournis par les caisses de retraite sous la forme d'un niveau de risque pour chaque organisme. Ces éléments ont fourni à la mission une base solide pour évaluer si ces organismes auraient été prêts, sur le plan technique, au 1^{er} janvier 2018.

La mission a ensuite conduit des **entretiens bilatéraux** avec les caisses qui représentent les principaux enjeux quantitatifs pour mesurer les implications du report de la réforme - à la fois les opportunités liées au desserrement du calendrier notamment pour les acteurs dont il était probable qu'ils n'auraient pas été prêts, mais également les risques éventuels (concomitance de projets structurants, etc.).

Source : Mission.

⁵⁶ Les autres caisses comprennent, d'une part, les régimes de retraites gérées par la Caisse de dépôts et consignations (CDC), dont la branche retraite dispose de mandats de gestion pour gérer 48 fonds, dont 30 sont soumis au PAS. Ces caisses concernent près de 4 M de personnes pour un montant total supérieur à 23 Mds €. D'après l'audit de la DINSIC, qui a attribué à la CDC un indice de risque faible, de 1,7 sur 10, le déploiement du PAS dans ces caisses ne posera pas de difficultés particulières. Ces caisses recouvrent également la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), qui compte plus de 333 000 pensionnés et verse près de 5,5 Mds€ de prestations annuellement, pour laquelle le degré de préparation à la mise en œuvre du PAS est difficile à évaluer. En effet, l'éclatement des sections de la CNAVPL qui disposent chacune de leur SI, et le manque d'autorité totale de la part de la CNAVPL, ne permettent d'assurer qu'un pilotage sur la base des avancements transmis volontairement par les sections professionnelles. De l'avis de la DINSIC, la plus importante d'entre elles (25% des retraités libéraux), la CIPAV, présente un risque particulier en l'absence d'indication sur son état d'avancement.

Il ressort des entretiens bilatéraux de la mission que les spécificités de la population concernée, qui est âgée et qui recourt encore, dans un certain nombre de cas, à des supports papier⁵⁷, devront être prises en compte. Concrètement, il s'agira de **prévoir une communication ciblée en s'appuyant sur des acteurs qui ont l'habitude de s'adresser à ce type de population** (banques, maisons de retraite, etc.), voire en envisageant des actions conjointes ou coordonnées⁵⁸ entre caisses qui s'adressent aux mêmes publics (par exemple entre la CNAV et l'AGIRRC-ARRCO), en s'inspirant de ce qui a été fait en 2015 lors de l'arrêt de l'envoi de l'attestation fiscale.

3.2.1. La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) aurait été prête pour collecter le PAS au 1^{er} janvier 2018

Au 30 juin 2017, la CNAV recensait 14,05 M de retraités, percevant annuellement près de 113 Mds€ de pensions (chiffres au titre de l'année 2016⁵⁹). En retenant les projections transmises par la DLF (cf. encadré 12), on dénombre plus de 7 M de redevables de l'IR. De fait, en retenant un taux de prélèvement moyen des retraités de 6,6 %⁶⁰, la mission estime que l'impôt sur le revenu prélevé annuellement sur les pensions de retraites qu'elle verse devrait être d'environ 4,1 Mds€.

La CNAV est également l'opérateur du service national de gestion des identifiants (SNGI)⁶¹.

L'audit de DINSIC (juin 2017) met en évidence qu'en mars 2017, la CNAV estimait être en mesure de livrer un produit pleinement fonctionnel pour le 1^{er} janvier 2018. Le report n'a pas généré de perturbations et permettra à la CNAV d'être prête en avance de phase :

- ◆ **la CNAV est entrée dans le pilote proposé par le GIP-MDS et la DGFIP à l'été 2017** avec un fichier test concernant 300 000 pensionnés. Elle prévoit une mise en production du système informatique dès novembre ;
- ◆ **le degré de fiabilisation des données détenues par la CNAV est très élevé** : l'ensemble des dossiers liquidés à la CNAV reposent sur des NIR certifiés. Toutefois, 0,2 % des NIR transmis à la DGFIP ne correspondent pas aux données présentes dans les bases fiscales, empêchant un bon appariement des NIR, ce qui représente environ 60 000 NIR. Ce nombre est en diminution du fait des campagnes de fiabilisation menées par la DGFIP en prévision de la mise en œuvre du PAS ;

⁵⁷ En 2015, les régimes de l'AGIRC-ARRCO ont décidé de supprimer l'envoi systématique des attestations fiscales papier à leurs pensionnés. Dans un contexte où la CNAV mettait également en place le même type de mesure et après une campagne de communication ciblée les incitant notamment à récupérer les informations sur Internet s'ils en avaient besoin, l'AGIRC-ARRCO avait toutefois, à la demande de certains pensionnés, édité environ 400 000 attestations fiscales papier.

⁵⁸ Dans ce but, un groupe de travail « communication autour du PAS » a été mis en place au printemps entre la CNAV, l'AGIRC-ARRCO, la MSA, le RSI, la CNAMTS, la caisse des dépôts et consignations et l'ACOSS pour articuler les messages adressés aux assurés.

⁵⁹ Au 31 décembre 2016, le montant mensuel moyen de la retraite globale s'établit à 668 €.

⁶⁰ Selon l'évaluation préalable de la réforme, parmi les 33,4 millions de foyers déclarant des traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement, plus de 88 % d'entre eux, soit 29,5 millions de foyers, disposent d'un taux d'imposition en application du barème progressif ou d'un taux proportionnel inférieur ou égal à 10 %, dont 16,3 millions de foyers non imposables. En outre, d'après la DGFIP, le taux d'imposition moyen de la population française est de 6,8 %.

⁶¹ Le système national de gestion des identifiants (SNGI) est le référentiel inter-régime des identités, mis en œuvre par la CNAV. Ce fichier contient l'identité des personnes nées en France et les personnes nées à l'étranger qui viennent travailler en France à partir du numéro de sécurité sociale (NIR). La CNAV et tous les autres organismes de protection sociale utilisent ce référentiel pour « certifier » les NIR qu'ils utilisent dans leurs propres bases.

Annexe III

- ◆ **la CNAV estime le coût du projet de mise en œuvre du prélèvement à la source à environ 4500 jours.hommes**, soit 3 M€⁶², et ce qui représente l'équivalent de 20 ETP. En juillet 2017, elle considère avoir respecté le budget alloué au projet malgré une dernière estimation supérieure de 500 jours.hommes aux premières évaluations ;
- ◆ **le fait que la CNAV est l'opérateur du SNGI ne présente pas de risque majeur pour le développement du projet pour ses pensionnés**. Toutefois, la mise en place du PAS induira une sollicitation supplémentaire de l'infrastructure SNGI (cf. annexe IV) qui, si elle ne nécessite pas d'investissement particulier, aura un impact sur ses coûts de fonctionnement⁶³.

À l'instar des autres verseurs de revenus de remplacement, la CNAV est confrontée à **deux difficultés principales** :

- ◆ **l'application du taux neutre lors du premier versement de la pension⁶⁴** : en l'absence du taux personnalisé du pensionné lorsqu'il perçoit pour la première fois sa pension⁶⁵, le recours au taux neutre risque de conduire à l'absence de prélèvement sur la partie versée par la CNAV dans la mesure où la majorité des pensions versées sont inférieures à la base mensuelle à partir de laquelle le contribuable est imposable⁶⁶. Dans ce cas, et si son taux personnalisé diffère du taux neutre, le pensionné se verra appliquer une forte régularisation en septembre de l'année suivante. Afin d'éviter le recours au taux neutre et d'assurer une imposition la plus contemporaine possible, **il sera possible aux organismes collecteurs relevant de PASRAU de déclarer un individu avec des revenus à zéro, avant le premier versement effectif, dans le but d'obtenir par retour de CRM et de manière anticipée le taux personnalisé du PAS de l'individu**. Ainsi, pour un salarié bénéficiant bientôt de ses droits à retraite, la CNAV pourra procéder à un « appel de taux » de manière anticipée, le mois précédant l'ouverture de ses droits.
- ◆ dans les rares cas⁶⁷ où le taux neutre devra être appliqué sur des sommes payées en rappel, si les sommes versées sont importantes (par exemple en cas de versement de plusieurs mois en une seule fois), le bénéficiaire, potentiellement non imposable, pourrait se voir appliquer un taux élevé, non proratisé, qui ne correspondrait pas à sa situation fiscale.

⁶² Le coût du jours.hommes est évalué à 680 € par la CNAV (source : entretien CNAV, juillet 2017).

⁶³ La CNAV a communiqué au GIP-MDS un montant prévisionnel d'environ 230 000 € par an fondé sur l'hypothèse d'un traitement de 30 M de NIR par mois étalé sur 15 jours.

⁶⁴ Cf. annexe I.

⁶⁵ Au cours de l'année 2016, 613 506 retraites personnelles (droits directs) ont été attribuées. 584 529 l'ont été à des assurés entrant pour la première fois en tant que retraités au régime général et 28 977 ont été attribuées à des retraités déjà bénéficiaires d'une pension de réversion (chiffres : CNAV).

⁶⁶ La pension moyenne versée mensuellement par la CNAV est de 668 € tandis que la base mensuelle minimale pour se voir appliquer un taux neutre supérieur à zéro est 1 367 €.

⁶⁷ Par exemple, en cas de décès, la remise de la pension de réversion se fait au conjoint du défunt dont le taux n'est pas forcément connu du collecteur.

3.2.2. Le service des retraites de l'État (SRE) présente un bon degré de préparation et aurait été prêt pour une mise en œuvre du PAS en 2018

Le SRE gère les pensions de 2,2 M d'agents de la fonction publique de l'État à la retraite (civils ou militaires) soit, en 2016, 52 Mds€⁶⁸ qui transitent par l'application PEZ⁶⁹. Le SRE est un service à compétence nationale de la DGFIP⁷⁰ dont il a pu profiter de l'expertise durant la mise en œuvre de projet PAS.

Cela explique en partie le fait que **le SRE présente un niveau de préparation avancé**. Il était d'ailleurs identifié comme un des collecteurs ayant l'indice de risque le plus faible dans l'audit conduit par la DINSIC derrière Pôle Emploi (1,3 contre 0,8) :

- ◆ s'agissant de la qualité des données d'identification, **le SRE s'appuie sur une base fiable** puisque le SRE et l'administration fiscale échangent déjà des informations du fait de l'assujettissement des retraités à la CSG. Le taux de non appariement qui ressort de ces échanges s'élève à 1,7 %, soit environ 35 000 personnes. Le contrôle des identifiants a d'ores et déjà été engagé afin de traiter ces inexactitudes et incompatibilités ;
- ◆ **le développement du projet est en phase de finalisation** puisque qu'au début du mois de juillet 2017, les deux premiers lots du projet PAS, permettant respectivement la récupération des taux à compter d'octobre 2017 et la mise en œuvre opérationnelle du PASRAU à compter du 1^{er} janvier 2018, sont finalisés. Le pilote, réalisé sur la base d'un fichier test comprenant l'ensemble des retraités gérés par le centre de Nantes, soit 300 000 personnes, doit permettre de sécuriser la mise en œuvre du PAS ;
- ◆ **le budget prévu pour le projet est intégré au budget global MAREVA⁷¹** (qui comprend l'ensemble des charges de la DGFIP). Dans le détail, le SRE indique à l'été 2017 avoir mobilisé deux ETP pour le déploiement du PAS et avoir eu recours à un prestataire extérieur pour un montant de 50 000 €. Le SRE ne prévoit pas d'information spécifique des pensionnaires⁷², même si les agents des centres d'appel du SRE pourront s'appuyer sur des éléments de langage pour renvoyer vers les services d'imposition des particuliers au cas où les questions posées par les pensionnées relèvent de l'administration fiscale.

3.2.3. Le système de retraites du RSI n'aurait pas été en mesure de mettre en œuvre le PAS au 1^{er} janvier 2018 et les projets de réorganisation du RSI font peser un risque sur la mise en œuvre du PAS en 2019

Le système de retraites du régime social des indépendants (RSI) verse 9,1 Mds€ de prestations retraite dont près de 7,4 Mds€ pour les régimes de base à près de 2 M de personnes.

⁶⁸ 42,4 Mds € pour les pensions civiles et 9, 6 Mds € pour les pensions militaires.

⁶⁹ Si le SRE n'a pas connaissance de la part des retraités de la fonction publique imposable, le nombre de ses allocataires imposables est toutefois plus haut que ceux de la CNAV dans la mesure où, d'après le SRE, 80 % d'entre eux sont assujettis au taux fort de la CSG contre 58,2 % pour la CNAV. Si l'on retient l'hypothèse selon laquelle les assujettis au taux fort de la CSG sont également assujettis à l'IR alors le nombre de redevables de l'IR parmi les retraités dont le SRE gère les pensions est supérieur à 1,7 M.

⁷⁰ Service créé et organisé par les décrets n° 2009-1052 et 2009-1053 du 26 août 2009. De fait, la mise en place du PAS ne se résume pas à l'échange de flux financiers mais nécessite également des écritures comptables dans Chorus.

⁷¹ Cf. annexes IV et V.

⁷² Le SRE considère que l'administration fiscale est responsable de l'ensemble des campagnes d'information et de communication à destination des contribuables, conformément à ce qui est prévu par la DGFIP (cf. annexe IV).

Il ressort de l'audit de la DINSIC et des entretiens réalisés par la mission que **le RSI n'aurait pas été en mesure de mettre en œuvre le PAS au 1^{er} janvier 2018**, essentiellement en raison de la concomitance du déploiement du projet de liquidation des régimes alignés (« LURA »)⁷³, déjà repoussé de six mois (du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2017) à sa demande :

- ◆ **les deux projets nécessitent la mobilisation des mêmes équipes** : entre mars et juin 2017, le RSI estimait une mobilisation de ces ressources MOE à 70 % sur la LURA et à 30 % sur le PAS ;
- ◆ selon la DINSIC, **les deux projets ont un impact sur certains composants logiciels**, ce qui génère par conséquent un risque d'intégration important lors des opérations de report de code.

Sur ce point, **le report du PAS est un facteur de sécurisation important**. Il convient toutefois également de **tenir compte des réformes annoncées du RSI et notamment de la suppression juridique, au 1^{er} janvier 2018, de sa gestion autonome**. À la date de la mission (achevée dans la première moitié du mois de septembre 2017), il est difficile d'évaluer l'impact qu'aura cette évolution sur le régime et plus particulièrement sur la mise en œuvre du projet PAS. En tout état de cause, une attention particulière devra être portée à l'articulation entre les différents projets, de sorte que le PAS puisse effectivement être collecté sur les retraites des indépendants au 1^{er} janvier 2019.

Au mois de mai 2017, l'équipe de projet PAS a décidé de simplifier le système de prélèvement envisagé afin de tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2018. Selon le RSI, ce système simplifié génère toutefois un inconvénient dans la mesure où il intègre dans l'assiette sur laquelle porte le PAS l'ensemble des prestations versées par le système de retraite du RSI et notamment des prestations qui ne sont pas imposables⁷⁴. Cette situation ne saurait être durable car elle introduit une inexactitude dans le système déclaratif PASRAU en mélangeant des revenus imposables et non imposables ce qui peut créer des difficultés pour l'utilisation de ces montants comme source d'information sur les revenus contemporains. En matière fiscale, cela aura pour conséquence d'entraîner des rectifications en septembre N+1. Toutefois, cette inquiétude peut être nuancée pour deux raisons :

- ◆ d'après une étude de la DREES de décembre 2016⁷⁵, le montant des pensions versées aux travailleurs non-salariés, tous régimes confondus, s'élève en moyenne à 1 169 € par mois, ce qui implique qu'**une part importante des indépendants retraités devrait être non-imposable** ;
- ◆ la plupart des allocations non imposables concernées sont des allocations de solidarité, notamment l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), donc **leurs bénéficiaires seront vraisemblablement non imposables**.

⁷³ La LURA est une réforme du calcul de la retraite de base des assurés sociaux poly-pensionnés qui a pris effet au 1^{er} juillet 2017. Elle concerne les personnes nées après le 1^{er} janvier 1952 et ayant été affiliées au cours de leur carrière professionnelle à au moins deux des trois régimes suivants : CNAV pour les salariés, MSA pour les salariés agricoles et RSI pour les travailleurs indépendants. Une situation qui concerne pratiquement tous les assurés du RSI, très peu d'entre eux ayant eu uniquement une carrière indépendante (selon la DREES, 97 % des artisans et 94 % des commerçants perçoivent une pension de droit direct d'au moins deux régimes de base différents). La LURA permettra à un assuré poly-pensionné des régimes alignés de liquider l'ensemble de sa retraite de base en s'adressant uniquement au dernier régime d'affiliation. D'un point de vue technique, la LURA oblige le RSI à revoir la partie amont de sa chaîne de traitement retraite.

⁷⁴ Parmi les prestations soumises à imposition, on distingue les pensions de base « ancien régime » et « régime aligné », les pensions d'invalidité, les pensions complémentaire « NRCO/RCO » et « RCI ». Les prestations non soumises à imposition sont les allocations « non contributives » de type ASI, ASPA, FSI, FSV, allocation supplémentaire, etc.

⁷⁵ Etude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), « De fortes disparités entre les pensions de retraite des non-salariés », décembre 2016.

Annexe III

Concernant le coût de mise en œuvre du projet PAS dans les systèmes d'information, le RSI l'estime à **près de 3 M€**, dont un tiers réalisé en interne (tableau 8). Le RSI anticipe également une **augmentation des appels de ses pensionnés** durant les premiers mois de la réforme, dont le traitement pourrait présenter des difficultés dans la mesure où le RSI ne remplit déjà pas ses objectifs de décrochage téléphonique⁷⁶ et où la qualité du service aux usagers est un point de vigilance important.

Tableau 8 : Budget de mise en œuvre du PAS pour le régime de retraite du RSI

Type de budget	Dépensé ou engagé en juillet 2017	Total
SI MOE interne	75 j.h	320 j.h, soit 208 000 €* [*]
SI MOE externe	315 000 €	1 500 000 €
SI MOA interne	N.A.	730 000 €
SI MOA externe	400 000 €	400 000 €
Total		2 847 000 €

Source : Mission sur la base d'informations fournies par le RSI (estimations actualisées en juillet 2017 sur la base des données transmises à la DINSIC le 31/05/2017 avant le report de la réforme). Hypothèse retenue par la mission : valorisation à 650 € des jours.hommes (j.h).*

3.2.4. Le système de retraites de la MSA présente un degré de préparation satisfaisant

La mutualité sociale agricole (MSA) assure la couverture sociale de l'ensemble de la population agricole (exploitants, salariés, employeurs) et des ayants droit. Annuellement⁷⁷, elle gère :

- ◆ s'agissant des pensions de retraite et d'invalidité, 3,7 M de bénéficiaires pour un montant total annuel versé de 13,8 Mds € ;
- ◆ s'agissant des prestations de santé (maladie, accident du travail/maladie professionnelle (AT-MP), assurance accidents du travail des exploitants agricoles (ATEXA), maternité), 217 000 bénéficiaires.

La MSA estime le coût des développements informatiques liés à la mise en œuvre du PAS à 6 330 jours.hommes soit environ 4,1 M€⁷⁸ (cf. tableau 9). En revanche, aucune charge de communication n'avait été identifiée, en juillet 2017. La MSA prévoit toutefois de mettre à disposition de ses agents au contact des adhérents (au téléphone ou au guichet), un portail internet avec des informations disponibles sur le PAS.

Tableau 9 : Charges de mise en œuvre du PAS (développements informatiques)

Lots	Charge (jours.hommes)
Lot 1 : prélèvement en cas nominal, transmission du flux de déclaration et intégration du CRM nominatif comportant les taux	4180
Lot 2 : relation de service (adaptation des courriers, attestations, téléservices) paiements comptables et indicateurs	950
Lot 3 : régularisations et gestions des indus	1200
Total	6330

Source : Mission sur la base des informations transmises par la MSA (juillet 2017).

⁷⁶ Ainsi, en 2016, le taux de « décrochés téléphoniques » était de 75,94 % alors que l'objectif fixé par l'organisme était de 85 %. Depuis 2013, le RSI n'a jamais atteint cet objectif. (Source : RSI).

⁷⁷ Source : MSA, chiffres de 2016.

⁷⁸ Valorisation par la mission de 650 euros par jours.hommes.

Elle n'a, en outre, pas identifié de difficultés majeures à la mise en œuvre de la réforme, la DINSIC lui attribuant la note de risque fonctionnel et SI de 1,7 sur 10 dans son audit (cf. encadré 13 *supra*).

Pour récupérer le taux individuel des pensionnés et ainsi éviter le recours au taux neutre lors du premier versement de la pension la MSA prévoit de produire un fichier d'appel mensuel incluant pour la retraite tous les dossiers en cours d'étude et pour l'invalidité tous les dossiers en cours pour lesquels aucun versement n'aura été effectué le mois précédent.

3.2.5. Le report d'un an du PAS nécessite d'arrêter rapidement les développements liés à sa mise en œuvre pour ne pas interférer avec le projet d'unification des régimes de l'AGIRC-ARRCO

Les régimes AGIRC-ARRCO versent, au moyen de 20 institutions de retraite ARRCO et de 12 institutions de retraite AGIRC, 69,2 Mds€⁷⁹ de prestations de retraites complémentaires à 15,3 M de personnes, dont 12 M de retraités uniques dans la mesure où certains cumulent des prestations des deux organismes.

La préparation de l'AGIRC-ARRCO pour un déploiement du PAS en janvier 2018 était incertaine et le report permet un déploiement dans un calendrier moins contraint. Une des principales difficultés techniques auxquelles est soumis l'organisme est que chacun des douze groupes de protection sociale délégataires de gestion des retraites complémentaires du régime général doit interfacer l'outil commun (réalisé par l'AGIRC-ARRCO) de gestion du prélèvement à la source avec sa chaîne comptable propre.

Si l'AGIRC-ARRCO sont soumis aux mêmes contraintes que les autres caisses qui versent des revenus de remplacement, ces régimes ont **décidé de ne pas recourir à un appel de taux à blanc en amont de l'ouverture des droits de ses pensionnés**, comme prévoit de le faire la CNAV (cf. partie 3.2.1 *supra*). Bien que 64 % des pensionnés de l'AGIRC-ARRCO soient assujettis au taux fort de la CSG, en cas d'application du taux neutre, les conséquences devraient être limitées sur les pensions puisque les montants versés par ces régimes sont en moyenne inférieurs au montant minimal d'imposition (cf. tableau 10). En revanche, l'État pourrait enregistrer de moindres recettes le premier mois d'application.

Tableau 10 : Montant des allocations versées par l'AGIRC-ARRCO en 2015

	AGIRC	ARRCO
Montant mensuel moyen de la retraite directe	732 €	315 €
Montant mensuel moyen de la retraite de la réversion	516 €	196 €
Montant moyen toutes pensions confondues	674 €	305 €

Source : Mission sur la base des informations fournies par l'AGIRC-ARRCO.

Comme les autres gestionnaires de retraites, **l'AGIRC-ARRCO prévoit des charges essentiellement liées aux développements informatiques.** Ces régimes ne sont pas liés à l'État par une convention d'objectifs et de gestion (COG), ce qui lui offre des marges de manœuvre pour inclure le PAS dans son budget. Les régimes s'appuient sur leur expérience, en 2013, de mensualisation des allocations pour piloter le projet. Deux types de charges induites par la mise en œuvre du PAS ont été identifiés et rapportées à la mission :

- ♦ des charges liées aux développements informatiques, qui devraient s'élever selon le budget prévisionnel fourni à **5,6 M€** sur la durée totale du projet, entre 2016 et 2018 (cf. tableau 11) ;

⁷⁹ Chiffres de 2015.

Annexe III

- ◆ des charges de communication, non évaluées à ce stade. Les régimes de l'AGIRC-ARRCO estiment qu'elles dépendront du dispositif mis en place par la DGFIP pour informer les contribuables.

Tableau 11 : Charges du projet SI pour l'AGIRC-ARRCO

Jours.hommes	2016 consommés	2017 consommés	2017 reste à faire	Total 2016-2017	2018 prévu	Total projet 2016-2018
MOA	101	487	260	848	300	1 148
MOE	206	2 376	350	2 932	1 500	4 432
Total	307	2 863	610	3 780	1 800	5 580

Source : Mission sur la base des informations fournies par l'AGIRC-ARRCO (estimations actualisées en juillet 2017 après le report).

En termes de calendrier, **le report d'un an rend concomitant la mise en œuvre du PAS et le projet d'unification des régimes de l'AGIRC-ARRCO⁸⁰**, qui aura un fort impact en matière de développement informatique. Par conséquent, le second semestre - et en particulier le mois de novembre 2018 - est d'ores et déjà identifié comme critique compte tenu de l'ensemble des opérations techniques à mener. **L'objectif de l'AGIRC-ARRCO est de mener à bien le projet PAS d'ici au 1^{er} mars 2018** pour pouvoir se focaliser sur le projet d'unification et reporter, ensuite, dans le régime unifié, les développements propres au PAS. C'est pourquoi il apparaît souhaitable que les règles de gestion du PAS soient stabilisées le plus rapidement possible.

3.3. Pôle Emploi, qui doit gérer une population de « bénéficiaires potentiels » de près de 7 M de personnes, a mis en place un dispositif solide pour gérer le PAS et attend la précision de certaines règles de gestion complexes

Au moyen d'un progiciel développé en interne, **Pôle Emploi verse des allocations à 2,6 M de personnes⁸¹** dans le cadre de deux dispositifs distincts⁸² concernés par le PAS :

- ◆ le système « classique » d'allocation chômage concerne 6,7 M de personnes « indemnisables » par mois, pour 2,6 M de personnes effectivement indemnisées, soit environ 3 Mds€ d'indemnités versées chaque mois ;
- ◆ le guichet unique du spectacle occasionnel (GUSO) comprend 250 000 personnes inscrites pour environ 70 000 salariés actifs, très souvent non imposables. Pôle Emploi estime à 660 000 € le prélèvement annuel collecté par l'administration fiscale sur cette population, sur la base d'une application systématique du taux neutre après abattement.

⁸⁰ L'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015 relatif aux retraites complémentaires prévoit la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019 d'un régime unifié de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO. Ce projet, qui devrait avoir un fort impact en matière de développements informatiques, vise à regrouper les poly-pensionnés pour que, par vagues, les allocataires soient traités dans une seule et même institution. Dans un premier temps, cette unification ne portera que sur les nouveaux allocataires.

⁸¹ D'après les projections de la DGFIP et de la DLF, le taux moyen de revenu à la source des foyers dont l'un des membres au moins déclare des revenus de préretraite ou de chômage est de 4,1 % (contre 6,8 % pour l'ensemble des foyers). La proportion de non imposables parmi cette population est de 62 % (cf. Encadré 12)

⁸² Un troisième dispositif, relatif à la cessation d'activité des travailleurs salariés (CATS), concerne une trentaine de personnes et porte sur des montants très faibles. Non renouvelé, son extinction devrait être effective d'ici deux ans.

Annexe III

Selon l'audit de la DINSIC (juin 2017), « *Pôle Emploi a pris les mesures nécessaires pour être aux différents rendez-vous fixés par la DGFIP sur le projet de PAS* ». Toutefois, plusieurs spécificités du système d'assurance chômage doivent être prises en compte pour assurer une mise en œuvre réussie du PAS :

- ◆ l'entrée des allocataires dans le dispositif ne peut généralement pas être anticipée ce qui implique un **recours important au taux neutre**. Ce phénomène soulève une vraie difficulté du fait de la fragilité des populations concernées :
 - pour éviter les cas de sur-prélèvements de contribuables qui ne seraient soit pas imposables, soit imposables à un taux inférieur au taux neutre⁸³, Pôle Emploi a identifié 6,8 M de « bénéficiaires potentiels » des allocations chômage⁸⁴ et procède mensuellement à un appel de taux pour l'ensemble de ces personnes ;
 - cette solution doit faire l'objet d'une validation par la CNIL. Pôle Emploi a prévu, pour garantir la confidentialité des données collectées, de purger tous les deux mois sa base de taux ;
- ◆ **les allocations chômage induisent de nombreux rattrapages qui génèrent de la complexité pour les développements informatiques**⁸⁵. Alors que la loi prévoit un principe de proratisation du taux neutre en fonction de la période à laquelle se rapporte le versement⁸⁶, l'administration fiscale envisage d'autoriser l'application de la grille de taux telle que définie par la loi (basée sur des montants mensuels) à l'ensemble des versements, indépendamment de la période à laquelle ils se rapportent. Cette simplification demandée par les éditeurs de logiciels pourrait générer des situations complexes pour Pôle Emploi en cas de rappels d'allocation (cf. encadré 14). En effet, sur le fondement de cette nouvelle approche, le barème mensuel devient applicable à l'ensemble des montants versés mensuellement y compris lorsqu'un versement comporte un rattrapage sur des échéances antérieures. Concrètement, cette nouvelle règle conduit à faire masse du versement du mois courant et du rattrapage de périodes antérieures, pour y appliquer le barème mensuel. Or pour Pôle Emploi, la question des rappels n'est pas marginale (cf. tableau 12). En effet, depuis janvier 2017, le nombre de paiements supra-mensuels s'élève à près de 293 000 dont près de 13 000 portent sur des montants supérieurs à 5 000 €.

⁸³ Il faut toutefois tenir compte du fait que 80 % de ces personnes, d'après Pôle Emploi (sur la base des seuls revenus liés à l'assurance chômage), se verrait appliquer un taux zéro.

⁸⁴ Afin de préparer la déclaration au titre d'un mois de référence, les individus connus de Pôle Emploi font l'objet d'une première sélection fondée sur la situation de prise en charge des individus à Pôle Emploi et d'une seconde sélection fondée sur les paiements effectués. Est considéré comme individu pris en charge tout individu inscrit opérationnellement dans une catégorie indemnisable en tant que demandeur d'emploi (en cours de formation ou non), bénéficiaire d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP), en cours de parcours d'accompagnement personnalisé (PAP), bénéficiaires d'une allocation de pré retraite. En outre, un individu est retenu dès lors qu'il a fait l'objet d'au moins un mouvement de paiement positif ou négatif d'une prestation soumise au PAS, au cours du mois de référence y compris s'il n'est pris pas en charge au cours du mois de référence (notamment en situation de remise en cause).

⁸⁵ La structure du système d'information de Pôle Emploi est particulière et présente plus de lignes par individus que pour d'autres structures dans le PASRAU qui fonctionne sur le modèle « annule et remplace ». Ces rattrapages sont liés, notamment, à l'application de décisions de justice entraînant des requalifications ou des rappels de salaire, au délai de traitement spécifique des situations complexes (mandataire social, expatrié, etc.), ainsi qu'aux régularisations liées aux règles spécifiques de complément en cas de reprise d'emploi, notamment pour certains créateurs d'entreprise soumis à régularisation annuelle.

⁸⁶ Premier alinéa du d) du 1 du III de l'article 204 H du CGI : « *Les limites des tranches des grilles prévues aux a à c sont réduites ou augmentées proportionnellement à la période à laquelle se rapportent le versement par le débiteur des revenus mentionnés à l'article 204 B ou le calcul de l'acompte mentionné à l'article 204 C.* »

Annexe III

Tableau 12 : Nombre de paiements supra-mensuels de Pôle Emploi en 2017 (jusqu'à juin)

Mois	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Total
Nombre de paiements concernés	59 723	52 763	50 432	39 847	43 426	46 761	292 952
Dont paiement de plus de 5 000 euros	2 264	2 202	2 213	1 965	1 889	2 263	12 796
Dont paiement de plus de 10 000 euros	417	428	404	416	390	496	2 551

Source : Mission sur la base d'informations transmises par Pôle Emploi.

Encadré 14 : Conséquences de la mise en œuvre des nouvelles règles de périodicité

Exemple 1 : Demandeur d'emploi qui a fait l'objet d'une ouverture de droit pour lequel est effectué en juin 2017 un virement couvrant les mois avril 2016 à mai 2017 pour un total de 20 686,96 € (15 mois en bloc pour environ 1 596 € net mensuel).

Avec une application du barème par défaut pour ce demandeur d'emploi on constaterait :

- en cas de proratisation :
 - un net journalier de 48,79 € ;
 - un taux de PAS proportionnel applicable correspondant de 1,50 % ;
 - un PAS précompté pour ce demandeur de **310,30 € de PAS** (1,5 % de 20 686,96 €) ;
- en cas d'application du barème mensuel :
 - un net versé de 20 686,96 € ;
 - un taux de PAS applicable correspondant de 33,00 % ;
 - un PAS précompté pour ce demandeur de **6 826,70 € de PAS** (33 % de 20 686,96 €).

Exemple 2 : Demandeur d'emploi qui a fait l'objet d'une ouverture de droit pour lequel est effectué le 15 juin 2017 un virement d'un montant de 211 789,89 € couvrant les mois de juillet 2014 à mai 2017.

Avec une application du barème par défaut pour ce demandeur d'emploi on constaterait :

- en cas de proratisation :
 - un net journalier de 201,13 € ;
 - un taux de PAS proportionnel applicable correspondant de 20,00 % ;
 - un PAS précompté pour ce demandeur de **42 357,97 € de PAS** (20 % de 211 789,89 €) ;
- en cas d'application du barème mensuel :
 - un net versé de 211 789,89 € ;
 - un taux de PAS applicable correspondant de 43,00 % ;
 - un PAS précompté pour ce demandeur de **91 069,65 € de PAS** (43 % de 211 789,89 €)

Source : Mission sur la base des données fournies par Pôle Emploi le 13/07/2017.

Enfin, le budget lié aux développements informatiques pour la mise en œuvre du PAS est de 2,4 M€ dont 1,79 M€ de MOE externe, soit 75 % du coût total du projet (cf. tableau 13). Tandis que près de la moitié du budget est déjà engagé pour le périmètre GUSO, moins de 10 % du budget alloué au périmètre allocataires n'a été engagé du fait du report.

Tableau 13 : Charges directes prévues de maîtrise d'œuvre SI découlant de la réforme pour Pôle Emploi

Périmètre	Allocataires	GUSO	Total
Budget SI MOE interne	650 j.h (dont 84 j.h engagés)	359 j.h (dont 180 j.h engagés)	0,65 M€ (dont 0,17 M€ engagé)
Budget SI MOE externe	1,20 M€ (dont 0,082 M€ engagés)	0,59 M€ (dont 0,25 M€ engagés)	1,79 M€ (dont 0,33 M€ engagé)
Total			2,40 M€

Source : Mission sur la base de données fournies par Pôle Emploi en juillet 2017. Le montant du jours.hommes (j.h) retenu est de 650 €.*

3.4. Malgré un calendrier aménagé, le report d'un an doit permettre à la CNAM-TS de prendre à sa charge la collecte du PAS sur l'ensemble des indemnités journalières

3.4.1. La CNAM-TS sera collecteur de l'IR pour une variété de prestations qui font l'objet de niveaux d'imposition différents et posent des difficultés spécifiques

3.4.1.1. La CNAM-TS sera responsable de la collecte du PAS pour près de 4 millions d'assurés, sur une assiette imposable estimée de 10,5 Mds€

La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM-TS) verse plusieurs types de revenus de remplacement soumis à l'IR :

- ◆ les indemnités journalières (IJ), versées en cas de survenance de l'événement, avec :
 - des IJ maladie imposables sauf en cas d'affection longue durée (ALD)⁸⁷ ;
 - des IJ maternité, paternité et adoption imposables à 100 % ;
 - des IJ accident du travail/maladie professionnelle (AT-MP) imposables à 50 %⁸⁸ ;
- ◆ les pensions d'invalidité (versées mensuellement à date fixe) ;
- ◆ l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie (AJAP) ;
- ◆ l'allocation des travailleurs de l'amiante (ACAATA).

En termes de volumes :

- ◆ le montant total des IJ versées par la CNAM-TS (cf. tableau 14) s'élève à 12,2 Mds€ en 2015, dont 5,6 Mds sont versées directement aux assurés, sans subrogation⁸⁹. La part de la subrogation atteint entre 25 % et 36 % des IJ (cf. graphique 1) ; il est prévu que ce dernier soit responsable du PAS sur ces IJ subrogées ;
- ◆ les pensions d'invalidité sont versées à 698 000 bénéficiaires pour un montant total de 5,8 Mds€, dont 4,8 Mds€ seraient imposables (cf. tableau 15) ;
- ◆ **au total, l'assiette sur laquelle la CNAM-TS doit collecter du PAS s'élève à 10,5 Mds€, pour près de 4 M d'assurés concernés.**

Tableau 14 : Volume des indemnités journalières versées par la CNAM-TS en 2015

Types d'indemnités	Montant versé	Nombre d'assurés concernés
Maladie	6,79 Mds€	4 495 000
AT/MP	2,67 Mds€	877 000
Maternité	2,73 Mds€	564 000
Total	12,18 Mds€	5 646 000

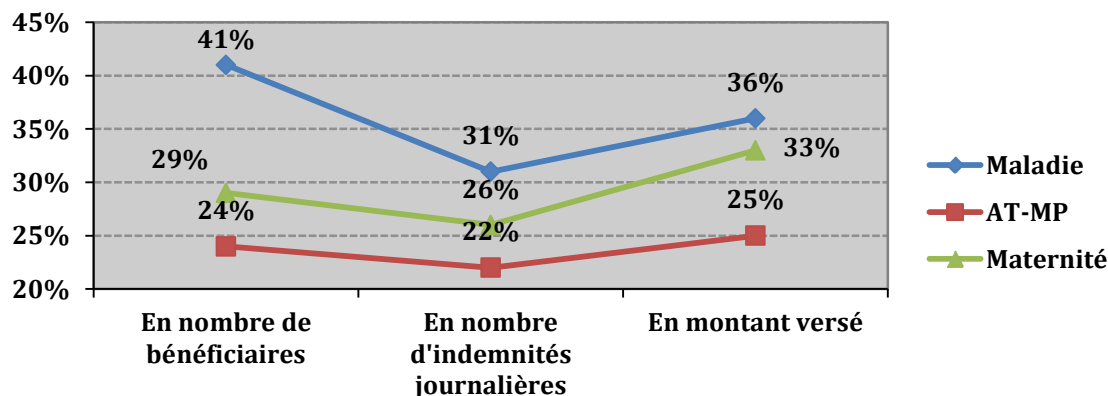
Source : Mission sur la base des données transmises par la CNAM-TS (juillet 2017).

⁸⁷ Article 80 quinquies du CGI.

⁸⁸ 8° de l'article 81 du CGI.

⁸⁹ En cas de maintien total ou partiel du salaire, l'employeur peut percevoir les indemnités journalières à la place du salarié : on parle alors de subrogation (article R. 323-11 du CSS). La subrogation des IJ par les employeurs permet d'accélérer le délai d'indemnisation des salariés, de réduire les coûts de traitement des IJ par les caisses et d'accroître l'implication des entreprises dans la gestion de l'absentéisme maladie de courte durée, dont la fréquence est généralement liée aux conditions de travail. Le recours à la subrogation est plus fréquemment pratiqué par les grandes entreprises et est généralement corrélé au maintien de salaire.

Graphique 1 : Taux de subrogation des IJ



Source : Mission d'après données CNAM-TS.

Tableau 15 : Volume des prestations imposables versées par la CNAM-TS en 2015

Types de prestations	Montant versé (en Mds€)	Nombre d'assurés concernés
Indemnités journalières	12,18	5 646 000
dont IJ imposables non subrogées (a)	5,64	3 366 000
Pensions d'invalidité	5,78	698 000
dont imposables (b)	4,81	629 000
Montant total de l'assiette imposable pour la CNAM-TS (a+b)	10,45	3 995 000

Source : Mission sur la base des données transmises par la CNAM-TS (juillet 2017).

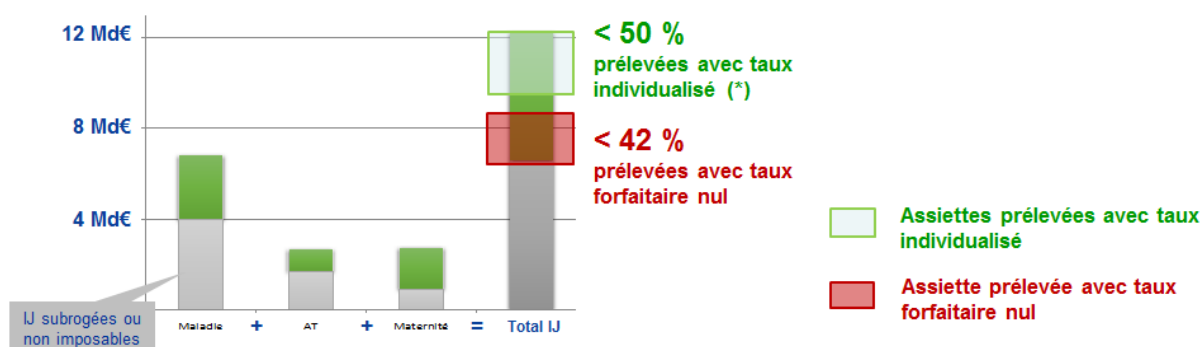
3.4.1.2. Faute de récupérer le taux personnalisé de chaque bénéficiaire avant le versement des IJ maladies non subrogées, la CNAM-TS appliquera fréquemment un taux neutre par défaut⁹⁰

Pour calculer le montant de PAS à déduire du revenu à reverser, la CNAM-TS devra, comme tout collecteur, s'appuyer sur le taux transmis par l'administration fiscale ou, par défaut, sur le taux neutre résultant d'une grille de taux. Le taux personnalisé du contribuable est retourné au collecteur à la suite de la première déclaration, qui suit le premier versement au bénéficiaire. De ce fait, la CNAM-TS ne sera souvent pas en mesure d'appliquer le taux personnalisé des contribuables, notamment pour les indemnités journalières maladie qui sont fréquemment de courte durée.

La CNAM-TS estimait à l'automne 2016 que **l'application du PAS aux indemnités journalières non subrogées conduira à une application massive du taux neutre par défaut, en règle générale nul du fait de leur montant** : 42 % des montants d'IJ seraient ainsi concernés (cf. graphique 2), ainsi que 43 % des journées et plus de 75 % des arrêts. Cette difficulté apparaît également en cas de proratisation journalière de la grille de taux neutre, puisqu'en comparant le montant journalier d'IJ (net de CSG déductible à 3,8 %) à la base journalière de prélèvement, l'IJ ne dépasse jamais la limite basse d'imposition (sauf en cas de majoration).

⁹⁰ Cf. annexe I.

Graphique 2 : Application du PAS aux indemnités journalières (en montants)



*Source : Mission d'après analyse statistique des revenus de substitution versés par l'Assurance Maladie (CNAM-TS, 12 octobre 2016. *Hypothèses d'application du taux individualisé pour les IJ : le premier paiement de l'IJ intervient 30 jours après le début de l'arrêt ; le reste des paiements s'effectue toutes les quinzaines après le premier paiement ; du fait de la cinématique des fichiers échangés entre la CNAM et la DGFIP, l'application du taux personnalisé apparaît le plus probablement à partir du quatrième versement.*

Cette situation laisse anticiper des difficultés réelles puisqu'elle **manquera inévitablement de lisibilité pour les assurés et contribuables**, et pourrait susciter, selon la CNAM-TS, de nombreuses questions (adressées directement aux CPAM, démunies pour y répondre). Concrètement :

- ◆ elle impliquera des régularisations en N+1 (sauf pour les non imposables, prélèvement du PAS qui n'aurait pas été prélevé pendant les premiers versements) ;
- ◆ elle conduira un salarié en arrêt maladie à recevoir successivement des IJ soumises au PAS à taux neutre (donc nul) puis, si l'arrêt se prolonge, des IJ soumises au PAS à taux personnalisé, ce qui pourrait entraîner des incompréhensions ;
- ◆ elle crée une différence de traitement entre les assurés qui bénéficient d'IJ subrogées (auxquelles le taux personnalisé sera appliqué par l'employeur⁹¹) et ceux qui bénéficient d'IJ versées directement par les CPAM.

3.4.1.3. Le traitement envisagé du PAS sur les IJ subrogées, du fait du caractère non imposable des ALD, soulève des difficultés importantes

Les IJ maladies sont soumises à l'impôt sur le revenu, sauf en cas d'ALD (article 80 *quinquies* du CGI). La reconnaissance de l'ALD peut avoir lieu à tout moment pendant l'arrêt maladie et être applicable de façon rétroactive à l'intégralité de l'arrêt⁹².

Cependant, **dans le cas des IJ de la Sécurité sociale versées dans le cadre d'une subrogation par l'employeur, le secret médical fait obstacle à ce qu'il connaisse la situation de son employé, ce qui pose des difficultés pour un PAS collecté par ledit employeur** (puisqu'il n'a pas l'information nécessaire pour déterminer la base imposable⁹³).

⁹¹ Sauf en cas de choix du taux neutre par le salarié.

⁹² Une IJ versée au titre d'une ALD n'est pas systématiquement liée à un arrêt de longue durée (plus de 6 mois), mais lorsque le diagnostic porte sur une des maladies graves recensées à l'article D. 322-1 du code de la Sécurité sociale (CSS) (AVC invalidant, maladie chronique active du foie et cirrhose, VIH, maladie d'Alzheimer, etc.). Dans un parcours classique, un assuré en ALD bénéficie dans un premier temps d'une IJ maladie standard, jusqu'au diagnostic médical sur sa pathologie. Si cette dernière est qualifiée d'ALD, les sommes initialement versées sont rétroactivement rendues non imposables.

⁹³ Concernant les autres IJ :

- les IJ maternités sont systématiquement imposables sur l'ensemble de leur base ;
- les IJ versées pour des AT-MP sont imposables à 50 %, mais la détermination de la base ne pose pas de difficulté à l'employeur qui a connaissance de l'événement en question.

À ce jour, la solution trouvée par l'administration⁹⁴ consiste à soumettre les IJ subrogées des deux premiers mois d'arrêt maladie au PAS, puis de l'arrêter à partir du troisième mois. Selon les informations communiquées à la mission, cette solution s'appuie sur une étude de la CNAM-TS sur les assurés du régime général pendant une année (tableau 16), qui constate que les IJ liées aux ALD ne représentent qu'une très faible minorité des arrêts de moins de deux mois : 85 % des IJ subrogées sont versées pour des arrêts de moins de deux mois (2,9 M d'arrêts sur 3,4 M), mais seulement 2 % de ces arrêts sont ceux d'assurés en ALD (52 000 arrêts sur 1 M). L'application du PAS aux IJ subrogées pendant les deux premiers mois préserverait le secret médical tout en limitant l'imposition à tort des populations ALD (*a contrario*, parmi les IJ subrogées pour des arrêts de plus de deux mois, ceux des assurés en ALD en représentent 16 % : 74 000 arrêts sur 460 000).

Tableau 16 : Part des ALD dans les IJ maladie subrogées selon la durée d'arrêt

	Nombre d'arrêts (en millions)	Montant (en Mds€)
IJ maladie	6,8	10,0
IJ subrogées	3,4	4,5
Dont ALD	0,12 soit 4 %	0,89 soit 20 %
Dont IJ subrogées pour un arrêt de moins de 2 mois	2,9	1,0
Dont ALD	0,05 soit 2 %	0,03 soit 3 %
Dont IJ subrogées pour un arrêt de plus de 2 mois	0,5	3,5
Dont ALD	0,07 soit 16 %	0,86 soit 24 %

Source : Mission d'après étude CNAM-TS (du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2016) rapportée dans la note DSS de décembre 2016.

Cette solution apparaît contestable à plusieurs égards :

- ♦ **d'un point de vue budgétaire**, cette solution conduit à **ne pas appliquer le PAS sur la majorité du montant des IJ maladie subrogées**, puisque 80 % de ce montant est lié aux arrêts de plus de deux mois (3,5 Mds€ sur 4,5). 73 % des IJ maladie subrogées imposables sont versées pour des arrêts de plus de deux mois (2,7 Mds€ sur 3,6⁹⁵). Le manque à gagner en trésorerie pour l'État s'élèverait à 180 M€ (avec un taux moyen d'imposition de 6,9 %⁹⁶), à régulariser en N+1⁹⁷ ;
- ♦ **d'un point de vue opérationnel pour les employeurs**, l'introduction d'un tel délai sur l'inclusion ou non de certains éléments de rémunération apparaît complexe⁹⁸ et **cette solution est fortement contestée** (cf. annexe II). Si cette perspective n'a jamais été évoquée explicitement, un effet dissuasif sur la subrogation par les employeurs serait dommageable pour les salariés qui en bénéficient actuellement ;

⁹⁴ Cet arbitrage, en date de mars 2017, n'a pas, à la connaissance de la mission, été traduit dans un texte normatif.

⁹⁵ Sur 4,5 Mds€ d'IJ subrogées, 890 k€ (20 % du montant total) sont liés à des ALD donc non imposables à l'IR. Sur 3,5 Mds€ d'IJ subrogées pour des arrêts de plus de 2 mois, 860 k€ (24 %) sont liés à des ALD donc non imposables. Par déduction, 2,65 Mds€ seraient imposables.

⁹⁶ Ce taux moyen de prélèvement à la source (estimé par la DLF à la demande de la mission pour les contribuables déclarant des revenus salariaux) pourrait toutefois être inférieur si, avec des durées d'arrêt plus longues, le taux moyen d'imposition baissait.

⁹⁷ Il n'est pas indiqué ici si ces montants excluent les deux premiers mois de versement (auquel le PAS s'appliquera) : l'assiette concernée par le report d'imposition en N+1 ne sera constituée que des montants versés après les deux premiers mois.

⁹⁸ Intégration dans les logiciels de paie ; décompte des jours d'indemnisation, en tenant compte des jours de carence et avec une périodicité distincte de la paie, avec de nombreuses corrections potentielles ; modalités spécifiques de déclaration à la DGFIP avec une information supplémentaire dans la DSN.

◆ **du point de vue des contribuables, elle manque de lisibilité :**

- elle n'empêchera pas le prélèvement des malades en ALD (pendant les deux premiers mois), ni les régularisations en N+1 (restitution des sommes sur-prélevées aux contribuables en ALD pendant les deux premiers mois et prélèvement du PAS qui n'a pas été prélevé sur les autres contribuables pendant les mois suivants) ;
- elle conduira un salarié en arrêt maladie de plus de deux mois à recevoir un salaire plus important que s'il travaillait ;
- elle crée une différence de traitement entre les assurés qui bénéficient d'IJ subrogées et ceux qui bénéficient d'IJ versées directement par les CPAM-TS

3.4.2. Le calendrier de mise en œuvre du PAS par la CNAM-TS, annoncé pour le courant de l'année 2018, devrait être respecté

La CNAM-TS a annoncé, dès l'automne 2016, qu'elle ne pourrait mettre en place le prélèvement à la source dès le 1^{er} janvier 2018 au motif que :

- ◆ le PAS modifiait un grand nombre de composants de son système d'information ;
- ◆ le système prévu pour les IJ (notamment lorsqu'elles ne sont pas subrogées) était particulièrement complexe.

La CNAM-TS souligne qu'il ne s'agit pas d'un manque de ressources à affecter au projet mais bien de développements informatiques. Elle a indiqué que la mise en œuvre de la solution retenue nécessitait 4000 jours.hommes au niveau SI et 5 800 jours.hommes au total ce qui représente, selon elle, six mois de rédactions de spécifications, douze mois de développement, sept mois de recette, six mois de pré-production.

Le nouveau calendrier annoncé par la CNAM-TS prévoit une mise en œuvre du dispositif au plus tôt :

- ◆ au mois de juin 2018 pour les pensions d'invalidité ;
- ◆ en octobre 2018 pour les indemnités journalières versées par le régime général.

Depuis cette annonce en septembre 2016, ce calendrier semble avoir été respecté selon les différents interlocuteurs de la mission. Si ce calendrier aménagé permet de penser que la CNAM-TS sera prête au 1^{er} janvier 2019, il convient toutefois de constater qu'il ne laisse que peu de marges de manœuvre, notamment en cas d'évolution des règles de gestion du PAS ou de projets nouveaux à porter par la CNAM-TS.

3.4.3. La mission suggère plusieurs modifications de la réforme du PAS qui devraient s'inscrire dans le calendrier de préparation de la CNAM-TS

3.4.3.1. La mission recommande que la CNAM-TS soit mise en capacité d'appliquer le taux personnalisé des contribuables dès les premiers versements d'IJ maladie

Afin de pallier le risque de sous-prélèvement massif des IJ maladie non subrogées (cf. partie 3.4.1.2 ci-dessus), la mission a examiné plusieurs options qui permettraient à la CNAM-TS de récupérer le taux personnalisé à appliquer aux assurés sociaux de sorte à pouvoir l'appliquer dès le premier versement du revenu.

Une des options envisagées s'appuyait sur la possibilité ouverte dans la déclaration PASRAU de réaliser des « appels de taux » en anticipant le versement d'un revenu à un bénéficiaire. Cette option impliquerait que la CNAM-TS soit capable d'anticiper un tel versement avec au moins un mois d'avance compte tenu de la cinématique actuelle de la déclaration (mensuelle).

Une autre variante aurait été de mettre à disposition de la CNAM-TS, tous les mois, une base actualisée des taux des assurés sociaux, dans laquelle la caisse sélectionnerait, au fil de ses besoins, les taux personnalisés à appliquer. Cette piste n'est pas sans poser de sérieuses difficultés techniques et elle devrait s'inscrire dans le cadre applicable en matière de protection des données personnelles.

La mission recommande le **développement d'un module d'appel de taux réactif**, basé sur un format identique à celui des systèmes DSN et PASRAU (sans être nécessairement intégré dans ces déclarations), qui permettrait aux collecteurs de récupérer les taux personnalisés en dehors de la fréquence mensuelle des échanges DSN-PASRAU, avant leur premier versement de revenu à un nouveau bénéficiaire. Cette solution devrait pouvoir être utilisée selon un mode d'échange automatisé (« *machine to machine* ») et pour des fichiers volumineux (comme pourraient l'être ceux de la CNAM-TS).

Si la mission ne recommande pas que cet appel de taux soit rendu obligatoire pour l'ensemble des collecteurs – et notamment pour les employeurs, cette solution lui apparaît répondre directement aux difficultés fonctionnelles soulignées par la CNAM-TS et donc prioritaire pour cette dernière. Cela impliquerait **un développement informatique nouveau par rapport au programme prévu** et la CNAM-TS ne serait donc pas nécessairement en capacité d'y recourir dès début 2019. Il semblerait toutefois **important qu'elle se mette, dès que possible, en capacité de l'utiliser**⁹⁹.

3.4.3.2. Une solution acceptable pour le traitement du PAS sur les IJ subrogées des salariés en ALD pourrait reposer sur une restitution dérogatoire par l'administration fiscale

Afin de répondre aux difficultés liées à la règle de gestion envisagée en matière de PAS sur les IJ subrogées (cf. partie 3.4.1.3 ci-dessus), la mission a analysé l'opportunité et la faisabilité de quatre autres options.

La première option consisterait à **confier à l'employeur le soin de déterminer le caractère imposable ou non de l'IJ maladie**, mais elle apparaît à la fois :

- ◆ **contraire au principe de secret médical**¹⁰⁰ ;
- ◆ peu opérationnelle en pratique dans la situation actuelle dans la mesure où l'employeur n'a pas l'information sur l'ALD de son salarié et où les risques d'erreur sont importants.

La deuxième option consisterait à **soumettre au PAS l'ensemble des IJ versées, sans considération du caractère imposable ou non de l'IJ**, et serait :

- ◆ acceptable d'un point de vue fiscal dans la mesure où le contribuable en arrêt maladie peut moduler en ligne l'assiette fiscale imposable (en l'espèce à partir de la reconnaissance de l'ALD de sorte à ajuster le taux d'imposition sur les prélèvements suivants) ;
- ◆ **trop complexe car l'assuré en ALD** devrait estimer lui-même en cours d'année le revenu annuel qui découle de sa rémunération et des IJ et la minoration à appliquer rétroactivement sur la seule part des IJ subrogées, sans erreur de plus de 10 % sous peine d'être sanctionné par l'administration fiscale ;

⁹⁹ Selon les premiers échanges de la mission avec la CNAM-TS sur ce point, le recours à un tel module d'appel de taux réactif pourrait exiger entre 9 et 12 mois de développements supplémentaires, sur la base du système entré en production. Avec l'hypothèse d'une entrée en production du système d'IJ au début de l'automne 2018, l'appel réactif de taux par la CNAM ne serait possible qu'à compter du deuxième semestre 2019.

¹⁰⁰ La reconnaissance d'ALD est opérée par un médecin-conseil de la CPAM, dont le directeur notifie la décision directement à l'assuré (article L. 324-1 du code de la Sécurité sociale), sans que l'employeur ne soit partie prenante au processus (ni ne dispose, d'ailleurs, des informations nécessaires pour déterminer le caractère imposable ou non de certains éléments du revenu, sauf à ce que cette information lui soit communiquée).

Annexe III

- ◆ potentiellement générateur d'une inégalité de traitement entre bénéficiaires d'IJ subrogées ou non subrogées, sauf à ce que cette règle s'applique également à ces dernières. L'inégalité de traitement éventuelle ne serait toutefois pas supérieure à celle envisagée actuellement.

La troisième option consisterait à **confier systématiquement la responsabilité du PAS aux CPAM**, qui collecteraient le prélèvement au même titre que les cotisations sociales¹⁰¹. Elle présente plusieurs avantages mais également de sérieux inconvénients :

- ◆ elle serait acceptable d'un point de vue juridique, même s'il différerait du principe général selon lequel le verseur du revenu est le collecteur ;
- ◆ elle poserait, pour les assurés et contribuables, les mêmes difficultés que celles rencontrées pour les IJ maladies non subrogées prélevées par la CNAM-TS, c'est-à-dire le risque d'application d'un taux neutre au premier versement faute de disposer du taux individualisé. Le cas échéant, elle conduirait à des régularisations entre employeur et CPAM en cas d'écart entre le taux d'imposition appliqué par l'employeur et celui appliqué par la CPAM, c'est-à-dire pour les assurés en ALD (soit une minorité de situations) et pour les cas de taux de neutre. Elle serait en tout état de cause facilitée par la capacité de la CNAM-TS de récupérer les taux personnalisés des assurés sociaux afin de pouvoir leur appliquer dès le premier versement d'IJ (voir ci-dessus) ;
- ◆ d'un point de vue opérationnel, **elle ne ferait pas disparaître la complexité de gestion pour les employeurs**, qui devraient faire face à un nombre important de régularisations avec les CPAM, selon les pratiques des employeurs en matière de subrogation (certains « pré-calculent » le montant des IJ et devraient donc anticiper le montant de PAS associé) et la capacité des CPAM à régulariser les IJ (ce sujet étant déjà un facteur de complexité pour les employeurs) ;
- ◆ en outre, elle impliquerait, selon la CNAM-TS, de revoir en profondeur le programme et le calendrier de développement envisagé et remettrait certainement en cause sa capacité à être prête pour le 1^{er} janvier 2019.

La quatrième option consisterait à **autoriser, par exception pour les seuls contribuables en ALD, la restitution infra-annuelle des montants sur-prélevés** sur les IJ subrogées par les employeurs :

- ◆ du point de vue fiscal, elle assure la cohérence d'ensemble de la réforme (le PAS serait collecté sur l'ensemble des IJ) et sécurise les risques budgétaires ;
- ◆ du point de vue des contribuables, salariés et assurés :
 - elle permettrait un traitement identique des salariés qu'ils bénéficient d'IJ subrogées ou non subrogées ;
 - elle autorise, à titre exceptionnel compte tenu de l'exonération fiscale dont ils bénéficient et de leur situation particulièrement fragile, la restitution en cours d'année des sommes sur-prélevées sur les salariés en ALD dont les IJ seraient subrogées ;
 - elle garantit l'absence de communication à l'employeur d'une information couverte par le secret médical ;
- ◆ pour les collecteurs, elle implique de collecter le PAS sur les IJ subrogées, conformément au principe du verseur-collecteur et à ce qui avait été prévu jusqu'à présent, tout en allégeant la difficulté spécifique liée à la « règle des deux mois » envisagée ;

¹⁰¹ Concrètement :

- à la date de l'arrêt maladie du salarié, l'employeur lui verserait l'indemnité journalière nette des cotisations (comme c'est le cas aujourd'hui) et nette du PAS avec application du taux personnalisé dont il dispose ;
- la CPAM instruit le dossier et calcule le montant de l'IJ maladie, avec les cotisations et le PAS, calculé avec le taux dont elle dispose (taux neutre ou personnalisé).

Annexe III

- ◆ d'un point de vue opérationnel pour l'administration fiscale et la CNAM-TS :
 - l'administration fiscale devrait développer une application *ad hoc* pour organiser de telles régularisations infra-annuelles (une première estimation par la mission de la charge associée, par valorisation du temps de travail des services informatiques de la DGFIP, conduit à estimer un coût de 1,2 M€, mais doit être expertisée plus avant)¹⁰² ;
 - elle devrait se voir communiquer les informations nécessaires à la régularisation, notamment concernant les ALD des contribuables. Outre la nécessité pour la CNAM-TS de s'organiser techniquement pour lui communiquer de telles informations (ce qui ne devrait pas perturber le calendrier des développements informatiques sur les IJ), il conviendrait de s'assurer que cette communication respecte le cadre juridique en matière de protection des données personnelles :
 - la transmission d'un tel fichier par la CNAM à la DGFIP pourrait être autorisée, aux seules personnes qui ont besoin d'en connaître et avec la finalité unique d'une régularisation du PAS collecté. Cette autorisation pourrait passer par un décret en CE après avis de la CNIL ;
 - pour davantage de sécurité juridique, en première analyse le consentement du malade concerné à ce que cette information soit transmise à la DGFIP dans cette finalité¹⁰³ pourrait être demandé. Ce consentement pourrait par exemple être sollicité par le médecin dans le cadre de l'accord de prise en charge au titre de l'ALD, destiné à la CNAM-TS. Si cette alternative serait de nature à garantir *a maxima* la protection des données personnelles des patients, la mission n'est pas favorable à cette option qui aurait l'inconvénient de n'être ni automatique, ni systématique (elle apparaît peu praticable, tant pour les patients dont les conditions de santé serait particulièrement lourdes, que pour les médecins). Cette deuxième option exigerait un vecteur législatif.

En tout état de cause l'avis de la CNIL pourrait utilement être sollicité sur ce sujet afin de s'assurer que la première option, privilégiée par la mission, s'inscrit correctement dans le cadre applicable en matière de données personnelles.

Les avantages et inconvénients des différentes solutions envisagées sont présentés dans le tableau 17 ci-dessous, selon les enjeux juridiques, fiscaux et budgétaires d'une part, et les implications pour les contribuables et collecteurs d'autre part.

La dernière option est recommandée par la mission dans la mesure où elle préserve la cohérence d'ensemble de la réforme, sécurise les développements informatiques et le calendrier de préparation des acteurs (simplification pour les employeurs et pas de perturbation du programme de la CNAM-TS), et répond aux préoccupations concernant le traitement du sujet des salariés en ALD. Il conviendrait d'en préciser les modalités de mise en œuvre afin qu'elle soit opérationnelle le plus tôt possible (expertise à mener avec la DGFIP afin de s'assurer de la charge et du calendrier envisageables).

¹⁰² Ce développement informatique ne serait vraisemblablement pas négligeable pour la DGFIP, avec des effets d'éviction potentiels sur d'autres projets et fonctionnalités s'il était exigé pour le 1^{er} janvier 2019. Du côté de la CNAM-TS, ce sujet serait indépendant des programmes informatiques déployés en matière de traitement des IJ et pourrait donc être traité en parallèle.

¹⁰³ Le II de l'article 8 de la loi de 1978 précise que « dans la mesure où la finalité du traitement l'exige pour certaines catégories de données, ne sont pas soumis à l'interdiction prévue au I : 1° Les traitements pour lesquels la personne concernée a donné son consentement exprès [...] ».

Annexe III

Tableau 17 : Analyse comparée des avantages et inconvénients des différentes solutions envisageables pour le PAS des IJSS subrogées

Options	Aspects juridiques et fiscaux	Aspects budgétaires	Point de vue des assurés et contribuables	Point de vue des collecteurs (CPAM et employeurs)
1) Confier à l'employeur le soin de déterminer le caractère imposable ou non de l'IJ maladie	-	-	Option inacceptable en raison du secret médical	Option peu praticable
2) Soumettre au PAS l'ensemble des IJ versées, sans considération du caractère imposable ou non de l'IJ	Option acceptable	-	Option trop complexe et défavorable aux assurés en ALD	-
2-bis) Ne pas appliquer le PAS aux IJ maladies subrogées pour les arrêts d'une durée supérieure à deux mois	Option acceptable pour l'administration fiscale si elle est bien en mesure d'identifier l'assiette imposable des IJ	Option peu favorable en raison du manque à gagner en trésorerie pour l'État	Option favorisée pour des raisons de simplicité (les ALD ne représentent qu'une minorité des arrêts de moins de deux mois)	Option contestée en raison de difficultés techniques pour les employeurs
3) Confier la responsabilité du PAS aux CPAM	Option acceptable	-	Option acceptable	Option peu praticable
4) Restituer, par l'intermédiaire de la DGFIP, aux assurés en ALD les montants de PAS sur-prélevés	Option acceptable	-	Option favorisée pour des raisons de simplicité	Option acceptable malgré le maintien de la collecte du PAS

Source : Mission d'après note DSS aux ministres du 2 décembre 2016 sur l'exclusion des IJ pour maladie et accidents du travail du champ d'application du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Proposition : Permettre la restitution la plus rapide par l'administration fiscale aux patients souffrant d'affections de longue durée (ALD) du montant de PAS prélevé par leur employeur sur les indemnités journalières maladie subrogées.

3.5. Le niveau de préparation des organismes complémentaires est encore globalement insuffisant

3.5.1. Les organismes complémentaires forment un ensemble hétérogène d'entités (mutuelles, assurances, institutions de prévoyance) qui versent une diversité de prestations

Les entités versant des revenus complémentaires regroupent trois familles d'organismes - les mutuelles, les sociétés d'assurance et les institutions de prévoyance - et leurs versements représentent environ **40 Mds€ de revenus chaque année pour les bénéficiaires** (cf. encadré 15). Compte tenu de la diversité et de la spécificité des organismes complémentaires, **la mission a essentiellement fait le choix d'échanger avec les fédérations sectorielles** qui lui ont permis de collecter l'information nécessaire, même si elle a également eu l'occasion d'échanger directement avec des gestionnaires de projet au sein des organismes complémentaires.

Encadré 15 : Présentation des organismes complémentaires

Les organismes complémentaires agissent en complément de la sécurité sociale de base et des régimes complémentaires obligatoires (AGIRC-ARRCO par exemple) :

- l'article L 111-1, alinéa 1 du code de la mutualité définit **les mutuelles** comme « des personnes morales de droit privé à but non lucratif qui mènent notamment au moyen de cotisations versées par leurs membres une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide ». On dénombre actuellement **488 mutuelles¹⁰⁴ qui versent 16,5 Mds€ à plus de 35 M d'adhérents¹⁰⁵**. Elles sont regroupées au sein de la fédération nationale de la mutualité française (FNMF) ;
- les **sociétés d'assurance**, qui sont juridiquement régies par le code des assurances, sont des entreprises dont l'activité consiste à créer, gérer et vendre des produits d'assurance à destination de clients. On compte **170 sociétés d'assurance en France qui versent environ 10 Mds€ de prestations¹⁰⁶**, rassemblées au sein de la fédération française des assurances (FFA) ;
- les **institutions de prévoyance** régies par le code de la Sécurité Sociale, sont des sociétés de personnes de droit privé. Comme les mutuelles, elles sont à but non lucratif. Elles se caractérisent par leur gestion paritaire entre les différents partenaires sociaux. Elles sont dirigées par un conseil d'administration, constitué à parts égales de représentants de salariés et de représentants d'entreprises. On dénombre **37 institutions de prévoyance¹⁰⁷ qui collectent plus de 13 Mds€¹⁰⁸ de cotisations au profit de 13 M de salariés**. Elles sont presque exclusivement regroupées au sein du centre technique des institutions de prévoyance (CTIP).

Source : Mission d'après données DREES, Mutualisé française et FFA.

Les organismes complémentaires versent une diversité de prestations dont certaines ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu ; certains d'entre eux ne seront donc pas amenés à collecter du PAS. Le CTIP estime à 50 % la part des prestations versées par les institutions de prévoyance qui relèveront du PASRAU. Dans une étude datée de juillet 2017¹⁰⁹, la DREES estime, pour 2015, à :

- ◆ 8,3 Mds€ les retraites supplémentaires versées par les organismes complémentaires ;
- ◆ 5,3 Mds€ les indemnités journalières maladie ;
- ◆ 2,6 Mds€ les rentes invalidité.

3.5.2. La charge que représente le PAS est difficile à établir du fait de la variété des organismes concernés et de la complexité de leurs systèmes d'information

La charge que représente la mise en œuvre du PAS par les organismes complémentaires est difficile à établir précisément du fait notamment de la variété des organismes concernés et de la complexité de leurs systèmes d'information. Cette complexité est liée :

- ◆ à la **diversité de nature et de périodicité des prestations versées** par ces organismes. Ainsi, les organismes complémentaires ont presque systématiquement recours à des solutions internes (voire hybrides) qui tiennent compte des spécificités des produits proposés ;

¹⁰⁴ Source : chiffres de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) au 31 décembre 2015 sur la base du nombre d'organismes habilités par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

¹⁰⁵ Source : Mutualité française, décembre 2016.

¹⁰⁶ Dont 4,1 Mds au titre des retraites supplémentaires, 3,3 Mds au titre des indemnités journalières et 1,1 Md pour les rentes invalidité / dépendance (imposables ou non). Source : Fédération française de l'assurance (FFA).

¹⁰⁷ Source : DREES, 2015.

¹⁰⁸ Dont 5,69 Mds pour les garanties de prévoyance, 6,48 Mds en assurance complémentaire santé et 0,9 Md en retraite supplémentaire. Source : Rapport annuel 2016 du centre technique des institutions de prévoyance (CTIP).

¹⁰⁹ Organismes complémentaires : les sociétés d'assurances dominent la couverture des risques sociaux, sauf en santé, Études et Résultats, DREES, n° 1016, juillet 2017.

Annexe III

- ◆ à des **raisons historiques** : les fusions ou absorptions dans le secteur donnent généralement lieu au maintien des systèmes antérieurs qui se cumulent ensuite au sein de la nouvelle entité. Le PAS va par conséquent obliger ces acteurs à réunir dans une même base une somme d'informations provenant de sources différentes.

La mission a reçu plusieurs contributions de la part des organismes complémentaires, avec des projections de coût très hétérogènes¹¹⁰, et elle n'a pas été en capacité d'objectiver précisément les charges qui devraient être vraisemblablement anticipées du fait de la réforme pour ces organismes. *A fortiori*, aucune estimation globale à l'échelle des différents secteurs (assurances, mutuelles, institutions de prévoyance) ne paraît réalisable.

3.5.3. La mise en œuvre du PAS doit se faire dans un calendrier contraint par d'autres projets structurants pour les organismes complémentaires, notamment leur intégration dans la DSN

Les organismes complémentaires ont fréquemment soulevé des inquiétudes sur **la prise en compte de sujets spécifiques liés au traitement des données personnelles**, mais il apparaît que :

- ◆ l'autorisation unique de consultation du RNIPP et d'utilisation du NIR (AU-031¹¹¹) permet aux organismes d'assurance d'utiliser PASRAU (et de participer à son pilote¹¹²) sans modification supplémentaire dans la mesure où son article prévoit, au titre des finalités visées, « *la collecte et le traitement du NIR [...] pour l'exécution des dispositions légales, réglementaires et administratives en vigueur* » ;
- ◆ le sujet normatif concerne la consultation du système national de gestion des identifiants (SNGI), nécessaire à la fiabilisation des NIR ; sa consultation est soumise à une autorisation par décret. Avant la réforme, l'accès à ce fichier-tiers était réservé à certaines catégories d'organismes (régimes de base et AGIRC-ARRCO) par l'arrêté du 30 novembre 2016¹¹³. Afin d'élargir cet accès aux organismes complémentaires, un projet de décret a été élaboré par la DSS et est en cours d'instruction à la CNIL à la date de la mission.

Certains OC souhaiteraient pouvoir utiliser le NIR de leurs clients, dans le cadre prévu par la loi de 1978 (information et consentement des clients, durée de conservation, etc.), à d'autres finalités que le PAS, notamment à des fins de régulation (contrôles) et des fins commerciales (amélioration du suivi des clients dans le contexte d'organisations éclatées et de systèmes d'information peu interfacés). Un tel souhait se heurte toutefois à la « doctrine de cantonnement du NIR » de la CNIL¹¹⁴, d'autant que des solutions alternatives existent pour maîtriser les difficultés rencontrées.

¹¹⁰ À titre d'exemple, un groupe du domaine de l'assurance composé de trois entités a indiqué que le coût de la mise en œuvre du PAS s'élèverait à près de 4 M€ pour lui, tandis qu'un autre groupe, composé de onze entités, a chiffré le coût de la mise en œuvre à environ 1,5 M€.

¹¹¹ Délibération n° 2014-014 du 23 janvier 2014 de la CNIL portant création d'une autorisation unique concernant les traitements de données à caractère personnel relatifs à la consultation du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) et à l'utilisation du numéro d'inscription au répertoire (NIR) mis en œuvre par les organismes d'assurance, de capitalisation, de réassurance, d'assistance, les intermédiaires d'assurance et par l'AGIRA.

¹¹² À la date du 20 juin 2017, 10 organismes complémentaires étaient inscrits à la phase pilote organisée par le GIP-MDS et la DGFIP.

¹¹³ Arrêté du 30 novembre 2016 fixant les données de la déclaration sociale nominative adressées aux administrations et organismes compétents.

¹¹⁴ En appui sur les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 de protection des données personnelles, la CNIL a élaboré une « doctrine de cantonnement du NIR » visant à limiter son usage – initialement au seul champ de la Sécurité sociale, et depuis 2016, dans celui de la santé (il vaut « identifiant national de santé » - INS). (cf. rapport d'activité 2013 de la CNIL et loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016).

Les organismes complémentaires ont, pour l'essentiel, rapporté à la mission qu'ils n'auraient pas été en capacité de déployer le projet au 1^{er} janvier 2018. Le report du PAS doit permettre aux organismes complémentaires d'être prêts au 1^{er} janvier 2019.

Le nouveau calendrier de mise en œuvre du PAS, au 1^{er} janvier 2019, doit être articulé avec d'autres projets tels que :

- ◆ la DSN dont la mise en œuvre par les organismes complémentaires est encore inégale à la date de la mission (cf. encadré 16) ;
- ◆ la fin de la réforme des contrats responsables qui devra entrer en vigueur d'ici la fin de l'année 2018¹¹⁵ ;
- ◆ le tiers payant généralisé prévu par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Le principe d'une généralisation au 1^{er} décembre 2017, prévu par la loi, est toutefois en cours de discussion¹¹⁶ ;
- ◆ la dématérialisation de la facturation hospitalière obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2017 ;
- ◆ l'application du règlement européen sur la protection des données personnelles applicable au printemps 2018 (qui ne devrait toutefois pas avoir d'effet spécifique pour le traitement des données liées au PAS – à savoir le taux d'imposition – pour les OC).

Encadré 16 : État d'avancement des organismes complémentaires dans la DSN (été 2017)

L'état des lieux, tel que dressé par la mission en appui sur le fichier du GIP-MDS au début du mois de juillet 2017 destiné à informer les entreprises entrées en DSN phase 3 sur l'avancement de leurs organismes complémentaires (OC), est le suivant (tableau 18) :

- 282 OC sont d'ores et déjà, ou seront à court terme, en capacité de gérer et d'intégrer les données issues de la DSN phase 3, y compris les cotisations prévoyance et les paiements associés ;
- parmi eux, 263 OC (93 %) ont fourni tout ou partie des fiches de paramétrage pour intégrer des contrats et cotisations, dont les entreprises clientes ont besoin pour adapter leur logiciel de paie ;
- 228 OC (81 %) sont en capacité de réaliser des retours sur le tableau de bord de l'entreprise, via un CRM (avec différents degrés de détails, allant dans le CRM « de niveau 3 » jusqu'à l'explicitation détaillée des éventuelles anomalies constatées sur le salarié, le montant des cotisations déclarées, etc.).

Tableau 18 : État d'avancement des OC dans la DSN phase 3 (juillet 2017)

	Nombre d'OC* en capacité de prendre en compte la DSN phase 3	Nombre d'OC ayant fourni des fiches de paramétrage (toutes ou partiellement)	Dont totalité des fiches de paramétrage	Nombre d'OC en capacité de produire des CRM	Dont CRM de niveau 3
Sociétés d'assurance (FFA)	95	88	69	92	51
Mutuelles (FNMF)	110	107	100	87	35

¹¹⁵ Les contrats dits "responsables et solidaires" ont été instaurés en 2005. Ils ont été créés pour accompagner la mise en place du parcours de soins coordonnés, et l'instauration du médecin traitant. Les caractéristiques du contrat responsable ont évolué avec la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014. Le décret n° 2014-1374 du 18 novembre 2014 relatif au contenu des contrats d'assurance maladie complémentaire bénéficiant d'aides fiscales et sociales prévoient les planchers et plafonds des garanties d'optiques qui devront respecter les contrats de complémentaires santé qui bénéficient d'aides fiscales. Il fixe également les plafonds de remboursement des dépassements d'honoraires. Si ces contrats sont entrés en vigueur au 1^{er} avril 2015, tous les aspects de la réforme ne seront définitivement mis en place qu'à la fin de l'année 2018.

¹¹⁶ La « norme PRDG » vise à encadrer la relation et faciliter l'automatisation des échanges sur les contrats collectifs entre les assureurs (« porteurs de risques ») et les gestionnaires (« délégataires de gestion »). En juillet 2017, le ministre des Solidarités et de la Santé a annoncé qu'une décision serait prise, en septembre 2017, à la remise du rapport de l'IGAS sur le sujet, sur le calendrier de mise en œuvre de cette réforme. Le 31 août 2017, elle a précisé que le tiers payant serait « généralisable dans le courant de l'année 2018 ».

Annexe III

Institutions de prévoyance (CTIP)	57	51	Nd.	49	41
Autres	20	17	Nd.	Nd.	Nd.
Total	282	263	169	228	127

Les difficultés de mise en œuvre, qui sont très hétérogènes parmi les organismes complémentaires, dépendent notamment du retard de certains éditeurs de logiciel, de la fiabilisation des données rendue compliquée par la parcellisation des SI ainsi que du degré de maturité et de dématérialisation des échanges entre les organismes et les entreprises avant l'entrée en DSN.

*Source : Mission d'après fichier GIP-MDS de préparation des OC à la DSN phase 3 (version du 10 juillet 2017). * Plusieurs entités peuvent appartenir à un même groupe.*

3.6. Les tiers verseurs de revenus de remplacement souhaitent voir sécurisées les règles de gestion discutées avec la DGFIP pour ne prendre aucun risque dans l'application du PAS

Les tiers verseurs de revenus de remplacement souhaitent d'autant plus que **l'année 2018 permettent de sécuriser le PAS qu'ils poursuivent, pour certains d'entre eux, des projets informatiques structurants :**

- ◆ à l'instar des employeurs publics, les tiers verseurs de revenus de remplacement souhaitent **une stabilisation rapide des règles de gestion pour arrêter les développements le plus tôt possible** ainsi qu'une **validation expresse des règles définies lors des échanges bilatéraux avec la DGFIP** pour les sécuriser ;
- ◆ ils souhaitent que les règles en matière de proratisation des revenus et que les dispositifs de test qui se tiendront en 2018 tiennent compte de leurs spécificités :
 - en matière de proratisation, certains d'entre eux souhaitent qu'en cas de modification du principe prévu dans la loi en faveur d'une application mensuelle du barème (cf. 3.3), la **possibilité de recourir à la proratisation leur soit maintenue** ;
 - s'agissant des tests, ces entités souhaitent **l'extension du pilote informatique en 2018**. Ils ne sont en revanche pas favorables à une expérimentation avec affichage du montant de PAS qui aurait été prélevé, puisqu'ils ont indiqué être dans l'incapacité d'empêcher le prélèvement du PAS en cas de test sur la plateforme de production avant le 1^{er} janvier 2019.

4. La réforme du PAS doit être la plus neutre et transparente possible pour les particuliers employeurs et les entreprises ayant recours aux titres simplifiés

Certains employeurs, du fait de leur dimension, ne seront équipés ni de la DSN, ni de PASRAU, mais devront collecter le PAS pour leurs salariés. Ils pourront pour ce faire s'appuyer sur des dispositifs de titres simplifiés préexistants à la réforme, gérés par les URSSAF. La mission a ainsi mesuré dans le cadre de ses travaux les spécificités et la préparation :

- ◆ des particuliers-employeurs et des plateformes de titres simplifiés qu'ils utilisent (parties 4.1, 4.2 et 4.3) ;
- ◆ des très petites entreprises (TPE) qui recourent à des titres simplifiés (partie 4.4).

4.1. Pour les particuliers employeurs, la réforme du PAS s'appuiera sur les dispositifs de titres simplifiés CESU et PAJEMPLOI

4.1.1. Malgré leurs spécificités, les particuliers employeurs et leurs salariés se verront appliquer la réforme du PAS

Dans la mesure où ils ne se trouvent pas dans une situation différente des autres salariés au regard de l'impôt sur le revenu, et pour éviter de les pénaliser en les privant des bénéfices attendus de la mise en œuvre d'un prélèvement contemporain de la perception des revenus, **les salariés à domicile sont inclus dans la réforme¹¹⁷**.

La mise en œuvre du prélèvement à la source doit toutefois tenir compte des spécificités des trois millions de particuliers employeurs (cf. encadré 17 ci-dessous), de la relation de travail particulière qu'ils peuvent entretenir avec leurs salariés à domicile, et de la complexité potentiellement induite par la mise en œuvre de ce prélèvement à la source, étant entendu que le particulier employeur :

- ◆ n'est pas un professionnel et qu'à ce titre, il ne dispose pas d'un logiciel de paie qui lui permettrait de collecter facilement l'impôt sur le revenu de son salarié ;
- ◆ cumule des aides sociales et fiscales importantes : le crédit d'impôt perçu en N+1 sera maintenu, moyennant le versement, au début de l'année N, d'un acompte de 30 % du montant total du crédit dû au titre de l'année N (disposition adoptée lors de la discussion parlementaire à l'automne 2016 sur le PLF 2017¹¹⁸) ;
- ◆ voit sa relation avec son (ou ses) salarié(s) structurée par les dispositifs simplifiés CESU et PAJEMPLOI et sur la base de salaires nets (voir § 4.1.2 *infra*).

Du côté du salarié, deux spécificités sont inhérentes à ce type d'emploi et complexifient la mise en œuvre du PAS :

- ◆ un même salarié peut cumuler plusieurs employeurs. C'est le cas de 47 % des salariés du dispositif CESU¹¹⁹. Plus de 40 000 salariés cumulent même au moins dix employeurs. Pour le tiers des salariés de particuliers employeurs, cette activité ne constitue en outre qu'une source secondaire de revenu¹²⁰ ;
- ◆ ces salariés changent fréquemment d'employeurs.

¹¹⁷ Ce choix est d'ailleurs conforme à la pratique constatée dans sept des douze pays (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Irlande, Nouvelle-Zélande) étudiés dans le rapport particulier du conseil des prélèvements obligatoires sur les comparaisons internationales en matière de prélèvement à la source de février 2012. Dans ces pays, les particuliers employeurs sont tenus de procéder à une retenue à la source sur les salaires qu'ils versent.

¹¹⁸ Cf. annexe I. Dans le cadre des discussions parlementaires portant sur l'article généralisant le crédit d'impôt pour les salariés à domicile (article 82 de la LFI 2017), un amendement a créé un nouvel article 1665 *bis* au CGI prévoyant le versement d'un acompte pour les contribuables bénéficiant du CI garde d'enfant ou du CI salarié à domicile (codifiés aux articles 199 *sexdecies* et 200 *quater* B du CGI). Concrètement, au plus tard le 1^{er} mars de l'année N+1, les contribuables perçoivent un acompte sur le montant du crédit d'impôt potentiellement acquis en année N. Cet acompte est égal à 30 % du montant du crédit d'impôt acquis en année N-1 (le montant définitif acquis en année N ne sera connu qu'après la déclaration du printemps de l'année N+1) et, à l'été N+1, lors de la régularisation de l'IR au titre de l'année N, le solde dont est redevable ou bénéficiaire le contribuable prend en compte l'acompte versé.

¹¹⁹ Chiffres de l'ACOSS pour 2016.

¹²⁰ Évaluation préalable de l'article 38 du PLF 2017, sur la base de données fournies par l'ACOSS et la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM).

Encadré 17 : Présentation synthétique des particuliers employeurs et de leurs salariés

Un particulier est considéré comme employeur s'il est directement lié au salarié par un contrat de travail, l'activité pouvant s'effectuer hors ou au domicile du particulier employeur. On dénombrait 1,99 M de particuliers employeurs en 2014 (contre 2,15 M en 2010) tandis que le nombre moyen d'heure par particulier est de 66 heures par an.

La catégorie des salariés employés par des particuliers employeurs regroupe :

- environ un million de salariés à domicile (dont plus de 70 000 gardes d'enfants à domicile, de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité favorisant leur maintien à domicile, des services à domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales) ;
- les 297 000 assistants maternels (en 2016) qui ne gardent pas les enfants au domicile de l'employeur.

Source : Mission d'après données PAJEMPLOI 2016.

4.1.2. La retenue à la source sur la grande majorité des salaires versés par les particuliers employeurs à leurs employés s'appuiera sur les dispositifs simplifiés existants gérés par les URSSAF : le CESU et PAJEMPLOI

Les particuliers employeurs ont recours pour l'emploi de salariés à domicile à deux principaux dispositifs, qui simplifient et allègent leurs obligations de déclaration et de paiement :

- ◆ le **chèque emploi service universel (CESU)** à destination des particuliers employeurs, qui permet à l'employeur d'un salarié à domicile de simplifier les modalités d'embauche et de paiement, notamment vis-à-vis de l'URSSAF qui en assure la gestion¹²¹ ;
- ◆ **PAJEMPLOI**, qui est une offre de services du réseau des URSSAF destinée à simplifier les formalités administratives pour les parents employeurs dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Un troisième dispositif, plus ancien, existe également : la **déclaration nominative trimestrielle simplifiée (DNS)**. Ce support était obligatoire pour les bénéficiaires de l'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged), de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama) et pour les employeurs passant par une association mandataire. Ce mode déclaratif est tombé progressivement en désuétude puisque la PAJE s'est substituée, pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2004, à l'Aged et à l'Afeama avec le « complément libre choix du mode de garde ». De plus, la branche du recouvrement s'est engagée à promouvoir l'utilisation du CESU auprès des particuliers employeurs (à l'exception de ceux relevant d'une association mandataire). Le dispositif compte toutefois encore à ce jour plus de 42 000 utilisateurs et n'est donc pas complètement éteint.

Tableau 19 : Titres simplifiés et guichets uniques – chiffres clés

Dispositifs particuliers employeurs	Nombre d'employeurs avril 2016 (en milliers)	Nombre de salariés avril 2016 (en milliers)	Montant des cotisations recouvrées en 2015 (en Mds€)
CESU	1 359	626	2,2
PAJEMPLOI	906	370	3,65

Source : Évaluation préalable de l'article 38 du PLF 2017 et données transmises par l'ACOSS en juillet 2017.

Nota bene : La déclaration nominative trimestrielle simplifiée, dont l'usage est a priori résiduel (dans la mesure où ce mode déclaratif ancien a été progressivement remplacé par le CESU et la PAJE), ne figure pas dans ce tableau.

¹²¹ Le CESU se présente sous deux formes : le CESU classique dit « déclaratif » et le CESU préfinancé qui est un titre de paiement pour rémunérer des services à la personne qui peut être délivré par un comité d'entreprise, une mutuelle, un conseil départemental, etc.

Annexe III

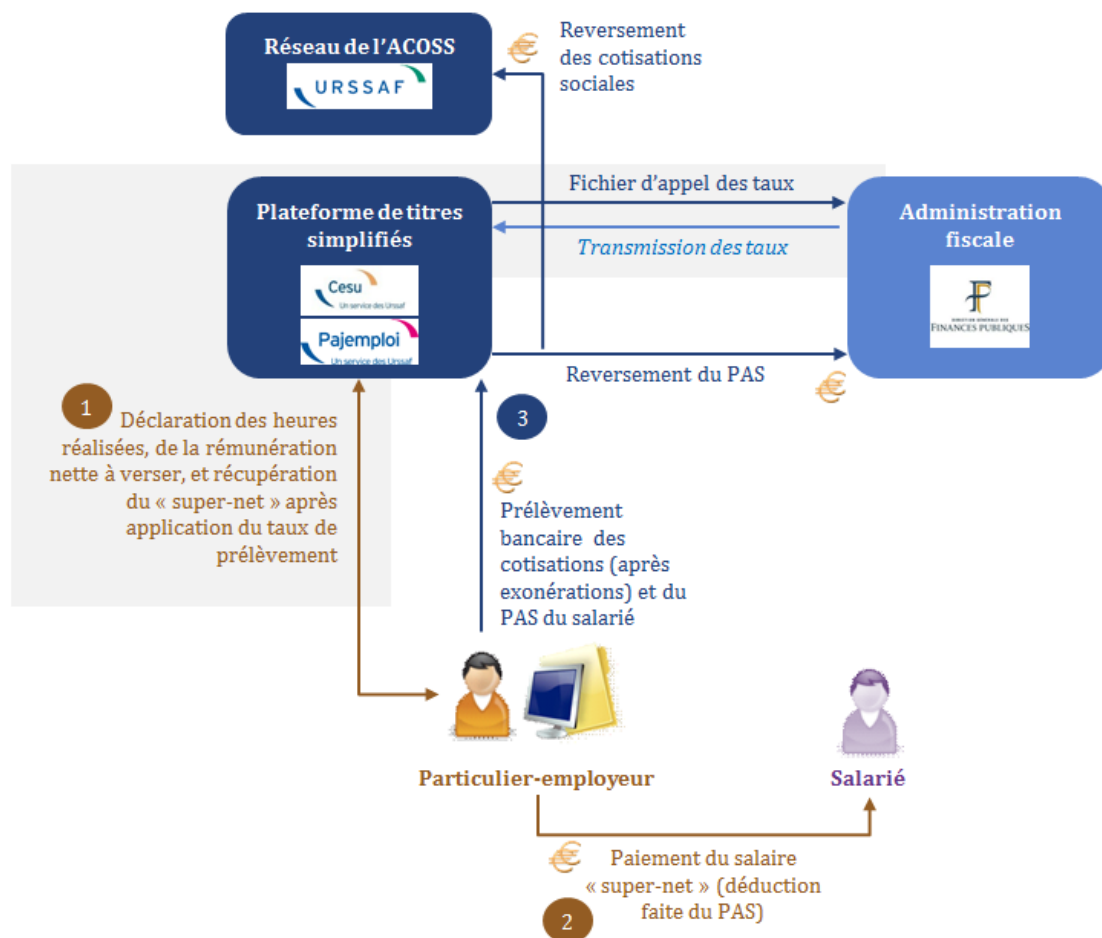
Les objectifs de ces dispositifs sont d'abord de lutter contre le travail dissimulé, de promouvoir l'application du droit du travail aux salariés concernés, et de mieux accompagner les publics fragiles (vieillesse de la population et dépendance) et l'activité des femmes *via* le soutien à la garde d'enfants.

Dans le cadre de la réforme du PAS, les centres nationaux PAJEMPLOI (pour les gardes d'enfant) et CESU (pour les autres emplois à domicile) constitueront chacun l'interlocuteur unique :

- ◆ de l'administration fiscale pour l'identification du salarié, la transmission du taux de prélèvement à la source applicable aux revenus de celui-ci et le reversement de la retenue effectuée ;
- ◆ des particuliers employeurs qui obtiendront par leur intermédiaire le montant du salaire « super net » à verser à leur salarié.

Concrètement, le particulier employeur verse un salaire « super net » à son salarié, dont le montant lui est communiqué par les centres gestionnaires PAJEMPLOI et CESU, après calcul du PAS à déduire du salaire négocié préalablement de gré à gré. Les centres gestionnaires PAJEMPLOI et CESU prélèvent alors sur le compte du particulier employeur le montant de prélèvement à la source effectuée par celui-ci, avant de le reverser à l'administration fiscale (cf. graphique 3). Ce prélèvement est concomitant à celui des cotisations sociales.

Graphique 3 : Implication schématique de la mise en œuvre du PAS pour les particuliers employeurs*



Source : Mission sur la base du document DSS sur les déclinaisons possibles du PAS pour les particuliers-employeurs (avril 2016). * Utilisation dématérialisée (et non papier).

4.1.3. La réflexion autour du traitement du PAS par les organismes mandataires doit être approfondie

On parle du mode « mandataire » de recours aux services à la personne pour désigner le mode par lequel les particuliers employeurs passent par un organisme pour recruter leurs employés et les accompagner dans leurs démarches administratives d'employeurs¹²² (cf. encadré 18). L'ensemble de ces opérateurs utilise le dispositif déclaratif trimestriel « aide et services à la personne » (ASAP) proposé par l'ACOSS, qui leur permet de déclarer les cotisations.

Encadré 18 : Présentation des opérateurs dits « mandataires » de services à la personne

Deux critères permettent de distinguer ces opérateurs dits « mandataires » :

- le type d'activité : les interventions à caractère social, auprès d'un public fragile, par nature récurrentes et durables, se distinguent de prestations « de confort » auprès d'un public non fragile, dans une relation plus volatile (en particulier pour l'enseignement à domicile) ;
- l'étendue du mandat : certains intervenants veillent à exclure formellement de leur activité toute transaction financière pour le compte du mandant (paiement des cotisations et des salaires) par crainte d'une requalification de l'activité, alors que d'autres se comportent comme s'ils étaient employeurs et paient cotisations et salaires pour le compte du mandant.

D'après ces critères, on distingue trois types d'opérateurs :

- les opérateurs sociaux au mandat restreint, ne gérant aucun flux financier pour le compte du mandant ;
- les opérateurs sociaux au mandat étendu, payant le salaire et les cotisations pour le compte du mandant ;
- les opérateurs lucratifs, payant le salaire et les cotisations pour le compte du mandant.

En termes volumétriques :

- selon l'ACOSS, on comptait, en 2016, plus de 1 400 associations ou entreprises mandataires (AEM) offrant les services de 270 000 salariés par trimestre à près de 180 000 particuliers employeurs ;
- en 2015, le montant de cotisations déclarées étaient de 112 M€. Selon les cas, celles-ci sont réglées par l'employeur ou par la structure mandataire¹²³.

Source : Mission d'après éléments DSS et ACOSS, été 2017.

À la date de la mission, aucune solution définitive n'était retenue pour traiter cette population étant entendu que les acteurs du secteur, selon leur type, n'ont pas les mêmes attentes :

- ◆ les acteurs à vocation sociale et non lucrative privilégieraient une offre appuyée sur le CESU¹²⁴, intégrant les fonctions de calcul de la paie, des cotisations et du PAS pour le compte du mandataire. L'opportunité de mettre en place un tel outil devra vraisemblablement être intégré dans la réflexion actuelle sur les évolutions du CESU (cf. 4.2.3.2) ;
- ◆ les acteurs à vocation lucrative, qui se comportent en pratique comme des employeurs de substitution, s'orienteraient plutôt vers l'idée d'un recours à la DSN ou à PASRAU, dispositifs qui devraient être adaptés préalablement pour porter la gestion du PAS et des cotisations. Toutefois, il semble que l'option DSN nécessiterait des modifications de grande ampleur, qui apparaissent disproportionnées au regard de l'objectif de traitement d'un

¹²² Les associations ou entreprises mandataires représentatives au niveau nationale sont les suivantes : Acadomia / Shiva, Domicours, Complétude, Keepschool, Anacours, École moderne ou École Legendre, ADMR, ASAD, etc.

¹²³ 21 000 employeurs voient leur compte prélevé alors que 134 000 employeurs paient par l'intermédiaire du mandataire, d'après les données issues d'ASAP.

¹²⁴ Qui devrait, pour ce faire, voir son offre évoluer pour permettre aux organismes mandataires de s'acquitter *via* une seule démarche des déclarations sociales et fiscales.

faible nombre d'utilisateurs. En tout état de cause, la charge que représentent de telles évolutions devrait être évaluée.

Dans tous les cas, ces options sont présentées par les organismes comme **difficilement ou non réalisables au 1^{er} janvier 2019, ce qui nécessiterait de prévoir une période transitoire de maintien du système ASAP pour les cotisations et de recours parallèle au dispositif PASRAU pour la déclaration et le paiement du PAS.**

4.2. Pour les particuliers employeurs, la mise en œuvre du PAS implique des changements d'usage importants, notamment pour ceux ayant recours aux procédures papier

4.2.1. La collecte du PAS changera le calendrier de déclaration et de paiement des particuliers employeurs

Actuellement, les particuliers employeurs ne sont pas tenus de procéder au paiement de leur salarié à date fixe. **Mettre en œuvre le PAS implique, dans le contexte du rythme mensuel du prélèvement à la source, que les informations sur la rémunération versée et le prélèvement à la source effectué soient communiquées dans les jours suivant la fin du mois rémunéré.** Pour ce faire, un décret, en cours de préparation à la date de la mission, doit prévoir une obligation de déclaration et une date butoir à compter de laquelle s'applique une majoration en cas de non déclaration, notamment pour éviter des déclarations sur l'année fiscale suivante.

Ce système de date butoir ne devrait pas entraîner de bouleversements pour les utilisateurs de PAJEMPLOI puisqu'aujourd'hui déjà les particuliers employeurs ont déjà l'obligation de réaliser leur déclaration avant le 5 du mois aux fins de bénéficier de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). *A contrario*, ce système constitue un **important changement dans les usages des particuliers employeurs ayant recours à l'offre CESU.**

Une étude commandée par le centre national du CESU (CN-CESU) doit être conduite à partir de septembre 2017 pour analyser les comportements des particuliers employeurs et salariés dans le cadre du projet PAS. Elle permettra notamment d'anticiper les éventuelles modifications de comportement induites par la réforme.

En tout état de cause, le changement de calendrier de déclaration et de paiement nécessite :

- ◆ de trouver un équilibre entre l'efficacité des sanctions visant à s'assurer que la nouvelle obligation de déclaration préalable sera bien respectée et la fluidité du dispositif pour le particulier employeur qui continuera à y avoir recours ;
- ◆ de penser, sur le modèle de la PAJE, un système plus incitatif visant à éviter, en cas de trop grande complexité du dispositif que l'employeur, par commodité, décide de prendre à sa charge le paiement des impôts de son salarié, ce qui pourrait avoir un effet inflationniste sur les salaires du secteur. *A fortiori*, un tel changement ne devrait pas avoir pour conséquence qu'un particulier employeur se retire simplement du dispositif et arrête de déclarer son salarié.

Dès lors, **la mise en place du PAS peut conduire à réfléchir aux conditions d'octroi des avantages fiscaux** qui se rajoutent, pour le particulier employeur, aux avantages sociaux qu'il perçoit par ailleurs (cf. partie 4.3.2 *infra*).

4.2.2. Pour les salariés des particuliers employeurs, l'application en cas de taux neutre d'un barème mensuel à leurs revenus devrait conduire à un sous-prélèvement, qui sera régularisé l'année suivante

Les changements réguliers d'employeurs par les salariés employés par des particuliers posent une difficulté pour appliquer leur taux personnalisé en début de contrat :

- ◆ en début de contrat, exiger de l'employé qu'il communique son taux de prélèvement à son employeur irait à l'encontre du principe selon lequel l'employeur n'est pas l'interlocuteur du salarié en matière de prélèvement à la source ;
- ◆ dans la même logique, exiger de l'employeur qu'il demande à l'administration fiscale un taux de prélèvement à la source dès l'embauche, *a fortiori* si la durée de contrat est très courte (ce qui peut être le cas dans les cas de prestations ponctuelles à domicile), selon une procédure hors DSN et non automatisée, serait susceptible d'être perçue comme trop complexe ;
- ◆ **la solution retenue à ce jour est la même que celle applicable aux autres employeurs, à savoir l'application du taux neutre « par défaut »** (les excédents ou insuffisances éventuels de PAS seront régularisés l'année suivante à l'occasion de la déclaration d'impôt sur le revenu dû *in fine*). Cette solution n'est toutefois pas sans poser plusieurs difficultés puisque le taux neutre s'appliquerait aussi à des salariés non imposables, situation fréquente au sein de la **population de salariés employés par un particulier, qui est globalement plus rarement imposable que le reste de la population**. Ainsi, d'après une étude réalisée en mai 2016 à l'aide du modèle Saphir¹²⁵ de la DG Trésor, **seuls à peine plus de 25 % de ces salariés appartiendraient à un foyer fiscal imposé** sur la base de la législation fiscale pour 2016 (cf. encadré 19).

Encadré 19 : Étude sur l'imposition des salariés à domicile

Selon l'étude conduite par la DG Trésor, seuls 25 % des salariés de particuliers employeurs sont imposés. En outre, leur taux moyen d'imposition est d'environ 4,1 %, un chiffre inférieur au taux moyen d'imposition des foyers fiscaux français (6,8 %).

Ce taux d'imposition est estimé à l'aide du micro-simulateur « Saphir 2016 » de la direction du Trésor, qui s'appuie sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'INSEE de 2012. Le modèle portant sur l'année 2016, les revenus issus de l'ERFS 2012 sont vieillissés et les poids sont ajustés pour être représentatifs de la structure sociodémographique de 2016 (nombre de ménages, répartition de la population par âge, taux de chômage, etc.) et les prestations et transferts sont calculés sur barème à partir de la législation anticipée pour 2016.

Il convient de préciser que l'ERFS et Saphir ne sont pas construits de façon à être représentatifs de la sous-population des salariés ayant déclaré avoir travaillé pour un particulier (par exemple, le repérage des salariés a été effectué à partir du statut de l'employeur principal déclaré, alors qu'un grand nombre de ces salariés sont multi-employeurs). Par conséquent, la DG Trésor prévient que rien n'assure la représentativité de la base de données sur cette sous-population.

Source : Mission d'après note DGT sur l'imposition des salariés de particuliers employeurs (mai 2016).

¹²⁵ Le modèle de micro-simulation *Saphir*, développé depuis 2008 par la direction générale du Trésor, décrit les revenus des ménages de France métropolitaine et les transferts monétaires induits par les prestations sociales et les prélèvements obligatoires. Il utilise les données de l'enquête « revenus fiscaux et sociaux » (ERFS), qui fournit des informations détaillées sur les revenus et la composition des ménages d'un échantillon représentatif de la population de France métropolitaine. L'ensemble de la législation socio-fiscale est reproduite dans le modèle et appliquée à ces données pour reproduire et déterminer les transferts monétaires reçus ou versés par les différents ménages. Il est alors possible de simuler des réformes en modifiant la législation fiscale ou sociale utilisée dans ces modèles et d'analyser les effets budgétaires et redistributifs (inégalités et pauvreté, gains et pertes des ménages par décile de niveau de vie...). La spécificité du modèle *Saphir* est de permettre une analyse prospective. Les données de l'ERFS sont disponibles avec plusieurs années de décalage (par exemple l'ERFS 2012 est disponible fin 2014). *Saphir* est conçu pour être représentatif (en matière de législation, de démographie, de taux d'emploi, de revenus, etc.) de l'année sur laquelle les mesures du PLF et du PLFSS s'appliqueront.

Il convient toutefois de nuancer ce risque dans la mesure où **l'application du barème mensuel non proratisé** (cf. partie 3.3 *supra*) **exclut l'ensemble des salariés qui se verront verser une rémunération ponctuelle qui n'atteindra pas la borne supérieure de revenu imposable** à partir de laquelle le contribuable se verra appliquer un taux supérieur à 0 %, à savoir 1 367 €. À titre de comparaison, d'après le centre PAJEMPLOI, le salaire mensuel moyen d'une assistante maternelle est de 1 096 € et celui d'une personne gardant des enfants à domicile est de 616 €. Concrètement, en cas de taux neutre, **l'application mensualisée des taux prévus par le barème conduira, dans un certain nombre de cas, à ne collecter aucun IR sur ces contribuables**, qui seront régularisés l'année suivante.

4.2.3. Les modalités de prélèvement à la source des salariés des 700 000 particuliers employeurs recourant encore au CESU papier constituent une zone d'ombre

4.2.3.1. La réforme du PAS ne présente pas de risque majeur pour le dispositif PAJEMPLOI du fait de son taux élevé de dématérialisation

Le dispositif PAJEMPLOI est marqué par le recours presque exclusif à la dématérialisation :

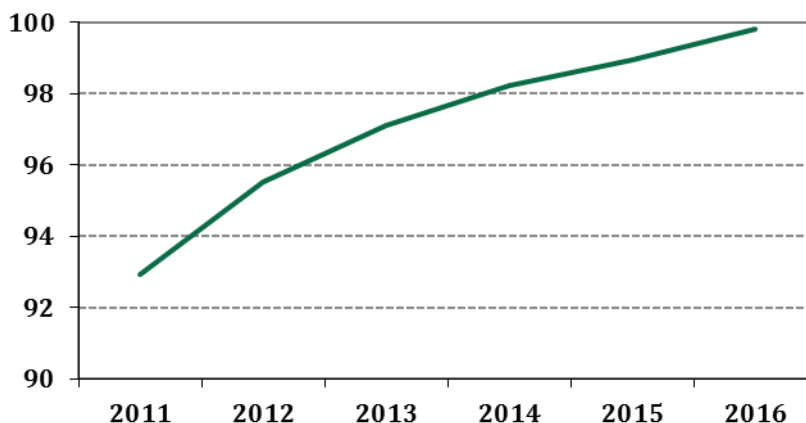
- ◆ 1,1 M de visites sont effectuées chaque mois sur le site pajemploi.urssaf.fr ;
- ◆ 99,8 % des déclarations sont effectuées sur Internet à la fin de l'année 2016 (moins de 200 comptes non dématérialisés subsistent) ;
- ◆ 82,3 % des salariés accèdent à leur bulletin de salaire dématérialisé ;
- ◆ 81,9 % des salariés utilisent le site internet.

Cela tient à plusieurs facteurs :

- ◆ le dispositif, conçu pour être utilisé par Internet, s'adresse à un public de jeunes parents qui sollicitent des prestations dans le cadre de contrats de mensualisation ;
- ◆ une politique volontariste pour parvenir à la dématérialisation : l'ordonnance du 18 juin 2015 portant sur la simplification des déclarations sociales des employeurs a rendu obligatoire le recours à la dématérialisation.

En conséquence, le taux est progressivement monté chez les employeurs et chez les salariés passant de 92,92 % en 2011 à 99,81 % en 2016, soit une hausse de près de 7 points en cinq années (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Taux de dématérialisation du PAJEMPLOI (en % du total)



Source : Mission d'après les données transmises par l'ACOSS.

4.2.3.2. *Aucune solution satisfaisante n'a été à ce jour retenue pour l'application du PAS sur les salariés à domicile relevant du CESU papier*

La **dématérialisation du recours au CESU est encore partielle** puisqu'en 2016, 32,7 % des dossiers étaient encore réalisés sous format papier, soit près de 6,8 M de déclarations adressés (sur près de 19 M, soit 35 %) par près de 700 000 employeurs (sur 1,9 M, soit 37 %) pour un montant global de 1,2 Mds€ par an (sur plus de 3,6 Mds€, soit 33 %).

Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- ◆ **le centre national du CESU (CN-CESU) ne s'est jamais vu fixer d'objectif de dématérialisation totale de son offre de services.** Selon les informations rapportées à la mission, aucun budget spécifique n'y a été alloué et les initiatives dans ce sens sont restées ponctuelles, axée sur la communication et sans objectifs chiffrés :
 - la récente expérimentation conduite dans la région Auvergne-Rhône-Alpes courant 2017 pour améliorer la dématérialisation n'a d'ailleurs pas été particulièrement concluante (cf. encadré 20). Une expérimentation similaire a été lancée en région Bretagne ;
 - l'ACOSS a indiqué conduire d'autres initiatives en parallèle : un dispositif de déclaration dématérialisée reposant sur le salarié est en train d'être testé et des partenariats sont envisagés avec des réseaux territoriaux pour accompagner les particuliers employeurs réfractaires ou en fracture numérique ;
- ◆ **la population qui utilise le CESU est plus âgée** que celle ayant recours à l'offre dématérialisée PAJEMPLOI : les utilisateurs du CESU ont 65 ans en moyenne (44 % ont même plus de 70 ans) et résident dans des zones moins urbaines¹²⁶.

Encadré 20 : Premiers enseignements issus de l'expérimentation en région Auvergne-Rhône Alpes pour la dématérialisation du CESU (printemps-été 2017)

L'expérimentation réalisée par le CN-CESU, initiée en mai 2017, a été conduite auprès des 55 000 particuliers employeurs de la région Auvergne-Rhône-Alpes ne disposant pas de compte en ligne. Elle a consisté en :

- l'envoi un courrier de présentation des avantages de la déclaration en ligne auprès des employeurs qui déclarent à partir d'un volet social papier ;
- la mise en ligne ou l'envoi de supports pédagogiques (dépliant papier, animation en ligne, tutoriel).

En outre, près de 50 entretiens téléphoniques ont été réalisés pour collecter des données qualitatives. L'échantillonnage a été réalisé à partir de la liste des destinataires des courriers, avec une catégorisation par tranches d'âge. Les premières remontées de fin juin 2017 mettent en évidence **un bilan comptable faible** avec seulement 1 053 créations de comptes soit 1,9 % des employeurs concernés par l'expérimentation, entre le 22 mai et 27 juin.

Plusieurs enseignements se dégagent déjà de cette expérimentation :

- sur la forme, le support papier a suscité plus d'intérêt que le courrier électronique ;
- sur le fond, l'expérimentation a permis de mettre en évidence la **diversité de profils des employeurs ne recourant pas au compte en ligne** (absence d'accès à internet, isolement, incapacité physique, méconnaissance de l'informatique, vision négative de la dématérialisation, habitude de recourir au papier, etc.). On note notamment que plus de la moitié des particuliers employeurs (56 %) qui ont adressé un courrier de réponse au CN-CESU ne dispose pas d'un abonnement internet et d'un ordinateur.

Source : Mission d'après note CESU du 28 juin 2017 relative à la présentation de l'expérimentation.

¹²⁶ Dossier de presse CESU, 2016.

Annexe III

Pour l'instant, aucune solution n'a été retenue officiellement pour prélever à la source l'impôt sur le revenu des salariés employés par les particuliers ayant recours au CESU papier. Or **pour le PAS, la solution optimale serait celui d'une dématérialisation du dispositif du CESU, à l'image du PAJEMPLOI, et d'une intégration, à terme, dans une plateforme de type « tout en 1 »** (cf. encadré 21). Une telle dématérialisation complète n'apparaît toutefois ni réaliste, ni souhaitable à court terme.

Une solution *ad hoc* doit donc être envisagée pour cette population afin que l'ensemble des particuliers employeurs puissent collecter le PAS de leurs salariés :

- ◆ **l'application d'un taux spécifique** aux salariés dont les employeurs ont recours au CESU papier impliquerait non seulement d'appliquer un taux fixe à une population largement non imposable mais risquerait également de se heurter au principe d'égalité devant l'impôt ;
- ◆ le CN-CESU envisage à la date de la mission **de maintenir le système actuel et de mettre en place un processus exceptionnel par courrier pour les seules personnes imposables**. Concrètement, le particulier employeur déclarerait les heures travaillées au CN-CESU comme il fait déjà, puis le CN-CESU calculerait l'impôt à prélever et par retour de courrier, si le salarié s'avère être imposable, enverrait au particulier employeur le « super net » à verser. Il faut vraisemblablement envisager deux cas de figures ici :
 - le particulier a attendu le retour par courrier du super-net pour payer son salarié et n'effectue le paiement qu'à ce moment-là, ce qui implique un délai de paiement relativement long (une dizaine de jours), qui peut s'avérer compliqué en cas de recours au CESU pour une prestation ponctuelle ;
 - le particulier a déjà payé son salarié du salaire net sur lequel ils se sont accordés, auquel cas :
 - soit l'employeur fait une modification de sa déclaration CESU *a posteriori* – ce qui représente un processus manuel, lourd à traiter pour le CN-CESU ;
 - soit l'employeur considère, pour éviter des complications, qu'il prend le paiement de l'impôt à sa charge, ce qui peut avoir des effets inflationnistes sur les prix du service à domicile, voire dissuasifs pour les particuliers employeurs d'avoir recours à l'offre légale.

À terme, ce sujet doit être traité par la dématérialisation progressive du CESU, qui s'articulera d'autant plus facilement avec le fonctionnement d'une plateforme « tout en un ».

Pour ce faire, la mission recommande *a minima*, de fixer dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) avec l'ACOSS des **objectifs clairs et chiffrés de dématérialisation** - notamment pour le CESU préfinancé. Si une dématérialisation complète du dispositif n'est ni réaliste, ni souhaitable à court terme, au regard des populations les plus fragiles et âgées qui utilisent le dispositif simplifié, il n'en demeure pas moins qu'**il existe une marge de manœuvre au CN-CESU pour limiter le recours aux volets sociaux papier**.

En parallèle des expérimentations conduites par le centre, plusieurs options concrètes doivent permettre d'améliorer le taux de dématérialisation du dispositif :

- ◆ envisager l'impossibilité pour certains publics, sous réserve d'en avoir étudié la faisabilité juridique, d'utiliser le CESU papier, par exemple les nouveaux utilisateurs ou les utilisateurs de moins de 40 ans ;
- ◆ empêcher le fonctionnement mixte (papier/internet) au seul profit d'internet.

Annexe III

Tableau 20 : Analyse comparée des avantages et inconvénients des différentes solutions envisageables pour le cas des particuliers employeurs qui utilisent le CESU papier avant mise en place d'une plateforme « tout en 1 »

Solutions	Avantages	Inconvénients
Dématérialisation complète du dispositif d'ici au 1 ^{er} janvier 2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité de gestion pour le CN-CESU ▪ Transparence du PAS pour les particuliers employeurs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opportunité contestable pour certaines populations (fracture numérique) ▪ Calendrier peu réaliste
Application d'un taux spécifique aux salariés dont l'employeur recourt au CESU papier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité pour l'employeur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si ce taux n'est pas nul, risque d'appliquer un taux fixe à une population non imposable ▪ Si ce taux est nul, privation de ces salariés des bénéfices du PAS ▪ Faisabilité juridique en question (égalité de traitement devant l'impôt)
Mise en place d'un processus <i>ad hoc</i> par courrier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation d'un média déjà connu par les employeurs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Charge pour les employeurs et le CN-CESU ▪ Risques pour la relation employeur-salarié : délais de paiement rallongés, effet inflationniste sur les salaires, voire effet dissuasif sur la déclaration
Transmission de son taux d'imposition par le salarié à son employeur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité relative pour l'employeur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brèche dans le principe selon lequel salarié et employeur n'échangent jamais directement sur le taux personnalisé

Source : Mission.

Proposition : Encourager la dématérialisation progressive du dispositif de chèque emploi service universel (CESU).

4.3. Pour améliorer l'acceptabilité de la réforme et maintenir les incitations en faveur de l'emploi à domicile, il convient d'intégrer le PAS dans l'agenda de modernisation des centres PAJEMPLOI et CESU

4.3.1. Alors que le centre national du CESU cherche à articuler ses différents projets informatiques, celui du PAJEMPLOI adopte une approche intégrée qui doit permettre de rendre transparente la réforme du PAS pour les particuliers employeurs

Les entités qui gèrent ces deux dispositifs poursuivent des projets structurants pour leur développement, dont la conduite peut générer des risques comme des opportunités pour le PAS.

En particulier, pour le CN-CESU :

- ◆ **le projet de PAS a ainsi entraîné dès 2017 un report de la refonte du site Internet du CESU** (les ressources internes allouées à cette refonte ont été reportées sur le PAS) du mois de juin au quatrième trimestre de l'année 2017. Cette refonte du site est indispensable au CESU pour moderniser son offre, la rendre plus attractive et s'adapter aux pratiques actuelles et aux supports multiples (smartphone, tablette, etc.) avec l'objectif de permettre des déclarations plus rapides et de valoriser le contenu éditorial du

Annexe III

site. La mission s'est vue indiquer que **le report d'un an de la mise en œuvre du PAS ne permet pas au CN-CESU d'intégrer les spécificités du PAS dans son nouveau site** et il lui faudra prévoir des développements supplémentaires en 2018 à cette fin ;

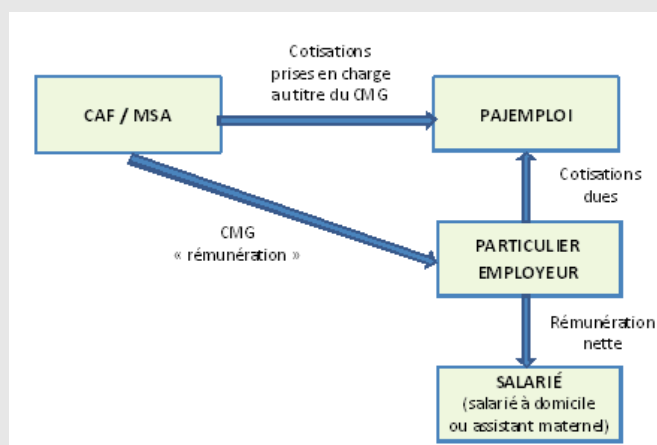
- ◆ plus largement, **le PAS n'a pas été intégré dans un calendrier cohérent de réformes ni fait l'objet d'une budgétisation spécifique et s'est donc fait, à moyens constants, au détriment des autres projets conduits par le centre** - la réforme des cotisations sociales pour les CESU préfinancés (dont l'application doit avoir lieu le 1^{er} janvier 2018 mais pour laquelle aucun développement n'a été réalisé) mais également la hausse de la CSG, la simplification du bulletin de salaire, etc.

Concernant PAJEMPLOI, le report du PAS renforce la concentration de plusieurs projets dans le temps mais offre **l'opportunité de penser une offre globale à destination des particuliers employeurs** qui y recourent. Ainsi, le centre national (CN-PAJEMPLOI) défend une approche intégrée des projets de PAS, de complément de libre choix du mode de garde (CMG) et de plateforme « tout en 1 » (cf. encadré 21). Selon les informations communiquées à la mission, leurs échéances ayant été fusionnées à la rentrée 2018, c'est-à-dire au mois de septembre (contre le 1^{er} juin 2018 pour le CMG et 1^{er} janvier 2019 pour la plateforme dans le calendrier initial), le centre peut promouvoir une **démarche d'interlocuteur unique visant à améliorer le service à l'utilisateur**. L'enjeu, dans ce contexte, est de ne pas complexifier ces projets avec le PAS et même de tirer profit de la réforme pour bâtir une **offre cohérente où la complexité serait entièrement absorbée par le centre PAJEMPLOI**. La principale difficulté identifiée par le CN-PAJEMPLOI est la validation de l'architecture technique avec le passage d'une logique de *batch* (c'est-à-dire de traitement par lots) à une logique de traitement de l'information en temps réel. La mise en place préalable de cette réforme pourra être évaluée avant l'entrée en vigueur du PAS.

Encadré 21 : Présentation de la « plateforme tout en 1 »

Élément de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), le complément de libre choix du mode de garde (CMG) est versé aux familles faisant garder leur enfant de moins de six ans par un assistant maternel agréé ou un salarié à domicile (art. L. 531-5 du code de la sécurité sociale), une association ou une entreprise habilitée ou une micro-crèche (art. L. 531-6). Compte tenu du rôle respectif des caisses d'allocations familiales (CAF) et de la mutualité sociale agricole (MSA), **le circuit de paiement du CMG est relativement complexe**. Il nécessite **plusieurs flux financiers** : de l'employeur vers le salarié (rémunération), de l'employeur vers PAJEMPLOI (cotisations et contribution sociales), des caisses vers l'employeur (CMG rémunération) et des caisses vers PAJEMPLOI (CMG cotisations).

Graphique 5 : Circuit actuel de paiement du CMG



Lorsque le montant du CMG « cotisations » ne couvre pas la totalité des cotisations et contributions dues, l'employeur se voit prélever le solde par PAJEMPLOI tout en percevant par ailleurs de la part de la CAF ou de la MSA un montant correspondant au CMG « rémunération ». Ce circuit rend difficilement lisible pour l'employeur l'aide dont il bénéficie réellement et, en multipliant les flux, il augmente les

risques d'erreur. Il entraîne par ailleurs un décalage temporel.

La **simplification du dispositif**, prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 crée la possibilité à compter du 1^{er} janvier 2018, pour les particuliers employeurs adhérant à un dispositif simplifié (CESU déclaratif ou PAJEMPLOI), **de procéder non seulement à la déclaration mais également à la rémunération de leurs salariés par le biais de l'organisme de recouvrement**. Concrètement, dans les cas où cette option serait choisie, l'organisme de recouvrement, après déclaration de l'employeur, prélèverait sur son compte la somme correspondant à la rémunération et aux cotisations dues et verserait au salarié son salaire net dans un délai fixé par décret.

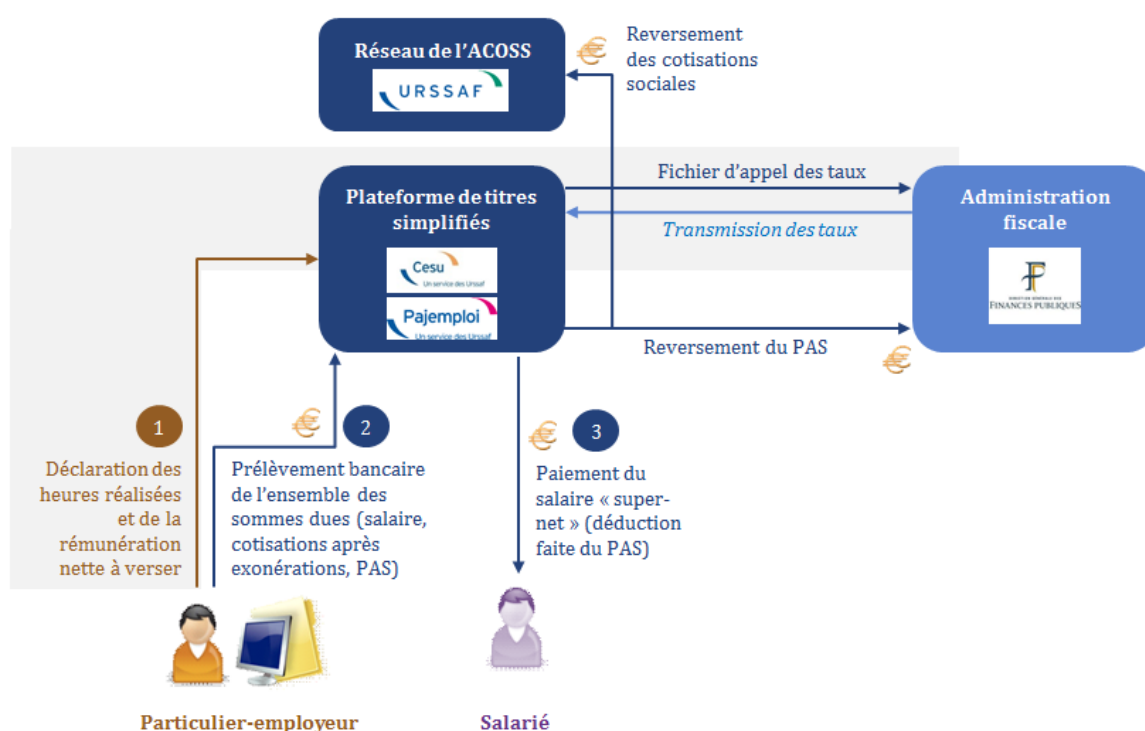
Source : Mission sur la base du rapport d'information parlementaire remis dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017.

À terme, la **gestion de l'ensemble des obligations administratives, dont le PAS, qui incombent aux particuliers employeurs par les centres CESU et PAJEMPLOI via la mise en œuvre d'un dispositif « tout en 1 » doit être mise en œuvre**. Dans ce scénario, sur le modèle de la plateforme « tout en 1 » présentée ci-dessus, les centres CESU et PAJEMPLOI s'acquitteraient :

- ◆ d'une part, du paiement du salaire « super-net » de l'employé à domicile - dont ils retiendraient l'impôt sur le revenu, en appliquant le taux d'imposition transmis par l'administration fiscale ;
- ◆ d'autre part, du reversement de l'impôt sur le revenu collecté à la DGFIP.

Les taux de retenue à la source de l'IR, comme le prélèvement des cotisations sociales, resteraient gérés uniquement par les centres et non par les employeurs (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Implication schématique du traitement du PAS par les particuliers-employeurs par l'intermédiaire des plateformes de titres simplifiés grâce à la solution « tout en un »



Source : Mission sur la base du document DSS sur les déclinaisons possibles du PAS pour les particuliers-employeurs (avril 2016).

Cette plateforme simplifiée, dont la mise en œuvre devait intervenir le 1^{er} janvier 2018, est en cours de déploiement par le centre PAJEMPLOI pour respecter l'échéance prévue. L'ACOSS entend s'appuyer sur les développements réalisés par PAJEMPLOI, qui dispose aujourd'hui d'une plateforme exclusivement dématérialisée, pour « embarquer » le centre CESU dans le projet avec l'objectif d'être prêt au 1^{er} janvier 2019, pour la mise en œuvre du PAS. **Outre l'avancée que représente cette plateforme en termes d'internalisation de la complexité administrative par les centres de titres simplifiés, elle permettrait de traiter le cas des CESU papier pour lesquels la solution envisagée à ce stade présente de trop nombreux inconvénients** (cf. partie 4.2.3.2 ci-dessus). En effet, les déclarations papier adressées par le particulier-employeur pourraient être saisies par le centre CESU et intégrées au système « tout en un ».

Afin d'être opérationnel pour la mise en œuvre du PAS, le centre CESU doit mener à bien un certain nombre de chantiers qui prendront vraisemblablement du temps :

- ◆ sur les plans techniques et juridiques, le centre doit :
 - gérer la sortie du dispositif des particuliers employeurs pour lesquels des incapacités de paiement seraient constatés¹²⁷, l'enjeu étant d'être assez souple pour ne pas désinciter les particuliers à recourir au dispositif, d'une part, et d'être ferme en cas de manquements répétés afin que le centre n'ait pas à avancer le salaire versé à l'employé, d'autre part ;
 - trouver une solution fluide pour que le particulier employeur puisse valider le prélèvement sans trop rallonger le processus de paiement du salarié ;
- ◆ d'un point de vue fonctionnel, en prévision du passage au « tout en 1 », le CN-CESU doit également prévoir de :
 - recueillir les identifiants bancaires de l'ensemble des salariés de particuliers employeurs afin de leur adresser leur rémunération pour le compte de ce dernier ;
 - clore la déclaration nominative sociale pour laquelle aucune solution n'existe à ce jour pour prélever le PAS ;
 - **développer une solution *ad hoc* pour le CESU préfinancé.** À ce stade, une plateforme interconnectée sur laquelle l'émetteur de titres verrait calculer en temps réel le PAS à calculer pour un salarié donné est à l'étude. Cela présuppose une dématérialisation complète de ce dispositif. Or, en 2016, le taux de dématérialisation des plus de 400 000 déclarations concernant près de 45 000 salariés était de 44,47 % ;

De toute évidence, **l'absence d'obligation de souscrire à ce dispositif rend son déploiement incertain.** Il apparaît par conséquent nécessaire d'accompagner son développement d'une incitation et d'une promotion forte de la part des centres notamment pour assurer la collecte du PAS pour le compte des particuliers employeurs recourant au CESU papier.

Proposition : Intégrer le PAS dans les projets de modernisation informatique du centre national du CESU, en vue d'un prélèvement de l'IR des salariés de particuliers-employeurs via une « plateforme tout en 1 » (à l'image de ce qui est prévu pour PAJEMPLOI). En tout état de cause, assurer sa capacité à mettre en place les développements informatiques nécessaires au PAS pour le 1^{er} janvier 2019 et fixer des objectifs d'utilisation de la plateforme « tout en 1 » lorsqu'elle sera opérationnelle.

¹²⁷ Dans le cadre du « tout en 1 », le particulier employeur se verrait prélever directement sur son compte le salaire (charges et PAS compris) net des aides dont ils bénéficient (en l'occurrence, pour PAJEMPLOI, la PAJE) de son salarié.

4.3.2. Rendre contemporains les crédits et réductions d'impôts à destination des particuliers employeurs offrirait une incitation forte à la modernisation de ce secteur et à l'intégration dans un dispositif dématérialisé « tout en 1 »

Le secteur des services à la personne (SAP) représente 19 Mds€ par an, dont 60 % est financé par des mesures fiscales (5,5 Mds€), des exonérations sociales (2 Mds€) ou des aides directes (5 Mds€)¹²⁸ :

- ◆ le soutien public à destination des SAP s'est fait au prix d'un **cadre fiscal-social complexe** : il existe 28 dispositifs de soutien, qui évoluent fréquemment, se cumulent et s'articulent difficilement. Les aides fiscales et sociales, par exemple, ne sont pas octroyées sur la même base (heure, mois, année), selon la même temporalité (avec le versement du crédit d'impôt en N+1) ni par les mêmes organismes ;
- ◆ malgré des restes à charge faibles¹²⁹, des distorsions existent dans les modes de recours qui **laissent subsister une part importante de travail non déclaré**.

Si elle limite les risques d'éviction de l'emploi à domicile, **le versement d'un acompte anticipé** en février d'un tiers du crédit d'impôt dû pour l'année N (sur la base des informations détenues par l'administration fiscale pour l'année N-1) **ne bénéficiera pas aux personnes entrants dans les dispositifs** ni à celles ayant recours de manières ponctuelles et fluctuantes selon les années.

Dès lors, la mise en œuvre du PAS et les évolutions apportées en LFSS pour 2017 (cf. partie 4.3.1 *supra*) offrent l'opportunité de repenser les dispositifs de soutien au secteur des services à domicile et de **mieux solvabiliser la demande**, notamment en améliorant la contemporanéité des aides à destination des particuliers employeurs (cf. annexe I). Du point de vue des utilisateurs de plateforme de titres simplifiés, cette réforme permettrait :

- ◆ d'améliorer l'acceptabilité du passage au PAS pour les particuliers employeurs utilisateurs du CESU et d'inciter le particulier employeur à déclarer rapidement les heures travaillées pour bénéficier rapidement du crédit d'impôt, comme c'est le cas actuellement avec l'attribution de la PAJE ;
- ◆ d'accompagner les principaux chantiers de modernisation du CESU et de PAJEMPLOI.

Toutefois, le coût budgétaire et les enjeux techniques comme économiques d'une telle décision conduisent à recommander une étude approfondie de sa faisabilité (cf. annexe I).

¹²⁸ Source : Direction de la Sécurité sociale.

¹²⁹ Entre 2000 et 2015, le reste à charge des ménages pour l'aide à domicile a diminué de 26 points, passant de 82 % à 56 %.

4.4. Le PAS des près de 95 000 employés dont les entreprises ont recours au TESE sera assuré par l'URSSAF tandis que celui des 520 000 employés dont les exploitations agricoles ont recours au TESA sera assuré par la MSA

4.4.1. L'URSSAF et la MSA ont prévu d'assurer, pour le compte des employeurs qui ont recours au TESE, au TESA et au CEA, les formalités liées à la DSN et donc au PAS

À la date de la mission, **près de 150 000 entreprises et associations** recourent à des titres simplifiés pour la déclaration de leurs **plus de 650 000 salariés** (cf. encadré 22). La réforme du PAS intervient dans un contexte où le nombre d'entreprises adhérant à ces titres simplifiés a significativement augmenté depuis le déploiement de la DSN (cf. partie 4.4.2 *infra*). Ces employeurs sont soumis à une **obligation déclarative auprès de l'URSSAF qui est remplie par voie dématérialisée à hauteur de 99 %**¹³⁰.

Encadré 22 : Présentation des dispositifs TESE, CEA et TESA

Les entreprises ou associations de moins de vingt salariés et certains employeurs agricoles peuvent demander à bénéficier d'un dispositif simplifié de déclaration (article L.133-5-6 du code de la Sécurité sociale) :

- le titre emploi service entreprise (TESE) est un dispositif facultatif qui s'adresse aux entreprises de France métropolitaine relevant du régime général. Il a vocation à simplifier les formalités sociales liées à l'emploi de salariés et à faire gagner du temps aux employeurs dans la gestion administrative de leur personnel. Simple d'utilisation, il permet aux entreprises de moins de 20 salariés de gérer l'ensemble de leurs salariés, quel que soit leur contrat de travail (CDI, CDD, contrat d'apprentissage...), et donc de limiter le nombre de démarches administratives à réaliser par l'employeur ;
- le chèque emploi associatif (CEA) est une offre de service du réseau Urssaf pour favoriser l'emploi en milieu associatif. Il permet aux associations et aux fondations employant (ou souhaitant employer) moins de 20 salariés de remplir toutes les formalités liées à l'embauche et à la gestion de leurs salariés ;

Dans le même temps, les employeurs agricoles comptant moins de vingt salariés peuvent recourir à un dispositif simplifié adapté : le TESA. Ce dernier ne peut être utilisé qu'en France métropolitaine par un employeur agricole pour embaucher un salarié agricole en CDD ne dépassant pas 3 mois. La rémunération brute mensuelle versée au salarié ne doit pas être supérieure à 9 807 € (correspondant à 3 fois le montant du plafond de la Sécurité sociale). Ce titre peut être utilisé par les entreprises de 20 salariés maximum en CDI ou employant des salariés occasionnels dans la limite de 119 jours par an (quel que soit l'effectif*).

Dans le détail (cf. tableau ci-dessous), au premier trimestre de l'année 2017 :

- plus de 34 000 associations employant près de 80 000 salariés avaient recours au CEA ;
- 50 000 entreprises employant plus de 90 000 salariés avaient recours au TESE (en une année seulement, entre le premier trimestre de l'année 2016 et celui de l'année 2017, le nombre d'employeurs utilisant le TESE a augmenté de 11 % (et le nombre de salariés ainsi couverts de 17 %) ;
- plus de 60 000 exploitations agricoles employant près de 520 000 salariés avaient recours au TESA.

Tableau 21 : Nombre d'employeurs et de salariés concernés par des dispositifs TESE et CEA (2014-2017)

Dispositif	Employeurs				Salariés			
	T1 2014	T1 2015	T1 2016	T1 2017	T1 2014	T1 2015	T1 2016	T1 2017
CEA	33 400	35 036	34 580	37 261	71 700	76 043	78 125	85 569

¹³⁰ Taux de dématérialisation des volets sociaux en 2016 : 98,8 % pour le TESE et 99,7 % pour le CEA (source : site Acoess). Le taux de dématérialisation du TESA est de 98 % en 2017.

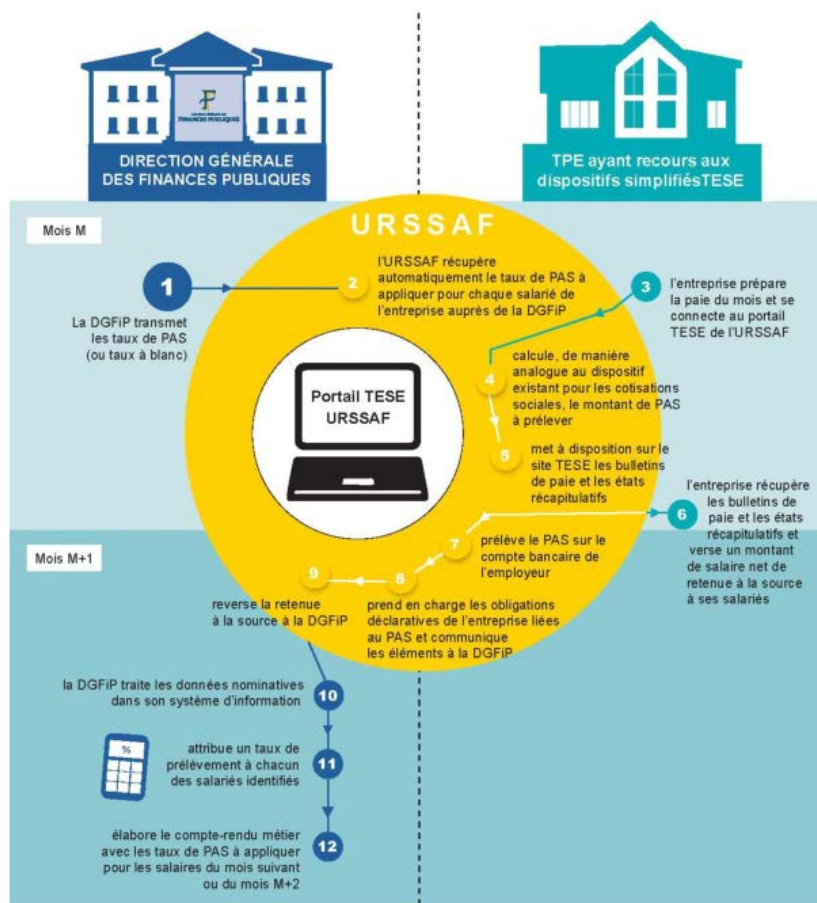
Annexe III

TESE	50 800	53 158	50 071	55 791	90 000	95 040	93 579	109 681
------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	---------

*Source : Mission d'après données ACOSS. * Dans le cas où l'effectif dépasse 20 salariés, le TESA peut être utilisé uniquement pour les salariés occasionnels dans le cadre d'un emploi saisonnier, d'un accroissement temporaire d'activité, du remplacement d'un salarié, du chef d'exploitation ou d'entreprise, d'un aide familial, d'un associé d'exploitation.*

Dans le cadre de ces dispositifs, **c'est l'URSSAF et la MSA (pour le TESA) qui intégreront les contraintes liées au PAS** (cf. graphique 7). Il est ainsi prévu que le taux de prélèvement soit transmis à ces organismes par l'administration fiscale. L'URSSAF et la MSA seront alors chargées de calculer le prélèvement à la source et de le prélever sur le compte bancaire de l'employeur au même titre que les cotisations sociales puis de le reverser à l'administration fiscale.

Graphique 7 : Implication introduite par le PAS pour les utilisateurs du TESE et du CEA



Source : DGFIP.

Au global, **la réforme du PAS sera transparente pour l'employeur**, qui sera prélevé de l'ensemble des sommes dues, sociales comme fiscales, par l'URSSAF qui se chargera du reversement aux différentes entités bénéficiaires.

4.4.2. La réforme du PAS intervient dans un contexte où un nombre croissant de petites entreprises se tournent vers le TESE pour alléger leurs démarches administratives

4.4.2.1. Le nombre d'entreprises adhérent au TESE a nettement augmenté depuis la fin de l'année 2016 avec la perspective de généralisation de la DSN

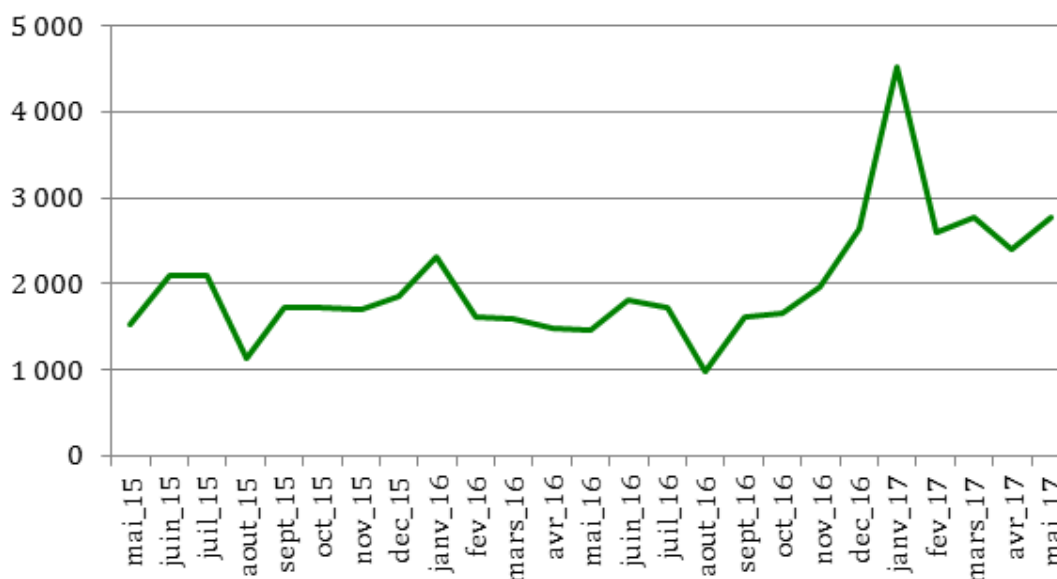
À la date de la mission, de très petites entreprises, parfois dites « orphelines », ne sont pas encore en DSN. Or, dans la perspective du PAS, la dématérialisation des déclarations sociales de ces entreprises est un prérequis.

L'obligation de passer à la DSN a généré une vague d'adhésion au TESE, qui intègre dans son offre la DSN. En effet, l'ordonnance du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs prévoit que l'URSSAF est chargée, pour le compte des employeurs ayant recours au TESE et au CEA, d'établir les formalités et déclarations auxquelles la DSN se substitue¹³¹.

Au cours de la période récente (cf. graphique 8), le nombre moyen d'adhésions entre décembre 2016 et mai 2017 s'élève à 2 950, contre 1 720 sur la période allant de décembre 2015 à mai 2016 (+ 72 %). L'augmentation du nombre d'adhésion entre les cinq premiers mois de l'année 2017 par rapport aux cinq premiers mois de l'année précédente est comprise entre 60,4 (février) et 95,5 % (janvier).

Au total, en une année seulement, entre le premier trimestre de l'année 2016 et celui de l'année 2017, le nombre d'employeurs utilisant le TESE a augmenté de 11 % (et le nombre de salariés ainsi couverts de 17 %).

Graphique 8 : Nombre d'adhésions enregistrées par les centres TESE depuis mai 2015



Source : Mission d'après des données transmises par l'ACOSS.

¹³¹ L'article L. 133-5-9 de l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs met notamment en œuvre la proposition n° 47 du conseil de la simplification en augmentant de 10 à 20 salariés le seuil maximal d'effectifs permettant aux entreprises de recourir au TESE. Il apporte également des améliorations ponctuelles au dispositif de la DSN.

Il convient de souligner que le passage à la DSN représente pour les centres chargés de gérer le dispositif du TESE :

- ◆ un **enjeu de calendrier** puisque la généralisation de la DSN doit se faire au cours de l'année 2017 (le centre TESE de Paris, rencontré par la mission, a indiqué cibler un passage complet des entreprises qui recourent à ce dispositif simplifié à compter d'octobre 2017 sur les éléments de paie de septembre) ;
- ◆ un **enjeu de fiabilisation des données** nécessaires à la transmission aux organismes complémentaires, car le processus de collecte des données représente un travail long nécessitant de contacter individuellement l'ensemble des adhérents au TESE¹³² (le centre TESE de Paris entend avoir fiabilisé 80 % des données des entreprises adhérentes d'ici au premier trimestre 2018, de sorte à pouvoir organiser les flux de données aux organismes complémentaires en 2019).

L'intégration du PAS dans l'offre du dispositif TESE ne semble poser aucune difficulté particulière, a fortiori avec l'année de report qui permet de désynchroniser la transition liées à la DSN et celle liée au PAS.

4.4.2.2. La mission recommande de promouvoir le TESE auprès des entreprises dites « orphelines » (non équipées de la DSN) afin qu'elles soient en capacité de collecter le PAS pour leurs salariés

Selon le GIP-MDS et le centre TESE, **entre 75 et 150 000 entreprises « orphelines » demeurent en dehors du système de la DSN**. Le centre TESE de Paris estime ainsi à 20 % la part des entreprises déclarant de manière trimestrielle qui ne seraient pas encore passées en DSN. Parmi ces entreprises, certaines n'ont toutefois pas vocation à avoir des salariés (entreprises toujours enregistrées mais sans activité notamment).

Cette situation apparaît particulièrement problématique en vue du déploiement du prélèvement à la source dans la mesure où **la DSN est le vecteur qui permet à l'employeur de recevoir le taux d'imposition de ses salariés et de déclarer les montants prélevés**. Un employeur qui ne collecterait ou ne reverserait pas le PAS de ses employés se mettrait en difficulté vis-à-vis de l'administration fiscale.

Afin que l'ensemble des entreprises entrent effectivement dans le système DSN, en s'en dotant ou en recourant à un tiers-déclarant, plusieurs options sont envisageables :

- ◆ **contrôler et sanctionner les entreprises qui ne sont pas dotées de la DSN malgré l'obligation en ce sens** (sachant qu'à ce jour, si le dispositif de sanction¹³³ est prévu, il n'est pas toujours appliqué compte tenu de la période de mise en place du dispositif) ;
- ◆ **développer la promotion en faveur du TESE** en la ciblant sur ces entreprises « orphelines ».

Concernant ce dernier point, et malgré les débats soulevés en matière de concurrence sur le secteur (cf. encadré 23), il convient de rappeler que :

- ◆ **le niveau d'utilisation du TESE est ainsi resté limité depuis sa création** : au premier trimestre 2017, seules 56 000 entreprises y recouraient (pour 110 000 salariés) ;

¹³² Les fiches de paramétrage des organismes complémentaires (FPOC) reposent sur des données différentes et exigent une information sur la répartition entre les parts employeurs et salariés des cotisations, dont le centre TESE ne disposait pas à ce jour.

¹³³ Le III de l'article R133-14 du CSS (issu du décret n° 2016-1567 du 21 novembre 2016 relatif à la généralisation de la DSN) précise les pénalités applicables en cas de défaut de transmission de la DSN ou d'omission de salariés, à savoir « une pénalité de 1,5 % du plafond mensuel de la Sécurité sociale mentionné à l'article L. 133-5-4 par salarié ou assimilé » (soit environ 50 €/salarié), avec un plafonnement à « 150 % du plafond mensuel de Sécurité sociale en vigueur par entreprise » (soit 4 900 €) si le retard n'excède pas 5 jours.

Annexe III

- ◆ il apparaît clairement que, depuis sa création, **les utilisateurs du TESE ne bénéficient pas de traitement particulier de la part des URSSAF**¹³⁴ ;
- ◆ **le rehaussement en 2015 du seuil d'accès au TESE de 10 à 20 salariés n'a pas posé de difficulté juridique**, ni entraîné d'adhésion accrue au dispositif ;
- ◆ **l'objectif du TESE serait bel et bien de faciliter le passage en DSN des entreprises « hors marché »** et non de capter la clientèle des tiers-déclarants existants¹³⁵.

Encadré 23 : Enjeux de concurrence liés au TESE

Le TESE desserre la contrainte, pour les entreprises de petite taille, de recourir aux services de tiers-déclarants – autrement dit aux prestations des experts-comptables d'une part (marché de la gestion de la paie et des prestations associées) ou à celles des éditeurs de logiciels d'autre part (marché des logiciels de paie).

En juillet 2004, à la demande de l'institut français des experts-comptables (IFEC) et de la fédération des experts-comptables de France (FECF), le **Conseil de la concurrence a rendu un avis sur les titres et services emploi-entreprise (TEE et SEE)**, ancêtres du TESE. Dans cet avis, il souligne que plusieurs comportements des URSSAF seraient susceptibles d'avoir des effets anticoncurrentiels sur le marché du traitement de la paie, dont il considérait qu'« *on peut globalement estimer que le marché du traitement de la paie remplit les conditions d'une concurrence effective. Il est atomistique, le nombre de demandeurs dépasse le million, celui des offreurs plusieurs milliers. Les prix sont d'une grande transparence pour les demandeurs puisqu'ils peuvent être connus par simple appel téléphonique aux fournisseurs ou par interrogation de leurs sites Internet. Les différentes solutions : logiciel et traitement à façon sont substituables. [...] L'établissement de la paie ne met en œuvre aucune prérogative de puissance publique. C'est un service à caractère marchand [...]. Pour cette fonction, le [SEE] et les prestations des intervenants privés présentent de grandes similitudes.* »

Parmi les éléments susceptibles d'être problématiques, le conseil citait :

- la **gratuité du service** si elle constituait un abus de position dominante, si elle était utilisée pour pratiquer des prix prédateurs ou si elle entraînait une perturbation durable du marché (le SEE a été mis en place sans apport de moyens nouveaux et dans le cadre d'une offre gratuite par l'ACOSS : pour le conseil de la concurrence, « *cette gratuité et ce transfert de moyens disponibles peuvent s'analyser comme une subvention de l'activité sous monopole ou exercée dans le cadre de la mission de service public au profit de l'activité de marché. Toutefois cette subvention ne constituerait un abus de position dominante que si elle était utilisée pour pratiquer des prix prédateurs ou si elle entraînait une perturbation durable du marché.* » Il a estimé que la gratuité du SEE excluait « *toute possibilité pour les opérateurs publics de récupérer à terme les pertes générées par [sa] mise en œuvre* ») ;
- **l'utilisation des moyens dont les URSSAF « disposent dans le cadre de leur mission de service public* pour mettre en œuvre des pratiques discriminatoires tendant à favoriser le [SEE] »** (par exemple, l'utilisation du fichier de cotisants pour leur proposer le dispositif) ;
- **le manque de clarté dans les explications et promotions** que les organismes publics diffusent (par exemple, en laissant croire que le TESS serait susceptible de favoriser les relations de l'entreprise avec les organismes sociaux) ;
- **la confusion des comptes** des activités en monopole ou liées aux missions de service publics, et de celles ouvertes à la concurrence.

Sur la base de cet avis, **l'ACOSS n'effectue aucune promotion directe ou active du dispositif du TESE**. Ainsi, la convention d'objectifs et de gestion (COG) de l'ACOSS avec l'État pour les années 2014

¹³⁴ D'ailleurs, le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables n'a pas manqué de rappeler en 2015, lorsque le gouvernement a rehaussé le seuil d'accès au TESE de 10 à 20 salariés, que le TESE ne dispense pas l'employeur de la responsabilité du contrat de travail ni du calcul des éléments de salaire (ce que confirme la jurisprudence).

¹³⁵ Dans son avis de juillet 2004, le conseil de la concurrence considérait que « *pour les emplois révélés grâce aux dispositifs du [SEE], celui-ci ne saurait être regardé comme concurrent des prestataires privés. Il n'en serait autrement que si le [SEE] accaparait une partie des gestions de paie assurées antérieurement à son instauration* ». De fait, le conseil distingue, d'une part, « *la simplification des procédures déclaratives* », mission de service public qui « *n'entre pas dans le champ du droit de la concurrence* » et, d'autre part, « *le calcul des rémunérations, la délivrance d'un bulletin de salaire, le suivi des congés payés* » qui sont des services marchands pour lesquels « *un marché existe et fonctionne de manière concurrentielle* ».

Annexe III

à 2017 mentionne ainsi que la promotion autour du TESE se limite à des « *partenariats externes* » - concrètement, il s'agit d'une communication auprès des chambres consulaires ou lors de salons à destination de microentreprises.

Source : Mission d'après avis n° 04-A-13 du conseil de la concurrence 12 juillet 2004, relatif à la mise en place du Service Emploi-Entreprise et COG Etat-ACOSS pour 2014-2017. Les activités de recouvrement, de contrôle et de contentieux des cotisations sociales des URSSAF revêtent le caractère de missions de service public (décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1990).*

Dès lors, **la mission propose de promouvoir le TESE auprès des entreprises hors DSN éligibles qui n'auraient pas fait le choix de recourir à un expert-comptable, pour s'acquitter de leurs obligations déclaratives.** Ce principe pourrait être énoncé dans la prochaine COG ACOSS afin de capitaliser sur le déploiement de la DSN¹³⁶.

Pour respecter le cadre tracé par le Conseil de la concurrence en 2004, la promotion de ce dispositif devrait toutefois être strictement ciblée :

- ◆ sur la réalisation par le centre TESE, pour le compte de l'entreprise, de ses obligations déclaratives sociales et fiscales, qui sont des **missions de service public n'entrant pas dans le champ du droit de la concurrence** ;
- ◆ sur les entreprises orphelines éligibles. Cibler la promotion sur ces entreprises permettrait d'accroître la complémentarité entre le centre TESE et le travail réalisé par les experts-comptables dans la mesure :
 - où le dispositif du TESE se concentre sur une catégorie d'entreprises, celles de moins de 5 salariés¹³⁷, qui n'est pas la cible première des experts-comptables ;
 - la dématérialisation des déclarations, du fait de la DSN, change le rapport des experts-comptables à la paie, leur valeur ajoutée portant désormais essentiellement sur leur activité de conseil ;
 - l'enjeu du TESE est avant tout d'assurer une mission de service public en offrant une solution aux entreprises qui n'ont pas forcément les moyens de faire appel à un expert-comptable.

Concrètement, **la promotion du TESE nécessiterait d'identifier les entreprises hors DSN**, et pour ce faire, l'ACOSS devrait se rapprocher du GIP, **mais également de s'assurer que le centre TESE est en capacité de gérer la hausse des adhésions** qui en découlerait :

- ◆ dans l'hypothèse où 30 000 entreprises entreraient dans le dispositif avant le 1^{er} janvier 2019, cela entraînerait une hausse d'environ 50 % du nombre d'entreprises dans le dispositif et un flux d'adhésion supérieur à 2 100 entreprises par mois, ce qui correspond, pour rappel, à ce que gère le centre TESE depuis le début de l'année 2017 mais qui est supérieur au flux d'adhésions qu'il a eu à gérer depuis sa création ;
- ◆ pour sécuriser cette vague d'adhésions, le centre pourrait :
 - recourir, durant la montée en charge, à des vacataires pour absorber le pic de nouvelles adhésions ;
 - repenser le partage des tâches entre l'URSSAF et le centre TESE dans la gestion des entreprises adhérentes, le second se recentrant sur des fonctions de guichet et de bureau des adhésions, tandis que l'URSSAF serait chargée de l'immatriculation ;
 - accompagner sa promotion d'une refonte de son offre en ligne.

¹³⁶ La même démarche pourrait éventuellement être menée vis-à-vis des employeurs associatifs qui ne déclarent pas encore en DSN pour promouvoir le CEA.

¹³⁷ Selon l'ACOSS, les entreprises de moins de cinq salariés ou moins constituent 97 % des comptes actifs d'entreprises adhérentes au TESE.

Proposition : Promouvoir le titre emploi service entreprise (TESE) auprès des entreprises hors DSN éligibles qui n'auraient pas fait le choix de recourir à un expert-comptable, pour s'acquitter de leurs obligations déclaratives.

4.4.3. S'agissant du TESA, comme l'URSSAF pour le TESE, la MSA absorbera les contraintes liées au PAS

La MSA assure, dans les mêmes conditions que pour le TESE et le CEA (cf. partie 4.4.2 ci-dessus), **les formalités auxquelles la DSN se substitue**¹³⁸ : elle calcule et transmet directement les informations nécessaires aux destinataires de la DSN et, dans le cadre du PAS, à l'administration fiscale, à partir de la déclaration unique de l'employeur agricole.

Pour offrir de nouvelles fonctionnalités permettant de répondre aux obligations de la DSN, **la MSA a mis au point un TESA « étendu » qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018**. Ce système, qui prend en compte le prélèvement de l'impôt à la source, est désormais utilisable pour l'ensemble des salariés (en CDD et en CDI) des entreprises de moins de vingt salariés et pour les salariés en CDD de moins de 119 jours (consécutifs ou non) des entreprises de plus de vingt salariés¹³⁹.

¹³⁸ Art. L. 133-5-9 de l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015.

¹³⁹ Pour les autres salariés, les entreprises agricoles de plus de vingt salariés doivent passer par la DSN.

LISTE DES PROPOSITIONS

Contenu de chaque proposition	Partie de l'annexe dans laquelle la proposition est développée
Mettre en cohérence le PAS des gérants de l'article 62 du CGI avec leur traitement social en tant que non-salariés (PAS sous forme d'acomptes contemporains, comme pour les travailleurs indépendants)	Partie 1.1.2
Permettre la restitution la plus rapide par l'administration fiscale aux patients souffrant d'affections de longue durée (ALD) du montant de PAS prélevé par leur employeur sur les indemnités journalières maladie subrogées	Partie 3.4.3
Encourager la dématérialisation progressive du dispositif de chèque emploi service universel (CESU)	Partie 4.2.3
Intégrer le PAS dans les projets de modernisation informatique du centre national du CESU , en vue d'un prélèvement de l'IR des salariés de particuliers-employeurs <i>via</i> une « plateforme tout en 1 » (à l'image de ce qui est prévu pour PAJEMPLOI). En tout état de cause, assurer sa capacité à mettre en place les développements informatiques nécessaires au PAS pour le 1er janvier 2019 et fixer des objectifs d'utilisation de la plateforme « tout en 1 » lorsqu'elle sera opérationnelle	Partie 4.3.1
Promouvoir le titre emploi service entreprise (TESE) auprès des entreprises hors DSN éligibles qui n'auraient pas fait le choix de recourir à un expert-comptable, pour s'acquitter de leurs obligations déclaratives	Partie 4.4.2

Nota bene : Propositions n° 5 à 8 dans le rapport de synthèse.

ANNEXE IV

Mise en œuvre de la réforme par les pouvoirs publics

SOMMAIRE

1. LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE EST UN PROJET INFORMATIQUE D'AMPLEUR SIGNIFICATIVE, DONT LE DÉPLOIEMENT SERA SÉCURISÉ GRÂCE AU REPORT DE LA RÉFORME.....	2
1.1. La mise en œuvre du PAS s'appuie sur des chantiers informatiques d'ampleur, dont l'achèvement au 1 ^{er} janvier 2018 pour l'ensemble des collecteurs était incertain.....	2
1.1.1. <i>Pour les entreprises, la déclaration sociale nominative (DSN) constitue le support de déclaration du PAS, ce qui limite les travaux informatiques à leur charge ou à la charge de leurs éditeurs.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Pour les collecteurs hors DSN, une déclaration ad hoc, « PASRAU », a été créée et constitue une première étape vers la future DSN dans la fonction publique.....</i>	<i>11</i>
1.1.3. <i>Les ajustements substantiels réalisés dans le système d'information de la DGFIP préservent son architecture globale et devraient être achevés courant 2018.....</i>	<i>19</i>
1.2. Malgré le report de la mise en œuvre du prélèvement à la source, les phases pilotes DSN-PAS et PASRAU ont démarré à l'été 2017 et les premiers résultats ne font pas apparaître d'anomalie structurelle.....	21
1.2.1. <i>L'expérimentation pilote lancée à l'été 2017 permet de tester la qualité des échanges entre les collecteurs et la DGFIP mais pas de simuler l'intégralité du processus.....</i>	<i>21</i>
1.2.2. <i>À la date d'achèvement de la mission (début septembre 2017), le bilan intermédiaire des pilotes ne fait pas apparaître d'anomalie majeure.....</i>	<i>27</i>
1.3. L'entrée en vigueur du PAS par une bascule informatique en mode « big bang », rendue obligatoire pour des raisons constitutionnelles, n'est pas sans risques.....	30
1.3.1. <i>Selon le rapport d'audit de la DINSIC, le calendrier initial de la réforme ne permettait pas de sécuriser totalement le déploiement en mode « big bang ».....</i>	<i>30</i>
1.3.2. <i>Les risques liés aux échecs d'identification sont essentiellement liés à la fiabilité des données utilisées par les collecteurs.....</i>	<i>32</i>
1.4. La mission recommande d'utiliser l'année 2018 pour sécuriser le déploiement informatique de la réforme, notamment en prolongeant et élargissant les pilotes informatiques.....	35
1.4.1. <i>Le report de l'entrée en vigueur du PAS permet de renforcer les mesures de sécurisation afin de prévenir tout dysfonctionnement majeur.....</i>	<i>35</i>
1.4.2. <i>Les pilotes DSN-PAS et PASRAU pourraient être prolongés jusqu'à mai 2018 en cherchant une plus grande représentativité des participants.....</i>	<i>40</i>
1.4.3. <i>La nouveauté que représente le vecteur PASRAU pour les collecteurs y étant soumis justifie d'organiser des entrées progressives en production.....</i>	<i>42</i>
1.4.4. <i>Le report de la mise en œuvre du PAS peut permettre d'envisager de nouvelles évolutions, limitées, des déclarations DSN et PASRAU.....</i>	<i>43</i>

2. LA COMMUNICATION AUPRÈS DU GRAND PUBLIC EST UN FACTEUR CLÉ POUR LA RÉUSSITE DE LA RÉFORME.....	44
2.1. Au regard du niveau de connaissance de la réforme par les contribuables à la date de la mission, une communication institutionnelle forte est indispensable	44
2.1.1. <i>Avant la décision du report, une campagne de communication institutionnelle devait progressivement monter en puissance au cours de l'année 2017.....</i>	<i>45</i>
2.1.2. <i>Les entretiens réalisés par la mission laissent supposer un niveau de connaissance de la réforme faible auprès du grand public</i>	<i>48</i>
2.1.3. <i>Pour limiter le nombre de sollicitations auprès des collecteurs, les contribuables doivent être suffisamment informés des modalités du PAS, y compris des sujets de difficulté potentiels associés.....</i>	<i>50</i>
2.2. La mise en œuvre du PAS suppose une utilisation accrue des moyens électroniques par le contribuable, même si des échanges directs seront toujours possibles avec l'administration fiscale.....	51
2.2.1. <i>L'outil GestPAS, qui permettra au contribuable de gérer de façon autonome les différentes options qui s'offrent à lui, a fait l'objet d'un important travail de conception en amont afin d'en faciliter l'utilisation.....</i>	<i>52</i>
2.2.2. <i>L'absence de maîtrise des outils informatiques par l'ensemble des contribuables a conduit la DGFIP à proposer des alternatives pour permettre au contribuable de piloter son PAS.....</i>	<i>53</i>
2.2.3. <i>Les agents chargés de la fiscalité des particuliers ont été formés sur le PAS en 2017 mais, dans le contexte du report, ce dispositif de formation devra être reconduit.....</i>	<i>56</i>
2.3. Les centres de contact joueront un rôle central dans l'information et l'assistance des contribuables, lors de la phase de déploiement puis en régime pérenne	58
2.3.1. <i>Pour assister les contribuables, des plateformes téléphoniques que sont les « centres de contact » de la DGFIP seront intégralement mobilisées sur le PAS.....</i>	<i>59</i>
2.3.2. <i>Le dimensionnement des centres de contact apparaît suffisant à la mission, sous réserve d'un lissage des sollicitations des contribuables et de la passation d'un marché pour une « solution de débordement »</i>	<i>60</i>
2.3.3. <i>Le numéro d'appel de l'assistance dédiée aux contribuables pourrait être rendu gratuit pour une durée d'un an afin d'accompagner le déploiement de la réforme.....</i>	<i>64</i>
3. LE PROJET NÉCESSITE UNE IMPLICATION ET UN ACCOMPAGNEMENT ADAPTÉ DES COLLECTEURS.....	65
3.1. Les représentants des collecteurs ont été associés à la préparation de la réforme et le report peut permettre de sécuriser davantage encore son déploiement.....	66
3.1.1. <i>Les différentes parties prenantes à la réforme ont été étroitement associées à sa préparation mais, dans un contexte de relatif attentisme, la mobilisation des représentants locaux des employeurs a été plus difficile.....</i>	<i>66</i>
3.1.2. <i>Le report de la réforme doit permettre de renforcer l'accompagnement des collecteurs en amont de la réforme, afin d'en sécuriser la mise en place.....</i>	<i>72</i>
3.2. Les collecteurs bénéficieront d'un dispositif d'assistance dédié mais les questions propres aux contribuables auront vocation à être renvoyées directement vers l'administration fiscale	73
3.2.1. <i>Le dispositif d'assistance aux collecteurs prévu par les pouvoirs publics est adapté aux besoins exprimés par les collecteurs</i>	<i>74</i>

3.2.2.	<i>La mission recommande de poursuivre l'élaboration d'outils de communication à destination des collecteurs afin de leur permettre d'adresser une information de qualité aux salariés</i>	<i>80</i>
3.2.3.	<i>Même si les entreprises n'en feront vraisemblablement qu'un usage limité, elles pourront solliciter l'administration pour déterminer les éléments de rémunération de leurs salariés entrant dans le cadre du CIMR.....</i>	<i>81</i>
3.3.	Les sanctions prévues à l'encontre des collecteurs pourraient faire l'objet d'une application mesurée lors de la phase de déploiement de la réforme.....	82
3.3.1.	<i>Le mode de recouvrement de la RAS repose sur le respect, par les collecteurs, de leurs obligations déclaratives et de reversement, et les instruments pour assurer ce respect apparaissent suffisants à la mission</i>	<i>83</i>
3.3.2.	<i>Le dispositif de sanctions gagnerait à être adapté afin de ne pas pénaliser excessivement les TPE et d'accompagner la phase de mise en œuvre de la réforme.....</i>	<i>87</i>
4.	UNE MOBILISATION DYNAMIQUE ET CADENCÉE DE L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES DE LA RÉFORME DOIT ÊTRE MAINTENUE JUSQU'AU DÉPLOIEMENT AU 1^{ER} JANVIER 2019.....	89
4.1.	Pour mettre en œuvre la réforme en œuvre au 1 ^{er} janvier 2019, les pouvoirs publics doivent rester fortement mobilisés et mettre fin, dès l'automne 2017, au phénomène d'attentisme constaté par la mission.....	89
4.1.1.	<i>Les interlocuteurs de la mission ont largement reconnu la qualité de la conduite du projet par la DGFIP, et ce malgré le calendrier initial fixé.....</i>	<i>89</i>
4.1.2.	<i>L'attentisme généré par la campagne présidentielle nécessite une communication gouvernementale forte dès l'automne 2017.....</i>	<i>91</i>
4.2.	Le printemps 2018 devra donner une impulsion visible au déploiement opérationnel du PAS, tant pour les contribuables que pour les collecteurs.....	93
4.2.1.	<i>Les collecteurs pourraient se voir adresser un courrier postal leur rappelant les échéances liées au PAS et la mise à disposition d'un « kit de démarrage ».....</i>	<i>93</i>
4.2.2.	<i>L'ouverture anticipée de GestPAS, lors de la campagne déclarative du printemps 2018, permettrait à plus de la moitié des contribuables de s'approprier les modalités du PAS et de préparer le choix de leurs options</i>	<i>93</i>
4.3.	Une préfiguration à l'automne 2018 permettrait de lisser la transition vers la mise en œuvre effective du PAS	95
4.3.1.	<i>La mise en œuvre d'une phase de préfiguration du PAS, consistant en l'édition de bulletins de salaire avec un montant de PAS « à blanc », constitue une demande forte et partagée par l'ensemble des acteurs.....</i>	<i>95</i>
4.3.2.	<i>Sous réserve d'une mesure législative, la préfiguration pourrait débiter au mois d'octobre 2018, tout en garantissant l'option de confidentialité sur le taux prévue par les textes.....</i>	<i>96</i>
4.3.3.	<i>Une charte de bonnes pratiques pourrait être établie afin de valoriser l'action des éditeurs de logiciels qui proposent à leurs clients une préfiguration du PAS.....</i>	<i>100</i>

INTRODUCTION

La mission examine dans la présente annexe les **moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour accompagner les différentes parties concernées dans le déploiement la réforme du PAS**. Conformément à la lettre de mission du 12 juin 2017, elle s'est ainsi attachée à réaliser une « *cartographie des risques anticipés et des réponses apportées par l'administration en matière (i) d'organisation et de gestion des ressources humaines, (ii) de communication et d'information auprès du public, (iii) d'infrastructure informatique* ».

Pour conduire ses travaux, la mission s'est appuyée sur les éléments méthodologiques suivants :

- ◆ les **principaux risques pouvant peser sur le déploiement de la réforme** ont été étudiés, en s'appuyant notamment sur les positions publiques exprimées par divers acteurs (rapport d'information au Sénat, prises de position syndicales, etc.) ;
- ◆ les **réponses apportées par les pouvoirs publics jusqu'à l'été 2017** ont été analysées, dans un contexte où le dispositif initialement prévu était en cours de redéfinition suite à la décision du report de la réforme ;
- ◆ la mission s'est appuyée sur l'**audit réalisé par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DINSIC)**, qui portait sur la mise en œuvre informatique du projet avant la décision du report ;
- ◆ un **lien étroit a été maintenu avec les pouvoirs publics impliqués dans la réforme**, en particulier les services centraux de l'administration fiscale, ses services locaux dans quatre départements, ainsi que le GIP-MDS, organisme chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée de la DSN¹ et de PASRAU² ;
- ◆ l'**opportunité et la faisabilité des pistes d'évolution formulées par les interlocuteurs** de la mission, qui ressortent notamment des travaux du cabinet Mazars (cf. annexe II au rapport), ont été analysées ;
- ◆ une **attention particulière a été portée à la phase de déploiement de la réforme**, en prenant en compte les conséquences et opportunités résultant du report, plutôt que sur les adaptations que le PAS peut impliquer à long terme pour les pouvoirs publics.

Cette annexe vise ainsi plus spécifiquement à :

- ◆ examiner la **conduite des travaux informatiques**, en particulier s'agissant du déploiement des supports déclaratifs qui seront utilisés par les collecteurs, et proposer des pistes de sécurisation de la réforme (partie 1) ;
- ◆ évaluer le **dispositif de communication, d'information et d'assistance** prévu à destination du grand public, facteur clé de la réussite de la réforme (partie 2) ;
- ◆ mesurer la **qualité du dispositif d'accompagnement puis d'assistance des collecteurs**, ainsi que l'**adéquation du dispositif de sanctions** prévu pour ceux qui ne respecteraient pas leurs obligations (partie 3) ;
- ◆ proposer une **mobilisation d'ampleur des pouvoirs publics** de l'automne 2017 à 2019, passant notamment par l'organisation d'une « **préfiguration** » du PAS (partie 4).

¹ Déclaration sociale nominative (DSN), support déclaratif du PAS pour les entreprises.

² « PAS pour les Revenus Autres » (PASRAU), support déclaratif du PAS pour les autres collecteurs.

1. Le prélèvement à la source est un projet informatique d'ampleur significative, dont le déploiement sera sécurisé grâce au report de la réforme

La réussite de la réforme du prélèvement à la source (PAS) repose en grande partie sur la bonne réalisation des chantiers informatiques sous-jacents :

- ◆ avant la décision du report, le calendrier des travaux informatiques était particulièrement tendu pour une mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2018 (partie 1.1) ;
- ◆ des expérimentations « pilotes » débutées à l'été 2017 permettent de tester les échanges d'information entre collecteurs et DGFIP (partie 1.2) ;
- ◆ l'entrée en vigueur du PAS par une bascule informatique en mode « *big bang* », rendue obligatoire pour des raisons constitutionnelles, n'est pas sans risques (partie 1.3) ;
- ◆ avec le report, l'année 2018 devrait être consacrée à la sécurisation du projet informatique, notamment en prévoyant de nouvelles phases de test pour les collecteurs et en anticipant des dispositifs de sécurisation en cas d'anomalies massives (partie 1.4).

1.1. La mise en œuvre du PAS s'appuie sur des chantiers informatiques d'ampleur, dont l'achèvement au 1^{er} janvier 2018 pour l'ensemble des collecteurs était incertain

Les chantiers informatiques conduits pour la réforme fiscale qu'est le PAS visent à automatiser l'essentiel des flux de données sous-jacents et s'appuient en pratique sur les projets liés à la dématérialisation et la simplification des déclarations sociales. Ces chantiers concernent l'ensemble des collecteurs, à la fois les entreprises qui utilisent la déclaration sociale nominative (DSN - partie 1.1.1) et les autres collecteurs qui utiliseront un autre support dédié appelé « PASRAU » (partie 1.1.2), ainsi que l'administration fiscale (partie 1.1.3).

1.1.1. Pour les entreprises, la déclaration sociale nominative (DSN) constitue le support de déclaration du PAS, ce qui limite les travaux informatiques à leur charge ou à la charge de leurs éditeurs

1.1.1.1. La DSN, dont le déploiement est quasiment achevé, sera complétée de façon à permettre l'échange d'informations relatives au PAS

Dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source (PAS), les entreprises constitueront l'essentiel des collecteurs. Ainsi, **la réforme repose sur l'échange régulier d'informations entre les entreprises et l'administration fiscale**, notamment :

- ◆ l'identification de chaque salarié parmi la base des déclarants à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ la communication mensuelle par l'administration fiscale du taux de prélèvement à appliquer à chaque salarié ;
- ◆ la déclaration mensuelle par l'entreprise du taux de prélèvement utilisé et du montant de PAS prélevé auprès de chacun de ses salariés ;
- ◆ le reversement mensuel ou trimestriel du PAS par l'entreprise, au titre de l'ensemble de ses salariés.

Annexe IV

À l'heure actuelle, le rôle des entreprises dans la gestion de l'impôt sur le revenu (IR) est limité à la communication (mensuelle, depuis la mise en œuvre de la DSN, annuelle auparavant), à l'administration fiscale, du revenu imposable versé à chacun de ses salariés au cours de la période écoulée³. Cette déclaration permet à l'administration fiscale de transmettre aux contribuables une déclaration pré-remplie (laquelle existe depuis 2006).

Par ailleurs, les entreprises reversent mensuellement au réseau des URSSAF les cotisations sociales prélevées sur le salaire brut de leurs employés. Afin de simplifier le circuit de versement et de déclaration de ces cotisations pour les entreprises, la DSN a été créée (cf. encadré 1 et graphique 1). Après l'instauration de jalons intermédiaires, **la DSN est désormais obligatoire pour l'ensemble des entreprises. À la date du 12 juin 2017, le taux de déploiement est estimé à 95 %**⁴.

Encadré 1 : La déclaration sociale nominative (DSN)

La DSN a été créée par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 dite « loi Warsmann » afin de **simplifier les déclarations sociales des entreprises** dans la logique du « dites-le nous une fois » : elle **vis**e à se **substituer à la quasi-totalité des obligations déclaratives sociales préexistantes** des entreprises tout en réduisant le nombre d'informations demandées.

La DSN est constituée d'une **déclaration mensuelle dématérialisée** émise par les établissements employeurs de salariés et de déclarations événementielles fournissant des signalements infra-mensuels sur des changements de situation. Les flux de données de la DSN sont directement construits à partir du logiciel de paie des entreprises. La DSN est considérée comme le dernier acte de la paie, ce qui permet d'automatiser une grande partie de la charge de constitution des déclarations.

La déclaration se fait sur le site [Net-entreprises](#)⁵, qui rassemble un certain nombre d'applications et d'autres déclarations. Le contenu de la DSN suit une **norme d'échange mise en place en lien avec les organismes utilisateurs des déclarations** et suite aux échanges avec les éditeurs de logiciels de paie. Cette norme d'échange optimisée des données sociales (dite « NEODeS »), fait l'objet d'un cahier technique décrivant précisément les informations attendues.

Les DSN mensuelles sont constituées d'informations financières agrégées au niveau de l'établissement et d'informations nominatives. L'information est structurée autour de l'identité du déclarant, la période déclarée, l'identification de l'individu recevant le versement (par son numéro d'inscription au répertoire de l'Insee (NIR) certifié par le système national de gestion des identifiants (SNGI)) et du montant de versement. Le modèle de la DSN contient **environ 280 informations, définies à l'issue d'un processus de normalisation** qui a permis de regrouper plusieurs des notions d'effectifs antérieurement utilisées.

Après leur déclaration, les entreprises reçoivent un compte rendu métier (CRM) qui comprend des informations liées à l'envoi (identifiant du flux, version de la norme, SIRET de l'émetteur) et des informations liées à la déclaration envoyée (données d'identification de la déclaration, bilan de la déclaration ; liste d'anomalies détectées). Les entreprises reçoivent également un bulletin d'identification des salariés (BIS) listant les anomalies éventuellement rencontrées dans l'identification des salariés déclarés (non reconnaissance par le SNGI).

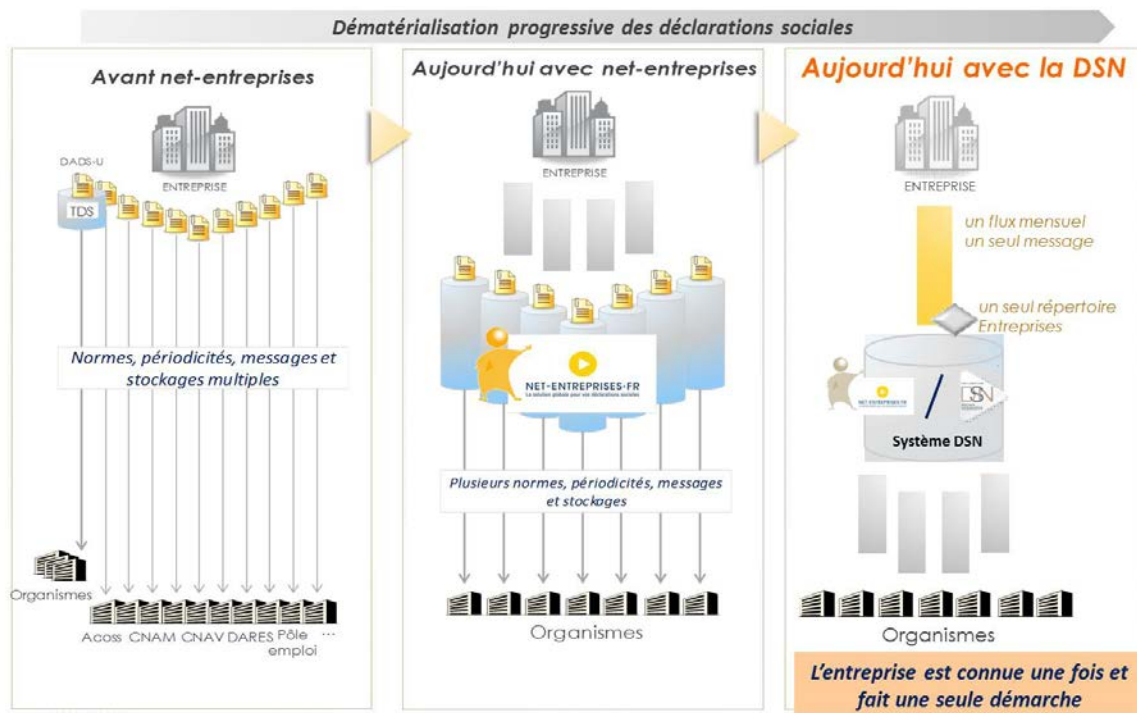
Source : Mission.

³ Cette transmission s'effectuait jusqu'en 2016 par l'intermédiaire de la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U), avant le 31 janvier de l'année suivante. Elle passe par le biais de la DSN depuis le 1^{er} janvier 2017.

⁴ 1 512 865 employeurs (SIREN) ont déclaré une DSN à cette date. Le GIP-MDS estime le nombre de non-déclarants en DSN à 80 000 employeurs (essentiellement des TPE de moins de 5 salariés). Il convient de noter que le recours à la DSN n'équivaut pas nécessairement à un fonctionnement nominal du dispositif et qu'à la date de la mission, ce dernier n'a pas encore été atteint (anomalies dans les déclarations, difficultés de réception de certaines données, etc. – voir *infra*).

⁵ Le site Net-entreprises, créé en 2000 à l'initiative des organismes de protection sociale (OPS), vise à moderniser et simplifier les formalités administratives des entreprises et de leurs mandataires, et à mutualiser les moyens des OPS en matière de dématérialisation. Le portail et site d'inscription générique centralise les informations d'inscription des entreprises et leur offre accès à une pluralité de services déclaratifs.

Graphique 1 : Simplification des déclarations sociales pour les entreprises



Source : Présentation générale de la DSN par le GIP-MDS (juin 2017).

La maîtrise d'ouvrage déléguée de la DSN est assurée par un groupement d'intérêt public « modernisation des déclarations sociales » (GIP-MDS) et associe les opérateurs qui utilisent la DSN (cf. encadré 2). Ce GIP est l'émanation des organismes de protection sociale (Acos, Agirc-Arrco, Cnav, Pôle emploi, CNAM-TS, MSA, RSI...) et des représentants de la prévoyance collective, de la mutualité et des assurances (CTIP, FNMF, FFA). La gouvernance du GIP-MDS associe les fédérations patronales, l'union nationale des professions libérales ainsi que trois confédérations de salariés et les représentants des grands utilisateurs que sont les éditeurs de logiciels et les experts-comptables.

Encadré 2 : Gouvernance de la DSN et du GIP-MDS

La gouvernance de la DSN associe les opérateurs utilisant la DSN. Deux structures sont impliquées dans ce projet :

- la **mission interministérielle « simplification et normalisation des données sociales » est chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN**. Elle reprend la suite de la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN, placée sous la responsabilité du ministre des affaires sociales et du ministre du budget. Son responsable préside également le comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges, assure le pilotage et la coordination des travaux de généralisation de la DSN, tout en veillant à la prise en compte des objectifs de simplification de données sociales et à l'articulation avec les autres projets menés par l'administration ;
- le **GIP-MDS assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de la DSN**, en lien avec les organismes et en coordination avec les éditeurs de logiciels, les entreprises et les experts-comptables.

Le GIP-MDS regroupe les organismes de protection sociale, les représentants de la prévoyance collective, de la mutualité et des assurances. Les membres associés sont les fédérations patronales, l'union nationale des professions libérales ainsi que trois confédérations de salariés et les représentants des grands utilisateurs que sont les éditeurs de logiciels (Syntec numérique) et les experts-comptables (conseil supérieur de l'ordre). L'assemblée générale et le conseil d'administration sont les instances politiques du GIP-MDS. Les principaux organismes de sécurité sociale, Pôle emploi et l'Unédic sont membres du conseil d'administration du GIP-MDS. Outre ses membres, qui ont voix décisionnaire à l'assemblée générale, participent au conseil d'administration, à titre consultatif, le

Annexe IV

représentant du ministre chargé de la sécurité sociale au titre de commissaire du gouvernement (direction de la sécurité sociale-DSS) ainsi que le contrôleur économique et financier.

L'agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) et la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) assurent la maîtrise d'œuvre de la DSN.

Source : Mission.

Pour mettre en œuvre le PAS, le support de la DSN a été retenu. Les modifications suivantes ont été rendues nécessaires dans la nouvelle version de la norme DSN (dite « norme NEODES 2018.1 ») :

- ◆ des informations nécessaires au PAS sont ajoutées à la DSN, au nombre de douze selon le GIP-MDS (essentiellement le taux de prélèvement appliqué et le montant du prélèvement à la source ainsi qu'un bloc de régularisation⁶) ;
- ◆ des comptes rendus métier (CRM), vecteurs utilisés actuellement dans la DSN pour renvoyer aux entreprises des informations sur les anomalies non bloquantes, sont créés :
 - un CRM nominatif permettra de transmettre mensuellement le taux de prélèvement à appliquer au salarié ainsi que toute éventuelle anomalie d'identification ;
 - un CRM financier permettra de signaler, le cas échéant, une anomalie relative aux informations de paiement.

Ainsi, au-delà des règles spécifiques de gestion à implémenter (contrats courts, indemnités journalières de sécurité sociale subrogées, modalités de régularisations, etc.), qui peuvent s'avérer complexes⁷, **l'insertion de la gestion du PAS dans l'infrastructure technologique de la DSN constitue une évolution informatique d'ampleur limitée pour les éditeurs de logiciels et les entreprises.** D'ailleurs :

- ◆ selon les éditeurs de logiciels rencontrés par la DINSIC dans le cadre de son audit sur la réforme au premier semestre 2017, « *par rapport à la DSN, le PAS ne représente qu'entre un quart et un cinquième de leur charge de travail* »⁸ ;
- ◆ l'étude d'impact réalisée en juin 2017 par la société d'avocats TAJ⁹ soulignait que « *techniquement, il semble que l'investissement technologique supplémentaire nécessaire pour mettre en œuvre le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu soit très faible. Ce point s'explique par le fait que le prélèvement à la source va utiliser la même infrastructure technologique que celle qui est utilisée pour transmettre la DSN. Cette infrastructure étant en principe opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2017 (à certaines exceptions près), les développements incrémentaux devraient être très marginaux* » ;
- ◆ il ressort de l'étude des charges et coûts pour les entreprises, réalisée par le cabinet Mazars dans le cadre de la présente mission (cf. annexe II), que « *globalement, les éditeurs interrogés estiment que les développements à réaliser sont d'une complexité toute relative comparés à ceux réalisés dans le cadre de la DSN (rapport de 1 à 5)* ».

En l'absence de la DSN, la mise en œuvre du PAS aurait nécessité, pour l'ensemble des entreprises, la construction d'un protocole d'échange spécifique dont le coût aurait pu s'avérer significatif. **La DSN a ainsi constitué une évolution déterminante pour la mise en œuvre du PAS.**

⁶ Le montant net imposable constituait déjà une information disponible dans la DSN.

⁷ Cf. annexes II et III sur la préparation des collecteurs à la réforme.

⁸ Audit conduit par la DINSIC (juin 2017).

⁹ Étude par le cabinet Taj de l'impact, pour les entreprises, du PAS de l'IR, remis le 28 juin 2017 à la délégation aux entreprises du Sénat.

1.1.1.2. Le système de la DSN permet une large automatisation des échanges de données entre les déclarants-collecteurs du PAS et l'administration fiscale

En mai 2017, 71 % des utilisateurs de la DSN utilisaient le mode API¹⁰, aussi dit « machine to machine », qui automatise grandement la transmission des données (cf. encadré 3), et les autres utilisateurs recourent au mode de dépôt (il n'y a pas de mode EFI en DSN). L'offre d'une solution « *machine to machine* » relève du choix de l'éditeur de logiciel qui peut, selon les clients ciblés, n'offrir que des solutions automatisées ou, au contraire, facturer de telles solutions.

Encadré 3 : Modes d'échanges informatiques

Le dépôt de fichiers et l'échange de données peuvent reposer sur différents modes d'échanges :

- **en « mode EFI »** (échange de formulaires informatisés), *via* la saisie en ligne des informations nécessaires dans les différentes cases d'un formulaire informatique (dont les données sont ensuite automatiquement récupérées), dès lors qu'aucun système d'information émetteur ne peut être à l'origine d'un flux ;
- **en « mode EDI »** (échange de données informatisées), sans impliquer de formulaire, *via* le dépôt d'un fichier normalisé généré par un logiciel de paie ou de gestion. Les données de retour sont ensuite récupérées dans un format normalisé pour être injectées dans les logiciels de gestion. Au sein du « mode EDI », il existe :
 - un **mode dit « upload » (ou « dépôt »)**, qui implique un dépôt manuel du fichier normalisé issu du logiciel de gestion (et une récupération manuelle des fichiers de retour) ;
 - un **mode dit « machine to machine »**, le logiciel de gestion envoyant directement et automatiquement le fichier normalisé à travers une interface de programmation (**API - application programming interface**). Pour les déclarants qui utilisent ce mode, le contrôle, l'envoi et l'intégration de données sont automatisés.

Source : Mission.

Il ressort des échanges avec les entreprises et les éditeurs de logiciels que **le mode d'échange automatisé « machine to machine » réduit la charge administrative et accroît la maîtrise des risques et la traçabilité des données** (le mode de dépôt exige une intervention manuelle pour déposer le fichier, ce qui génère une perte de temps et un risque d'oubli). En découle une proposition de généralisation de ce mode de d'échanges entre les déclarants-collecteurs et l'administration fiscale, dans un souci de sécurisation du prélèvement à la source (cf. annexe II).

Sans en avoir examiné toutes les modalités juridiques, **la mission a toutefois écarté l'idée d'une obligation pour les éditeurs de proposer des solutions en mode « machine to machine »** pour les raisons suivantes :

- ◆ le mode de dépôt de fichiers répond également aux besoins de certaines structures d'une dimension plus modeste qui peuvent vouloir maîtriser la procédure de dépôt plutôt que se reposer sur un échange automatisé ;
- ◆ en tout état de cause, un mode de dépôt manuel devra être conservé pour permettre aux déclarants de remplir leurs obligations même en cas d'anomalies techniques sur l'interface API ;
- ◆ le mode « *machine to machine* » peut constituer une amélioration du service pour l'utilisateur sans toutefois s'avérer déterminant pour assurer la sécurisation du processus. Par conséquent, le développement de solutions en mode « *machine to machine* » relève plutôt de la politique commerciale des éditeurs : l'intérêt général qui pourrait justifier une obligation n'apparaît pas caractérisé.

¹⁰ Source : montée en charge DSN – GIP-MDS (juin 2017).

Annexe IV

1.1.1.3. L'extension de la DSN au PAS intervient dans un contexte où la dernière phase de la DSN est en cours de stabilisation

Lors de la création de la DSN par la loi dite « Warsmann » du 22 mars 2012, il était prévu une obligation pour les déclarants d'utiliser le support de la DSN à compter de janvier 2016. Toutefois, **la faible augmentation du nombre de déclarants ainsi que le nombre d'anomalies constatées ont conduit le Gouvernement à instaurer une obligation intermédiaire**, pour les plus grosses entreprises, au 1^{er} avril 2015 puis, fin 2015, à **reporter la généralisation de la DSN de janvier 2016 à avril 2017** (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Dates successivement prévues pour l'obligation d'entrée des employeurs privés dans la DSN

Textes juridiques	Première obligation intermédiaire ¹¹	Deuxième obligation intermédiaire ¹²	Généralisation aux entreprises relevant du régime général ¹³	Généralisation à toutes les entreprises
Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012	-	-	-	Janvier 2016
Décret n° 2014-1082 du 24 septembre 2014	Avril 2015	-	-	Janvier 2016
Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015	Avril 2015	-	-	Au plus tard en juillet 2017
Décret n° 2016-611 du 18 mai 2016	Avril 2015	Juillet 2016	Janvier 2017	Avril 2017

Source : Mission.

Outre le cadencement des obligations réglementaires pour les entreprises, **le déploiement de la DSN a été effectué selon trois phases**, le support de déclaration ayant été progressivement enrichi par de nouvelles déclarations sociales (cf. tableau 2 et graphique 2). L'intégration de la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U) dans la phase 3, ouverte depuis septembre 2016 et généralisée depuis avril 2017, constitue une étape déterminante¹⁴.

¹¹ Applicable aux entreprises redevables de cotisations et contributions sociales au titre de l'année civile 2013 :

1° Soit d'un montant égal ou supérieur à 2 M€ ;

2° Soit d'un montant égal ou supérieur à 1 M€, lorsqu'ils ont recours à un tiers déclarant et que la somme totale des cotisations et contributions sociales déclarées par ce tiers au titre de l'année civile 2013 pour le compte de l'ensemble de ses clients est égale ou supérieure à 10 M€.

¹² Applicable aux organismes déclarant un montant de cotisations et contributions sociales dues au titre des périodes de paie de 2014 :

1° Soit d'un montant égal ou supérieur à 50 000€ pour les employeurs sans tiers mandaté ;

2° Soit d'un montant égal ou supérieur à 10 M€ pour les tiers mandatés par l'employeur.

¹³ Et obligation aux employeurs relevant du régime agricole dont le montant de cotisations et contributions sociales dues au titre des périodes de paie de 2014 est supérieur ou égal à 3 000 €.

¹⁴ La DSN phase 3 permet une substitution effective à la DADS-U grâce à la collecte de données mensuelles pendant les 12 mois précédents. Or, en janvier 2017, environ 200 000 SIRET n'étaient pas encore en phase 3, de sorte que ces établissements ne pourront pas s'exonérer d'une DADS-U *ad hoc* pour l'année 2017 en janvier 2018 (source : GIP-MDS).

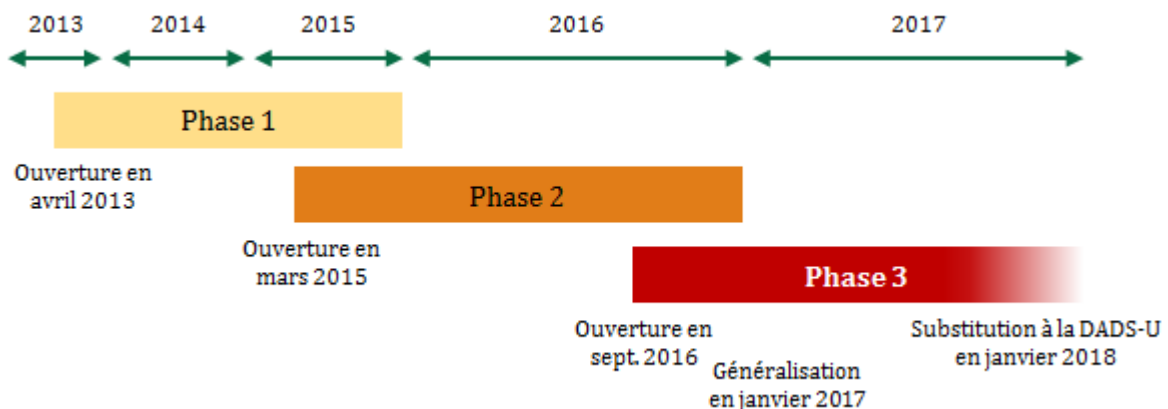
Annexe IV

Tableau 2 : Phasage du déploiement de la DSN

Phase 1 (ouverte en avril 2013)	Phase 2 (ouverte en mars 2015)	Phase 3 (ouverte en septembre 2016*)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attestation employeur ▪ Déclaration des mouvements de main d'œuvre (DMMO)/ Enquête sur les mouvements de main d'œuvre (EMMO) ▪ Attestation de salaire pour le paiement des indemnités journalières (IJ) ▪ Radiation des contrats complémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attestation employeur ▪ Déclaration des mouvements de main d'œuvre (DMMO)/ Enquête sur les mouvements de main d'œuvre (EMMO) ▪ Attestation de salaire pour le paiement des indemnités journalières (IJ) ▪ Radiation des contrats complémentaires ▪ Déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS) Urssaf (et bordereau et tableau récapitulatif) ▪ Relevé mensuel de mission (intérim) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attestation employeur ▪ Déclaration des mouvements de main d'œuvre (DMMO)/ Enquête sur les mouvements de main d'œuvre (EMMO) ▪ Attestation de salaire pour le paiement des indemnités journalières (IJ) ▪ Radiation des contrats complémentaires ▪ Déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS) (et bordereau et tableau récapitulatif) ▪ Relevé mensuel de mission (intérim) ▪ Autres DUCS (retraite complémentaire, prévoyance...) ▪ Déclarations de cotisations MSA (bordereau de versement mensuel, déclaration trimestrielle des salaires) ▪ Déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U) (<i>campagne 2018</i>)

*Source : Mission d'après présentation générale de la DSN par le GIP-MDS (juin 2017). * À partir de janvier 2017 : recouvrement de régimes spéciaux.*

Graphique 2 : Chronologie des mises en production des phases de la DSN



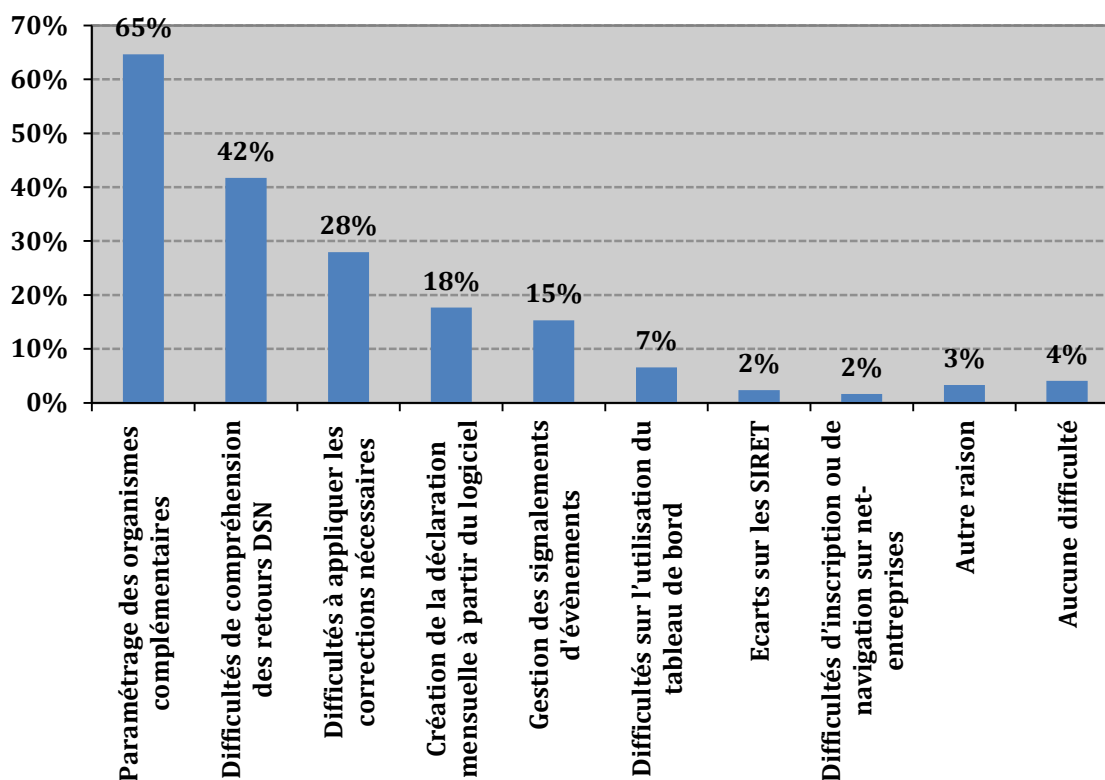
Source : Mission, d'après le guide de démarrage de la DSN phase 3 (GIP-MDS).

À l'été 2017, la DSN est dans sa phase 3 (norme « NEODeS 2017.1 »), ouverte en septembre 2016 puis généralisée à l'ensemble des entreprises déclarantes en janvier 2017. Toutefois, selon le GIP-MDS, fin juillet 2017, un peu moins de 1 % des déclarants en DSN sont encore dans une phase antérieure à la phase 3 (ils sont censés entrer en phase 3 dans les prochains mois).

Selon différents interlocuteurs rencontrés par la mission, **le déploiement de la phase 3 de la DSN génère encore une charge de travail significative** résultant notamment du traitement des anomalies et de la difficulté à paramétrer dans la DSN les données à destination des organismes complémentaires¹⁵.

L'enrichissement progressif de la DSN, à travers ces différentes phases, a donc représenté une charge pour les déclarants. Selon une enquête réalisée en juin 2017 par le GIP-MDS, seuls 4 % des déclarants n'ont rencontré aucune difficulté avec la DSN tandis que le paramétrage des organismes complémentaires a généré des difficultés pour 65 % des déclarants (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Difficultés rencontrées par les déclarants DSN



Source : Mission d'après enquête réalisée par le GIP-MDS en juin 2017, auprès de 10 000 entreprises et tiers-déclarants (973 réponses).

À terme, l'utilisation de la DSN doit permettre aux déclarants (entreprises ou tiers-déclarants) de diminuer significativement leurs charges mais aussi de renforcer la fiabilité de leurs processus. Ainsi, **selon une étude du cabinet Ernst & Young de juillet 2015¹⁶, la mise en œuvre de la DSN pourrait générer, pour l'ensemble des déclarants, des gains nets annuels de l'ordre de 5,1 Mds€.**

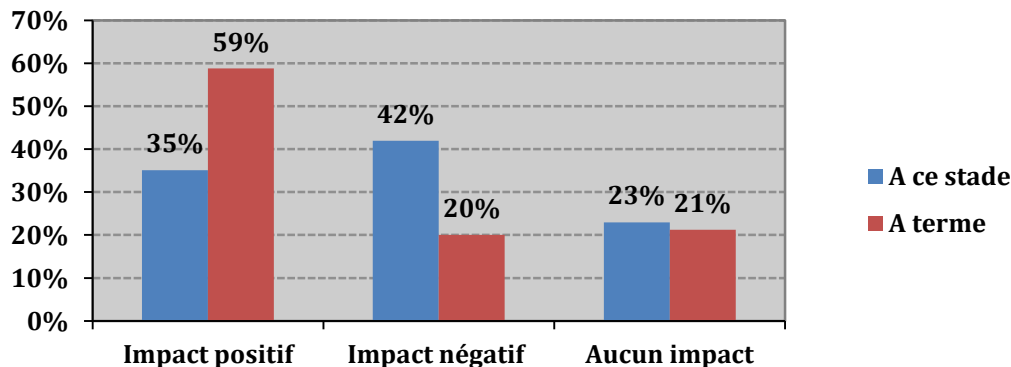
¹⁵ Cf. annexe III qui revient sur la situation spécifique des organismes complémentaires.

¹⁶ Étude réalisée à la demande du SGMAP au cours du premier semestre 2015 (cf. présentation en annexe V).

Annexe IV

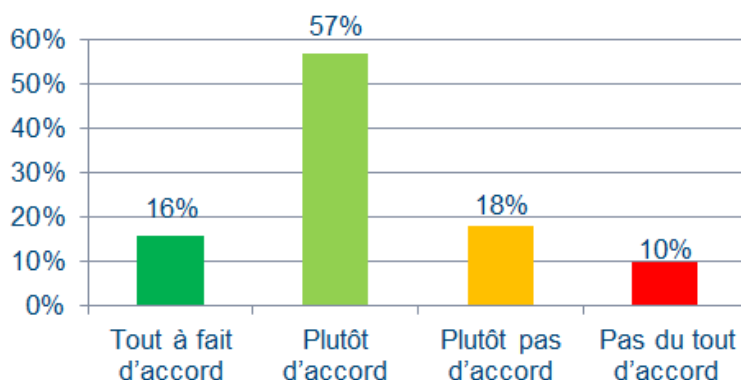
Cet impact positif à long terme est reconnu par une large majorité de déclarants (cf. graphique 4). Près des trois quarts d'entre eux (73 %) indiquaient en juin 2017 que la DSN fonctionne plutôt bien (cf. graphique 5), même si un large tiers (42 %) est encore en phase de stabilisation (cf. graphique 6).

Graphique 4 : Appréciation de l'impact de la DSN, en juin 2017, par des entreprises déclarantes



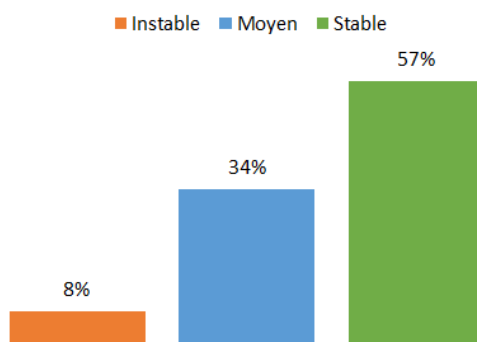
Source : Mission d'après enquête réalisée par le GIP-MDS en juin 2017, adressée à plus de 10 000 entreprises et tiers-déclarants, avec un taux de réponse de près de 10 % (975 réponses).

Graphique 5 : Appréciation du fonctionnement de la DSN, en juin 2017, par des entreprises déclarantes (« La DSN fonctionne bien »)



Source : Enquête réalisée par le GIP-MDS en juin 2017, adressée à plus de 10 000 entreprises et tiers-déclarants, avec un taux de réponse de près de 10 % (975 réponses).

Graphique 6 : Appréciation du degré de stabilité de la DSN, en juin 2017, par des entreprises déclarantes (« Quel est selon vous le degré de stabilisation de la DSN à ce jour ? »)



Source : Enquête réalisée par le GIP-MDS en juin 2017, adressée à plus de 10 000 entreprises et tiers-déclarants, avec un taux de réponse de près de 10 % (975 réponses).

L'extension de la DSN à la déclaration du PAS intervient donc dans un contexte où la DSN suscite encore des difficultés pour les déclarants. En outre, indépendamment de la mise en œuvre du PAS, le projet de la DSN a vocation à continuer à s'enrichir et à évoluer.

1.1.2. Pour les collecteurs hors DSN, une déclaration *ad hoc*, « PASRAU », a été créée et constitue une première étape vers la future DSN dans la fonction publique

1.1.2.1. L'absence de DSN pour certains collecteurs a nécessité la création d'une déclaration *ad hoc* dont le formalisme est très proche de celui de la DSN

Outre les entreprises qui utiliseront le vecteur de la DSN pour déclarer le PAS (cf. ci-dessus), d'autres entités seront amenées à collecter du PAS¹⁷ :

- ◆ les autres employeurs privés ne recourant pas à la DSN mais ayant recours à des dispositifs de déclaration *ad hoc* comme les titres simplifiés pour les particuliers-employeurs (qui offriront, dans une certaine mesure, la possibilité de passer par ces dispositifs préexistants pour déclarer voire prélever le PAS) ;
- ◆ les employeurs publics qui entreront dans la DSN à une date postérieure à l'entrée en vigueur du PAS ;
- ◆ les autres collecteurs non employeurs, qui n'ont pas vocation à entrer dans la DSN, mais qui versent néanmoins des revenus à des bénéficiaires (pensions de retraites, etc.).

Les **employeurs publics et les collecteurs non employeurs** ne disposent pas de supports de déclaration mensuelle préétablis pour la gestion du PAS. Par conséquent, il a été fait le choix de créer pour ces collecteurs un **vecteur déclaratif *ad hoc*, intitulé « PASRAU¹⁸ »**. Pour des raisons d'économie d'échelle et de facilitation du passage à la DSN dans la fonction publique (cf. partie 1.1.2.3 *infra*) :

- ◆ **la création de la déclaration PASRAU a été confiée au GIP-MDS**, qui assure déjà la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la DSN (cf. partie 1.1.2.2 *supra*) ;
- ◆ **la norme technique de la déclaration PASRAU (intitulée « NEORAU ») suit un formalisme très proche de la norme de la DSN** (cf. encadré 4) ;
- ◆ **comme la DSN, la déclaration PASRAU repose sur une collecte mensuelle d'information** suivant une structure organisée autour de l'identité du déclarant, la période déclarée, l'identification de l'individu recevant le versement et du montant de versement. Comme pour la DSN, la déclaration PASRAU organise l'information en un niveau nominatif et un niveau agrégé pour les montants financiers. La déclaration PASRAU reprend donc des rubriques identiques à celles figurant dans la DSN et est organisée selon une même architecture. **Tandis que la DSN mensuelle comprend 47 blocs, la déclaration PASRAU n'en comprend que 9** (cf. tableau 3).

Encadré 4 : Extraits du cahier technique de la déclaration PASRAU

Le dispositif PASRAU repose sur les principes suivants :

- Principe 1 : la collecte est mensuelle sur la base du mois principal déclaré ;
- Principe 2 : la déclaration contient les bases fiscales des montants servis par les organismes par bénéficiaire ; les individus sont identifiés par leur NIR, lequel est certifié par le SNGI ;
- Principe 3 : la structuration de collecte est identique à celle prévue en DSN, soit en deux niveaux

¹⁷ Cf. annexe III sur la préparation des autres collecteurs au PAS.

¹⁸ L'acronyme PASRAU signifie « *Prélèvement À la Source pour les Revenus AUTres* ». Initialement, le vecteur déclaratif était désigné sous le terme de « *déclaration 3 en 1* ».

Annexe IV

<p>nominatif, et agrégé pour les montants financiers ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Principe 4 : chaque SIRET utilisé pour le dépôt doit être inscrit sur <u>Net-entreprises</u>, et tous les SIRET déclarés doivent être connus au niveau du répertoire commun des déclarants (RCD). Il n’y a pas de gestion de portefeuille de SIRET déclarés pour un SIRET déclarant. <p>[...] Les données permettant la gestion du prélèvement à la source dans PASRAU seront exactement les mêmes que celles qui seront portées dans la norme NEODeS relative à la DSN.</p> <p>La norme PASRAU, appelée NEORAU (Norme d’Échange Optimisée pour les Revenus AUTres), reprend les rubriques ajoutées à NEODeS dans le cadre de la prise en compte du PAS.</p> <p>La cohérence fonctionnelle garantie entre les normes NEODeS et NEORAU s’entend au niveau des rubriques : toute rubrique PASRAU doit exister dans la norme NEODeS, avec la même codification. Des écarts peuvent exister au niveau de chaque rubrique (format, description, longueur min-max, usage) et de l’arborescence du message (cardinalité des blocs).</p>

Source : Cahier technique de la norme NEORAU 2017.3.

Tableau 3 : Architecture de la déclaration PASRAU

Structures	Blocs	Rubriques
Déclaration (S20)	Déclaration (S20.G00.05)	Informations sur la déclaration (nature, date...)
	Contact chez le déclaré (S20.G00.07)	Coordonnées du responsable de la déclaration
Données métier (S21)	Entreprise (S21.G00.06)	Coordonnées de l’entité siège (SIREN et coordonnées postales)
	Établissement (S21.G00.11)	Coordonnées de l’établissement (SIRET et coordonnées postales)
	Versement organisme (S21.G00.20)	Coordonnées bancaires (pour le prélèvement du PAS), montant du versement et dates du mois déclaré
	Individu (S21.G00.30)	NIR (ou NTT le cas échéant ¹⁹), coordonnées d’état civil
	Changements individu (S21.G00.31)	Anciennes coordonnées d’état civil en cas de modification de celles-ci
	Versement individu (S21.G00.50)	Date de versement Rémunération nette fiscale (ou potentielle le cas échéant) Taux de PAS Type de taux de PAS (transmis par la DGFIP ou résultant du barème de taux neutre) Identifiant du taux de PAS Montant du PAS Date de sortie de l’organisme (pour les versements concernant des bénéficiaires sortis du périmètre du collecteur)
	Régularisation du prélèvement à la source (S21.G00.56)	Mois de l’erreur Type d’erreur Rémunération nette fiscale déclarée le mois de l’erreur Régularisation du taux de PAS Taux déclaré le mois de l’erreur Montant de la régularisation du PAS

Source : Mission d’après cahier technique de la norme NEORAU 2017.3.

¹⁹ Dans le cas où le collecteur ne dispose pas du numéro d’inscription au répertoire de l’Insee (NIR) de l’individu, il construit un numéro technique temporaire (NTT) permettant d’identifier l’individu dans la DSN ou PASRAU. Une fois qu’il obtient le NIR, le collecteur le renseigne dans DSN/PASRAU, permettant ainsi de faire le lien avec les informations précédemment transmises avec le NTT.

Annexe IV

À la différence de la DSN, les notions de versements se limitent au montant net imposable et au montant prélevé pour le PAS. Par ailleurs, mise à part l'identité du déclarant, la déclaration ne comporte aucune information sur la nature des montants versés. **La bonne identification par le collecteur des bénéficiaires de revenus est nécessaire, afin de permettre leur appariement, par le SI de la DGFIP au foyer fiscal** (cf. partie 1.3.2 *infra*).

Enfin, la déclaration PASRAU doit être effectuée avant le 10 du mois suivant le versement des revenus (la DSN étant due au 5 ou au 15 du mois suivant, en fonction de la taille de l'entreprise). Comme pour la DSN :

- ◆ un CRM nominatif comprenant les taux de prélèvement à appliquer sera restitué par la DGFIP ;
- ◆ un CRM financier sera également restitué, uniquement en cas d'anomalie.

1.1.2.2. Avant l'annonce du report de l'instauration du PAS, la mise en œuvre de la déclaration PASRAU par les collecteurs concernés devait s'effectuer dans des délais très rapides

Au début de l'année 2016, la forme du vecteur déclaratif support pour les collecteurs hors du champ de la DSN n'était pas encore définie²⁰. **Le projet de création de la déclaration PASRAU a été conçu au cours du premier semestre 2016 et officiellement lancé à la fin de l'été**, par une lettre d'intention de la DGFIP adressée au GIP-MDS le 28 septembre 2016²¹.

Tout au long de l'automne 2016, dès la signature de la lettre d'intention par la DGFIP, et avant le vote définitif de la LFI 2017, le GIP-MDS et la DGFIP ont lancé les travaux de conception de PASRAU (parallèles aux travaux d'extension de la DSN au PAS). Des premiers comités opérationnels associant les futurs utilisateurs de PASRAU et leurs représentants se sont ainsi tenus dès septembre 2016²² puis une réunion plénière le 24 novembre 2016. Une gouvernance opérationnelle spécifique au projet PASRAU (cf. encadré 5) s'est ainsi mise en place, distincte de celle du projet DSN (à l'exception du comité directeur PAS, qui constitue une instance commune pour PASRAU et l'intégration du PAS dans la DSN). **La première version du kit documentaire (comprenant le cahier des charges technique de PASRAU) a été publiée le 24 novembre 2016²³.**

²⁰ Le projet d'instauration du prélèvement à la source a fait l'objet d'une étude préalable du Conseil général économique et financier (CGEFI) en avril 2016. Cette étude faisait le constat de la nécessité de construire un vecteur déclaratif pour les collecteurs hors du champ de la DSN.

²¹ Dans cette lettre, la DGFIP demandait l'adaptation de la DSN à la réforme du PAS ainsi que la création de la déclaration PASRAU pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2018. La DGFIP s'engageait dans cette lettre à tout mettre en œuvre pour rembourser le GIP-MDS des coûts engagés, dans l'hypothèse où le projet n'aboutirait pas et où les conventions de financement ne pourraient être signées. Ces conventions ont finalement été signées à la suite de la publication du décret d'application de l'article 60 de la LFI 2017, en mai 2017.

²² Comité opérationnel OPS et éditeurs de logiciels le 23 septembre, comité opérationnel OC le 6 octobre et comité opérationnel grands comptes le 10 novembre.

²³ Source : Compte-rendu du comité directeur PAS entre la DGFIP et le GIP-MDS réuni le 6 décembre 2016 et rapport de la DINSIC daté du 26 juin 2017 (page 29). *Nota bene* : le cahier technique de PASRAU est disponible sur le site www.pasrau.fr.

Encadré 5 : Gouvernance opérationnelle du projet PASRAU

La gouvernance du projet PASRAU est définie par la convention prévue entre la DGFIP (présentant les besoins du projet) et le GIP-MDS (assurant la maîtrise d'ouvrage opérationnelle).

La gouvernance du projet PASRAU s'appuie sur l'organisation des comités suivants :

- comité directeur du projet PAS : ce comité est l'instance de pilotage, d'arbitrage et de décision sur le projet PASRAU et sur le projet d'intégration du PAS dans la DSN (instance commune pour PASRAU et la DSN). Il réunit la DGFIP, le GIP-MDS, la mission interministérielle « simplification et normalisation des données sociales » et la direction de la sécurité sociale (DSS). La DGFIP et le GIP-MDS animent conjointement le comité directeur ;
- comité de projet PASRAU : ce comité veille à la mise en œuvre et au suivi des opérations. Il associe le GIP-MDS et la DGFIP ;
- des comités opérationnels réunissant le GIP-MDS, la DGFIP, la DSS et les futurs utilisateurs de la déclaration PASRAU, selon leur type :
 - un comité opérationnel « OC » destiné aux organismes complémentaires, avec la participation notamment de la fédération française des assurances (FFA), de la fédération nationale des mutuelles de France (FNMF) et du centre technique des institutions de prévoyance (CTIP) ;
 - un comité opérationnel « Grands comptes » destiné aux employeurs ministériels ou autres grands employeurs publics qui ne s'appuient pas sur un logiciel du marché ;
 - un comité opérationnel « OPS et éditeurs de la fonction publique » destiné aux organismes de protection sociale gérant un régime de base de sécurité sociale, à Pôle emploi ainsi qu'aux éditeurs de la fonction publique.

Les acteurs de la sphère sociale et ministérielle représentés dans ces instances sont globalement mobilisés sur la réforme, de même que les éditeurs de logiciels associés.

Les autres collecteurs de la sphère publique sont suivis dans des groupes de travail dédiés :

- pour la fonction publique hospitalière (FPH), un groupe de travail co-animé avec la direction générale de l'offre de soins (DGOS) ;
- pour la fonction publique territoriale (FPT), un groupe de travail avec la présence de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- pour les autres établissements publics, un groupe de travail co-animé avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Les interlocuteurs de la mission n'ont toutefois fait mention d'aucune structure d'animation dans laquelle les employeurs des fonctions publiques hospitalière ou territoriale prendraient *directement* part : ils sont de fait représentés dans les travaux sur PASRAU par l'intermédiaire de leurs éditeurs ou des administrations centrales compétentes sur leur champ d'intervention.

Source : Mission d'après le projet de convention PASRAU entre le GIP-MDS et la DGFIP, les entretiens réalisés et le rapport de la DINSIC du 26 juin 2017.

L'article 60 de la LFI 2017 crée l'article 87-0 A du code général des impôts (CGI) visant à obliger les collecteurs (hors titres simplifiés) à effectuer chaque mois une déclaration à l'administration fiscale. Le décret n°2017-866 du 9 mai 2017, modifiant l'article 39 D de l'annexe III au CGI, précise que cette déclaration s'effectue :

- ◆ par le support de la DSN pour les collecteurs y étant soumis ;
- ◆ selon une norme technique approuvée par arrêté pour les collecteurs n'étant pas soumis à la DSN. **Un arrêté du 9 mai 2017 a approuvé le cahier technique de la norme d'échange applicable à la déclaration dite « PASRAU ».**

Dans son rapport du 26 juin 2017, la DINSIC souligne la maîtrise du déploiement du projet PASRAU par le GIP-MDS : « De par sa connaissance des entreprises et les relations privilégiées liées avec les éditeurs, le GIP-MDS a su être proactif et concevoir des solutions de contournements aux problématiques opérationnelles rencontrées. De plus, la stratégie de déploiement mise en place pour la DSN démontre son approche industrielle, pragmatique, mais déterminée ».

Annexe IV

Toutefois, **malgré la rapidité des travaux du GIP-MDS et de la DGFIP** (deux mois entre la signature de la lettre d'intention et la publication de la première version du cahier des charges PASRAU), **la capacité des collecteurs concernés à utiliser la déclaration PASRAU pour une entrée en vigueur du PAS au 1^{er} janvier 2018 n'avait rien d'évident** (cf. annexe III sur la préparation des collecteurs PASRAU à la réforme). Dans son rapport, la DINSIC soulignait ainsi que de nombreux collecteurs PASRAU n'étaient pas mobilisés (ou indirectement par leurs éditeurs), voire que certains savaient d'ores et déjà à l'été 2017 qu'ils ne seraient pas prêts pour le calendrier initialement prévu. Il ressort des travaux menés par la mission auprès des collecteurs PASRAU qu'une vigilance devait être maintenue dans le suivi de leur préparation en vue d'un déploiement au 1^{er} janvier 2019²⁴.

1.1.2.3. Le report au 1^{er} janvier 2019 de l'entrée en vigueur du PAS nécessite de clarifier l'articulation de l'utilisation effective de PASRAU avec le projet de DSN pour la fonction publique (DSN-FP)

Le 1^o du III de l'article 13 de l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs prévoit que **la DSN sera obligatoire pour les employeurs publics à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2020**. Une circulaire et des notes administratives précisent les modalités possibles d'entrée dans la DSN pour les différents employeurs publics (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Périmètre et calendrier d'entrée en DSN des employeurs publics

La circulaire du 21 janvier 2016 portant application dans la fonction publique de l'ordonnance n°2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations des employeurs indique que les employeurs publics recouvrent dans ce contexte l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics à caractère administratif qui en dépendent y compris les établissements publics, hospitaliers, sociaux et médico-sociaux.

Une note d'information de la DGAFP du 6 octobre 2016 distingue plusieurs cas pour les établissements publics administratifs : « *Il n'y a aucune obligation juridique pour les établissements publics à caractère administratif (EPA) de démarrer la DSN selon le même calendrier que les employeurs du secteur privé. Les situations suivantes peuvent être en particulier distinguées :*

- 1. Les EPA nationaux dont la paye est prise en charge par la DGFIP sous convention de paye à façon** entreront en DSN selon le calendrier de déploiement afférent à l'État à une date qui sera fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2020.
- 2. Les autres EPA nationaux (sous la tutelle de l'État)** qui s'acquittent eux-mêmes des opérations de liquidation de la paye et des diverses procédures déclaratives, et dont les fonctionnaires sont affiliés au Service des retraites de l'État pourront opter pour entrer en DSN sans attendre la date fixée par décret sous réserve que le cahier technique de la DSN ait été adapté aux besoins de déclaration de la fonction publique dans la DSN (travaux en cours avec le GIP MDS).
- 3. Les établissements publics locaux à caractère administratif dont le régime normal d'emploi des agents est le droit public** entreront en DSN selon un calendrier qui sera fixé par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2020.
- 4. Les autres EPA nationaux ou locaux autorisés à recruter des agents de droit privé sur emplois permanents** peuvent démarrer la DSN dès que possible sans attendre la date fixée par le décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2020. Dans le cas où ces employeurs emploient des fonctionnaires, l'obligation de produire une DADS demeure, en l'absence du cahier technique adapté.
- 5. Dans le cas des organismes consulaires** (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, chambres d'agriculture), on distinguera deux cas différents :
 - **Les services publics industriels ou commerciaux des organismes consulaires** doivent entrer en DSN selon le calendrier fixé par le décret du 18 mai 2016 (au plus tard le 1^{er} juillet 2016 ou le 1^{er} janvier 2017 selon le seuil de cotisation) ;

²⁴ Cf. annexe III.

Annexe IV

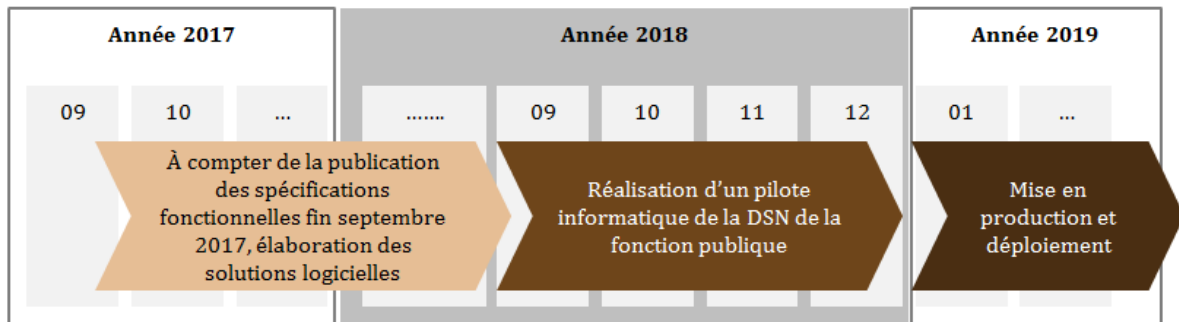
- *Les services publics administratifs des organismes consulaires peuvent entrer en DSN dès 2016 et sont invités à le faire dès que possible et au plus tard le 1er janvier 2020. »*

Source : Mission.

Selon les informations communiquées à la mission, le calendrier envisagé à ce stade pour l'ouverture de la DSN-FP serait le suivant (cf. graphique 7) :

- ◆ le cahier des charges techniques de la DSN-FP doit être publié au début de l'automne 2017, de sorte à permettre l'élaboration des solutions logicielles d'ici à l'été 2018 ;
- ◆ à partir de septembre 2018, la plateforme de la DSN doit être adaptée pour la réception et l'émission de données relatives à la fonction publique, et un pilote sera organisé pour des employeurs publics volontaires et leurs éditeurs ;
- ◆ l'ouverture du service en production est envisagée pour début 2019 afin d'engager le déploiement dans le courant de l'année.

Graphique 7 : Calendrier exposé à la mission pour le déploiement informatique de la DSN dans la fonction publique



Source : Mission.

Encadré 7 : Présentation du projet de déploiement de la DSN-FP

En janvier 2017, le **projet de DSN pour les trois versants de la fonction publique** a été confirmé par le Premier ministre. La gouvernance du projet est confiée à :

- un comité stratégique associant la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN (MOAS), la DGAFP, le GIP-MDS, la DGFIP, la Caisse des dépôts et consignations, la DGOS et la DGCL ;
- un comité opérationnel co-présidé par la MOAS et la DGAFP.

Son **déploiement dans la fonction publique d'État** passe notamment par la construction d'un « concentrateur » et, en amont, d'un « démonstrateur » de ce concentrateur. Si le concentrateur est la brique centrale du projet de mise en œuvre de la DSN dans la fonction publique d'État, il doit s'articuler avec trois chantiers connexes :

- l'adaptation des flux de sortie de l'application PAY, pilotée par la DGFIP, qui doit permettre de fournir au concentrateur DSN les données relatives aux rémunérations et cotisations à la bonne maille (assiette, net, brut, taux,...) en vue d'une correcte alimentation des rubriques sociales et fiscales ;
- la mensualisation du flux de déclaration des pensions (FIP), pilotée par les équipes du système de retraite de l'État (SRE), afin d'aligner la périodicité à laquelle ces données sont mises à jour sur celle de la DSN ;
- la mise en qualité des données SIRH, piloté par la DINSIC, qui vise à faciliter la mensualisation et limiter les rejets en s'assurant de la qualité des données.

Le report du projet de DSN dans la fonction publique et l'attente de la sortie du cahier technique, prévu pour la fin de septembre 2017, ont généré un certain attentisme dans les rangs des trois fonctions publiques et contribué à tendre le calendrier de déploiement.

Source : Mission sur la base du rapport d'analyse de septembre 2016 de la DINSIC sur le projet de concentrateur DSN-FPE et des informations transmises par le CISIRH (juillet 2017).

Annexe IV

Si certains employeurs publics (employant à la fois des salariés de droit privé et du personnel relevant de la fonction publique) sont d'ores et déjà passés en DSN²⁵, **le report de l'entrée en vigueur du PAS pourrait rendre concomitantes l'ouverture de la DSN-FP et l'obligation de déclaration des revenus versés par la grande majorité des employeurs publics sous PASRAU** (cf. tableau 4) :

- ◆ en théorie, les employeurs publics étant en capacité d'entrer dans la DSN-FP dès janvier 2019 pourraient s'exonérer du développement spécifique de PASRAU pour la mise en œuvre du PAS ;
- ◆ en l'absence de report de l'obligation d'entrée dans la DSN-FP, pour les employeurs publics qui n'entreraient pas dans la DSN dès janvier 2019, **seule l'année 2019 leur permettra de passer d'une déclaration PASRAU à l'utilisation de la DSN.**

Tableau 4 : Avancement prévisionnel des chantiers PASRAU et DSN-FP

Jalons	PASRAU	DSN-FP
2017	- Mai : approbation du cahier technique - Été-automne : pilote PASRAU (pour les volontaires)	- Automne : publication du cahier des charges technique
2018	- A partir de l'été : participation possible des déclarants PASRAU à la préfiguration du PAS - Novembre-décembre : déclarations PASRAU « à blanc », afin de récupérer les taux personnalisés	- Septembre : adaptation de la plateforme de la DSN et réalisation éventuelle d'un pilote dédié
2019	- 10 février : date limite d'envoi de la déclaration PASRAU pour la paie du mois de janvier	- Début d'année : ouverture de la DSN-FP pour des premiers employeurs publics

Source : Mission.

De nombreux employeurs publics rencontrés par la mission, issus des trois fonctions publiques, ont **regretté le manque d'articulation entre les calendriers de déploiement du PAS (via PASRAU) et de la DSN-FP**, tant concernant les échéances calendaires que le contenu des systèmes déclaratifs. Certains seraient intéressés par un passage en DSN-FP dès janvier 2019, afin de se dispenser de PASRAU, mais dépendent du calendrier du projet et de la capacité de leur éditeur à leur en fournir la solution. En pratique, **une entrée massive des employeurs publics dans la DSN dès le 1^{er} janvier 2019 apparaît très peu probable voire pourrait faire peser un risque sur la mise en œuvre du PAS.** De fait, l'essentiel des collecteurs publics ne pourra pas s'exonérer du développement spécifique de PASRAU.

Sans se prononcer sur l'opportunité du projet de DSN dans la fonction publique, sur le caractère réaliste du calendrier envisagé ou sur la conduite de ce projet, la mission recommande :

- ◆ de **clarifier dès à présent les échéances à venir et en informer les différentes parties concernées** dans les fonctions publiques de l'État mais également territoriale et hospitalière, afin de lever toute ambiguïté sur la conduite du projet ;
- ◆ de **s'assurer que les acteurs qui décideraient d'entrer directement dans la DSN de la fonction publique sont bien conscients des risques de s'exonérer du recours à PASRAU** pour prélever l'impôt à compter du 1^{er} janvier 2019. Les collecteurs qui décideraient de participer au pilote de la DSN de la fonction publique à l'automne 2018 devront également prévoir une solution qui garantisse leur capacité à collecter le PAS au 1^{er} janvier 2019 (cette capacité ne pouvant être assurée sans aléa par la future DSN de la fonction publique dès le 1^{er} janvier 2019). Compte tenu des risques calendaires, il pourrait être envisagé de rendre le recours à PASRAU obligatoire pour

²⁵ La prise en compte du PAS dans la DSN pour ces employeurs nécessite les mêmes évolutions limitées que pour l'ensemble des collecteurs déjà en DSN (ajout de données complémentaires conformément au cahier technique 2018.1 qui prévoit l'intégration des données relatives au PAS).

Annexe IV

le 1^{er} janvier 2019 ou jusqu'à une date qui permettrait de s'assurer que la future DSN de la fonction publique est en capacité de traiter le PAS ;

- ◆ d'envisager la conduite d'un **audit par la DINSIC début 2019** pour vérifier la manière dont se déroule le déploiement de la DSN-FP et, en cas de besoin, ajuster le calendrier.

Proposition : Clarifier l'articulation de la déclaration PASRAU avec le projet de DSN pour la fonction publique, afin de ne pas mettre en risque le déploiement du PAS au 1^{er} janvier 2019.

1.1.2.4. La création de la déclaration PASRAU est une première étape aux potentialités multiples, tant pour les employeurs publics que pour les tiers verseurs de revenus de remplacement

Concernant le chantier de la DSN-FP présenté ci-dessus, **la déclaration PASRAU est une première étape engageant les employeurs publics dans la fiabilisation de leurs données d'identification** (en stock comme en flux), indispensable à la DSN également. Selon les différents interlocuteurs de la mission, en se mettant en capacité d'utiliser correctement PASRAU, les employeurs publics auront réalisé entre 30 et 50 % du chemin pour utiliser la DSN-FP. La déclaration PASRAU pourrait ainsi s'interpréter comme une « phase 0 » de la DSN-FP.

Selon les éléments transmis par la DGAFP en septembre 2017 à la mission, le déploiement de la DSN à l'ensemble de la fonction publique vise à :

- ◆ faire entrer la fonction publique dans un système déclaratif commun afin, non seulement de mutualiser les coûts, mais également d'alléger les charges déclaratives qui pèsent sur elle²⁶ ;
- ◆ inciter les employeurs publics à fiabiliser leurs données, favoriser une approche commune entre la gestion administrative et la paie et améliorer la qualité de leurs systèmes d'information ;
- ◆ améliorer la transparence des systèmes sociaux de la fonction publique et leur connaissance en consolidant les données existantes sur l'emploi et les rémunérations au sein de la fonction publique.

Par ailleurs, **la création de la déclaration PASRAU, outre le PAS, ouvre des perspectives en vue de moderniser la délivrance, par les tiers verseurs de revenus de remplacement, des prestations sociales.** En effet, la combinaison de la DSN et de PASRAU permet de disposer dans des outils administratifs, en temps réel, de l'information sur de nombreux revenus versés aux ménages. Ainsi, sous réserve d'une normalisation des conditions d'éligibilité de différentes prestations sociales, ces déclarations pourraient être utilisées pour mieux apprécier la situation financière instantanée d'un ménage²⁷. Un rapport récent de l'IGF et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) consacré à la modernisation de la délivrance des prestations sociales suggère ainsi d'enrichir la déclaration PASRAU d'un versant « social » afin qu'elle puisse servir de base à une contemporanéité nouvelle pour le versement des prestations diverses – logement, famille, etc.²⁸. **Le cas**

²⁶ Selon les éléments transmis à la mission, la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN annonce un amortissement des investissements des employeurs pour la mise en place de la DSN de l'ordre de 3 à 6 mois.

²⁷ À l'heure actuelle, la plupart des aides soumises à une condition de ressources sont octroyées en fonction de l'avis d'impôt de l'avant-dernière année précédant celle de la demande. Un tel décalage peut entraîner des effets d'aubaine pour des ménages ayant vu leurs revenus augmenter.

²⁸ Rapport « La modernisation de la délivrance des prestations sociales », juin 2017, rédigé à la suite de l'adoption de l'article 112 de la LFI 2017 demandant la remise d'un rapport portant sur les « conséquences de la mise en place du prélèvement à la source sur les modalités de versement et de calcul des prestations sociales ».

échéant, de telles évolutions devraient toutefois trouver à s'appliquer dans un calendrier compatible avec le PAS.

1.1.3. Les ajustements substantiels réalisés dans le système d'information de la DGFIP préservent son architecture globale et devraient être achevés courant 2018

1.1.3.1. La réforme du PAS nécessite la conduite de nombreux travaux dans le système d'information de la DGFIP, tant dans la sphère des particuliers que dans la sphère des professionnels

La réforme du PAS présente la particularité de générer de **nombreuses interactions entre les sphères des particuliers et des professionnels dans le système d'information de la DGFIP**, lesquelles étaient auparavant relativement indépendantes.

Par conséquent, le service des systèmes d'information (SSI) de la DGFIP a réalisé dès le printemps 2016 une étude sur l'urbanisation des applications ayant trait au PAS. Cette étude a été mise à jour fin 2016 puis, pour la dernière fois à la date de la mission, en mars 2017. Selon le SSI, les principes suivants ont été retenus :

- ◆ **appui sur les applications existantes**, autant que possible ;
- ◆ **utilisation de solutions réversibles** afin de ne pas mettre en danger les applications existantes en cas d'annulation de la réforme ;
- ◆ utilisation de solutions génériques permettant de **garder de l'adaptabilité** en cas de besoins nouveaux.

Les blocs fonctionnels développés pour les besoins du PAS (présentés dans l'encadré 8) concernent à la fois la sphère des particuliers (qui se verront proposer une nouvelle interface dédiée à la gestion de leur PAS, appelée « GestPAS », cf. partie 2.2.1) et celle des professionnels (qui déclareront et collecteront le PAS pour les bénéficiaires des revenus).

Encadré 8 : Principaux blocs développés pour les besoins du PAS dans le SI de la DGFIP

Les principaux blocs fonctionnels nouveaux sont les suivants :

- **SACRE** (système automatisé de collecte rénové). Ce bloc fonctionnel aura notamment pour fonction :
 - de recevoir les flux issus de la DSN et de PASRAU ;
 - d'identifier le bénéficiaire de revenus dans les référentiels de personnes (à partir de son NIR et/ou de ses coordonnées d'état civil²⁹) puis d'aller chercher son taux d'imposition ;
 - d'élaborer puis renvoyer les CRM nominatifs et financiers à destination des collecteurs ;
 - de calculer les amendes dont sont redevables les collecteurs ne remplissant pas leurs obligations ;
 - d'alimenter la déclaration pré-remplie du bénéficiaire de revenus ;
- **GestPAS** (Gestion du PAS par l'utilisateur). Ce bloc fonctionnel aura notamment pour fonction :
 - de permettre au contribuable de déclarer ses changements de situation et d'exercer ses choix sur son taux de prélèvement ;
 - de permettre au contribuable de suivre les prélèvements effectués au titre du PAS ;
 - de calculer les sanctions applicables en cas de modulation excessive notamment ;
- **E-CV** (Créances et versements). Ce bloc fonctionnel constitue le joint entre le bloc SACRE et les applicatifs de la sphère des professionnels ;

²⁹ La table de concordance entre données d'état civil et identifiants fiscaux existe d'ores et déjà et est utilisée dans le cadre de la déclaration pré-remplie.

Annexe IV

- **SPEP.** Ce bloc fonctionnel permet d'agrèger des créances associées à des SIRET en des créances au niveau des SIREN (qui est le niveau d'agrégation retenu pour le recouvrement dans le SI de la DGFIP) ;
- **PASIFAE.** Cette application permet la transmission à la Banque de France des ordres de paiement. Elle constituera le référentiel des comptes bancaires des contribuables pour le PAS et permettra aux collecteurs de reverser spontanément leur PAS en cas d'anomalie avec la DSN ou PASRAU.

Source : Mission d'après échanges avec la DGFIP.

Selon l'évaluation préalable du PLF 2017, « une quarantaine de composants du système informatique de l'administration fiscale devront être créés ou évoluer entre 2017 et 2019 ». Selon le SSI, **un certain nombre de ces travaux auraient été réalisés même en l'absence de PAS.** En particulier, les applications existantes constituant le nouveau bloc « SACRE » étaient menacées d'obsolescence (avec des risques pour l'alimentation de la déclaration pré-remplie).

1.1.3.2. Les travaux informatiques de la DGFIP, qui représentent une charge de travail essentiellement internalisée, ont démarré dès 2016

Tels qu'identifiés et analysés dans l'étude MAREVA du projet PAS³⁰ (cf. tableau 5), les **coûts informatiques de la réforme** portent :

- ◆ d'abord sur la phase de mise en place, qui exige des investissements informatiques lourds, pour près de 90 M€ entre 2016 et 2019 (avant annonce du report), dont 36 % sont liés à la valorisation de la charge de travail pour les services informatiques de la DGFIP et 7 % aux matériels et infrastructures. Le reste des coûts sont des coûts dits « directs » de maîtrise d'œuvre (MOE) – ainsi que d'assistance à MOE - en matière de développement, d'urbanisation du système d'information, d'architecture, d'audits du code, de supports des environnements de développement et d'intégration ;
- ◆ ensuite sur la phase pérenne, qui génère des coûts de fonctionnement informatique, pour un coût annuel moyen de 14 M€. En 2019 et 2020 (avant report), la majorité de ces coûts de fonctionnement (70 %) est liée à la charge de travail interne à la DGFIP.

Tableau 5 : Charges informatiques supportées par l'administration fiscale pour le déploiement du PAS (estimation avant report de la réforme)

Montant en M€		2016	2017	2018	2019	2020
Investissement	Coûts directs	9,05	33,60	6,31	0,89	-
	Coûts infrastructure et matériels	3,10	2,81	0,00	0,00	-
	Coûts indirects*	5,59	15,91	9,42	0,87	-
Fonctionnement	Coûts directs	-	-	1,42	2,73	2,73
	Coûts infrastructure et matériels	-	-	1,18	1,18	1,18
	Coûts indirects*	-	-	6,45	8,93	8,91
Total		19,76	54,34	26,81	16,62	14,84

Source : Mission d'après étude MAREVA sur les coûts directs et indirects de la réforme (actualisation printemps 2017).

** Valorisation du temps passé par les agents de l'administration fiscale.*

³⁰ La méthode d'analyse et de remontée de la valeur (« MAREVA ») a été conçue pour évaluer les projets informatiques en tenant compte des spécificités du secteur public. Cette méthode consiste à appréhender la valeur d'un projet en prenant en considération l'effet « métier » du projet (comme sa contribution à une politique publique et sa nécessité réglementaire), l'effet du projet sur le système d'information de l'État (comme sa capacité à répondre aux enjeux d'urbanisation, de sécurité et de lutte contre l'obsolescence) et sa rentabilité économique (son effet sur les dépenses récurrentes et les gains pour les métiers).

Annexe IV

Au regard de l'ampleur des travaux informatiques à conduire, **ceux-ci ont été allotés en fonction des dates prévisibles de mise en production.** Ainsi :

- ♦ avant l'annonce du report, la mise en production du bloc GestPAS devait impérativement intervenir en septembre 2017 pour permettre aux contribuables d'exercer leurs options sur leur taux de prélèvement. Les travaux de réalisation de ce module ont donc démarré dès 2016 et, à la date d'achèvement de la mission, il peut être considéré comme stabilisé ;
- ♦ à l'inverse, les applications permettant de sanctionner les contribuables ayant recouru à une modulation à la baisse excessive du taux de prélèvement ne trouvant pas à s'appliquer avant l'été 2019 (été 2020 dans le calendrier post-report), au moment du solde de l'impôt dû au titre de la première année d'application du PAS, les applications correspondantes ne sont pas encore achevées.

Par conséquent, **le degré d'avancement des différents modules applicatifs est très variable.** Selon le rapport de la DINSIC, rédigé avant l'annonce du report de l'instauration du PAS, l'allotissement des travaux informatiques a pour conséquence qu'« *aucun test de bout en bout ne pourra donc être réalisé sur le processus de régularisation de l'impôt avant le 1^{er} janvier 2018. En cas d'erreurs de conception ou d'implémentation majeures, il pourrait advenir des difficultés à réaliser la régularisation annuelle en 2019 sur les revenus prélevés en 2018 pour certains contribuables* ».

Il convient de noter que les programmes de régularisation dans le cadre du PAS sont étroitement dérivés des programmes de régularisation existant avant la réforme et employés depuis plusieurs années. Ces programmes font intervenir les systèmes de taxation et de recouvrement, qui sont maîtrisés par la DGFIP. Des tests sur ces systèmes sont ainsi réalisés tous les ans, selon des calendriers similaires, pour assurer le bon fonctionnement de bout en bout avant la mise en œuvre en réel.

Aucune modification majeure de ce calendrier n'a été signalée à la mission après l'annonce du report.

1.2. Malgré le report de la mise en œuvre du prélèvement à la source, les phases pilotes DSN-PAS et PASRAU ont démarré à l'été 2017 et les premiers résultats ne font pas apparaître d'anomalie structurelle

1.2.1. L'expérimentation pilote lancée à l'été 2017 permet de tester la qualité des échanges entre les collecteurs et la DGFIP mais pas de simuler l'intégralité du processus

Dès les premiers travaux de conception des déclarations PASRAU et DSN-PAS³¹, **la réalisation d'un « pilote » était prévue afin de permettre à toutes les parties (collecteurs, éditeurs de logiciels, DGFIP, GIP-MDS) de tester le dispositif en conditions réelles, en amont de l'obligation légale.**

³¹ Par exemple, compte-rendu du comité directeur PAS entre la DGFIP et le GIP MDS réuni le 7 novembre 2016.

Annexe IV

Ainsi, au printemps 2017, **deux « protocoles de test » ont été établis par le GIP-MDS et la DGFIP** pour :

- ◆ une phase **pilote de la mise en œuvre du PAS au sein de la DSN** (protocole établi le 2 mai 2017³²), avec deux phases liées aux différentes normes d'échange utilisées (partie 1.2.1.1) ;
- ◆ une phase **pilote du déploiement de PASRAU** (protocole établi le 26 avril 2017), avec deux étapes visant à tester différents aspects du système déclaratif (partie 1.2.1.2).

Malgré l'adaptation de leurs modalités à la suite de l'annonce du report³³, l'objectif de ces phases pilotes, tel que décrit dans les protocoles de test, est resté de :

- ◆ vérifier la bonne récupération des CRM transmis par la DGFIP ;
- ◆ valider la conformité du format des DSN/PASRAU déposées et leur exploitabilité par la DGFIP pour l'intégration dans son SI et la prise en compte dans son métier des données du DSN-PAS/PASRAU ;
- ◆ sécuriser la procédure DSN-PAS/PASRAU en amont de la mise en production.

Ces pilotes sont réalisés à partir de données nominatives réelles mais donnent lieu à la transmission de taux de prélèvement fictifs (les contribuables n'ayant pas eu la faculté d'opter au préalable pour la confidentialité du taux).

1.2.1.1. L'attractivité de la phase 1 du pilote DSN-PAS semble amoindrie suite à la décision du report de la réforme du PAS

Le pilote DSN-PAS se déroule de début juillet à fin décembre 2017³⁴ selon deux phases (cf. graphique 8) :

- ◆ **une phase 1 de début juillet au 31 août 2017, consacrée à l'initialisation des taux de prélèvement par le dépôt de DSN de norme 2017.1, qui est la norme actuellement en production :**
 - avant le 5 juillet (ou respectivement le 15 juillet, le 5 ou le 15 août), les entreprises pilotes déposent, sur l'environnement de test³⁵, des données DSN relatives à des salariés ;
 - au plus tard le 13 juillet (ou respectivement le 23 juillet, le 13 ou le 23 août), un CRM nominatif est alors produit par la DGFIP avec des taux de prélèvement fictifs (0 %, 8 %, 10 % ou 12 %) ou une rubrique de taux vide. Les individus n'ayant pas pu être identifiés dans le SNGI ont une rubrique de taux vide ;

³² Le document a évolué pour prendre en compte les conséquences du report de la réforme. Cf. *infra*.

³³ De sorte que les objectifs et conditions précises de ces phases pilotes n'étaient manifestement pas clairs dans l'esprit de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission en juin et juillet.

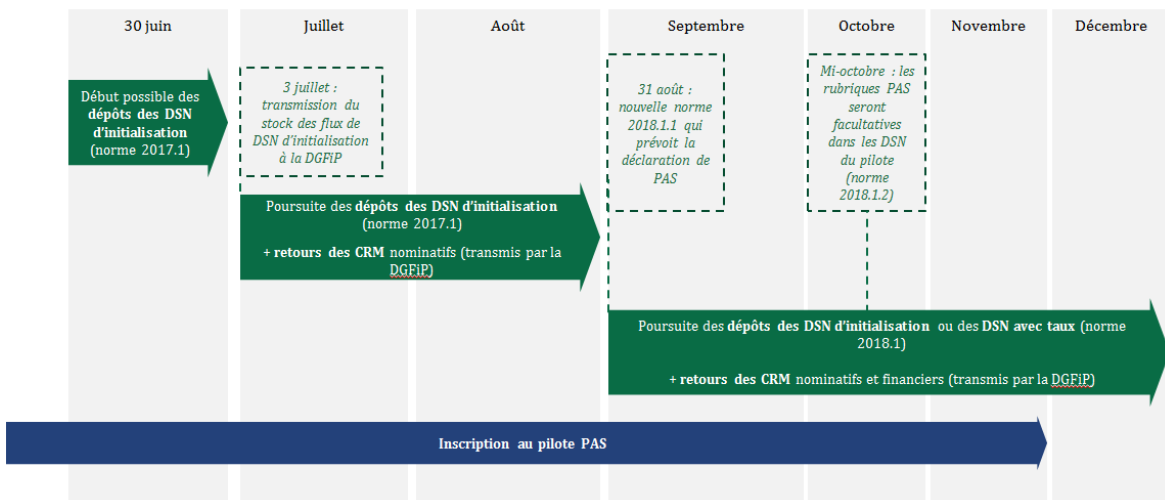
³⁴ Avant la décision du report de la réforme, le pilote à proprement parler devait se dérouler jusqu'à la fin du mois de septembre. Il était toutefois prévu que la plateforme de test reste ouverte jusqu'à fin décembre pour que les déclarants puissent l'utiliser en mode « autotest » (c'est-à-dire sans bénéficier du dispositif d'accompagnement propre au pilote).

³⁵ Un « environnement de test » (aussi parfois dit « de qualification ») fait référence à l'ensemble des matériels et logiciels nécessaires pour le fonctionnement d'une application informatique, sur lequel est vérifiée la bonne exécution des programmes. En parallèle de la réalisation du pilote, les entreprises doivent continuer de remplir leurs obligations en transmettant des DSN sur l'environnement « de production » qui, à la différence de l'environnement « de test », permet l'exécution opérationnelle continue des programmes (cet environnement nécessite une surveillance toute particulière puisque tout dysfonctionnement peut empêcher l'utilisation de l'application).

Annexe IV

- en dehors de ces dates d'échéance du 5 et du 15 du mois, les entreprises pilotes peuvent continuer à déposer des déclarations au fil de l'eau. Ces déclarations dites « tardives » permettent d'obtenir en retour un CRM nominatif dans les 5 jours suivant le dépôt ;
- ◆ **une phase 2 du 31 août à fin décembre 2017, consacrée à l'application de la nouvelle norme 2018.1, qui porte le PAS :**
 - à la date du 31 août, la nouvelle norme 2018.1.1 remplace la norme 2017.1 sur l'environnement de test ;
 - à compter du 31 août, les entreprises pilotes ayant récupéré leur premier CRM intégrant les taux de prélèvement fictifs déposent des DSN comprenant les blocs relatifs au PAS ;
 - en retour, la DGFIP transmet de nouveaux CRM comprenant toujours des taux de prélèvement fictifs ;
 - à compter de mi-octobre, la norme 2018.1.2 remplace la norme 2018.1.1 sur l'environnement de test afin de rendre les rubriques PAS facultatives (cette norme sera celle en production à partir de janvier 2018, c'est-à-dire celle qui permettra les premiers appels de taux à l'automne 2018).

Graphique 8 : Déroulement du pilote DSN-PAS en 2017



Source : Mission d'après le protocole de test du pilote DSN-PAS daté du 13 juillet 2017.

La réalisation de la phase 1 du pilote avait initialement pour objet de tester l'appel des taux selon la norme 2017.1, laquelle sera la norme DSN en production jusqu'à la fin d'année 2017. Elle aurait donc dû, en l'absence de report de la réforme, être la norme utilisée à l'automne 2017 pour initialiser les taux pour l'ensemble des déclarants en DSN.

La phase 2 permet à la fois :

- ◆ de tester la déclaration, par les entreprises, des données relatives au PAS ;
- ◆ à compter de mi-octobre, de tester l'appel des taux selon la norme 2018.1.2, qui sera finalement, suite à la décision du report de la réforme, la norme en vigueur lors du premier appel de taux à l'automne 2018³⁶.

³⁶ Afin de ne pas reporter la mise en production de la norme 2018.1 du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2019, suite à la décision du report de la réforme, il a été nécessaire de dissocier les normes 2018.1.2 (norme avec les données PAS facultatives et qui pourra être utilisée dès janvier 2018 même en l'absence de PAS) et 2018.1.1 (norme avec les données PAS obligatoires, qui ne pourra pas être utilisée en 2018 mais qui sera en production au 1^{er} janvier 2019, lors de l'entrée en vigueur du PAS).

Annexe IV

Par conséquent, au-delà de l'effet d'attente pouvant résulter de l'annonce du report de la réforme du PAS, **ce report a pu objectivement rendre moins intéressante, pour les entreprises et les éditeurs, la phase 1 du pilote**, laquelle est réalisée avec l'application de consignes qui pourraient être différentes ou réaménagées par rapport à celles qui seront appliquées lors de la mise en production. En effet, la participation des entreprises et des éditeurs à la seule phase 2 (les inscriptions étant restées ouvertes après début juillet) peut leur permettre de tester directement la déclaration du PAS conformément aux consignes de la norme qui sera mise en production.

1.2.1.2. La phase 1 du pilote PASRAU permet à ses participants de bénéficier d'un meilleur accompagnement tandis que la phase 2 permettra de tester une augmentation de la volumétrie

La déclaration PASRAU constitue une création *ex nihilo* et ne nécessite donc pas, comme pour la DSN, de gérer la bascule d'une norme avec PAS facultatif à une norme avec PAS obligatoire. L'appel des taux de prélèvement par les collecteurs PASRAU, en amont de l'entrée en vigueur du PAS, s'effectuera par l'envoi d'une déclaration « à blanc », avec les données PAS renseignées à zéro.

Le pilote PASRAU s'effectue en deux étapes, ne nécessitant pas une bascule entre deux normes différentes :

- ◆ **une étape 1 au mois M, consacrée à l'appel de taux :**
 - le collecteur effectue un dépôt de déclaration PASRAU au titre d'un mois M, pour des bénéficiaires réels de revenus et avec les données du PAS renseignées à zéro ;
 - en retour, un CRM nominatif, comprenant des taux de prélèvement fictifs (les mêmes que pour le pilote DSN-PAS) est transmis au collecteur par la DGFIP, après réalisation des contrôles nominatifs ;
- ◆ **une étape 2 au mois M+1, consacrée à un envoi comportant des montants de PAS prélevés :**
 - le collecteur effectue un dépôt de déclaration PASRAU au titre du mois M+1, pour les mêmes bénéficiaires, en renseignant les données PAS à partir des informations communiquées dans le CRM du mois précédent (application du taux transmis ou, à défaut, du taux du barème) ;
 - le pilote peut ensuite se poursuivre durant les mois suivants, un CRM étant transmis au titre de chaque mois.

Les participants au pilote inscrits avant le 3 juillet (phase 1) ont la faculté de choisir entre deux calendriers :

- ◆ **un calendrier « aménagé »** : les participants déposent cinq déclarations PASRAU, au titre des mois de janvier à mai 2017, selon un calendrier cadencé entre le 10 juillet et le 4 septembre ;
- ◆ **un calendrier en « iso-production »** : les participants déposent des déclarations PASRAU selon le calendrier prévu en production, soit le 10 juillet pour la paie de juin jusqu'au 11 décembre pour la paie de novembre.

Les participants peuvent ainsi effectuer un pilote rapide, permettant de multiplier les dépôts de déclarations PASRAU, ou bien un pilote plus « réaliste », reproduisant le rythme réglementaire de dépôt des déclarations. Dans les deux cas, les participants effectuant leur premier dépôt avant le 10 juillet disposent de leur premier CRM avant le 16 juillet.

Par opposition au pilote DSN-PAS, les conditions de réalisation du pilote PASRAU ne sont donc pas modifiées par le report de la réforme du PAS. Les participants peuvent participer dès début juillet 2017 dans des conditions « réelles ».

En outre, à partir du mois d'octobre 2017, conformément au calendrier préalable à la décision du report, la plateforme de production PASRAU sera mise en service. Par conséquent, **une seconde phase du pilote PASRAU pourrait permettre de tester une augmentation de la volumétrie** (par exemple avec la participation d'importants collecteurs publics pour l'ensemble de leur population, comme Pôle Emploi qui participe au pilote depuis juillet 2017 sur un échantillon limité), les déclarants non-inscrits avant le 3 juillet ayant la faculté de participer au pilote d'octobre à décembre³⁷. En revanche, sous réserve d'arbitrages non rendus à la date de remise du rapport, **les participants à cette phase 2 ne pourraient pas bénéficier du même accompagnement, par les équipes du GIP-MDS et de la DGFIP, que durant la phase 1.**

1.2.1.3. Les pilotes DSN-PAS et PASRAU prévus au second semestre 2017 ne constituent pas des tests « de bout en bout »

Dans leur conception initiale et tels qu'ouverts en juillet 2017, les pilotes DSN-PAS et PASRAU permettent essentiellement de **valider la bonne réalisation des échanges entre les collecteurs participants, le GIP-MDS et la DGFIP :**

- ◆ pour les collecteurs et leurs éditeurs³⁸ :
 - l'émission d'une déclaration DSN ou PASRAU conforme et exploitable ;
 - la bonne réception du CRM nominatif ;
 - la bonne application aux individus des taux de prélèvement issus des CRM nominatifs ;
 - l'exploitation des anomalies d'identification des individus présentes dans le CRM nominatif ;
 - l'exploitation d'un CRM financier ;
- ◆ pour le GIP-MDS :
 - la bonne transmission des déclarations DSN et PASRAU à la DGFIP ;
 - la bonne transmission des CRM aux collecteurs ;
- ◆ pour la DGFIP :
 - la bonne réception des déclarations DSN et PASRAU ;
 - la conception puis l'émission des CRM nominatifs, à partir de taux fictifs ;
 - la conception puis l'émission de CRM financiers.

³⁷ Selon la dernière version du protocole de test, le pilote pourrait être prolongé en 2018. En outre, il convient de préciser que, même en l'absence de contrainte de volumétrie pour le GIP-MDS et la DGFIP, des collecteurs PASRAU volontaires pourraient avoir des difficultés à participer au pilote si leur éditeur souhaite limiter le nombre de ses clients participants.

³⁸ Il peut être noté que les éditeurs ont exprimé le regret de ne pas avoir eu de jeux de test bêta leur permettant de faire des tests unitaires avant la phase pilote (ce qui était en pratique impossible compte tenu du calendrier fixé avant le report). Ainsi, les éditeurs sont entrés dans le pilote directement avec certains de leurs clients, sans avoir eu la capacité au préalable d'éprouver totalement leurs solutions techniques.

Annexe IV

Ces pilotes ne constituent donc pas des tests «de bout en bout» et il serait même disproportionné de les conduire sur un nombre trop important d'entités, compte tenu des moyens mobilisés³⁹. **Les limites actuelles des pilotes sont notamment les suivantes :**

- ◆ **la faible volumétrie** des pilotes ne permet pas de s'assurer :
 - que l'ensemble des éditeurs et collecteurs sont prêts à mettre en œuvre le PAS ;
 - que toutes les situations complexes rencontrées par des individus bénéficiaires de revenus aient pu être traitées dans les pilotes ;
- ◆ les pilotes ne sont pas réalisés sur des environnements iso-production (puisqu'ils sont réalisés sur des environnements de test) et **ne permettent pas aux collecteurs de réaliser des tests de performance**⁴⁰ ;
- ◆ les pilotes **ne permettent pas de s'assurer totalement de la bonne application des taux de prélèvement** :
 - la correcte détermination du taux issu de la grille de taux par défaut ne sera pas contrôlée ;
 - s'agissant du taux personnalisé, il sera uniquement contrôlé que celui-ci appartient aux valeurs définies pour les pilotes (0 %, 8 %, 10 % et 12 %)⁴¹, sans vérification de l'appariement individu par individu⁴² ;
- ◆ de façon plus générale, **certaines composants ne seront pas testés à l'occasion des pilotes** (utilisation de « bouchons »⁴³), puisque :
 - le bon appariement des taux de prélèvement à chaque individu et l'articulation avec l'application GestPAS du SI de la DGFIP ne pourront être testés, du fait de l'impossibilité de recourir au taux réels ;
 - les modules informatiques permettant le reversement du PAS à la DGFIP ne seront prêts que dans un second temps (la DINSIC considérant néanmoins que ce processus « *devrait dans la plupart des cas ne pas poser de difficulté technique* »).

³⁹ Le pilote ayant pour objet des cas de gestion complexes, dans un environnement technique non définitif, il est susceptible de faire apparaître de nombreuses anomalies. Or les incidents et dysfonctionnements rencontrés nécessitent une mobilisation non seulement de la DGFIP et du GIP-MDS, mais aussi des éditeurs qui constituent des intermédiaires avec leurs clients.

⁴⁰ Un « test de performance » a pour objet de mesurer les temps de réponse d'un système applicatif en fonction de sa sollicitation.

⁴¹ On peut par ailleurs s'interroger sur le choix qui a été fait de ne tester que des taux sans décimale. L'application d'un taux avec une décimale aurait pu permettre de s'assurer de l'absence d'erreurs d'arrondis dans les logiciels de paie (même s'il peut être fait l'hypothèse que les règles d'arrondis sont d'ores et déjà maîtrisées au regard de l'application actuelle de cotisations sociales).

⁴² Ainsi, l'intervention des taux personnalisés de deux individus au sein d'un même collecteur ne serait *a priori* pas détectée lors des pilotes.

⁴³ Un « bouchon » est un code qui n'effectue aucun traitement et retourne toujours le même résultat. Un bouchon sert d'alternative temporaire à un code qui n'est pas utilisable parce qu'il n'est pas encore codé ou qu'il est en cours d'évolution.

1.2.2. À la date d'achèvement de la mission (début septembre 2017), le bilan intermédiaire des pilotes ne fait pas apparaître d'anomalie majeure

1.2.2.1. Début septembre 2017, le pilote DSN-PAS n'a réuni qu'un nombre limité de participants et ne permet à ce stade que de tirer des conclusions circonscrites

Début septembre 2017, le nombre de participants au pilote DSN-PAS reste relativement réduit, avec 212 entreprises représentant 60 éditeurs (cf. encadré 9). Un faible nombre d'experts-comptables sont représentés à ce stade (9 % des déclarants). Cette faible participation au pilote peut s'expliquer par un **phénomène d'attentisme lié au report de la réforme** ainsi que, potentiellement, par le souhait des éditeurs ou des déclarants d'attendre la phase 2 du pilote, ouverte fin août 2017 et permettant la déclaration des données relatives au PAS (norme 2018.1). En outre, certains éditeurs ont pu souhaiter finaliser leurs solutions techniques avant de participer au pilote avec des clients.

Encadré 9 : Nombre de participants au pilote DSN-PAS (début septembre 2017)

Début septembre 2017, 212 entreprises (SIREN), pour un total de 6 062 établissements (SIRET), ont déposé des DSN sur la plateforme de test :

- 45 entreprises (SIREN) ont un salarié ;
- 30 ont entre 2 et 10 salariés ;
- 43 ont entre 11 et 100 salariés ;
- 38 ont entre 101 et 500 salariés ;
- 53 ont plus de 500 salariés ;
- 3 sont inconnues de la base de données du GIP-MDS à ce jour.

La représentativité est par ailleurs limitée :

- 60 éditeurs de logiciels sont représentés ;
- 25 % des entreprises sont tiers-déclarées par un éditeur ;
- 9 % des entreprises sont tiers-déclarées par un expert-comptable ;
- 9 % des envois sont effectués en mode « *machine to machine* » (API).

Source : Mission, d'après les informations transmises par le GIP-MDS (note du 7 septembre 2017).

Entre l'ouverture du pilote DSN-PAS le 30 juin et début septembre, les cinq uniques incidents liés au PAS portent sur l'absence de CRM nominatifs sur le tableau de bord du déclarant. Ces incidents sont en cours d'investigation par la DGFIP.

Des conclusions circonscrites peuvent être tirées à ce stade du pilote DSN-PAS :

- ◆ en premier lieu, il convient de rappeler que **la découverte d'incidents au cours d'une phase pilote constitue l'essence même de cet exercice** et permettra le cas échéant de procéder à des correctifs ;
- ◆ par ailleurs, début septembre, la phase 2 venait à peine de débiter. Or c'est cette phase 2, basée sur la norme NEODeS 2018.1, qui permet de vérifier la correcte prise en compte de la nouvelle structure de la DSN comprenant le PAS (cf. partie 1.2.1.1). Au cours de la phase 1 du pilote, qui s'est achevée fin août, seule la réception des CRM par les déclarants a pu être testée. **La correcte déclaration du PAS par les déclarants (à partir des CRM transmis) ne pourra commencer à être examinée que dans le courant du mois de septembre.**

1.2.2.2. À la date du 27 août 2017, près de 250 participants ont transmis une déclaration PASRAU dans le cadre du pilote, pour un taux de validité, en augmentation, qui s'établit à 56 %

À la date du 27 août 2017, près de 250 utilisateurs ont déclaré une déclaration PASRAU sur la plateforme de test. **Parmi l'ensemble des inscrits au pilote, les différents types de collecteurs sont représentés** (cf. encadré 10).

Encadré 10 : Nombre de participants au pilote PASRAU, au 27 août 2017

Au 27 août, le nombre de déclarations déposés dans le pilote PASRAU s'élevait à 951 :

- 69,0 % par EDI (*upload*) ;
- 30,9 % par API ;
- 0,1 % par EFL.

Ces déclarations ont été déposées par 250 déclarants (dont moins de la moitié sont formellement inscrits au pilote). Parmi les inscrits au pilote (tous n'ayant pas encore déposé une déclaration à la date du 27 août 2017) :

- 86 % sont des collecteurs publics parmi lesquels :
 - pour la fonction publique d'État : la DGFIP pour la rémunération des agents civils, le ministère de la Défense ;
 - pour la fonction publique territoriale : près de 400 communes, une centaine d'intercommunalités, plus de 10 départements, 2 régions, 4 métropoles ainsi qu'une vingtaine de centres de gestion ;
 - pour la fonction publique hospitalière : une trentaine d'établissements publics de santé de différente taille ;
 - environ 90 établissements publics ;
 - l'ACOSS, pour le dispositif des titres simplifiés TESE (cf. annexe III) ;
- 7 % sont des organismes de de la sphère sociale, parmi lesquels les plus importants organismes (Pôle Emploi, Agirc-Arrco, CNAMTS, MSA, etc.) ;
- 7 % sont des organismes complémentaires.

Source : Mission, d'après les informations transmises par le GIP-MDS (note du 7 septembre 2017).

Le nombre de collecteurs inscrits au pilote PASRAU peut être jugé satisfaisant à ce stade, d'autant que les plus grands collecteurs y sont présents. **La mission a toutefois pu constater que certains collecteurs qui souhaitaient participer au pilote, notamment des collectivités locales, n'ont pu être retenues.** En effet, les éditeurs doivent disposer des moyens suffisants pour accompagner chacun des participants au pilote équipés de leur solution logicielle. Ainsi, malgré l'encouragement des candidatures par les pouvoirs publics, certains établissements publics de santé ou collectivités locales ont pu se voir refuser l'accès au pilote par leur éditeur. Il s'en est suivi, chez ces employeurs locaux, un effet déceptif réel, et une véritable demande à tester le dispositif avant sa mise en place. Afin de répondre à cette demande, tout en poursuivant l'objectif d'atteindre une bonne représentativité, le nombre de participants au pilote pourrait être élargi (cf. partie 1.4.2)⁴⁴.

Au cours du début de la phase pilote, plusieurs dysfonctionnements ont été identifiés (cf. encadré 11). La remontée rapide des blocages auprès des équipes de support fonctionnel et technique et de la maîtrise d'œuvre du SI PASRAU ont permis la **résolution rapide des anomalies identifiées**.

⁴⁴ À compter d'octobre 2017, aucune contrainte de volumétrie n'affectera la plate-forme de test. Le dispositif d'assistance personnalisée par le GIP-MDS et la DGFIP sera toutefois réduit.

Encadré 11 : Principaux incidents ayant affecté le début du pilote PASRAU

Les principaux dysfonctionnements observés au cours du début de la phase pilote ont concerné :

- des problèmes de performance des traitements donnant lieu à la mise à disposition des différents rapports retournés aux collecteurs ont été observés et ont entraîné des retours plus tardifs que prévu. Plusieurs améliorations ont été apportées au cours de l'été pour accélérer ces traitements, qui devraient connaître une amélioration sensible et satisfaisante au début du mois de septembre ;
- plusieurs anomalies, causées par des erreurs de format des données transmises par les collecteurs et désormais corrigées, ont entraîné l'absence de certains retours effectués à ces collecteurs. Ces dysfonctionnements concernaient notamment le BIS (bilan d'identification remonté après l'interrogation du référentiel SNGI) ;
- à la suite d'un dysfonctionnement, certains CRM nominatifs transmis par la DGFIP et contenant en cible les taux de PAS à appliquer ainsi que les anomalies identifiées, ont ponctuellement fait l'objet de retard de quelques jours lors de leur transmission. Les travaux menés par la DGFIP ont permis de rattraper ces envois et de mettre à disposition l'ensemble des retours auprès des collecteurs ;
- un blocage des traitements de contrôle des déclarations a occasionné un dysfonctionnement entraînant l'absence de retour sur certains fichiers déclaratifs et empêchant la suite des traitements. Les opérations de correction de l'applicatif PASRAU – livrées fin août – ont résolu ce blocage ;
- un nouveau blocage est survenu lié à une règle de gestion du SNGI qui n'avaient pas été documentée en amont et qui met en échec la transmission de tous les flux dès lors qu'un seul bénéficiaire PASRAU est touché (limitation à 96 caractères du cumul des longueurs nom + prénom + nom d'usage). Un parcours d'ensemble des règles internes du SGI serait souhaitable pour se prémunir de la découverte au fil de l'eau d'autres sujets de ce type.

Source : GIP-MDS et DGFIP.

Jusqu'à fin août, les principaux motifs de sollicitations de la part des participants au pilote PASRAU ont concerné l'inscription à la plateforme de test, un problème de présence du SIRET au répertoire commun des déclarants (RCD)⁴⁵, l'indisponibilité des CRM et les modalités de régularisation.

Par ailleurs, les deux premiers mois du pilote ont permis d'évaluer la qualité des données transmises par les collecteurs. **Le taux de validité a connu une légère augmentation et s'établit à 55,75 % fin août**, la moitié des rejets s'expliquant par le non-respect des règles de cinématique de déclaration (cf. encadré 12).

Encadré 12 : Qualité des données transmises par les participants au pilote PASRAU

Les premiers constats qui peuvent être établis quant à la qualité des données transmises par les participants au pilote PASRAU, à la date du 27 août 2017 sont les suivants :

- plus de la moitié des 913 déclarations réelles transmises ont été valides (55,75 %, en hausse par rapport aux 51 % observés à la fin du mois de juillet) ;
- les rejets dus à la norme NEORAU sont rares (70 occurrences, soit 11 % des rejets), démontrant une bonne connaissance du cahier technique PASRAU et une bonne utilisation des méthodes de contrôle (outil d'auto-contrôle PASRAU-VAL, mode « essai ») ;
- la moitié des rejets s'explique par le non-respect des règles de cinématique de déclaration. La quasi-totalité des rejets des déclarations liés à la cinématique est issue de trois contrôles : présence d'un doublon de déclaration, non-respect des dates d'ouverture du service, absence d'une déclaration à remplacer.

Source : GIP-MDS (note du 7 septembre 2017).

⁴⁵ Le contrôle de l'existence des établissements inscrits au portail [Net-Entreprises](#) (identifiant Siret) est réalisé de manière native à travers un Répertoire Commun des Déclarants (RCD). Il s'agit d'un système d'information mis à jour depuis les données de référentiels issus de l'ACOSS, de l'AGIRC-ARRCO et de la MSA.

1.3. L'entrée en vigueur du PAS par une bascule informatique en mode « big bang », rendue obligatoire pour des raisons constitutionnelles, n'est pas sans risques

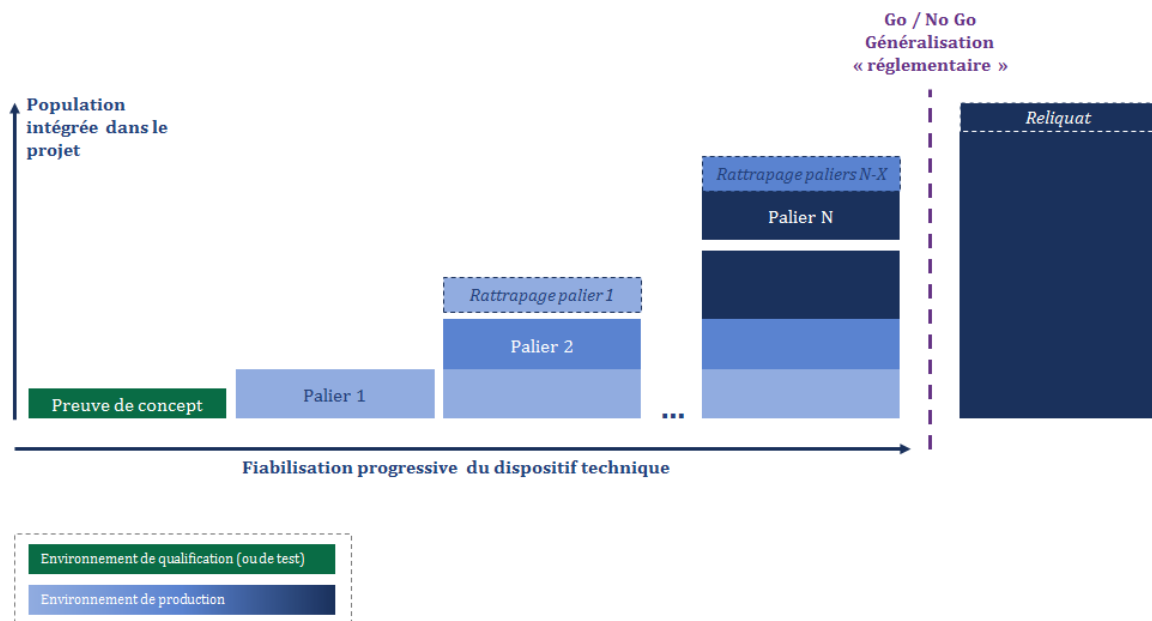
1.3.1. Selon le rapport d'audit de la DINSIC, le calendrier initial de la réforme ne permettait pas de sécuriser totalement le déploiement en mode « big bang »

Selon la DINSIC, dans son rapport du 26 juin 2017, l'état de l'art de la sécurisation d'un projet informatique repose sur l'une des deux méthodes suivantes :

- ♦ une **montée en charge progressive par paliers**, qui prévoit l'entrée au fur et à mesure des utilisateurs dans le projet informatique ;
- ♦ une **bascule en mode « big bang »**, tous les utilisateurs entrant dans le projet informatique à une même date, mais sécurisée en amont.

Pour déployer la DSN, une **montée en charge progressive des entreprises dans le dispositif a été prévue, avec notamment l'instauration d'obligations intermédiaires** (cf. tableau 1 *supra*). Ce mode de déploiement a permis une accoutumance progressive des entreprises et des éditeurs de logiciels ainsi qu'une amélioration et une fiabilisation progressive du dispositif (cf. graphique 9). Après la date de généralisation réglementaire, seul un reliquat d'entreprises reste à intégrer dans le projet.

Graphique 9 : Étapes schématiques d'un déploiement par paliers



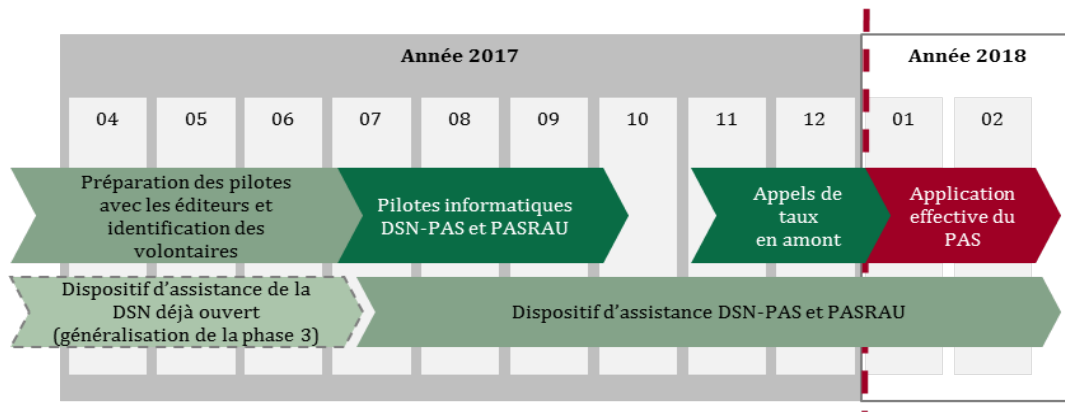
Source : Mission d'après rapport d'audit de la DINSIC sur la mise en œuvre du PAS (27 juin 2017).

En vertu du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt, une entrée en vigueur progressive des collecteurs (et donc des contribuables) dans le dispositif du PAS est inenvisageable. Par conséquent, l'entrée en vigueur des outils informatiques relatifs au PAS doit nécessairement s'effectuer en mode « big bang », c'est-à-dire à une date simultanée pour l'ensemble des collecteurs.

Annexe IV

En l'absence de report, la bascule informatique en mode « *big bang* » au 1^{er} janvier 2018 n'aurait été précédée que par la réalisation du pilote, apparentée par la DINSIC à une simple « *preuve de concept* », et dont les limites ont été précisées ci-dessus (partie 1.2.1.3). En effet, avant la décision du report, la réforme du PAS se déroulait dans un délai très contraint. Le dispositif s'est stabilisé lors de l'adoption de la loi de finances pour 2017, en décembre 2016, et des travaux de développement devaient ensuite être conduits par les éditeurs pour permettre les premiers appels de taux à l'automne 2017 (cf. graphique 10). Malgré la réalisation d'un pilote informatique, la DGFIP était consciente du risque de défaillance pour certains collecteurs et a examiné d'éventuelles solutions de secours à mettre en œuvre (cf. partie 1.4.1).

Graphique 10 : Calendrier du déploiement informatique avant report



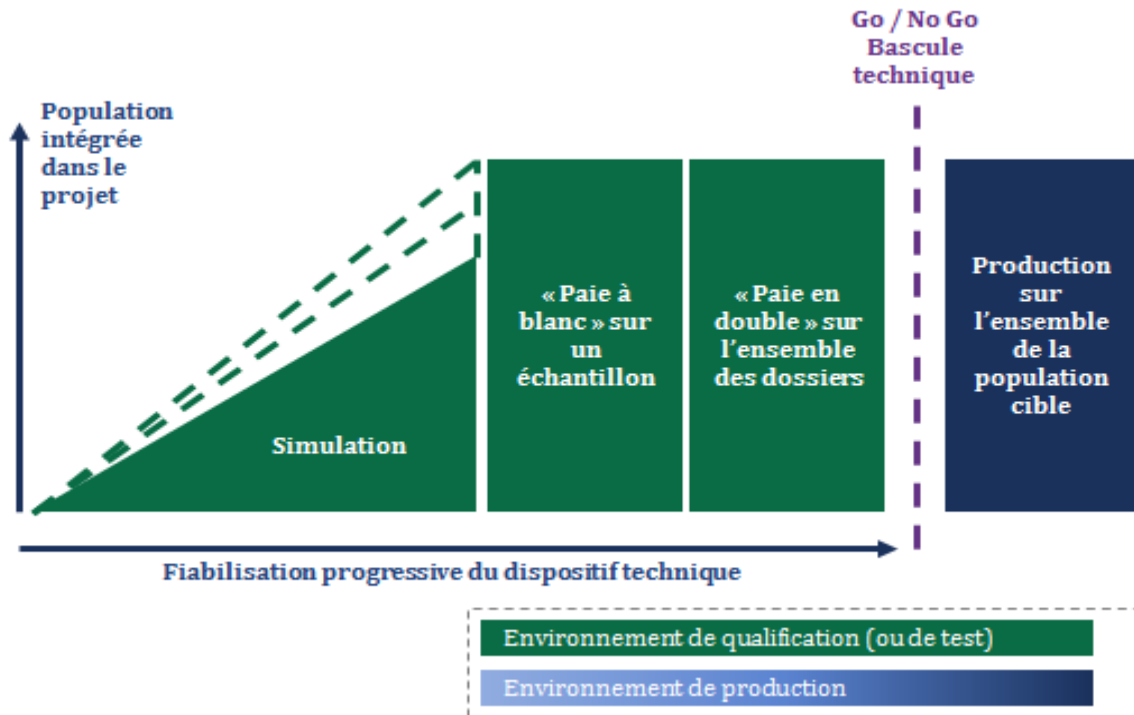
Source : Mission.

Selon la DINSIC, le **déploiement sécurisé d'une bascule de système de paie suit en principe trois phases** (cf. graphique 11) :

- ◆ « un ensemble de **simulations**, itératives, intégrant progressivement une part de plus en plus importante du périmètre fonctionnel et de la population cible ;
- ◆ lorsqu'il n'est pas possible de réaliser une simulation sur l'intégralité du périmètre, une période de **paie à blanc** où les résultats du moteur de calcul sont vérifiés de manière semi-automatique pour l'exhaustivité du périmètre ;
- ◆ une période de **paie en double**, permettant la comparaison sur des données réelles. Les variables de paie de la population cible sont introduites parallèlement dans le calculateur antérieur et dans le calculateur cible, puis les résultats sont comparés. Chaque écart supérieur à un seuil de tolérance prédéfini doit être expliqué ».

Du fait du report de la réforme, les collecteurs disposeront d'un temps supplémentaire pour conduire ces exercices de paie à blanc et de paie en double à l'issue de la réalisation des pilotes.

Graphique 11 : Étapes schématiques d'un déploiement en mode « big bang » sécurisé



Source : Mission d'après rapport d'audit de la DINSIC sur la mise en œuvre du PAS (27 juin 2017).

1.3.2. Les risques liés aux échecs d'identification sont essentiellement liés à la fiabilité des données utilisées par les collecteurs

Aux risques liés au fonctionnement des outils techniques, s'ajoutent ceux liés à la fiabilité des données d'identification utilisés dans le cadre du prélèvement à la source, notamment du NIR (cf. encadré 13).

Encadré 13 : Présentation du NIR

Le **numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), aussi dit « NIR »** ou « numéro de Sécurité sociale », est un identifiant attribué à chaque personne à sa naissance par l'Insee. En appui sur les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 de protection des données personnelles, la CNIL a élaboré une « doctrine de cantonnement du NIR » visant à limiter son usage – initialement au seul champ de la Sécurité sociale et, depuis 2016, dans celui de la santé (il vaut « identifiant national de santé » - INS)*. Elle n'accepte son utilisation avec sa fonction de certification de l'identité dans d'autres secteurs qu'à titre exceptionnel : ainsi, l'administration fiscale n'utilise pas le NIR mais un identifiant fonctionnel, un numéro d'identifiant fiscal (« NIF », parfois dit « SPI »).

Les NIR et l'identité des personnes associées sont inscrites dans le **système national de gestion des identités (SNGI)**, adossé au RNIPP de l'Insee et utilisé comme référentiel des identités entre les organismes de protection sociale (OPS). Autrement dit, ces derniers utilisent ce référentiel pour « certifier » les NIR qu'ils utilisent dans leurs propres bases (cette vérification peut même être organisée de manière automatique dans les processus de gestion des prestations des organismes). D'un point de vue opérationnel, sur délégation de l'Insee, le SNGI est géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

Le NIR est utilisé dans la DSN pour identifier les salariés. La CNAV réalise des contrôles de cohérence des DSN envoyées par les utilisateurs de sorte que les anomalies sont signalées au déclarant qui peut y remédier dans sa déclaration suivante.

L'absence de NIR est en principe marginale et transitoire :

Annexe IV

- lorsqu'une personne ne dispose pas d'un NIR, un « numéro d'inscription d'attente » (NIA) est attribué par la CNAV aux assurés qui sont nés à l'étranger, avant d'être certifié (et transformé en NIR)**. Comme le NIR, le NIA vaut identifiant national de santé (INS) pour la prise en charge à des fins sanitaires et médico-sociales ;
- lorsqu'un salarié ne dispose ni de NIR ni de NIA, un « numéro technique temporaire » (NTT) est élaboré par l'employeur qui le déclare dans la DSN, avec les informations susceptibles d'identifier le salarié (comme les éléments sur sa naissance). Le NTT est donc une donnée identifiante pour le seul système déclaratif DSN (ou PASRAU), et non une donnée de gestion qui permettrait l'ouverture de droits auprès des OPS.

*Source : Mission d'après rapport d'activité de la CNIL pour 2013. * Article L. 1111-8-1 du code de la santé publique depuis la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016, à la suite d'un changement de position de la CNIL sur l'utilisation du NIR dans la sphère de la santé (avis du 15 octobre 2013) sous réserve de son cantonnement à la sphère « médico-sociale ». ** Décret n° 2017-412 du 27 mars 2017.*

Dans la DSN comme dans le projet PASRAU, **la certification des données d'identification des individus est un élément majeur du fonctionnement du système** en participant (i) à la bonne remontée des taux de l'administration fiscale aux collecteurs, (ii) au rattachement des prélèvements effectués par les collecteurs sur le bon foyer fiscal. En effet, le NIR permettra d'identifier, dans chaque déclaration DSN ou PASRAU, la personne qui bénéficie d'un revenu. Grâce à une table de passage entre NIR et SPI (déjà utilisée pour les déclarations pré-remplies), l'administration fiscale rattachera au bénéficiaire de revenus un taux de prélèvement, qui sera ensuite transmis au collecteur. En cas d'absence de NIR, l'administration fiscale tentera d'identifier la personne concernée grâce aux éléments d'état civil indiqués dans les déclarations (nom, date de naissance, etc.).

Dans l'hypothèse où la DGFiP ne serait pas en mesure d'identifier l'individu (données civiles incorrectes ou individu inconnu de l'administration fiscale), aucun taux ne serait transmis par l'administration fiscale au collecteur, lequel appliquerait le taux neutre au contribuable. Sur démarche du contribuable, s'il est inconnu de l'administration fiscale, il sera toutefois possible pour celle-ci de « forcer le taux » en estimant un taux à partir de sa situation personnelle⁴⁶.

Afin de prévenir les échecs d'identification et les erreurs de rattachement⁴⁷, des **démarches de fiabilisation des identifiants ont été initiées** en amont de la bascule du prélèvement à la source :

- ◆ **par la DGFiP**, qui a mené au premier trimestre 2016 une première opération de fiabilisation des identifiants auprès de près de 2 millions de contribuables. Cette campagne s'est traduite par l'atteinte d'un taux de certification de 97,53 % au sein de la population des contribuables à l'IR. Une nouvelle opération a été menée au printemps 2017 lors de la campagne déclarative (notamment pour fiabiliser les états-civils des enfants à charge âgés de 15 à 18 ans) ;

⁴⁶ Cf. annexe I, partie 3.1.2.1.

⁴⁷ Deux situations peuvent apparaître :

- le cas d'une difficulté d'identification temporaire : dans ce cas, l'employeur applique le taux neutre jusqu'au rattachement du salarié au bon identifiant. À partir de ce moment-là, il récupère le taux personnalisé (sauf si le salarié a choisi de recourir au taux neutre) du salarié. Il n'y a pas de correction rétroactive à ce moment-là : la régularisation intervient entre l'administration fiscale et le contribuable en N+1 ;
- le cas d'une difficulté d'identification pérenne (si le rattachement n'est pas effectué pendant l'année en cours) : dans ce cas, le salarié se voit durablement appliquer un taux neutre par défaut. La régularisation intervient en N+1, avec une difficulté supplémentaire liée à la récupération des informations de revenus (le salarié doit reporter sur sa déclaration annuelle de revenus l'ensemble de ses revenus ainsi que le montant du PAS prélevé – qui ne pourront être pré-remplis).

Les enjeux pour le contribuable sont donc ceux de sa gestion de trésorerie et de complexité administrative.

Annexe IV

- ◆ **par les collecteurs** qui doivent à la fois fiabiliser les identifiants dont ils disposent (stock) et sécuriser les procédures d'enregistrement de nouveaux identifiants (flux). Certains cas doivent faire l'objet d'une attention particulière, comme celle des personnes nées hors de France. Face à cet enjeu de fiabilisation, les collecteurs sont dans différentes situations :
 - l'utilisation de la DSN par les employeurs privés a d'ores et déjà permis de fiabiliser les identifiants qu'ils utilisent, puisque le NIR est l'élément structurant qui permet d'identifier le salarié (la qualité de l'identification des individus dans le SNGI est aujourd'hui supérieure à 99 %⁴⁸) ;
 - l'utilisation du NIR par la Sécurité sociale réduit largement le risque de difficulté pour les organismes comme la CNAM-TS ;
 - en revanche, d'autres collecteurs PASRAU comme les employeurs publics – qui ne sont pas encore en DSN - ont fréquemment rapporté à la mission leur inquiétude sur ce sujet.

Afin de répondre à ce besoin de certification des données d'identification, le GIP-MDS a proposé de reconduire les **modalités d'identification prévues dans le dispositif DSN**, ce qui implique⁴⁹ :

- ◆ *« la nécessaire mise à niveau de la qualité des NIR dans les systèmes d'information des collecteurs en amont de l'entrée dans le dispositif PASRAU (les NIA sont également admis car assimilés à des NIR) ;*
- ◆ *la prise en compte au fil de l'eau du bilan d'identification des individus qui sera remonté sur le tableau de bord - équivalent BIS DSN issu de l'interrogation du référentiel système national de gestion des identifiants (SNGI) de la CNAV, l'objectif étant l'amélioration continue des données d'identité ;*
- ◆ *l'utilisation dans un temps limité et de manière exclusive (plus de NIR provisoire) d'un numéro technique temporaire (NTT) lorsque le NIR ou le NIA n'est pas connu par l'émetteur au moment de l'échéance. »*

En outre, l'entrée en production des producteurs PASRAU en amont de la mise en œuvre effective du PAS (telle que proposée à la partie 1.4.3) permettra aux collecteurs d'identifier les individus pour lesquels une fiabilisation du NIR est nécessaire.

⁴⁸ Note du GIP-MDS sur l'identification et la certification des individus, v2.0, 5 décembre 2016.

⁴⁹ Note du GIP-MDS sur l'identification et la certification des individus, v2.0, 5 décembre 2016.

1.4. La mission recommande d'utiliser l'année 2018 pour sécuriser le déploiement informatique de la réforme, notamment en prolongeant et élargissant les pilotes informatiques

1.4.1. Le report de l'entrée en vigueur du PAS permet de renforcer les mesures de sécurisation afin de prévenir tout dysfonctionnement majeur

Le PAS s'appuie toujours sur une déclaration de revenus au printemps N+1 puis par une régularisation du montant d'impôt dû à l'été N+1. Par conséquent, **les anomalies qui interviendront éventuellement lors de la mise en œuvre du PAS, en 2019, seront régularisées à l'été 2020.**

Pour autant, **en dépit de cette régularisation en 2020, des risques significatifs persistent :**

- ◆ dans l'**hypothèse où un contribuable ne se verrait pas prélever de PAS début 2019** du fait de dysfonctionnements dans la chaîne de traitement :
 - il aurait à payer un solde important à l'été 2020 pour régulariser son IR au titre des revenus de l'année 2019. Or le paiement de ce solde s'ajouterait au PAS prélevé en 2020. Par conséquent, le contribuable subirait un « double paiement » de l'impôt en 2020 susceptible de poser des difficultés en l'absence d'anticipation⁵⁰ ;
 - l'État subirait un décalage de trésorerie qui se traduirait par une diminution de recettes fiscales en 2019 avant une augmentation en 2020 ;
- ◆ dans l'**hypothèse où un contribuable se verrait prélever début 2019 un montant de PAS supérieur à celui qu'il devrait** (notamment en cas d'application du taux neutre du fait de la non-transmission du taux personnalisé) :
 - le sur-prélèvement de PAS en 2019 entraînerait une diminution du revenu disponible et pourrait poser des difficultés de trésorerie pour le contribuable ;
 - dans l'attente de la régularisation, le collecteur et l'administration fiscale sont susceptibles d'être fortement sollicités par le contribuable en vue de régler la situation ;
- ◆ dans l'**hypothèse où un contribuable se verrait prélever le bon montant de PAS mais où celui-ci ne serait pas déclaré (et a fortiori reversé) par le collecteur à l'administration fiscale** :
 - en l'absence d'informations restituées dans GestPAS, sur son compte fiscal personnel (cf. partie 2.2.1), le contribuable n'aurait aucun moyen de s'assurer de la bonne prise en compte du PAS, ce qui est susceptible de générer une situation anxiogène ainsi qu'une sollicitation du collecteur et de l'administration ;
 - l'État subirait un décalage de trésorerie dans l'attente du reversement du PAS ;
- ◆ **dans le cas le plus défavorable, des dysfonctionnements majeurs pourraient intervenir dans les systèmes de paie d'un collecteur**, générant des erreurs significatives dans les montants versés, voire des retards de versement.

⁵⁰ À titre d'exemple, les dysfonctionnements de l'application Louvois ont généré dans certains cas des trop-perçus auprès de militaires. Ces trop-perçus n'ayant pas été nécessairement épargnés par les militaires concernés, leur récupération ultérieure a pu poser des difficultés (besoin d'un étalement de paiement, etc.) (cf. annexe III – partie sur le PAS par le ministère de la défense, dans le contexte social sensible après ces dysfonctionnements).

À l'exception d'une courte note interne de 2016, la DGFIP n'a pas communiqué à la mission de dispositif formalisé de couverture de ces risques. La DGFIP semble considérer que sa capacité à mener des projets informatiques d'ampleur, historiquement démontrée (déclaration pré-remplie, etc.), limite le risque d'anomalie majeure dans son système d'information. En outre, elle pourrait considérer à juste titre que, dans l'hypothèse où un nombre limité de collecteurs connaîtrait des anomalies, celles-ci seraient régularisées à l'occasion du solde de l'impôt, à l'été 2020. En cas d'anomalies plus massives, la DGFIP s'estime en capacité de rétablir un mode de recouvrement de l'IR direct auprès des contribuables.

Or, comme le souligne la DINSIC, le risque d'erreur dans le calcul des revenus « *doit conduire les différents acteurs de la réforme à prévoir d'une part des dispositifs formels de gestion de crise et d'autre part des solutions de repli permettant de minimiser l'impact d'anomalies, et ce même s'ils ont pris toutes les précautions nécessaires en amont pour limiter le risque d'anomalie* ».

La mission a recensé six risques informatiques significatifs dont la couverture pourrait être améliorée (cf. tableau 6) :

- ◆ incapacité d'un logiciel de paie à appliquer le PAS (celui-ci n'étant pas prélevé auprès du contribuable) ;
- ◆ incapacité d'un logiciel de paie à transmettre à la DGFIP les informations relatives au PAS (celui-ci étant prélevé auprès du contribuable) ;
- ◆ incapacité à apparier un individu bénéficiaire de revenus avec son foyer fiscal ;
- ◆ incapacité d'un logiciel de paie à récupérer le taux personnalisé (application du taux neutre) ;
- ◆ incapacité de la DGFIP à transmettre des taux personnalisés (application du taux neutre pour l'ensemble des contribuables) ;
- ◆ dysfonctionnement majeur dans le système de paie d'un collecteur (l'individu perçoit un montant erroné de revenu, voire subit un retard de versement).

Le report de l'entrée en vigueur du PAS ouvre des perspectives pour améliorer la couverture de ces risques. **Les dispositions suivantes, proposées par la mission ou en cours de mise en œuvre par la DGFIP, permettraient de réduire les risques :**

- ◆ réaliser des pilotes DSN-PAS et PASRAU élargis, avec obligation de participation pour les éditeurs (cf. partie 1.4.2) ;
- ◆ imposer des entrées cadencées sur la plate-forme de production PASRAU, en amont de la mise en œuvre effective du PAS (cf. partie 1.4.3) ;
- ◆ transmettre aux collecteurs, au sein du kit de démarrage proposé par la mission, une liste des bonnes pratiques à prévoir pour minimiser le risque de dysfonctionnement majeur⁵¹ (cf. partie 3.1.2) ;
- ◆ communiquer auprès des collecteurs, à travers le kit de démarrage par exemple, sur l'impératif de se signaler rapidement à l'administration fiscale (via l'assistance DSN le cas échéant) en cas d'anomalie déclarative, sous peine de sanctions (cf. partie 3.3.2.2) ;
- ◆ insister dans la communication institutionnelle sur le fait que l'impôt sur le revenu est reliquidé en année N+1 et que tout « sur-prélèvement » éventuel ne sera que temporaire (cf. partie 2.1.3) ;
- ◆ donner des consignes aux services de l'administration fiscale pour accepter le reversement de sommes « sur-prélevées »⁵² :

⁵¹ Par exemple, définir explicitement le processus de dépôt (*upload*) sur le portail web [Net-entreprises](#) dans l'hypothèse où le mode « *machine to machine* » ne fonctionnerait plus.

Annexe IV

- sur réclamation contentieuse, comme le prévoient les textes⁵³, lorsque la faute en incombe à l'administration fiscale (absence de transmission du taux au collecteur) ;
- uniquement dans les situations où le sur-prélèvement est excessif et conduit à des difficultés financières pour le contribuable, lorsque la faute en incombe au collecteur et que ce dernier n'est pas en mesure, techniquement de procéder à une régularisation ;
- ◆ examiner comment l'administration fiscale pourrait identifier les contribuables ne s'étant pas vu prélever de PAS début 2019 (du fait d'une anomalie technique). Une telle identification permettrait ensuite à l'administration fiscale de proposer à ces contribuables le versement d'acomptes d'un montant équivalent au PAS non prélevé, par paiement en ligne⁵⁴. Ainsi, même en cas d'anomalies rencontrées par certains collecteurs pour prélever du PAS, les recettes fiscales pourraient être préservées.

De façon générale, la mission suggère que l'administration fiscale formalise les dispositions prises ou à prendre qui permettraient de couvrir le risque d'échec de certains collecteurs à appliquer le PAS, durant les premiers mois de 2019, dans l'objectif en particulier de sécuriser le niveau des recettes fiscales en 2019⁵⁵.

Proposition : Formaliser les dispositions prises ou à prendre qui permettraient de couvrir le risque d'échec de certains collecteurs à appliquer le PAS, durant les premiers mois de 2019, dans l'objectif en particulier de sécuriser le niveau des recettes fiscales en 2019.

⁵² De façon analogue au dispositif prévu pour les individus en affection longue durée percevant des indemnités journalières de sécurité sociale subrogées par leur employeur. La mission a toutefois écarté la piste de conception d'un outil permettant de rembourser de façon automatisée, à un rythme infra-annuel, les contribuables ayant fait l'objet d'un « sur-prélèvement » à cause de l'application d'un taux neutre non choisi (cf. annexe I, partie 2.1.3.4).

⁵³ En application de l'article R*196-1-1 du livre des procédures fiscales, par dérogation au droit commun, une telle réclamation peut en effet être déposée avant la mise en recouvrement du rôle.

⁵⁴ L'administration fiscale examine la conception d'un outil de paiement en ligne, permettant au contribuable de réaliser un paiement en ligne au titre de son IR, dans des délais rapides, depuis son espace particulier. Cet outil pourra, le cas échéant, être utilisé par les contribuables de bonne foi souhaitant régulariser une modulation à la baisse excessive ou une sous-estimation du montant d'acompte complémentaire en cas de choix du taux neutre (cf. annexe I).

⁵⁵ En tout état de cause, toute perte de recettes fiscales en 2019 qui résulterait de la non-application du PAS par certains collecteurs serait compensée par un surcroît de recettes en 2020, à l'occasion du solde de l'IR.

Tableau 6 : Examen des principaux risques informatiques pouvant intervenir à la mise en œuvre du PAS

Risque informatique	Réponses apportées par la DGFIP avant la décision du report	Risques résiduels	Pistes envisageables pour maîtriser les risques résiduels
<p>Incapacité d'un logiciel de paie à appliquer le PAS (celui-ci n'étant pas prélevé auprès du contribuable)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versement par le collecteur du salaire brut de PAS puis régularisation du contribuable au solde en N+1 ▪ Possibilité pour le contribuable de verser spontanément un acompte correspondant au montant du PAS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En l'absence de versement spontané d'un acompte, risque de trésorerie (f) pour les contribuables avec un double paiement en N+1, (ii) pour l'État avec un effet négatif sur le solde public en N ▪ Sollicitations du collecteur et de l'administration fiscale par le contribuable 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réaliser des pilotes élargis et imposer une entrée cadencée sur la plate-forme de production PASRAU ▪ Définir dans le kit de démarrage les bonnes pratiques à suivre par les collecteurs pour la sécurisation du dispositif ▪ Prévoir une action de la DGFIP auprès des contribuables concernés par une absence de PAS pour les inciter à payer par acompte
<p>Incapacité d'un logiciel de paie à transmettre à la DGFIP les informations relatives au PAS (celui-ci étant prélevé auprès du contribuable)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obligation de paiement direct du PAS, par le collecteur, auprès de son SIE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sollicitations du collecteur et de l'administration fiscale par le contribuable (car celui-ci n'a pas de retour sur GestPAS du montant de PAS prélevé) ▪ Difficulté potentielle pour liquider l'IR en N+1 (recours aux bulletins de paie, etc.) ▪ Accroissement du risque de non-recouvrement du PAS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communiquer auprès des collecteurs (à travers le kit de démarrage par exemple) sur l'impératif de se signaler rapidement à l'administration fiscale (via l'assistance DSN le cas échéant) en cas d'anomalie, sous peine de sanctions
<p>Incapacité à appier un individu bénéficiaire de revenus avec son foyer fiscal</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En amont, campagne de fiabilisation des identifiants par la DGFIP ▪ Application du taux neutre dans l'attente de l'appariement, permettant une continuité du PAS ▪ Possibilité pour un primo-contribuable de demander à son SIP de « forcer le taux », en estimant le taux prévisionnel en fonction de sa situation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sollicitations du collecteur et de l'administration fiscale par le contribuable 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Préciser dans le kit de démarrage l'enjeu attaché à la bonne identification des individus (afin que les collecteurs améliorent leurs process) ▪ Imposer une entrée cadencée sur la plate-forme de production PASRAU, afin de fiabiliser progressivement les états civils de ces collecteurs

Annexe IV

Risque informatique	Réponses apportées par la DGFIP avant la décision du report	Risques résiduels	Pistes envisageables pour maîtriser les risques résiduels
<p>Incapacité d'un logiciel de paie à récupérer le taux personnalisé (application du taux neutre)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilité pour le collecteur de régulariser le montant de PAS sur le mois suivant 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sollicitations du collecteur et de l'administration fiscale par le contribuable (incompréhension sur le taux appliqué) ▪ Risque de trésorerie pour le contribuable (si le taux neutre est supérieur au taux personnalisé), en particulier si celui-ci n'est pas imposable 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réaliser des pilotes élargis (avec notamment la vérification du taux neutre) et imposer une entrée cadencée sur la plate-forme de production PASRAU ▪ En l'absence de régularisation par le collecteur, et dans les cas où le sur-prélèvement est significatif, laisser la possibilité aux services de l'administration fiscale de procéder à une restitution ▪ Insister dans la communication institutionnelle sur le fait que la situation sera régularisée au moment du solde en N+1, afin de rassurer les contribuables
<p>Incapacité de la DGFIP à transmettre des taux personnalisés (application du taux neutre pour l'ensemble des contribuables)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilité pour le contribuable d'effectuer une réclamation contentieuse auprès de l'administration fiscale pour obtenir le remboursement de la différence 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cf. ligne précédente ▪ En raison du caractère systémique : risque d'engorgement rapide des services de la DGFIP et risque politique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tester, dans le cadre du pilote élargi, la bonne application du taux neutre par les collecteurs
<p>Dysfonctionnement majeur dans le système de paie d'un collecteur (l'individu perçoit un montant erroné de revenu, voire subit un retard de versement)</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque majeur pour les individus concernés ▪ Risque systémique si le dysfonctionnement concerne un grand collecteur public 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obliger l'ensemble des éditeurs de logiciels à participer au pilote et imposer une entrée cadencée sur la plate-forme de production PASRAU ▪ Sensibiliser les collecteurs (à travers le kit de démarrage par exemple) à la nécessité de mettre en place des dispositifs permettant la continuité d'activité en cas de dysfonctionnement majeur du système de paie

Source : Mission d'après note de la DGFIP sur les mesures de sécurisation du déploiement du PAS (2016) et rapport d'audit de la DINSIC (juin 2017).

1.4.2. Les pilotes DSN-PAS et PASRAU pourraient être prolongés jusqu'à mai 2018 en cherchant une plus grande représentativité des participants

Le dimensionnement actuel du pilote DSN-PAS lancé en juillet 2017 est comparable au dimensionnement des pilotes réalisés pour les phases précédentes de la DSN (cf. encadré 14).

Encadré 14 : Historique des pilotes en DSN

Depuis le lancement de la DSN, des pilotes ont été conduits en amont de chaque phase.

- pour la phase 1, le pilote précédant la mise en production n'avait réuni qu'une centaine de participants. Ce pilote avait été considéré *a posteriori* comme ne représentant pas assez tous les éditeurs (même les plus gros) et pas du tout les experts comptables ;
- pour la phase 2, le pilote précédant la mise en production, en mars 2015, n'avait réuni que 150 participants. Cette phase concernait pourtant le recouvrement du régime général et celui-ci n'a jamais été retardé ou fragilisé. La faiblesse de ce pilote avait résidé dans un délai trop court (seulement sur 2 mois) pour que les différents cas de figure repérés soient corrigés ;
- le pilote de la phase 3 a quant à lui rassemblé environ 300 entreprises sur une période de 6 mois.

Le dispositif spécifiquement mis en place sur l'année 2016 autour d'un environnement de tests (depuis toujours mis à disposition des entreprises et éditeurs), a pour objectifs sur la période de :

- vérifier le bon fonctionnement du dispositif de bout en bout sur la base de données réelles ;
- permettre aux éditeurs de tester leurs logiciels et aux entreprises leurs paramètres.

Source : Mission, d'après les informations transmises par le GIP-MDS.

Pour autant, l'intégration du PAS dans la DSN se caractérise par le fait qu'elle se conjugue avec l'instauration de ce nouveau prélèvement. Ainsi, **aucun vecteur déclaratif pré-existant ne pourrait être utilisé par les entreprises qui rencontreraient des difficultés pour déclarer le PAS via la DSN.** Bien que des dispositions soient prévues pour les entreprises connaissant des difficultés déclaratives, celles-ci seraient insuffisantes en cas d'anomalies massives : la sécurisation de la collecte du PAS nécessite donc de s'assurer de la qualité de l'intégration du PAS dans la DSN pour l'ensemble des déclarants.

Par conséquent, **la mission propose de prolonger le pilote DSN-PAS en 2018 en cherchant une excellente représentativité**, supérieure à celle des pilotes des phases précédentes de la DSN. Sur la base des échanges intervenus avec le GIP-MDS et la DGFIP, les caractéristiques de pilote prolongé pourraient être les suivantes :

- ♦ **le pilote prolongé pourrait intervenir sur les mois d'octobre et novembre 2017 puis de février à fin mai 2018.** L'absence de pilote durant les mois de décembre et janvier permettrait d'éviter de perturber la réalisation d'opérations annuelles lourdes au sein des entreprises et des cabinets d'expertise comptable. En outre, l'achèvement du pilote en mai 2018 permettrait d'intégrer les constats réalisés à la version montant en production en janvier 2019 et de tirer ainsi les pleins bénéfices du pilote. En tout état de cause, l'achèvement du pilote en mai 2018 n'exclurait pas de laisser à la disposition des utilisateurs de la DSN un environnement de tests leur permettant d'éprouver leurs solutions techniques (mais sans perspective de nouvelle évolution du cahier technique de la DSN) ;

Annexe IV

- ◆ **l'objectif assigné au pilote serait de maximiser le nombre d'éditeurs (pour toutes leurs versions de logiciels), d'experts-comptables et d'entreprises auto-éditrices y participant.** En vérifiant la capacité de ces participants à procéder à au moins un échange complet d'informations avec la DGFIP, la capacité de la quasi-totalité des utilisateurs de la DSN à déclarer du PAS serait assurée, sous réserve des paramétrages internes. Par ailleurs, la liste des participants au pilote devra respecter la limitation de volumétrie de la plate-forme de test mise à disposition par le GIP-MDS (soit 10 % de la capacité de la plate-forme de production). Un pilote ambitieux pourrait par exemple réunir environ 14 000 entreprises, de toutes dimensions et avec une diversité de mode de gestion de paie, en faisant en sorte que tous les éditeurs de logiciel du marché y participent⁵⁶ ;
- ◆ par ailleurs, **le périmètre fonctionnel du pilote pourrait être élargi.** À titre d'exemple, pourraient ainsi être testés :
 - la bonne application du taux neutre par les déclarants (notamment pour les salariés en contrat court) ;
 - l'absence d'anomalie dans le rattachement d'un taux personnalisé (toujours fictif dans le cadre du pilote) à un salarié. La DGFIP pourrait ainsi construire une table de distribution de taux fictifs en fonction du numéro fiscal de l'individu et vérifier *a posteriori* que le déclarant a bien appliqué le taux transmis pour cet individu.

De la même façon, la mission propose de prolonger le pilote PASRAU jusqu'en mai 2018 en visant une plus large représentativité. La plate-forme sur laquelle est réalisé le pilote PASRAU est par ailleurs dimensionnée comme la plate-forme de production : par conséquent, aucune limite de volumétrie ne contraint la liste des participants au pilote. Cette dernière pourrait comprendre :

- ◆ l'ensemble des éditeurs proposant des logiciels aux employeurs publics auraient vocation à participer au pilote pour un nombre minimal de clients ;
- ◆ les collecteurs de la sphère sociale participeraient au pilote et feraient l'objet d'un suivi individualisé ;
- ◆ un nombre minimal de collecteurs représentatifs des secteurs de l'assurance, des mutuelles et de la prévoyance participeraient également.

L'augmentation significative du nombre de participants aux pilotes DSN-PAS et PASRAU par rapport à leur dimensionnement actuel nécessitera de **renforcer le dispositif d'assistance spécifique aux pilotes mis en œuvre par le GIP-MDS et la DGFIP⁵⁷**. Par ailleurs, **un dispositif d'« auto-test »**, permettant à des déclarants de tester les modalités de déclaration du PAS en DSN sans bénéficier de l'assistance spécifique du pilote, **pourrait être mis en œuvre.**

⁵⁶ Ainsi, ces 14 000 entreprises pourraient recouvrir :

- au moins 500 entreprises auto-éditrices (sur les 7 500 déclarant actuellement en DSN) ;
- 1000 cabinets d'expertise comptable, chacun pour 10 clients ;
- tous les éditeurs de logiciels présentant au moins 5 clients (soit environ 1 250 entreprises) ;
- 500 grandes entreprises ;
- 500 entreprises de taille moyenne ;
- 500 petites entreprises.

⁵⁷ Il convient de noter que la mobilisation de ressources lors des pilotes permettra de sécuriser le déploiement du PAS et de réduire *in fine* le besoin d'assistance de collecteurs et des éditeurs, une fois le dispositif en production.

Annexe IV

La présence d'un nombre suffisant de participants aux pilotes nécessitera une mobilisation importante des pouvoirs publics :

- ◆ **s'agissant des entreprises auto-éditrices et des cabinets d'expertise comptable**, la participation ne pourrait être rendue obligatoire du fait des contraintes de volumétrie. En revanche, un **effort de communication** auprès de ces déclarants pourrait être réalisé ;
- ◆ s'agissant des éditeurs de logiciels, qu'ils interviennent dans le secteur privé ou public, l'objet du pilote est de s'assurer de la participation de chacun, pour un nombre minimal de clients. **Les éditeurs seraient fortement incités à s'engager** dans les pilotes dans les meilleurs délais grâce à la rédaction d'une charte « DSN-PAS » (cf. partie 4.3.3).

Proposition : Prolonger les pilotes DSN-PAS et PASRAU en 2018 et les élargir en visant une très large représentativité des déclarants (collecteurs, tiers-déclarants) et de leurs éditeurs de logiciels.

1.4.3. La nouveauté que représente le vecteur PASRAU pour les collecteurs y étant soumis justifie d'organiser des entrées progressives en production

Les collecteurs PASRAU présentent un risque spécifique lié à la nouveauté que représente le vecteur déclaratif PASRAU. En effet, pour ces collecteurs qui ne recourent pas aujourd'hui à la DSN, l'utilisation de PASRAU pour déclarer le PAS représente deux enjeux spécifiques :

- ◆ d'un point de vue technique, la capacité du logiciel de paie ou du SI du collecteur à échanger des flux *via* le vecteur PASRAU doit être assurée ;
- ◆ d'un point de vue organisationnel, la déclaration PASRAU nécessite une réorganisation des processus internes (en particulier si le mode « *machine to machine* » n'est pas utilisé) et une fiabilisation des données relatives aux individus et à la paie.

Le pilote PASRAU, qui ferait l'objet d'une prolongation en 2018 et d'un élargissement (cf. *supra*), permettra de s'assurer de la capacité des solutions logicielles de marché (sous réserve du paramétrage interne réalisé par les collecteurs) et des SI des grands collecteurs de la sphère sociale de gérer les échanges de flux selon la norme PASRAU.

Toutefois, malgré la réalisation d'un pilote élargi, l'entrée effective en production peut représenter un nouveau risque pour les collecteurs :

- ◆ d'un point de vue technique, seule l'entrée en production peut permettre au collecteur de s'assurer de l'intégrité de sa propre chaîne de paiement⁵⁸ ;
- ◆ d'un point de vue opérationnel, la transmission par le collecteur des revenus versés peut révéler des anomalies dans les processus internes, en particulier dans la qualité de l'identification des individus (cf. partie 1.3.2).

Par conséquent, **la mission propose de prévoir un cadencement des entrées des collecteurs PASRAU sur la plate-forme de production**, entre le début du printemps et l'automne 2018 en fixant des objectifs aux collecteurs en fonction de leurs caractéristiques. Cette entrée en production consisterait :

- ◆ pour les collecteurs, à déclarer dans PASRAU les revenus versés aux bénéficiaires ;
- ◆ pour la DGFIP, à renvoyer des CRM comprenant :
 - des taux fictifs, jusqu'à début septembre 2018 ;

⁵⁸ En réalisant notamment des phases de paie à blanc ou de paie en double.

Annexe IV

- les taux personnalisés, à partir de fin septembre 2018. Cela permettra, dans le cadre de la préfiguration du PAS, une information du bénéficiaire (cf. partie 4.3.2) ;
- ◆ à la vérification par le collecteur de la capacité d'intégration des CRM dans les logiciels de paie (lesquels devront prévoir des bouchons adaptés afin d'éviter tout prélèvement indu sur le revenu effectivement versé à l'individu).

Les collecteurs entrant en production n'ont pas vocation à disposer d'un dispositif d'assistance aussi rapproché que celui prévu dans le cadre du pilote, conçu pour identifier des anomalies. Toutefois, **l'entrée anticipée des collecteurs dans la déclaration PASRAU se traduirait nécessairement par une sollicitation accrue de l'assistance PASRAU.** L'augmentation de la charge à prévoir mi-2018 pour le dispositif d'assistance serait néanmoins contrebalancée par la diminution du nombre de sollicitations prévisible en décembre 2018 et janvier 2019, grâce à une meilleure sécurisation du déploiement.

Au regard de l'enjeu attaché à la bonne préparation des collecteurs PASRAU pour une mise en œuvre du PAS au 1^{er} janvier 2019, la mission recommande de construire un **dispositif de suivi double** :

- ◆ **les grands collecteurs de la sphère sociale ou employeurs publics nationaux feraient l'objet d'un suivi individualisé, sur la base d'un questionnaire préparé par la DINSIC.** Ce questionnaire permettrait de suivre le degré d'avancement de ces collecteurs, en portant une attention particulière à ceux n'étant pas en capacité d'entrer de façon anticipée sur la plate-forme de production PASRAU ;
- ◆ **l'ensemble des autres collecteurs PASRAU feraient l'objet d'un suivi global.** À partir de sa propre liste des occurrences fiscales, la DGFIP serait en mesure d'identifier les collecteurs n'ayant pas effectué de déclaration PASRAU sur la plate-forme de production et pourrait axer son dispositif d'accompagnement auprès de ces collecteurs (intervention du comptable public, etc.).

L'expérience de la DSN a démontré que l'absence d'obligation intermédiaire rendait très incertaine l'entrée progressive des utilisateurs dans le système déclaratif (cf. partie 1.1.1.3). Par conséquent, **la fixation d'obligations intermédiaires d'entrée dans la déclaration PASRAU en production des collecteurs concernés pourrait être examinée.** Au regard de la situation diverse des différents collecteurs (le degré d'avancement n'étant par exemple pas toujours directement lié à la taille du collecteur), la définition d'objectifs calendaires cadencés en fonction de critères objectifs n'a toutefois rien d'évident.

Proposition : Organiser en 2018 une entrée cadencée dans la déclaration PASRAU pour les collecteurs concernés et construire un dispositif de suivi adapté.

1.4.4. Le report de la mise en œuvre du PAS peut permettre d'envisager de nouvelles évolutions, limitées, des déclarations DSN et PASRAU

Les évolutions du système déclaratif DSN doivent toujours trouver un équilibre entre, d'une part, la simplicité, la stabilité et l'industrialisation qui en découle et, d'autre part, le développement de réponses spécifiques aux attentes des utilisateurs (émetteurs ou destinataires des déclarations). **La mission recommande plusieurs évolutions à court terme** afin d'améliorer le fonctionnement du PAS :

- ◆ une évolution suggérée serait d'**ajouter dans le CRM nominatif transmis par la DGFIP sa date de confection.** Ainsi, les collecteurs pourraient s'assurer de la date de

Annexe IV

fin de validité du taux⁵⁹. Cette demande, en cours d'examen par la DGFIP, répondrait à une demande des éditeurs de logiciels et des collecteurs, dans un souci de sécurisation, et ne semble pas de poser de difficulté technique particulière ;

- ♦ une évolution, plus substantielle, reposerait sur le développement d'un **module spécifique permettant de récupérer le taux personnalisé** des bénéficiaires avant le premier versement de revenu (cette proposition fait l'objet d'une analyse détaillée dans l'annexe I).

Par ailleurs, les éditeurs de logiciels et certains collecteurs ont suggéré que la DGFIP organise la transmission d'un CRM financier chaque mois, et non pas seulement en cas d'anomalie. Cette transmission systématique du CRM financier permettrait au déclarant de s'assurer que les données financières transmises sont correctes⁶⁰. Toutefois, la mise en œuvre d'une telle proposition pourrait se traduire par un allongement des délais de transmission des CRM financiers (qu'ils soient avec ou sans anomalie)⁶¹, ce qui serait préjudiciable aux déclarants connaissant des anomalies. Par conséquent, **la mission émet des réserves quant à l'opportunité de systématiser la transmission des CRM financiers**. Ce sujet pourrait toutefois faire l'objet d'échanges techniques dans le cadre des instances du GIP-MDS.

À moyen terme, la mission suggère d'étudier l'opportunité et la faisabilité de l'intégration d'une déclaration d'embauche dans la DSN (cf. annexe I).

2. La communication auprès du grand public est un facteur clé pour la réussite de la réforme

La réussite de la réforme repose également sur sa **réception par le public** et, ce faisant sur :

- ♦ sa clarification *via* une **communication institutionnelle** adaptée en amont (partie 2.1) ;
- ♦ son **appropriation par les contribuables des outils électroniques** mis à disposition par l'administration fiscale (partie 2.2) ;
- ♦ **une information et une assistance de qualité** lors de la mise en place de la réforme (partie 2.3).

2.1. Au regard du niveau de connaissance de la réforme par les contribuables à la date de la mission, une communication institutionnelle forte est indispensable

La communication institutionnelle sur la réforme se retrouve, de fait, largement modifiée par la décision du report :

- ♦ la première phase du plan de communication s'est déroulée au printemps 2017, avant l'annonce du report (partie 2.1.1) ;
- ♦ à l'été 2017, après l'annonce du report, il apparaît que le niveau de connaissance de la réforme par les contribuables est très inégal et, de manière générale, encore insuffisant (partie 2.1.2) ;

⁵⁹ La validité du taux transmis par la DGFIP aux collecteurs porte jusqu'à la fin du 2^{ème} mois à compter de la date de mise à disposition du taux, *i.e.* la date de mise à disposition du CRM. Par exemple, si un taux est transmis le 15 juillet, celui-ci sera valable jusqu'au 30 septembre de la même année.

⁶⁰ Il convient de noter que le déclarant peut déjà s'assurer de la bonne transmission de ses données, un accusé de réception technique lui étant remis après l'envoi.

⁶¹ Selon une première analyse de la DGFIP, l'allongement du délai de transmission pourrait être de l'ordre de 48 heures.

Annexe IV

- ◆ l'enjeu de bonne compréhension de la réforme est d'autant plus important que les interrogations futures des contribuables inquiètent déjà les collecteurs, ce qui justifierait, selon la mission, de renouveler – au moins en partie – cette première phase de communication au printemps 2018 (partie 2.1.3).

2.1.1. Avant la décision du report, une campagne de communication institutionnelle devait progressivement monter en puissance au cours de l'année 2017

2.1.1.1. Le plan de communication était construit en trois phases pour un coût prévisionnel total de 10 M€

L'instauration du PAS constitue une réforme de grande ampleur, en raison tant du nombre de personnes concernées (en 2016, 37,7 millions de foyers fiscaux dont 16,1 millions imposés) que des changements d'usage qu'elle requiert (notamment la perception d'un revenu net de PAS). Par conséquent, avant la décision du report, **un plan de communication en trois phases était prévu par le ministère des finances, correspondant aux trois grandes étapes du déploiement de la réforme** (cf. tableau 7). La conception de cette campagne de communication a été confiée à un prestataire et pilotée par le secrétariat général du ministère des finances et la DGFIP. **Son montant prévisionnel total était de 9,82 M€.**

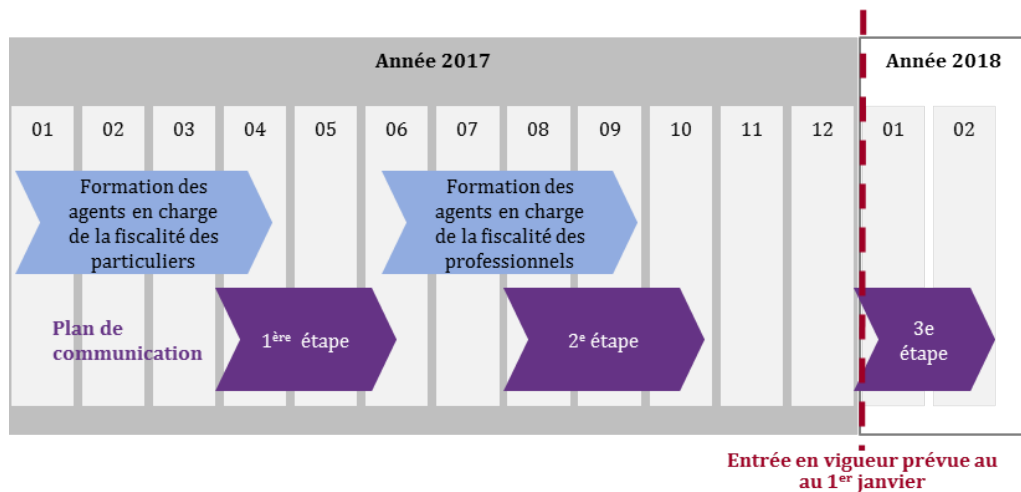
Tableau 7 : Plan de communication prévu en 2017 et 2018 avant la décision du report

	Phase 1	Phase 2	Phase 3
Période	Avril-juin 2017	Août-octobre 2017	Janvier 2018
Temps fort de la campagne de l'IR	Déclaration des revenus 2016	Réception des AI portant sur les revenus 2016 et choix du contribuable sur son taux de prélèvement	Perception des premiers revenus nets de PAS
Objectif poursuivi	Explication de la réforme et des modalités de sa mise en œuvre auprès de tous les publics concernés*	Explication du choix des options pour le taux de prélèvement et les acomptes contemporains	Accompagnement de la bascule
Vecteurs de communication	Télévision, presse, digital	Télévision, presse, digital	Radio, presse, digital
Budget prévisionnel	3,50 M€	4,36 M€	1,96 M€

*Source : Mission, d'après le cahier des spécifications techniques du marché relatif à la communication portant sur le PAS et l'offre remise par le prestataire. * Cette phase avait également pour objet de promouvoir la déclaration en ligne.*

Annexe IV

**Graphique 12 : Calendrier prévisionnel des plans de communication et de formation en 2017
avant la décision du report**



Source : Mission.

2.1.1.2. La phase 1 du plan de communication, qui s'est déroulée au printemps 2017, a touché un Français sur deux et a été plutôt appréciée

La première phase du plan de communication s'est déroulée du 3 avril 2017 jusqu'à la décision du report de la réforme, début juin. Elle s'est déroulée au cours de la période électorale et a été interrompue entre les deux tours de l'élection présidentielle.

Le dispositif de communication média était composé :

- ◆ d'un **spot diffusé à la télévision** en deux vagues, du 7 au 21 avril puis du 8 au 19 mai ;
- ◆ d'une **campagne de presse** :
 - du 3 au 14 avril, dans la presse quotidienne régionale, la presse hebdomadaire régionale, la presse hebdomadaire nationale ;
 - du 3 au 14 avril, dans la presse professionnelle ;
 - du 24 mai au 2 juin, dans la presse mensuelle ;
- ◆ d'une **campagne web**, avec des bannières et des annonces « *native advertising* », du 10 au 21 avril puis du 8 au 19 mai.

Cette première phase du plan de communication a fait l'objet d'une évaluation externe (par l'institut BVA), en juin 2017, de sa performance et de son impact sur les opinions. Les principaux enseignements de cette évaluation sont, selon l'institut de sondage, les suivants :

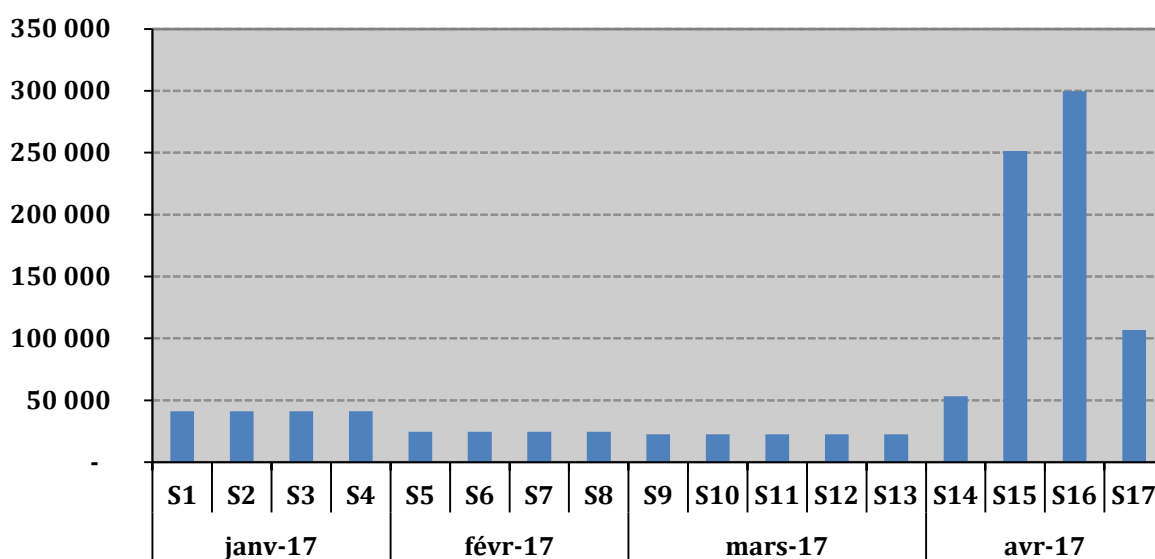
- ◆ **une personne sur deux a été exposée à la campagne** mais **le taux de reconnaissance du spot TV** (44 % des personnes exposées) **se situe dans une fourchette basse au vu du budget investi** et de l'ampleur du plan média ;
- ◆ **un quart des personnes interrogées se souviennent spontanément de la campagne**. Ce score est jugé satisfaisant ;
- ◆ environ **deux tiers des personnes exposées ont apprécié la campagne dans son ensemble**, sa clarté et sa simplicité étant ses principaux points forts (la contrepartie étant un aspect superficiel et un manque de détail pointés par certains répondants) ;
- ◆ les personnes interrogées estiment notamment que la campagne :
 - « *est facile à comprendre* » (à 79 %) ;
 - « *montre bien que les réductions et crédits d'impôt seront maintenus comme aujourd'hui* » (à 79 %) ;

Annexe IV

- « est claire, explique bien qu'une fois que le prélèvement à la source sera mis en place, il faudra encore déclarer ses revenus une fois par an comme aujourd'hui » (à 69 %) ;
- ◆ **41 % des personnes exposées ont parlé de la campagne dans leur entourage**, dont 3 % à la direction, la comptabilité ou le service des ressources humaines de leur lieu de travail.

Cette première phase de la campagne de communication s'est traduite par une **augmentation très importante du nombre de consultations du site Internet dédié au PAS** (cf. graphique 13). Ainsi, durant les deux semaines de diffusion du spot TV, entre le 7 et le 21 avril, la consultation du site a été multipliée par 10 environ par rapport à la fréquentation des mois de février et mars. Sur les mois d'avril et de mai 2017, le site Internet a connu 1,16 million de consultations.

Graphique 13 : Évolution du nombre hebdomadaire de consultations du site Internet dédié au PAS



Source : Mission, d'après les statistiques de fréquentation fournies par la DGFIP. Pour faciliter la lecture, pour les mois de janvier, février et mars, les statistiques mensuelles ont été ramenées à une moyenne hebdomadaire.

2.1.2. Les entretiens réalisés par la mission laissent supposer un niveau de connaissance de la réforme faible auprès du grand public

2.1.2.1. Le déroulement de la campagne de déclaration des revenus du printemps 2017 semble montrer la faible projection des contribuables dans la réforme du PAS

Les agents des directions départementales des finances publiques (DDFiP) rencontrés par la mission ont indiqué que, avant l'annonce du report, **les questions relatives au PAS adressées par les contribuables aux services des impôts des particuliers (SIP) étaient en nombre marginal**, et ce malgré la visibilité accrue de la réforme (campagne de communication institutionnelle, information dans la notice associée à la déclaration de revenus). En particulier, **les questions portant sur le mécanisme de l'année de transition⁶² étaient relativement rares**, alors même que le comportement des contribuables en 2017 aurait pu être influencé par le PAS⁶³. Cette faible projection des contribuables dans la réforme peut s'expliquer notamment par **l'attentisme généré par les échéances électorales**.

En revanche, la réforme du PAS s'est traduite par des évolutions de la déclaration de revenus ayant suscité de nombreuses réactions des contribuables :

- ◆ le contribuable devait joindre obligatoirement à sa déclaration un relevé d'identité bancaire (RIB). En effet, la mise en œuvre du PAS nécessite que l'administration fiscale dispose des coordonnées bancaires de chaque contribuable afin (i) de procéder aux restitutions éventuelles de crédits et réductions d'impôt, (ii) de procéder au prélèvement des acomptes contemporains mensuels ou trimestriels ainsi que du solde de l'IR. Or la déclaration de revenus ne mentionnait pas la nouveauté induite par le PAS. **De nombreux contribuables se sont ainsi montrés réticents à transmettre leur RIB à l'administration fiscale, en particulier les non imposables ;**
- ◆ par ailleurs, le contribuable devait fournir des informations permettant de fiabiliser les états civils des enfants à charge âgés de 15 à 18 ans (nom, prénom, date, et lieu de naissance)⁶⁴. Certains contribuables se sont interrogés sur cette nouveauté, dont le lien avec le PAS n'était pas explicite ;
- ◆ enfin, afin de faciliter les opérations de restitution, une nouvelle déclaration dédiée aux crédits et réduction d'impôt a été créée (n° 2042 RICI). Des contribuables ont également été surpris par cette nouveauté.

Avec le report de la réforme du PAS, la déclaration des revenus de l'année 2017, au printemps 2018, est amenée à avoir un format similaire à la déclaration des revenus de l'année 2016. Au vu des interrogations relevées par les SIP, **l'imprimé de la déclaration et la notice d'accompagnement pourraient être revus⁶⁵**.

⁶² La mission retient pour définition de l'année de transition l'année précédant l'entrée en vigueur du PAS, soit l'année pour laquelle les revenus courants perçus verront leur imposition annulée du fait du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR). Avant la décision du report, l'année de transition était 2017 (2018 après le report).

⁶³ Par exemple pour la réalisation de travaux dans un logement locatif, la perception de revenus salariaux ou de bénéfices exceptionnels, etc.

⁶⁴ Cette fiabilisation des états civils doit permettre d'améliorer le processus d'identification des bénéficiaires de revenus et de limiter le nombre d'anomalies ultérieures lors de l'application du PAS (cf. partie 1.3.1.2 *supra*).

⁶⁵ À titre de comparaison, la maquette de l'avis d'impôt (AI) de l'été 2017, telle que conçue avant le report de la réforme, avait fait l'objet d'un test usagers qui a notamment permis de montrer que l'AI est un document qui n'est généralement pas lu dans son intégralité, mais parcouru rapidement dans l'objectif de vérifier quelques données.

2.1.2.2. La consultation des contribuables (« usagers ») confirme que le niveau de connaissance sur la réforme est, à l'été 2017, très variable et dans l'ensemble insuffisant

Lors de l'évaluation de la première phase de la campagne de communication en juin 2017⁶⁶, **les personnes interrogées se sont déclarées relativement bien renseignées :**

- ◆ 67 % disaient avoir entendu parler du PAS et savoir précisément de quoi il s'agissait ;
- ◆ 30 % disaient avoir entendu parler du PAS mais sans savoir précisément de quoi il s'agissait ;
- ◆ 3 % indiquaient ne pas en avoir entendu parler.

Pour autant, l'appréciation de la réforme par les personnes interrogées rend incertain sa bonne compréhension :

- ◆ 38 % ne considéraient pas que le PAS allait « permettre de prendre en compte immédiatement tout changement de situation ayant un impact sur le montant de son impôt », alors même qu'il s'agit de la caractéristique première du projet ;
- ◆ 17 % considéraient que le PAS allait permettre de beaucoup simplifier leurs démarches administratives, alors même que la mise en œuvre du PAS maintiendra le processus de déclaration des revenus.

Par ailleurs, **afin de mesurer la lisibilité et l'accessibilité de la réforme, un « test usagers » a été réalisé par la société d'études BVA** (pour le compte de la mission et par l'intermédiaire du secrétariat général à la modernisation de l'action publique) au cours de l'été 2017 (cf. encadré 15).

Encadré 15 : Modalités d'organisation du « test usagers » sur le PAS

Ce test a reposé sur l'organisation de quatre ateliers d'une durée de 3h, les 29 et 30 août, ciblant des populations et questions spécifiques :

- un groupe de propriétaires avec des revenus fonciers, afin de mesurer leur sensibilité en matière de confidentialité du taux vis-à-vis de leur employeur et leur propension à choisir le taux neutre par rapport au taux personnalisé ;
- un groupe de personnes dont les revenus varient significativement d'une année sur l'autre, afin d'évaluer leur propension à moduler leur taux en fonction de l'évolution prévue de leur revenu ;
- un groupe de personnes travaillant depuis moins de deux ans et un groupe de personnes changeant fréquemment d'employeurs (enchaînant des emplois courts de moins de 6 mois), afin de mesurer leur réaction à l'application du taux neutre au début d'un contrat.

L'ensemble des groupes ont été interrogés sur leur compréhension du fonctionnement de la réforme et sur leur perception du dispositif prévu en matière de protection de la confidentialité.

Il ne s'agissait ni de mesurer le niveau d'information ou d'adhésion des contribuables au dispositif, ni d'évaluer la communication réalisée.

Source : Mission d'après étude qualitative sur le PAS par BVA (8 septembre 2017).

Bien que la réforme soit présente à l'esprit des contribuables réunis à l'occasion de ce « test usagers », **« le niveau d'appropriation de son contenu [restait] assez faible »**. Par ailleurs, selon ces contribuables, **« ce déficit de connaissance serait lié au manque d'informations transmises au grand public à date »**.

⁶⁶ Réalisée par l'institut BVA (cf. partie 2.1.1.2).

Enfin, il est apparu lors de ce test que **les critères les plus significatifs pour segmenter les profils ont trait à la catégorie socio-professionnelle et au niveau de connaissance du système fiscal** :

- ◆ les usagers les plus inquiets de l'incidence de la réforme sont les « néophytes », leurs réticences étant pour partie liées à un manque de compréhension du système d'imposition ;
- ◆ les usagers faisant preuve d'une plus grande maîtrise du système fiscal n'avaient que peu (voire pas) d'inquiétudes face à la réforme, de même que les contribuables déjà mensualisés.

2.1.3. Pour limiter le nombre de sollicitations auprès des collecteurs, les contribuables doivent être suffisamment informés des modalités du PAS, y compris des sujets de difficulté potentiels associés

Afin de favoriser l'acceptabilité de la réforme et de limiter les sollicitations directes des contribuables auprès des collecteurs (lesquels induisent une charge pour ce dernier), **un plan fort d'information et de communication est indispensable en amont du déploiement de la réforme.**

Ainsi, la mission propose de relancer, dès le début de l'année 2018, une campagne d'information auprès du grand public reposant sur l'ensemble des canaux médiatiques classiques (télévision, radio, presse écrite). Cette campagne pourrait s'articuler selon les trois phases identifiées dans le plan de communication envisagé avant l'annonce du report :

- ◆ **lors de la campagne déclarative du printemps 2018, la mission considère indispensable de relancer une campagne d'information significative**, sur un mode similaire à celle conduite au printemps 2017 (phase 1 du plan de communication initial)⁶⁷ ;
- ◆ **la phase 2 du plan de communication initialement prévu serait conduite lors de la campagne des avis et des choix sur les taux, à l'été 2018.** Du fait de l'ouverture anticipée de GestPAS et de la perspective d'une préfiguration reposant sur une transmission anticipée des taux de prélèvement aux collecteurs (cf. partie 4), cette phase de communication devrait être réalisée vraisemblablement un voire deux mois plus tôt que ne le prévoyait le calendrier initial ;
- ◆ **la phase 3 du plan de communication initialement prévu serait conduite en janvier 2019, lors la perception des premiers revenus nets de PAS par les contribuables.**

Par ailleurs, la mission recommande de porter une attention particulière à l'information disponible en ligne, afin de limiter en amont les sollicitations des contribuables (cf. partie 2.3.2.2). **Des éléments de communication interactifs pourraient ainsi être mis en ligne et enrichis au fil de l'année 2018, au fil des questions posées.**

Enfin, le « test usagers » réalisé à l'été 2017 a permis de confirmer qu'un **certain nombre d'idées reçues peuvent générer de fortes inquiétudes chez les contribuables, lesquelles sont susceptibles de rejaillir notamment sur la relation entre l'employeur et son salarié.** Ainsi, la mission recommande que la communication insiste sur des messages clés, aisément compréhensibles et concrets, sans pour autant passer sous silence les sujets susceptibles d'être mal compris.

⁶⁷ La reconduction de cette phase 1 du plan de communication génèrera, à périmètre inchangé, un coût supplémentaire de 3,5 M€. En revanche, la réalisation des phases 2 et 3 ne devraient pas générer de surcoût dans la mesure où ces phases étaient déjà prévues et n'ont pas été réalisées en 2017.

Annexe IV

Sans prétention à l'exhaustivité, ces messages pourraient être les suivants :

- ◆ **la déclaration annuelle des revenus est maintenue.** Bien qu'elle puisse être interprétée comme une absence de simplification, le maintien de la déclaration peut être un facteur important de réassurance pour les contribuables. En effet, elle lui permet de s'assurer que le montant d'IR qu'il paiera in fine sera indépendant des éventuels sur- ou sous-prélèvements de PAS⁶⁸. Le rappel du mécanisme de la régularisation **peut permettre d'éviter que des contribuables s'inquiètent auprès de leur collecteur d'un montant de PAS qu'ils jugeraient inadéquat ;**
- ◆ **le rôle du collecteur consiste uniquement en l'application automatisée d'un taux transmis par l'administration fiscale,** les corollaires étant que :
 - le collecteur n'intervient pas dans la situation fiscale du salarié⁶⁹ ;
 - l'employeur n'a pas la faculté de procéder à une modification de taux sur demande de son salarié ;
 - **l'administration fiscale constitue le seul interlocuteur à même de répondre au contribuable sur sa situation personnelle ;**
- ◆ **dans certaines situations, le taux appliqué par le collecteur peut être différent de celui attendu par le contribuable :**
 - pour un premier versement, le collecteur se trouve dans l'obligation d'appliquer le taux neutre, lequel n'a pas vocation à être régularisé ensuite par le collecteur ;
 - en fonction de l'organisation interne des collecteurs, le délai de prise en compte des changements de taux peut être variable (de un à trois mois), ce qui est normal.

Proposition : Organiser tout au long de l'année 2018 une campagne large d'information et de communication auprès des contribuables, en insistant sur les messages susceptibles de lever des inquiétudes et d'éviter les sollicitations inutiles des collecteurs.

2.2. La mise en œuvre du PAS suppose une utilisation accrue des moyens électroniques par le contribuable, même si des échanges directs seront toujours possibles avec l'administration fiscale

Le prélèvement à la source est une réforme qui offre de nombreux choix aux contribuables, ce qui suppose que ces derniers se l'approprient pour en profiter pleinement. Au-delà de la communication institutionnelle, l'administration fiscale a donc :

- ◆ particulièrement travaillé sur l'application internet « GestPAS », disponible sur le compte fiscal particulier de chaque contribuable, pour exercer les différentes options liées au PAS (partie 2.2.1) ;
- ◆ maintenu des canaux alternatifs pour les contribuables qui ne maîtriseraient pas les outils informatiques (partie 2.2.2) ;
- ◆ prévu un plan de formation de grande ampleur de ses agents, afin qu'ils soient en capacité de répondre aux interrogations des contribuables (partie 2.2.3).

⁶⁸ Lors du test usagers, de nombreux participants croyaient à tort que la déclaration annuelle des revenus serait supprimée. L'annonce du maintien de la déclaration annuelle a pu être accueillie défavorablement dans un premier temps mais ce maintien a finalement été vu comme le moyen pour le contribuable de « garder la main » sur son IR et de s'assurer que l'administration fiscale reste seule responsable du calcul de son IR.

⁶⁹ Bien que constituant un axe fort de la campagne de communication déjà réalisée, cette information était mal connue des participants du test usagers, certains craignant devoir signaler à leur employeur toute perception de revenus annexes.

2.2.1. L'outil GestPAS, qui permettra au contribuable de gérer de façon autonome les différentes options qui s'offrent à lui, a fait l'objet d'un important travail de conception en amont afin d'en faciliter l'utilisation

Une **application dédiée à la gestion du PAS par le contribuable (GestPAS)** a été créée. Cette application constituera un module directement accessible depuis l'espace particulier du contribuable sur le site impots.gouv.fr. Elle sera **disponible à tout moment** et permettra, selon les éléments communiqués à la mission à l'été 2017, au contribuable de :

- ◆ **choisir des options sur son taux** de retenue à la source (RAS) :
 - dans le cas d'une imposition commune, le contribuable pourra faire le **choix de l'individualisation des taux**, auquel cas son conjoint en sera informé par mail ;
 - le contribuable pourra exercer son **droit de ne pas voir son taux personnalisé transmis à son employeur** (recours au taux neutre). Dans ce cas, un module de calcul lui permettra de déterminer le montant de l'acompte complémentaire à verser mensuellement, sur la base de la déclaration du revenu mensuel⁷⁰. Cet acompte complémentaire sera ensuite prélevé mensuellement sur le compte bancaire du contribuable. Chaque mois, celui-ci sera informé de la possibilité d'ajuster le montant de son acompte complémentaire ;
 - le contribuable pourra réaliser une **modulation** à la hausse ou à la baisse de son PAS, en déclarant une estimation de ses revenus imposables de l'année en cours⁷¹. **Le contribuable sera informé du risque de sanction en cas de déclaration erronée** ;
 - dans tous ces cas, **le contribuable sera informé du délai de un à trois mois pour la prise en compte du nouveau taux de RAS par le collecteur**. Cela permettra de limiter le nombre de questions soumises aux collecteurs sur la non application immédiate du nouveau taux ;
- ◆ **déclarer un changement de situation familiale** ayant un impact sur la composition de son foyer fiscal (cf. partie 2.3.2 de l'annexe I) ;
- ◆ **gérer ses acomptes contemporains** (option pour la trimestrialisation, report d'une échéance, etc.) ;
- ◆ **suivre l'historique des actes de gestion réalisés**. Le contribuable sera ainsi en mesure de retrouver les différentes actions effectuées sur l'année en cours, que ce soit par lui-même, par son conjoint ou par l'administration fiscale (en cas d'assistance notamment) ;
- ◆ **suivre l'historique des prélèvements effectués au titre du PAS** :
 - l'historique des acomptes contemporains ayant été prélevés sera disponible. En cas de rejet d'un prélèvement, l'information sera disponible sur GestPAS et un courrier sera transmis au contribuable ;
 - l'ensemble des RAS effectuées seront indiquées. Seront ainsi indiqués le montant de la RAS, son assiette, le taux de RAS appliqué et son type (taux personnalisé ou taux neutre). Le délai de restitution dans GestPAS sera de l'ordre de quelques jours après la déclaration DSN ou PASRAU du collecteur, de sorte que le délai total, entre perception du revenu net de PAS par le contribuable et information sur GestPAS sera inférieur à un mois. **Le contribuable pourra ainsi s'assurer**

⁷⁰ Ce module d'assistance au calcul de l'acompte complémentaire constitue une aide significative pour le contribuable. En effet, la détermination du montant de l'acompte complémentaire nécessite de comparer le montant de RAS effectivement payée et le montant de RAS qui l'aurait été avec le taux personnalisé, ce qui peut s'avérer complexe. Toutefois, dans certains cas particuliers, ce module d'assistance peut s'avérer inadapté (cf. partie 2..2.3.4 de l'annexe I).

⁷¹ Cf. partie 2.4 de l'annexe I.

de la bonne prise en compte du PAS par l'administration fiscale, sans attendre la déclaration de revenus du printemps N+1⁷².

L'application GestPAS constitue l'interface unique de gestion du PAS par le contribuable et constitue donc un **enjeu clé pour l'appropriation de la réforme par le grand public**. Au regard de l'importance attachée à la qualité de l'outil, **la DGFIP a réalisé un « test usager » fin 2016** (cf. encadré 16), dont les enseignements ont conduit à envisager de nouvelles améliorations de l'outil (notamment l'ajout de « bulles d'aide ») qui sont en cours de développement à la date de la mission. **Selon la mission, le processus d'itération avec les utilisateurs constitue une démarche utile et a permis d'aboutir à la réalisation d'un outil relativement intuitif.**

Encadré 16 : Test usager réalisé pour vérifier la qualité de l'interface GestPAS

Le test usagers, réalisé par un prestataire extérieur recommandé par le SGMAP, visait à :

- valider la bonne compréhension du parcours pour les utilisateurs ;
- valider que le champ lexical utilisé est compris de tous ;
- valider la bonne compréhension des différentes pages de l'interface ;
- mettre en exergue les principaux freins et points de blocages rencontrés par les utilisateurs lors de la réalisation du parcours ;
- mesurer la pertinence des choix graphiques et ergonomiques proposés.

Ce test, réalisé auprès d'utilisateurs à distance, a été réalisé en deux phases :

- la première, à l'automne 2016 a permis de recueillir l'avis d'usagers sur l'outil tel qu'initialement conçu ;
- la seconde, en janvier 2017, a permis de faire réagir les usagers sur une version améliorée de l'outil, qui prenait en compte les remarques formulées lors de la première phase.

Les conclusions de la deuxième phase du test usagers sont les suivantes :

- parmi les points positifs : l'interface est simple à utiliser pour les utilisateurs et les sections « historiques » sont appréciées et utiles pour les utilisateurs ;
- parmi les points négatifs : l'interface manque d'aides et d'accompagnement dans les démarches, certains termes ne sont pas compris par tous les utilisateurs, et les utilisateurs ne perçoivent pas dans quelle section se rendre pour réaliser leurs démarches.

Source : Mission, d'après le document de restitution des tests utilisateurs.

2.2.2. L'absence de maîtrise des outils informatiques par l'ensemble des contribuables a conduit la DGFIP à proposer des alternatives pour permettre au contribuable de piloter son PAS

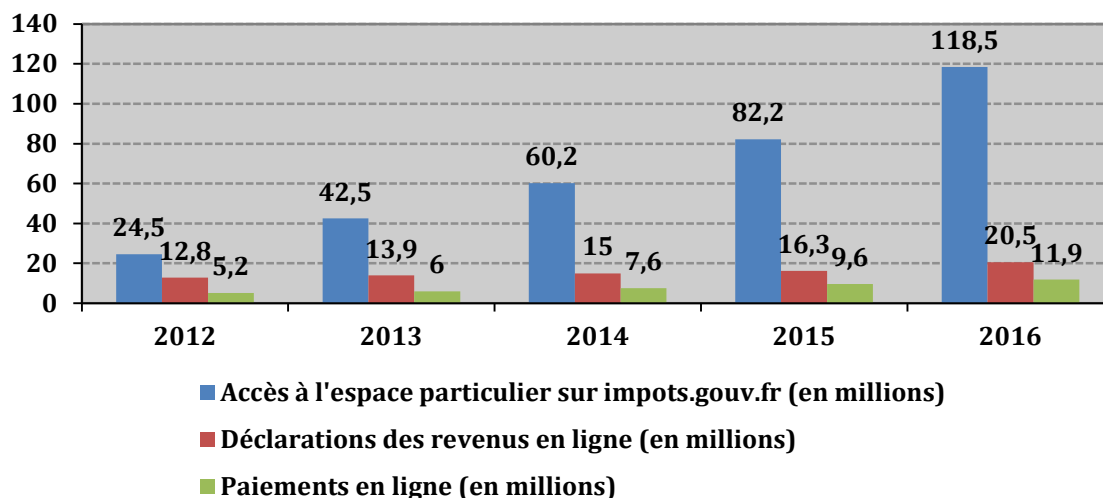
2.2.2.1. Tant pour des raisons technologiques, réglementaires que sociologiques, l'utilisation du compte fiscal personnel s'est accru au cours des dernières années

Depuis plusieurs années, **le recours aux services en ligne sur impots.gouv.fr a connu une augmentation significative**. Entre 2012 et 2016, le nombre annuel d'accès des contribuables à leur espace particulier a augmenté de 48 % par an en moyenne, le nombre de déclarations de revenus en ligne de 12 % par an et le nombre de paiements en ligne de 23 % par an (cf. graphique 14).

⁷² Cela répond par exemple à une demande exprimée à l'occasion du « test usagers », réalisé dans le cadre de la mission.

Annexe IV

Graphique 14 : Évolution du nombre de démarches effectuées sur l'espace particulier en ligne entre 2012 et 2016



Source : Mission, d'après les cahiers statistiques de la DGFIP de 2014 à 2016.

Ces évolutions s'expliquent en premier lieu par des raisons technologiques et sociologiques (de plus en plus d'individus étant équipés de moyens informatiques et non réticents à effectuer des démarches sur Internet). Afin d'accélérer ce mouvement de dématérialisation (source d'économies de gestion au sein de l'administration fiscale), **des obligations cadencées ont été prévues pour les déclarations en ligne et les paiements dématérialisés** (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Obligations progressives de déclaration en ligne et paiement dématérialisé

Année	Déclaration en ligne au titre des revenus de l'année N-1	Paiement dématérialisé
2015	Aucune obligation	Paiements supérieurs à 30 000 €
2016	Pour les foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence 2014 excède 40 000 €	Paiements supérieurs à 10 000 €
2017	Pour les foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence 2015 excède 28 000 €	Paiements supérieurs à 2 000 €
2018	Pour les foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence 2016 excède 15 000 €	Paiements supérieurs à 1 000 €
2019	Obligation généralisée (sauf pour les foyers n'étant pas en mesure de la respecter)	Paiements supérieurs à 300 €

Source : Mission, d'après l'article 76 de la loi de finances initiale pour 2016.

En outre, **une campagne de communication a été réalisée au printemps 2017 pour encourager la déclaration en ligne et la création d'un espace particulier sur impots.gouv.fr.**

2.2.2.2. Les services d'impôt des particuliers pourront réaliser des actes de gestion pour les contribuables n'utilisant pas Internet et les accompagner vers l'utilisation des services en ligne

Malgré une amélioration rapide, **la proportion de foyers fiscaux déclarant en ligne au printemps 2017, au titre des revenus de l'année 2015, n'est que de 56 %⁷³**. Il n'est donc pas réaliste d'attendre de la quasi-totalité des contribuables qu'ils soient en capacité de piloter leur PAS à partir de l'outil GestPAS ou d'utiliser la messagerie sécurisée de leur espace particulier⁷⁴ en cas de question.

Pour répondre à ce besoin :

- ◆ **les contribuables n'utilisant pas Internet pourront piloter leur PAS et obtenir des informations en contactant par voie téléphonique les centres de contact dédiés au PAS** (cf. partie 2.3 *infra*) ;
- ◆ **les services d'impôt des particuliers (SIP) seront mobilisés pour assister ces contribuables dans leurs démarches**. Les agents des SIP pourront recourir à une « application miroir » de l'outil GestPAS afin de réaliser des actes de gestion pour le compte des contribuables. Par ailleurs, les agents des SIP seront en mesure de « forcer » le taux de retenue à la source des contribuables dans des cas spécifiques (en cas d'erreur manifeste du contribuable ou pour les primo-contribuables ne disposant pas de taux de RAS).

Par ailleurs, **l'accueil de contribuables au guichet constitue une occasion, pour l'administration fiscale, de les sensibiliser à l'intérêt d'utiliser les services en ligne**. Ainsi, la DGFIP a demandé à ce que les services locaux « *mettent à profit la période de la campagne déclarative [du printemps 2017] pour rendre particulièrement visible dans les halls d'accueil l'information sur la déclaration, le PAS et les services en ligne* »⁷⁵. Les déplacements effectués par la mission au sein de différents SIP ont pu confirmer que les halls d'accueil comprenaient effectivement des affiches relatives aux services en ligne.

En outre, dans les SIP visités par la mission, **des ordinateurs étaient mis en libre-service afin de permettre à des contribuables d'effectuer leurs démarches en ligne en étant accompagnés par des agents de l'administration fiscale**. Cette mise à disposition d'ordinateurs génère des contraintes d'organisation spatiale (notamment pour aménager un espace de confidentialité suffisant) et de temps (les agents du SIP devant faire preuve de pédagogie pour rassurer les contribuables sur l'utilisation des services en ligne). Toutefois, elle peut permettre à des contribuables de franchir le pas de l'utilisation des services en ligne et donc générer des gains d'efficacité à l'avenir.

Entre 2014 et 2016, le nombre le nombre d'utilisateurs particuliers reçus aux guichets des SIP pendant la campagne des AI a diminué de 21 % (passant de 11,4 millions à 9 millions⁷⁶), soit une baisse plus importante que celle constatée lors de la campagne déclarative (- 14 % sur la même période). Ainsi, **malgré la diminution des effectifs au sein du réseau de la DGFIP, l'éventuel surcroît de fréquentation des guichets lors de la campagne des avis de**

⁷³ Source : DGFIP (septembre 2017).

⁷⁴ Depuis mars 2016, une messagerie sécurisée a été mise en place sur l'espace particulier des contribuables. Son but est de faciliter les échanges avec l'administration fiscale, suivre l'état d'avancement de son dossier par le service compétent et accéder facilement à l'historique des démarches. Cette messagerie est accessible toute l'année 24 heures sur 24 pour déposer différentes demandes.

⁷⁵ Source : note de la DGFIP du 3 avril 2017.

⁷⁶ Source : cahier statistique 2016 de la DGFIP. La plus forte baisse du nombre d'utilisateurs reçus au guichet lors de la campagne des AI, par rapport à la campagne déclarative, s'explique vraisemblablement par l'augmentation du nombre de contribuables non imposés (qui restent soumis à l'obligation déclarative, mais ne sont pas concernés par les questions de recouvrement). Entre 2014 et 2016, le nombre de foyers fiscaux imposés a diminué de 1,7 million.

l'été 2018 (qui sera la période de premier exercice des options sur les taux, avant l'entrée en vigueur du PAS) devrait pouvoir être absorbée par les agents. En tout état de cause, la mise en œuvre d'une ouverture anticipée de GestPAS et d'une préfiguration du PAS (cf. partie 4) contribueront à lisser la charge pour les SIP. Par ailleurs, le développement du principe de la prise de rendez-vous peut également contribuer à mieux organiser la réponse aux contribuables.

2.2.3. Les agents chargés de la fiscalité des particuliers ont été formés sur le PAS en 2017 mais, dans le contexte du report, ce dispositif de formation devra être reconduit

La formation des agents est l'un des axes majeurs du déploiement de la réforme par l'administration fiscale, et donc un poste de coût important. Selon l'étude des coûts réalisée par l'administration fiscale avant l'annonce du report, le plan de formation des agents représente une charge de 230 équivalent temps plein travaillé (ETPT⁷⁷) lors de l'année qui précède la mise en œuvre (2017 avant le report) et de 180 ETPT lors de la première année de déploiement, soit un **coût total de 45 M€** (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Charge liée à la formation professionnelle des agents de l'administration fiscale (estimation avant l'annonce du report)

		2016	2017	2018
Temps stagiaires	En ETPT	0	202	158
	En k€*	0	19 324	15 513
Temps formateurs	En ETPT	0	29	23
	En k€*	0	2 772	2 264
Frais de formation SI et frais de déplacement	En k€	9	3 010	2 458
Total	En ETPT	0	230	181
	En k€	9	25 105	20 235

*Source : Mission d'après étude MAREVA sur les coûts directs et indirects de la réforme (octobre 2016 - actualisée en mai 2017). * Valorisation du temps passé par les agents de l'administration fiscale.*

Le dispositif de formation prévu par la DGFIP pour ses agents, avant la décision du report de la réforme, était prévu en plusieurs phases et devait couvrir (cf. encadré 17) :

- ◆ **avant la campagne déclarative du printemps 2017, les agents des SIP**, les agents chargés de fiscalité au sein des trésoreries mixtes et les centres d'appels (centres de contact et centres impôt service, CIS, cf. partie 2.3.1) ;
- ◆ dans un second temps, à partir du printemps 2017, les agents des services d'impôt des entreprises (SIE).

Encadré 17 : Dispositif de formation prévu par la DGFIP avant la décision du report

L'administration fiscale va par conséquent mettre en œuvre un dispositif de formation professionnelle de grande ampleur pour ses agents, dont les principaux éléments sont les suivants :

- un dispositif de formation professionnelle déployé en deux temps pour les agents des services des impôts des particuliers, des trésoreries et des centres d'appels, en amont de chacune des

⁷⁷ Plusieurs unités permettent de mesurer les emplois :

- la notion d'« effectifs physiques » recouvre le nombre d'agents rémunérés à une date donnée, quelle que soit leur quotité de travail et leur période d'activité sur l'année ;
- les « équivalents temps plein (ETP) » sont les effectifs physiques pondérés par la quotité de travail (ainsi, un agent à temps partiel, à 60 %, correspond à 0,6 ETP) ;
- les « ETP travaillé (ETPT) » sont les ETP en année pleine, lorsque sont agrégés des agents avec des régimes de travail différents, en tenant compte de la période d'activité dans l'année (ainsi, un agent à temps partiel, à 80 %, présent la moitié de l'année, correspond à 0,4 ETPT).

Annexe IV

<p>campagnes déclaratives 2017 et 2018 ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ une formation pour les agents des services des impôts des entreprises en 2017, avant la transmission des taux aux collecteurs à l'automne 2017 ; ▪ la formation en amont des chefs de service afin de faire accompagner la réforme par l'encadrement en apportant un soutien technique aux agents ; ▪ un dispositif qui concerne aussi la formation des nouveaux agents (formation initiale), tous grades confondus, dès 2017. <p>Enfin, concernant les agents en charge de la paie des agents de l'État et des retraites de l'État, des actions de communication et de sensibilisation, lancées en 2016, seront approfondies en 2017.</p> <p>Ce dispositif prendra appui sur des formations de formateurs puis sur des sessions de formation des agents. Les cadres pourraient être plus particulièrement associés en tant que formateurs.</p> <p>Ces formations seront prises en charge par les équipes internes sans recours à des prestataires externes et donc sans coût budgétaire supplémentaire.</p> <p>Au total, ce sont plusieurs dizaines de milliers d'agents qui seront formés en 2017 puis en 2018 avec des sessions de formation de 1 à 2 jours selon les cas.</p> <p>Les premières sessions de formation de formateurs devront débuter en janvier 2017 afin d'être en mesure ensuite de former les agents en amont de la campagne déclarative 2017 qui se déroulera au printemps et constituera la première étape visible du prélèvement à la source (collecte des coordonnées bancaires des contribuables pendant la campagne déclarative 2017 puis communication sur l'avis d'impôt du taux applicable en 2018). Des formations au printemps 2017 concerneront plus particulièrement les services des impôts des entreprises pour tous les sujets liés directement aux opérations à conduire par les collecteurs.</p>
--

Source : EP du PLF 2017 (pages 326-327).

À la date de réalisation de la mission, près de 24 000 agents de la DGFIP avaient déjà bénéficié d'une formation relative au PAS, pour un total de 40 000 jours de formation (cf. tableau 10) :

- ◆ **conformément au dispositif prévu, la quasi-totalité des agents chargés de la fiscalité des particuliers ont fait l'objet d'une formation en amont de la campagne déclarative.** Ainsi, 21 901 agents chargés de la fiscalité des particuliers ont bénéficié d'une formation (de deux jours pour les agents des SIP, des centres de contact et des CIS et d'un jour pour les autres agents) ;
- ◆ en revanche, **le report de la mise en œuvre du PAS a conduit à l'interruption de la formation des agents des SIE.** Ainsi, à ce jour, 682 chefs de service de SIE ont bénéficié d'une formation sur la réforme, mais seulement 411 agents (hors chefs de service).

Tableau 10 : Formations PAS délivrées aux agents de la DGFIP jusqu'au 1^{er} septembre 2017

Catégorie d'agents	Nombre d'agents formés	Durée de la formation (en jours)	Nombre d'agents formateurs	Durée de formation des formateurs (en jours)
Chefs de service SIP, trésoreries mixtes et centres à distance ⁷⁸	1 983	1	91	2
Agents SIP et centres à distance	15 087	2	662	2
Agents trésoreries mixtes	4 831	1	46	1
Chefs de service SIE	682	1	62	1
Agents SIE (<i>formations interrompues</i>)	411	1	372	1

Source : DGFIP.

⁷⁸ Centres de contact et centres impôt services (CIS).

Concernant les formations déjà dispensées avant l'annonce du report de la réforme, les agents de SIP rencontrés par la mission ont souligné la qualité de cette formation pour leur donner les moyens de répondre aux questions des contribuables. En particulier, cette formation s'est appuyée sur des maquettes de l'outil de gestion, ce qui a permis d'illustrer les actes de gestion à réaliser par les agents. Toutefois, la durée limitée de cette formation ne permettait pas d'aborder de façon approfondie tout le champ de la réforme. Certains agents ont ainsi exprimé le souhait de formations additionnelles sur des sujets spécifiques (traitement de l'année de transition, traitement des travailleurs frontaliers, etc.).

En tout état de cause, **la mission considère comme indispensable de reconduire des actions de formation à destination des agents chargés de la fiscalité des particuliers juste avant la campagne déclarative du printemps 2018**. Le cas échéant, des durées de formation plus courtes pourraient être proposées aux agents ayant conservé un bon niveau de connaissance de la réforme. Par ailleurs, des modules de formation à distance (*e-formation*) portant sur des sujets spécifiques (traitement de l'année de transition, traitement des travailleurs frontaliers, etc.) pourraient être proposés aux agents, notamment afin que les SIP puissent s'appuyer sur des spécialistes en interne.

En outre, la mission a pu constater (cf. partie 3.1.1.3) le fort besoin d'accompagnement exprimé par les collectivités locales (CL) et les établissements publics de santé (EPS). Or **il n'était pas prévu que les comptables publics, interlocuteurs naturels des CL et des EPS au sein de la DGFIP suivent de formation relative au PAS**, des réunions d'information ayant toutefois été organisées. La mission suggère de renforcer l'information des comptables publics, en portant une attention particulière aux problématiques rencontrées par les CL et EPS (nouveau que représente PASRAU, enjeu de la fiabilisation des NIR, etc.). Ainsi, bien qu'ils n'aient pas vocation à connaître le périmètre complet de la réforme, ils seraient en mesure d'assurer un premier niveau d'animation auprès des CL et EPS gérés, en s'appuyant en tant que de besoin sur les correspondants PAS.

Proposition : Renouveler, juste avant la campagne déclarative du printemps 2018, la formation sur le PAS des agents chargés de la fiscalité des particuliers, en sus du plan de formation et d'information prévu pour les autres agents de la DGFIP (notamment ceux en charge de la fiscalité des entreprises et les comptables publics).

2.3. Les centres de contact joueront un rôle central dans l'information et l'assistance des contribuables, lors de la phase de déploiement puis en régime pérenne

Les centres de contact de la DGFIP sont, depuis leur expérimentation en 2014, des **plateformes téléphoniques qui rassemblent des agents de l'administration fiscale pour répondre aux questions des contribuables**. La création de ces centres de contact avait pour objet, dans les départements couverts, d'alléger la charge des SIP en prenant en charge l'assistance téléphonique et la réponse aux courriers électroniques des contribuables. Ils auront un **rôle déterminant dans l'information et l'assistance des contribuables concernant la réforme du PAS**, justifiant leur montée en puissance (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Nombre et effectifs des centres de contact (2014-2018*)

	2014	2015	2016	2017*	2018*
Nombre de centres de contact	1	2	5	7	9
Nombre de départements couverts par les centres de contact	1	4	15	22	Assistance PAS nationale à partir de l'été
Effectifs des centres de contact	15	50	180	280	380

Source : Mission, d'après les informations transmises par la DGFIP. * Prévisionnel.

2.3.1. Pour assister les contribuables, des plateformes téléphoniques que sont les « centres de contact » de la DGFIP seront intégralement mobilisées sur le PAS

Un dispositif d'assistance téléphonique spécifique au PAS a été mis en service le 7 avril 2017⁷⁹. En appelant le numéro 0811 368 368, dont le tarif est de 6 centimes par minute et les horaires d'ouverture de 8h30 à 19h du lundi au vendredi, les usagers pourront :

- ◆ **obtenir des renseignements généraux sur le PAS** ou sur le mode de calcul du taux ;
- ◆ **obtenir une intervention sur leur dossier** (individualisation des taux, non-transmission du taux à l'employeur, changement de situation de famille, changement de coordonnées bancaires, etc.).

Ce numéro de téléphone a vocation à constituer le **numéro unique pour l'ensemble des questions des contribuables liées aux PAS**. Il sera ainsi présenté, sur les différents supports de communication institutionnelle, comme le numéro à contacter en cas de question portant sur le PAS. En particulier, ce numéro de téléphone a été indiqué sur la notice de la déclaration des revenus de l'année 2016, adressée aux contribuables au printemps 2017⁸⁰.

Cette assistance téléphonique sera assurée par des centres de contact, qui sont au nombre de sept au 1^{er} septembre 2017 (voir analyse de leur dimensionnement ci-dessous). Ces centres de contact seront **également chargés de répondre aux questions posées par courrier électronique** à partir de l'espace particulier du contribuable (lorsque le sujet « PAS » aura été sélectionné dans le formulaire de contact)⁸¹. Enfin, **un dispositif de messagerie instantanée (chat) est en cours de développement** pour une éventuelle ouverture lors de la campagne déclarative du printemps 2018 : ce service sera également assuré par les centres de contact.

La mise en œuvre du PAS se traduira par deux évolutions pour l'activité des centres de contact :

- ◆ la **restriction de leur champ d'intervention sur le seul PAS**⁸² : les sollicitations portant sur d'autres sujets ont vocation, dans les départements actuellement couverts par un centre de contact, à être traitées par les SIP concernés⁸³. Par conséquent, la mise en œuvre du PAS se traduira, dans les départements aujourd'hui couverts par un centre de contact, par une augmentation des sollicitations aux services locaux de la DGFIP (SIP, trésoreries, etc.) ;
- ◆ le **passage d'une couverture pluri-départementale à une couverture nationale**. Ainsi, les sollicitations des contribuables ne seront plus fléchées vers un centre de contact en fonction de leur département mais selon une logique de plateforme virtuelle, permettant de mieux répartir la charge.

⁷⁹ Source : DGFIP (entretien).

⁸⁰ Toutefois, au mois d'août 2017, suite à l'annonce du report du PAS, le numéro de l'assistance PAS n'est pas mis en avant sur le site impots.gouv.fr.

⁸¹ Les délais de réponse aux courriers électroniques sont relativement courts. En effet, l'objectif de délai de réponse aux courriels fixé par le référentiel Marianne est d'une semaine depuis le 1^{er} janvier 2017 (contre 5 jours ouverts précédemment). Les audits internes menés par la DGFIP dans l'ensemble des directions locales montrent qu'en 2016, les services ont répondu à 97,8 % des mails dans le délai prescrit par le référentiel Marianne (98 % en 2015).

⁸² Les agents des centres de contact ont bénéficié d'une formation de deux jours similaire à celle délivrée aux agents des SIP.

⁸³ Les centres de contact ne se concentreront exclusivement au PAS qu'à compter de l'été précédant sa mise en œuvre, soit l'été 2018. Dans l'intervalle, les centres de contact pourront exercer en parallèle l'assistance PAS et le traitement d'une partie des autres sollicitations des contribuables.

2.3.2. Le dimensionnement des centres de contact apparaît suffisant à la mission, sous réserve d'un lissage des sollicitations des contribuables et de la passation d'un marché pour une « solution de débordement »

2.3.2.1. Le dimensionnement des centres de contact a été calculé selon des moyennes semestrielles, mais la DGFIP a anticipé la mise en œuvre de ressources additionnelles internes pour gérer les pics de charge temporaires

Le besoin en emplois au titre de l'accompagnement de la mise en œuvre du PAS a été chiffré par la DGFIP, avant la décision du report de la mise en œuvre de la réforme, sur la base des hypothèses présentées dans l'encadré 18, jugées par la mission crédibles et cohérentes avec les caractéristiques de la réforme.

Encadré 18 : Hypothèses retenues par la DGFIP pour quantifier le besoin d'effectifs lié au PAS

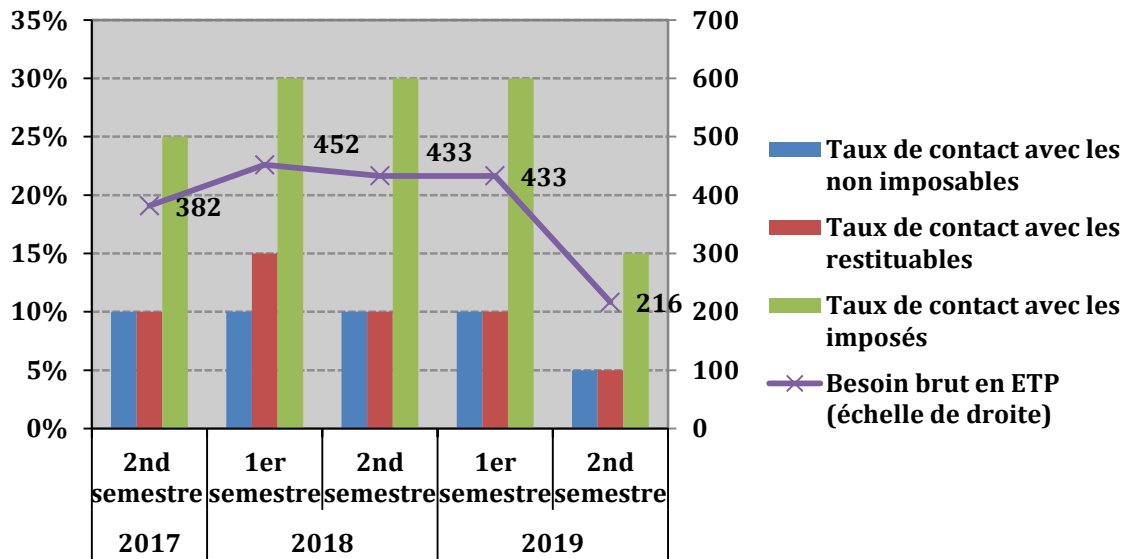
- Décomposition de la population selon trois catégories : les foyers imposés (16,8 millions en 2015), les non imposables (14,3 millions en 2015) et les foyers bénéficiant d'une restitution d'IR (6,2 millions). Ces populations sont supposées stables au cours des années à venir ;
- Taux de contact avec l'administration fiscale (guichet, téléphone et courrier électronique) variable en fonction de la période (avant le déploiement, pendant la première année de mise en œuvre, pendant la deuxième année) et du type de contribuable (non imposables ; restituables ; imposés) ;
- Par rapport à la situation actuelle, baisse de moitié de l'accueil physique et report, à parts égales, sur le téléphone et le courrier électronique. Les hypothèses retenues sont le recours au téléphone pour 49 % des contacts, le recours au courrier électronique pour 23,5 % des contacts et le guichet pour 27,5 % des contacts ;
- Pour les appels téléphoniques, taux de chute de 20 % résultant du traitement par le service vocal interactif ;
- Durée de traitement unitaire de 5 minutes pour les appels téléphoniques, la moyenne actuelle de durée de conversation sur les plateformes de la DGFIP étant actuellement comprise entre 4,5 et 6 minutes ;
- Durée de traitement unitaire de 3 minutes pour les courriers électroniques ;
- Temps de travail de 7h30 par jour et 194 jours ouvrés et travaillés par an.

Source : Mission d'après les informations transmises par la DGFIP (été 2017).

Sous ces hypothèses, **le besoin en équivalent-temps plein (ETP) dans les centres de contact est estimé à 382 le semestre précédant l'entrée en vigueur du PAS puis à 452 durant le premier semestre de mise en œuvre** (cf. graphique 15). Or les effectifs prévisionnels dans les centres de contact en 2018 seront bien de 380 en 2018 (cf. tableau 11), ce qui laisse supposer une **bonne adéquation des moyens prévus et de la volumétrie attendue**.

Annexe IV

Graphique 15 : Dimensionnement par la DGFIP du besoin en ETP dans les centres de contact, avant l'annonce du report



Source : Mission, à partir des données DGFIP. Note de lecture : Ce graphique représente les besoins en ETP par année avant report : il faut donc comparer les effectifs réels prévus en 2018 avec le besoin en ETP sur le second semestre 2017 dans le dimensionnement avant report (qui sera finalement le besoin au deuxième semestre 2018, après report). La mission fait l'hypothèse que le dimensionnement DGFIP est inchangé après report.

Selon les hypothèses retenues pour le dimensionnement, le nombre d'appels reçus annuellement par les centres de contact au titre de l'assistance PAS serait approximativement égal, lors du déploiement du dispositif (de mi-2018 à mi-2020) au nombre total d'appels reçus en 2016 par les centres impôts service (CIS) et les centres prélèvement service (CPS). En revanche, le nombre de courriers électroniques traités par l'assistance PAS serait inférieur au volume traité par les SIP en 2016 (cf. tableau 12).

Annexe IV

Tableau 12 : Comparaison du nombre d'appels et de courriers électroniques reçus actuellement et des estimations faites pour le PAS, avant la décision du report

		S2 2017	S1 2018	S2 2018	S1 2019	S2 2019
Appels téléphoniques reçus (en millions)	Estimation pour l'assistance PAS	3,06	3,63	3,47	3,47	1,74
	2016					
	CIS*	3,10				
	CPS*	4,60				
	Centres de contact actuels	0,90				
		S2 2017	S1 2018	S2 2018	S1 2019	S2 2019
Courriers électroniques reçus (en millions)	Estimation pour l'assistance PAS	1,47	1,74	1,67	1,67	0,83
	2016					
	SIP	5,10				
	CPS*	0,80				
	Centres de contact actuels	0,06				

Source : Mission, à partir du dimensionnement des centres de contact par la DGFIP et du cahier statistique 2016 de la DGFIP. Particuliers et professionnels.*

Il convient de noter que le besoin en ETP est calculé en moyenne semestrielle. Ainsi, cela ne doit pas masquer les **pics de charge temporaires que les équipes constituées devront absorber**.

À titre d'exemple :

- ◆ lors de la réception des avis d'impôt (AI) portant sur les revenus de l'année 2017, à l'été 2018, les contribuables prendront connaissance de leur taux de prélèvement PAS et seront invités à exercer, pour la première fois, leurs options sur ce taux. Si l'on considère que les hypothèses de taux de contact formulées par la DGFIP sont correctes mais que les contacts du second semestre 2018 sont essentiellement concentrés **entre mi-août et mi-octobre 2018**, plus de 382 ETP seraient nécessaires durant cette période pour répondre aux sollicitations des contribuables ;
- ◆ lors de la réception du premier bulletin de paie incluant le PAS, **fin janvier et début février 2019**, les contribuables pourraient contacter massivement l'administration fiscale pour des questions portant sur le taux de prélèvement appliqué. Si une partie importante des contacts estimés par la DGFIP intervient durant ces quelques semaines, plus de 452 ETP y seraient alors nécessaires pour répondre aux sollicitations des contribuables.

La compatibilité du dimensionnement des centres de contact avec le calendrier de la réforme suppose donc d'abord de **lisser temporellement, autant que possible, les sollicitations par les contribuables** :

- ◆ la **transmission séquencée des déclarations pré-remplies et des AI**, telle qu'elle existe déjà aujourd'hui, contribue à lisser les sollicitations des contribuables. En outre, **l'ouverture anticipée de l'application GestPAS**, dès la phase de déclaration des revenus au printemps 2018 pourrait permettre d'allonger la phase d'exercice des options sur les taux (cf. partie 4.2.2) ;
- ◆ le fait de préparer au maximum les contribuables à l'application de leur première RAS, sur les versements du mois de janvier 2019 contribuera à réduire le pic de charge de fin janvier début février 2019. Ainsi, la **préfiguration du PAS**, dès l'automne 2018, sous forme d'une indication à blanc du montant prévisionnel de PAS sur le bulletin de paie permettrait d'éviter un effet de surprise massif auprès des contribuables (cf. partie 4.3).

Annexe IV

Par ailleurs, il est nécessaire de **prévoir des dispositifs d'urgence, permettant de surmonter les pics de charge qui surviendraient malgré tout**. La DGFIP dispose de nombreuses ressources en interne (cf. tableau 13) qu'elle pourra mobiliser en cas de besoin :

- ◆ en premier lieu, les 95 agents des centres d'appels impôt service (CIS) répondent d'ores et déjà aujourd'hui aux questions généralistes des contribuables et pourraient jouer le rôle de centre de contact s'il en était besoin ;
- ◆ le cas échéant, une partie des 400 agents des centres prélèvement service (CPS) pourraient, après formation, être également mobilisés. En effet, les CPS ont actuellement pour fonction d'apporter une assistance aux contribuables pour la gestion de leurs contrats de prélèvement, par exemple pour souscrire un contrat de mensualisation ou de prélèvement à l'échéance ou encore pour modifier le montant des mensualités (pour l'IR comme pour les impôts locaux). Par conséquent, l'activité des CPS devrait sensiblement se réduire à terme, avec la mise en œuvre du PAS⁸⁴ ;

En dernier ressort, une cinquantaine de vacataires pourraient être le cas échéant recrutés pour répondre à des questions généralistes sur le PAS.

Enfin, **à tout moment, le taux de décroché des appels téléphoniques sera ajusté en fonction de la volumétrie du nombre d'appels et de la disponibilité des agents**. Le dimensionnement exposé *supra* repose sur l'hypothèse d'un taux de décroché de 100 %. À titre d'exemple, la diminution des effectifs dans les centres impôt service entre 2015 et 2016 s'est traduite par une diminution sensible du taux de décroché, passant de 47 % à 31 %⁸⁵.

Tableau 13 : Effectifs et taux de décroché des CIS et des CPS

	2014	2015	2016	2017	2018*
Effectifs des CPS	400	400	400	400	400
Taux de décroché des CPS	60 %	60 %	49 %	-	-
Effectifs des CIS	135	135	95	95	95
Taux de décroché des CIS	58 %	47 %	31 %	-	-

*Source : Mission, d'après les informations transmises par la DGFIP. * Prévisionnel.*

Afin d'éviter toute dégradation du taux de décroché en cas de pic d'activité, **la mission propose de passer, en amont, un marché d'assistance téléphonique pour une « solution de débordement »**. Un tel marché pourrait permettre la mobilisation, à tout moment, des équipes du prestataire dans un délai maximal de dix jours ouvrés (dont deux jours de formation).

À titre illustratif, en faisant l'hypothèse d'un recours à cette solution de débordement pour un pic de charge de 200 000 appels sur 3 mois au total entre mi-2018 et mi-2019 (soit environ 15 % des appels sur les mois considérés) et l'hypothèse d'un coût de 5 € par appel, le coût d'une telle solution de débordement serait de l'ordre de 1 M€.

Proposition : Passer un marché d'assistance téléphonique pour une « solution de débordement », permettant de s'appuyer sur les équipes d'un prestataire qui absorberaient les éventuels pics d'activité des centres de contact.

⁸⁴ À court terme, l'activité des CPS pourrait toutefois se maintenir du fait de l'abaissement des seuils pour les paiements dématérialisés (cf. partie 2.2.2.1). Par ailleurs, il peut être noté que le pic d'activité des CPS a vocation à intervenir plutôt entre les mois d'octobre et de janvier (période de paiement des impôts locaux). Or cela peut s'avérer complémentaire avec les pics d'activité liés au PAS (printemps et été).

⁸⁵ Il convient de noter que le taux d'appels décrochés varie de façon importante en cours d'année. Par exemple, en 2016, le taux hebdomadaire a oscillé entre 17 % (mi mai) et 88 % (début mars).

2.3.2.2. *La quantité et la qualité des informations disponibles sur les sites institutionnels permettront de réduire le nombre de sollicitations des centres de contact*

La publication et l'actualisation régulière de questions/réponses sur les sites institutionnels (impots.gouv.fr et le site dédié au PAS) répondent à un double enjeu :

- ◆ les questions/réponses peuvent **permettre aux contribuables de trouver eux-mêmes les réponses** à leurs questions et de ne pas solliciter les centres de contact ;
- ◆ les questions/réponses seront **utilisées par les agents des centres de contact, ce qui leur permettra de diminuer leur temps de traitement.**

Le site dédié au PAS comprend d'ores et déjà une rubrique « foire aux questions » (FAQ) comprenant elle-même 15 questions/réponses⁸⁶ destinées aux contribuables. En outre, une rubrique du site est dédiée aux questions/réponses destinées aux collecteurs⁸⁷.

Suite à la décision du report de la réforme, la mise à disposition immédiate, auprès du grand public, d'une FAQ à vocation quasi-exhaustive n'est pas indispensable. **Les grands principes guidant la mise à disposition de la FAQ puis son enrichissement pourraient être les suivants :**

- ◆ **facilité d'accès sur les sites institutionnels :** outre le site dédié au PAS, le site impots.gouv.fr pourra comprendre des liens directs vers la FAQ, facilement visibles. De la même façon les déclarations de revenus et AI pourraient fournir le lien de cette FAQ ;
- ◆ **construction d'un système de classement efficace :** les questions/réponses pourraient atteindre progressivement un nombre important. Un système de classement permettant aisément au contribuable de trouver la question/réponse qu'il recherche est donc indispensable ;
- ◆ **actualisation rapide en fonction des questions fréquemment posées aux centres de contact et aux SIP :** les agents répondant directement aux contribuables seront en effet les mieux à même d'identifier les principales interrogations des usagers ;
- ◆ **articulation entre la FAQ destinée aux contribuables sur le site impots.gouv.fr et le site dédié au PAS et la FAQ destinée aux collecteurs sur le site de la DSN** (cf. partie 3.2.1.1). Bien que les questions à adresser soient *a priori* distinctes, la cohérence entre les différents vecteurs d'information devra être assurée.

2.3.3. *Le numéro d'appel de l'assistance dédiée aux contribuables pourrait être rendu gratuit pour une durée d'un an afin d'accompagner le déploiement de la réforme*

Le numéro d'assistance unique du PAS sera facturé à hauteur de 6 centimes par minute. **Ce tarif correspond à celui en vigueur pour contacter les centres impôt service** (destinés à délivrer une information généraliste aux contribuables) **ainsi que les centres prélèvement service** (destinés à assister le contribuable dans le paiement de son IR).

⁸⁶ Consultation du site début août 2017.

⁸⁷ 8 questions/réponses lors de la consultation du site début août 2017.

Annexe IV

Au regard de la durée moyenne anticipée des appels (5 minutes), le coût d'un appel, pour le contribuable, resterait très mesuré (30 centimes). Pour autant, **la tarification du numéro d'assistance peut constituer une barrière psychologique pour certains contribuables et les inciter à s'adresser plutôt à un guichet de l'administration fiscale, voire aux collecteurs**. En outre, alors que la mise en œuvre du PAS peut présenter un caractère de complexité pour les contribuables, et susciter de leur part des questions légitimes, la tarification du numéro d'assistance pourrait générer des crispations⁸⁸.

Afin d'accompagner les contribuables dans le déploiement du PAS, lequel va induire des changements profonds dans la gestion de leur IR, **la mission propose la gratuité du numéro téléphonique d'assistance du PAS à partir d'août 2018 et pour une année**. Après cette phase de déploiement, le numéro d'assistance serait à nouveau rendu payant, comme le sont les autres numéros d'assistance et d'information de la DGFIP.

La mise en œuvre de cette proposition se traduirait par deux conséquences :

- ◆ du point de vue budgétaire, et selon les hypothèses de dimensionnement des centres de contact, **la perte des recettes issues de la tarification du numéro téléphonique serait de l'ordre de 1,6 M€ ;**
- ◆ du point de vue de l'organisation interne de la DGFIP, **la gratuité du numéro d'appel peut générer des phénomènes de déport entre les différents canaux de contact** avec le contribuable. En effet, la gratuité du numéro d'assistance peut conduire un certain nombre de contribuables à moins recourir à la recherche directe de l'information sur les sites institutionnels ou aux sollicitations par messagerie sécurisée. À l'inverse, la gratuité du numéro d'assistance peut conduire à une légère diminution de l'accueil au guichet des SIP. L'impact d'une gratuité du numéro d'appel sur la charge globale de la DGFIP n'est donc pas évident⁸⁹. En tout état de cause, en cas d'augmentation excessive du nombre d'appels, **la priorité des centres de contact (avant mise en adéquation de leurs moyens humains) pourrait être donnée à la réponse aux courriers électroniques**, moins consommateurs de temps et une « solution de débordement » pourrait être mise en œuvre (cf. proposition formulée dans la partie 2.3.2.1). **Les atouts de la messagerie sécurisée pourraient par ailleurs être mis en avant dans la communication relative au PAS.**

Proposition : Rendre gratuit le numéro d'assistance dédié aux contribuables, entre août 2018 et août 2019, afin d'accompagner le déploiement de la réforme.

3. Le projet nécessite une implication et un accompagnement adapté des collecteurs

En outre, le succès de la réforme implique, dès à présent et pendant la phase de déploiement, la préparation et la mobilisation des collecteurs (cf. annexes II et III). Les pouvoirs publics doivent accompagner les collecteurs dans leur diversité :

- ◆ **en amont de la réforme**, en associant leurs représentants à la conception et la préparation (partie 3.1) ;

⁸⁸ Dans le cadre du « test usagers » réalisé par la mission, des participants ont par exemple spontanément suggéré la création d'un numéro vert.

⁸⁹ À titre d'exemple, selon les hypothèses de temps de contact retenues par la DGFIP, la gratuité du numéro serait neutre sur la charge globale de la DGFIP dans l'hypothèse où le surcroît d'appels généré par la gratuité proviendrait (i) à 35 % de contribuables qui se seraient rendus sinon en guichet, (ii) à 50 % de contribuables qui auraient sinon utilisé leur messagerie sécurisée et (iii) à 15 % de contribuables qui auraient sinon cherché l'information directement par eux-mêmes.

- ◆ **lors du déploiement de la réforme**, en organisant une assistance spécifique à leur endroit (partie 3.2) ;
- ◆ **lorsque le PAS fonctionnera nominale**ment, en s'assurant que les collecteurs respectent leurs obligations sans pour autant sanctionner excessivement leurs erreurs (partie 3.3).

3.1. Les représentants des collecteurs ont été associés à la préparation de la réforme et le report peut permettre de sécuriser davantage encore son déploiement

3.1.1. Les différentes parties prenantes à la réforme ont été étroitement associées à sa préparation mais, dans un contexte de relatif attentisme, la mobilisation des représentants locaux des employeurs a été plus difficile

3.1.1.1. Au niveau national, les éditeurs de logiciels et les organisations professionnelles ont participé à des réunions de travail présidées conjointement par l'administration et le GIP-MDS

La réforme du PAS, avant la décision du report, a été menée dans un calendrier très contraint (cf. graphique 16) :

- ◆ en juin 2015, le ministre des finances annonçait l'instauration d'un prélèvement à la source en 2018 et les premières grandes lignes de la réforme étaient arbitrées⁹⁰ ;
- ◆ **entre septembre 2015 et début 2016, une première vague de consultations visant à expertiser les grandes composantes du projet** a été conduite avec les principaux organismes de la sphère sociale (Pôle Emploi, CNAM-TS, etc.), les organisations syndicales et patronales ainsi que des fédérations professionnelles, et les éditeurs de logiciels⁹¹ ;
- ◆ en mars 2016, le ministre des finances annonçait le dispositif retenu pour le PAS ;
- ◆ **au cours des printemps et été 2016, une deuxième vague de consultations a présenté les contours de la réforme et exposé les modalités d'organisation qui pourraient en découler concrètement**, avec les interlocuteurs rencontrés lors de la première vague de consultations, le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, des représentants des associations d'élus et des collectivités territoriales, des représentants du secteur hospitalier, des représentants des assurances et mutuelles, et des grands employeurs publics (Ministère de la Défense, La Poste) ;
- ◆ en septembre 2016, l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017, instaurant le PAS, a été déposé (ainsi que son évaluation préalable) en vue des discussions parlementaires ;
- ◆ **depuis septembre 2016, une troisième vague de consultations via l'organisation de groupes de travail techniques associant les organisations de tous les collecteurs** avait débuté ;
- ◆ en mai 2017, les décrets d'application de l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2017 instaurant le PAS ;

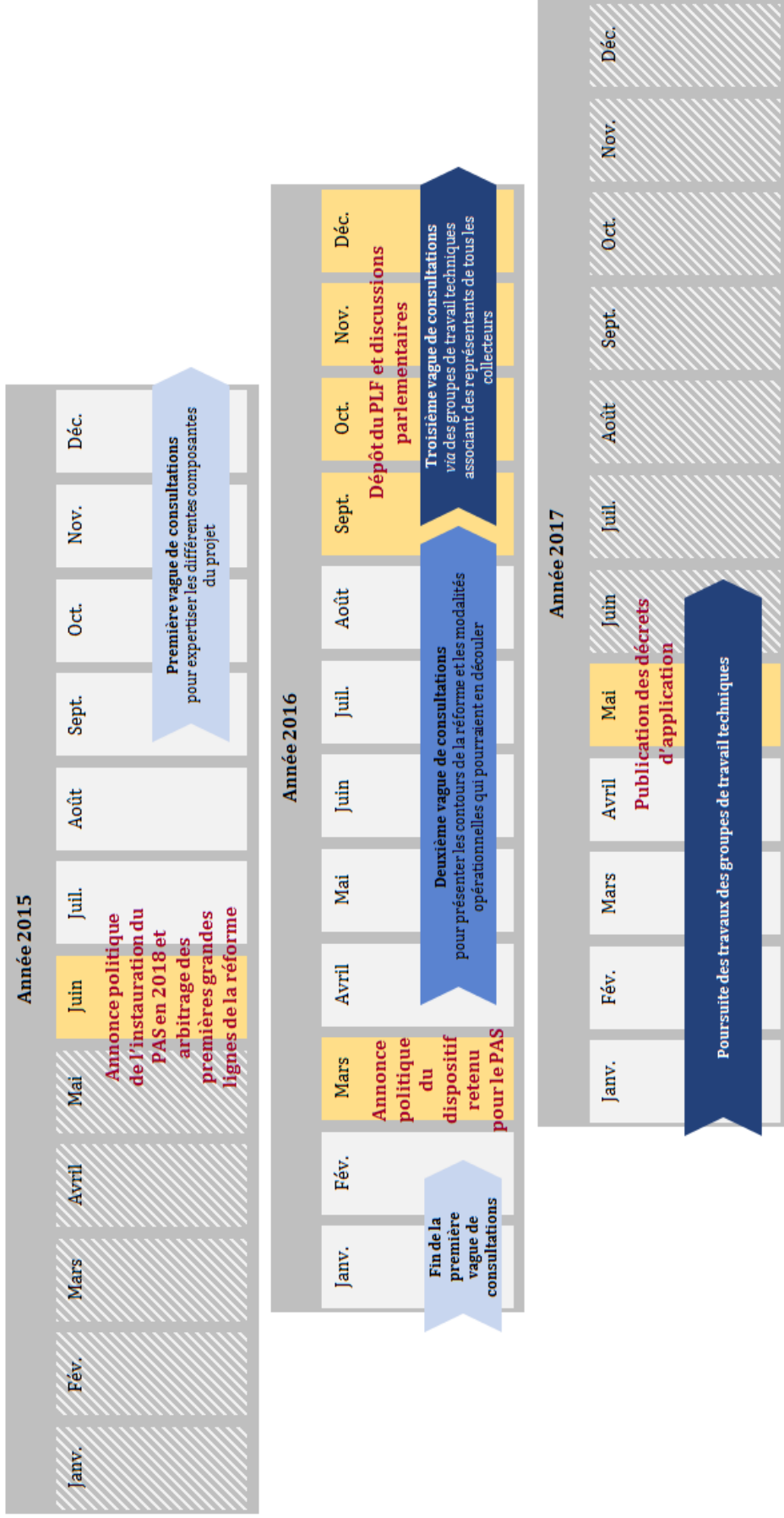
⁹⁰ Note DGFIP, juin 2015.

⁹¹ Cf. page 361 de l'EP du PLF 2017. Hors consultation des organisations syndicales de l'administration fiscale effectuée par ailleurs.

Annexe IV

- ◆ les prochaines étapes déterminantes de la réforme étaient le mois d'octobre 2017 pour la réception des premiers taux de prélèvement par les collecteurs (avant report) et le mois de janvier 2018, pour l'application effective du PAS sur les revenus versés par les collecteurs (avant report).

Graphique 16 : Calendrier de préparation de la réforme entre 2015 et 2017 (avant annonce du report)



Source : Mission.

Annexe IV

S'agissant des travaux informatiques nécessaires à la réforme, la concertation s'est organisée dans le cadre des instances du GIP-MDS, avec l'association de la DGFIP :

- ◆ pour la définition précise des évolutions de la DSN nécessaires pour l'application du PAS, des groupes de travail techniques ont été organisés dans le cadre des structures existantes et ont rassemblé notamment :
 - les éditeurs de logiciels, à travers l'association « simplification et dématérialisation des données sociétés » (SDDS), représentative des principaux éditeurs de logiciels de paie ainsi que le syndicat professionnel Syntec numérique ;
 - le conseil supérieur de l'ordre des experts comptables ;
 - certaines fédérations professionnelles ;
 - certaines entreprises privées ou fédérations professionnelles ont participé aux groupes de travail techniques visant à préciser les modalités d'intégration du PAS dans le support de la DSN ;
- ◆ concernant les collecteurs PASRAU :
 - les travaux avec les éditeurs de logiciels de paie destinés aux employeurs publics locaux ont été engagés début 2016. En parallèle, des groupes de travail techniques ont été organisés avec les associations d'élus ;
 - des comités opérationnels *ad hoc* ont été créés afin d'associer les futurs grands utilisateurs de la déclaration PASRAU aux travaux d'expression du besoin et suivre leur propre avancement d'adaptation de leurs SI (cf. partie 1.1.2.2).

À l'occasion de ces réunions, la DGFIP a pu identifier des difficultés de gestion soulevées par les collecteurs ou leurs éditeurs (traitement des indemnités journalières de la Sécurité sociale, application de la grille des taux à des versements infra ou supra-mensuels, etc.). À titre d'exemple, l'examen par la DGFIP de l'option de ne pas appliquer de mécanisme de proratisation lors de l'application de la grille de taux neutres résulte notamment des remarques formulées par les éditeurs et collecteurs réunis lors de ces groupes de travail techniques.

À la date de réalisation de la mission, certaines difficultés de gestion identifiées attendent encore un positionnement officiel de la DGFIP, qui sera vraisemblablement traduit dans un bulletin officiel des finances publiques (BOFiP). **La mission recommande de publier ce BOFiP dans un délai rapide, afin de sécuriser les éditeurs dans leurs développements et les collecteurs dans leur préparation à la réforme.** Le cas échéant, en fonction des contraintes de calendrier, une rapide concertation formelle portant sur ce BOFiP pourrait être engagée afin de s'assurer que les règles établies par la DGFIP répondent aux principales difficultés identifiées par les collecteurs et les éditeurs.

S'agissant de l'accompagnement des salariés dans la réforme du PAS, la DGFIP a également conduit des travaux conjoints avec des associations de directeurs des ressources humaines (RH) pour définir des outils de communication et d'information utiles aux interlocuteurs RH des salariés (cf. partie 3.2.2).

Malgré l'annonce du report, les travaux techniques se sont poursuivis (réunions des groupes de travail, réalisation des pilotes informatiques, etc.).

3.1.1.2. Le réseau des DDFiP a organisé des rencontres avec les représentants des entreprises locales, sans toutefois qu'une véritable dynamique de mobilisation des acteurs professionnels locaux ne se soit établie avant le report

La réforme du PAS se caractérise par son caractère dual :

- ◆ les déterminants du PAS (assiette et taux) relèvent de la fiscalité des particuliers ;
- ◆ les modalités de recouvrement du PAS auprès des collecteurs s'inscrivent dans les modalités de recouvrement des impôts professionnels.

Ainsi, les interlocuteurs habituels des collecteurs, dans les services des impôts des entreprises (SIE) ne s'avéraient pas être les plus à même de faire la pédagogie de la réforme du PAS. Afin d'accompagner la mise en œuvre de la réforme au niveau local, **la DDFiP a procédé à la nomination, au sein de chaque département, de correspondants PAS, ayant une compétence transversale, tant dans le champ de la fiscalité des particuliers que des entreprises** (cf. partie 4.1.1). Ces correspondants PAS jouent notamment le rôle de **référénts concernant les questions relatives au PAS émanant d'organismes partenaires comme les experts comptables, les chambres consulaires ou les fédérations professionnelles**.

La mission a effectué des déplacements dans différentes DDFiP afin d'apprécier les actions concrètes réalisées par les correspondants PAS pour accompagner la réforme auprès des employeurs privés. Elle a pu constater que **des réunions de présentation et d'échange avaient bien été organisées avec divers représentants locaux des employeurs privés** (cf. encadré 19). Toutefois, dans un contexte électoral marqué par des incertitudes quant au calendrier de la réforme, **la dynamique de la mobilisation des acteurs professionnels n'a pu véritablement être établie avant l'annonce du report**.

Encadré 19 : Illustration des actions réalisées par les DDFiP pour accompagner la réforme du PAS auprès des entreprises

DDFiP des Hauts de Seine (92) :

La DDFiP a fait le constat que les grandes entreprises avaient un niveau de connaissance avancé de la réforme et a donc axé en conséquence ses efforts sur les entreprises de taille moindre. La DDFiP a sensibilisé les entreprises aux enjeux de la réforme du PAS par le biais des réunions socio-professionnelles classiques. Elle a ainsi organisé en avril 2017 un comité local des usagers professionnels (CLU Pro⁹²), dédié au PAS, et a proposé d'intervenir à nouveau dans de futures réunions professionnelles.

DDFiP de Moselle (57) :

La DDFiP a commencé par rencontrer, lors d'une dizaine de réunions, les plus gros employeurs privés du département, mais ceux-ci voyaient en général leur paie assurée par le siège social, en Île-de-France. Une nouvelle réunion a ensuite été organisée avec les entreprises de toute taille qui a permis d'apporter des éléments d'explication sur le rôle des collecteurs dans la mise en œuvre du PAS. Sans formellement organiser de CLU Pro, des contacts ont été également eu lieu avec (liste non exhaustive) : la chambre de commerce et d'industrie, la chambre d'agriculture, le comité régional de l'ordre des experts comptables, les représentants locaux du MEDEF, la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) et des représentants du secteur bancaire.

Source : Mission, d'après les informations transmises par les DDFiP 57 et 92.

⁹² Ce comité se réunit 3 à 4 fois par an, avec le représentant de la chambre de commerce et d'industrie (CCI), du tribunal de commerce, des experts-comptables, le représentant local du MEDEF, de la CPME, etc.

3.1.1.3. L'objectif de la DGFIP de donner un véritable rôle aux comptables publics dans la mobilisation des employeurs publics locaux semble n'avoir été que partiellement atteint

En termes d'impact sur les processus informatiques et fonctionnels, l'instauration du PAS constitue une évolution plus significative pour les employeurs publics locaux que pour les entreprises. En effet, ces derniers utilisent d'ores et déjà le vecteur de la DSN pour déclarer les rémunérations versées. En revanche, les employeurs publics locaux utiliseront un vecteur *ad hoc* pour collecter le PAS. **Un dispositif d'accompagnement renforcé auprès de ses publics s'avère donc nécessaire.**

Le comptable public, tant par son rôle de conseil auprès des services ordonnateurs qui lui est confié réglementairement que par ses liens fonctionnels avec l'administration fiscale, constitue un acteur clé pour faciliter l'appropriation de la réforme par les employeurs publics locaux.

La DGFIP a ainsi confié aux comptables publics locaux la mission de « veiller à l'appropriation de la réforme par les services ordonnateurs et à la mise à niveau de leur système d'information »⁹³. En pratique, les DDFiP ont procédé à un recensement des éditeurs de logiciels fournissant les employeurs publics locaux et mobilisé leurs comptables pour sensibiliser les services ordonnateurs. Toutefois, les comptables publics n'ont pas bénéficié de formations spécifiques relatives au PAS (même si des réunions d'information ont été organisées, cf. partie 2.2.3).

La mission a effectué des déplacements dans différentes DDFiP afin d'apprécier les actions concrètes réalisées par les correspondants PAS pour accompagner la réforme auprès des employeurs publics locaux (cf. encadré 20).

Encadré 20 : Illustration des actions réalisées par les DDFiP pour accompagner la réforme du PAS auprès des employeurs publics locaux

DDFiP des Hauts de Seine (92) :

À l'occasion des réunions régulières organisées avec les comptables municipaux au siège de la DDFiP, ces derniers ont été informés des modalités de la réforme du PAS et chargés de sensibiliser les services ordonnateurs des employeurs publics locaux.

DDFiP de Moselle (57) :

Une réunion globale, au niveau départemental, a été organisée avec une centaine d'employeurs publics. Des réunions de présentation ont ensuite été organisées spécifiquement avec les collectivités territoriales au niveau de l'arrondissement. Les comptables publics rencontrés ont délivré une information générale aux employeurs publics locaux mais sans entrer précisément dans le détail de la réforme. Par ailleurs, la DDFiP a recensé l'avancement des travaux informatiques des employeurs publics locaux.

Source : Mission, d'après les informations transmises par les DDFiP 57 et 92.

Le questionnaire adressé par la mission à des employeurs publics locaux a permis de montrer que 58,3 % des personnes interrogés indiquent avoir été contactés par leur comptable public, dont 77,8 % à son initiative. **L'objectif de la DGFIP de donner un véritable rôle aux comptables publics dans la mobilisation des employeurs publics locaux semble donc n'avoir été que modérément atteint.** Certains employeurs publics locaux ont formulé une demande de renforcement de l'accompagnement par la DGFIP⁹⁴.

⁹³ Note DGFIP du 31 janvier 2017. Il convient de noter que, outre cet accompagnement préalable à la réforme, les comptables publics seront amenés à jouer un rôle dans l'exécution des opérations financières relatives au PAS.

⁹⁴ Cf. annexe III sur les collecteurs PASRAU.

3.1.2. Le report de la réforme doit permettre de renforcer l'accompagnement des collecteurs en amont de la réforme, afin d'en sécuriser la mise en place

Les employeurs, privés comme publics⁹⁵, formulent un **besoin d'appui dans la préparation du démarrage** de la réforme. La mission formule des propositions visant à répondre à ce besoin.

En premier lieu, la mission recommande la **mobilisation continue du réseau déconcentré de la DGFIP et des relais locaux** pour accompagner les collecteurs dans la réforme, notamment les employeurs publics qui ont la spécificité de mettre en œuvre par la même occasion un nouveau système déclaratif (PASRAU)⁹⁶. Les DDFiP pourraient suggérer l'organisation ou, en l'absence de mobilisation spontanée, organiser elle-même des réunions préparatoires à la réforme auxquelles seraient invités les employeurs (en particulier publics) et pendant lesquelles seraient évoqués :

- ◆ les chantiers liés à la réforme (y compris l'articulation avec le projet de DSN pour la fonction publique, cf. partie 1.1.2.3) ;
- ◆ le niveau de préparation des éditeurs de logiciels⁹⁷ ;
- ◆ ainsi que les « bonnes pratiques » dans le déploiement (partage d'expériences).

Elle pourrait, pour ce faire, s'appuyer sur les acteurs locaux (centres de gestion, agences régionales de santé, réseau du centre national de la fonction publique territoriale, etc.) pour atteindre l'ensemble des employeurs publics. Ces initiatives pourraient, en tant que de besoin, être également organisées au profit des entreprises du territoire en sollicitant les réseaux consulaires ou les branches déconcentrées des fédérations professionnelles.

En tout état de cause, l'administration fiscale devra veiller à participer à ces réunions afin de répondre aux interrogations des collecteurs.

Proposition : Mobiliser les relais professionnels locaux, à l'initiative des DDFiP, pour organiser des réunions d'information et de partage d'expériences à destination des employeurs du territoire.

Par ailleurs, la mission recommande d'élaborer un « kit de démarrage » à destination des employeurs (le cas échéant en dissociant deux versions, l'une aux entreprises, déjà en DSN, et l'autre aux autres employeurs, ayant vocation à utiliser le vecteur PASRAU). Ce kit de démarrage aurait vocation à couvrir non seulement les questions informatiques relatives au déploiement du PAS mais aussi les questions d'accompagnement des employeurs⁹⁸.

Ainsi, un tel kit de démarrage pourrait comprendre *a minima* les éléments suivants :

- ◆ **une description des différentes étapes à suivre par les collecteurs afin de sécuriser le déploiement du PAS, en indiquant des jalons calendaires.** Un tel document serait particulièrement utile pour les collecteurs PASRAU, pour lesquels le vecteur déclaratif est totalement nouveau. Pour les collecteurs PASRAU, le document pourrait ainsi :
 - identifier les principaux enjeux et questions techniques à traiter pour l'évolution du logiciel de paie, afin de faciliter les discussions avec l'éditeur de logiciels ;

⁹⁵ Besoins formulés dans l'annexe II (pour le besoin formulé par les entreprises interrogées par le cabinet Mazars), l'annexe III (pour le besoin formulé par les employeurs publics) ainsi que lors des auditions d'organisations représentatives par la mission.

⁹⁶ Alors que les employeurs privés sont déjà équipés de la DSN.

⁹⁷ Les DDFiP disposent d'une connaissance fine des éditeurs qui interviennent dans le secteur public local sur leur territoire et pourraient récupérer, de la part du niveau central (DGFIP et GIP-MDS), des éléments sur leur préparation, afin d'être en capacité de répondre aux questions des employeurs publics locaux sur ce point.

⁹⁸ Ce kit de démarrage aurait ainsi vocation à couvrir un périmètre plus large que le « guide de démarrage phase 3 », publié par le GIP-MDS avant la généralisation de la DSN phase 3.

Annexe IV

- rappeler la nécessité d'identifier les évolutions de l'organisation requises par le déploiement du PAS ;
- identifier les bonnes pratiques pour sécuriser le déploiement de la réforme et prévenir tout dysfonctionnement majeur ;
- rappeler la nécessité de procéder à une fiabilisation des éléments d'état civil enregistrés par le collecteur (tant pour le stock que pour le flux) ;
- décrire les modalités de participation aux pilotes informatiques ;
- ◆ **un document établissant les responsabilités respectives de l'administration fiscale, du collecteur et du contribuable dans la gestion du PAS.** Un tel document serait notamment utile pour sécuriser les employeurs dans leurs réponses aux salariés ;
- ◆ **un document clarifiant les domaines de compétences des différents interlocuteurs de l'employeur** (assistance DSN/PASRAU, SIE, comptable public ; etc.) ;
- ◆ **des cas pratiques illustrant des cas complexes de gestion ;**
- ◆ **une description des démarches à entreprendre par le collecteur en cas de difficultés informatiques** (rappel du dispositif d'assistance de la DSN, description des cas dans lesquels il est recommandé de se signaler à l'administration fiscale pour réduire le risque d'application ultérieure de sanctions⁹⁹, etc.) ;
- ◆ **des outils de communication** permettant une information des employés (cf. partie 3.2.2).

Un tel kit de démarrage devra être conçu par la DGFIP, en collaboration avec le GIP-MDS pour les sujets informatiques. Il devra faire l'objet d'une **concertation approfondie avec les représentants des collecteurs, en particulier les associations des représentants des directions des ressources humaines**, afin de s'assurer du caractère opérationnel d'un tel kit.

Proposition : Élaborer un « kit de démarrage » dématérialisé afin de sécuriser le déploiement de la réforme par les collecteurs.

3.2. Les collecteurs bénéficieront d'un dispositif d'assistance dédié mais les questions propres aux contribuables auront vocation à être renvoyées directement vers l'administration fiscale

L'étude réalisée par le cabinet Mazars en juin et juillet 2017 auprès d'un panel d'entreprises¹⁰⁰ révèle l'attente des employeurs privés en matière d'accompagnement de l'administration. Il n'est pas anormal que ces derniers soient dans l'incertitude dans le contexte du report du PAS avant même que le dispositif global d'assistance aux collecteurs prévu n'ait été publiquement annoncé et expliqué. La mission s'est toutefois attachée à vérifier que le dispositif prévu est à même à répondre aux besoins exprimés par les collecteurs (sous-partie 3.2.1). Elle recommande de porter une attention toute particulière aux moyens de communication qui seront fournis aux employeurs pour répondre aux questions des salariés lors de la phase de mise en place de la réforme (sous-partie 3.2.2). Le dispositif du rescrit ouvert aux entreprises pour interroger l'administration sur le traitement fiscal de l'année de transition est également une réponse à leurs préoccupations, même s'il ne trouvera vraisemblablement pas à s'appliquer très fréquemment (sous-partie 3.2.3).

⁹⁹ Ces démarches étant un des indices de la bonne foi des collecteurs pour demander à bénéficier de la non-application d'une sanction.

¹⁰⁰ Cf. annexe II.

3.2.1. Le dispositif d'assistance aux collecteurs prévu par les pouvoirs publics est adapté aux besoins exprimés par les collecteurs

3.2.1.1. Le dispositif d'assistance aux collecteurs sur la réforme du PAS sera adossé au dispositif classique d'assistance de la DSN

L'assistance aux entreprises pour la gestion du PAS sera adossée au dispositif d'assistance de la DSN qui existe déjà aujourd'hui pour répondre aux questions des éditeurs de logiciels, des experts-comptables et des entreprises sur les informations sociales recueillies par la DSN.

Le GIP-MDS, qui exploite les flux de la DSN, sera à même de pouvoir analyser rapidement la situation et de répondre aux difficultés de nature technique rencontrées par les collecteurs (par exemple cas d'un collecteur n'ayant pas reçu les flux informatiques l'avisant du taux à appliquer à chaque salarié ou d'un collecteur n'arrivant pas à intégrer un flux retour dans son logiciel de paie). **Plusieurs utilisateurs de la DSN rencontrés par la mission ont par ailleurs souligné la bonne qualité actuelle de l'assistance DSN.**

L'assistance repose en premier lieu sur un site internet (DSN-info), comprenant une **base de connaissance qui permet aux utilisateurs de trouver des réponses aux questions les plus fréquemment posées**¹⁰¹. Cette base de connaissance sera fréquemment actualisée par le GIP-MDS, en collaboration avec la DGFIP, en fonction de l'analyse des questions les plus fréquemment posées par les utilisateurs. **Des liens seront créés entre les sites Internet DSN-info et impots.gouv.fr.**

Ce dispositif repose, pour les utilisateurs de la DSN (éditeurs de logiciels, experts-comptables et entreprises), sur **trois niveaux d'assistance, avec un « mécanisme d'escalade »**¹⁰² :

- ◆ **le niveau 1 répond aux questions générales sur le dispositif** (périmètre, calendrier, réglementation, etc.) **et les principes de fonctionnement de la DSN** :
 - il consiste en une **plate-forme téléphonique**, accessible au tarif de 0,05 € par minute, du lundi au vendredi de 8h30 à 18h ;
 - cette plate-forme téléphonique s'appuie sur la base de connaissance du site DSN-info et disposera de **scripts de réponse relatifs au PAS rédigés par la DGFIP** ;
 - dans l'hypothèse où la plate-forme téléphonique n'est pas en mesure de répondre à la question posée, elle peut saisir le niveau 2 par formulaire ;
- ◆ **le niveau 2 a pour objet de traiter les questions qui nécessitent une expertise approfondie ou une prise de position spécifique** :
 - le niveau 2 n'est pas joignable directement par téléphone mais uniquement au moyen d'un **formulaire en ligne directement accessible à l'entreprise** (ou par saisine par le niveau 1, cf. *supra*) ;
 - ce niveau 2 est constitué d'une cellule virtuelle mutualisée, d'une quinzaine de personnes provenant des principaux opérateurs de de la DSN, qui **répond par mail ou contre-appel**. Il sera renforcé par des agents volontaires de la DGFIP ;
 - dans l'hypothèse où le niveau 2 n'est pas en mesure de répondre à la question posée, il peut saisir directement le niveau 3 ;

¹⁰¹ Selon le GIP-MDS, la base de connaissance permettrait aujourd'hui en DSN de répondre à 96 % des questions des entreprises.

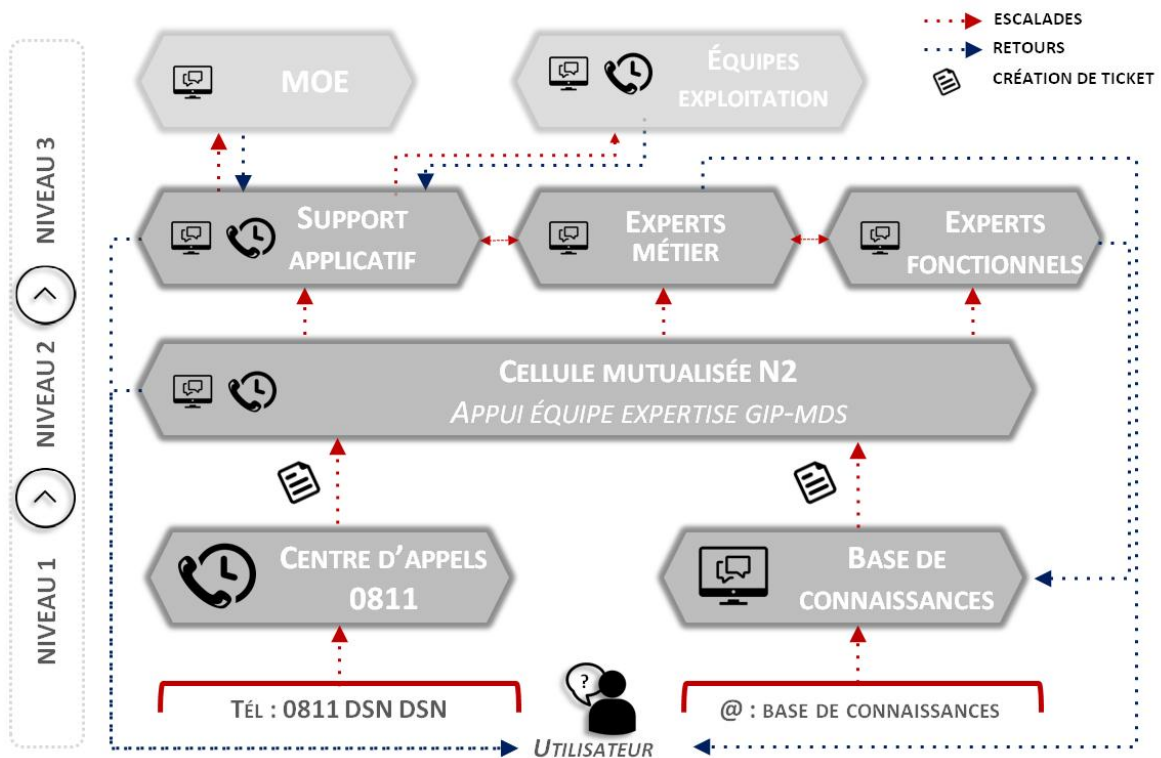
¹⁰² Source : note de la DGFIP du 14 avril 2017 ; projet de convention entre le GIP-MDS et la DGFIP portant sur l'assistance aux entreprises pour la DSN phase 3 et le PAS.

◆ **le niveau 3 a pour objet de traiter des questions spécialisées :**

- il ne peut être **saisi que par le niveau 2 de l'assistance** ;
- des experts techniques du GIP-MDS, de l'ACOSS et de la CNAV traitent des demandes portant sur le support applicatif et en cas de diagnostic complexe à rendre ;
- **la DGFIP (expert métier) assurera le niveau 3 de l'assistance pour toutes les questions fiscales relatives au PAS** qui n'auront pas pu être traitées par les deux niveaux inférieurs (essentiellement les questions nouvelles nécessitant une prise de position de principe ou une évolution réglementaire¹⁰³).

Ainsi, **en pratique, l'entreprise n'a qu'un point de contact** (le niveau 1 pour les sollicitations par téléphone ou le niveau 2 pour les sollicitations par formulaire) **et la réponse lui est ensuite apportée par le niveau adapté de l'assistance** (soit directement par téléphone par le niveau 1, soit par mail ou rappel téléphonique issu du niveau 2 ou 3). Par ailleurs, **les équipes des plateformes téléphoniques des assistances DSN et PASRAU disposeront de scripts pour rediriger les éventuels appels qui concerneraient la situation fiscale personnelle d'un salarié.**

Graphique 17 : Dispositif d'assistance pour les utilisateurs de la DSN



Source : GIP-MDS. Lecture : la base de connaissance, consultable directement par l'utilisateur sur Internet, constitue pour le GIP-MDS l'un des volets du niveau 1, avec la plate-forme téléphonique.

¹⁰³ Il convient de noter que le message accompagnant le numéro de l'assistance DSN sur le site DSN-info, à la date de réalisation de la mission, pourrait induire les collecteurs en erreur. En effet, ce message indique que « *l'assistance DSN répond aux questions sur la DSN et son fonctionnement. Elle ne peut se substituer aux éditeurs pour le paramétrage des logiciels de paie ou aux différents organismes sur les aspects réglementaires* ». Or le niveau 3 de l'assistance sera bien habilité à répondre à l'utilisateur sur les aspects réglementaires.

Pour les utilisateurs de PASRAU, un dispositif similaire d'assistance, sans niveau 2, sera mis en œuvre :

- ♦ une base de connaissance dédiée à PASRAU (avec un certain nombre de questions/réponses communes à la DSN) sera progressivement alimentée et permettra de répondre aux principales questions pouvant être posées par les collecteurs ;
- ♦ en niveau 1, une plate-forme téléphonique sera accessible, avec un numéro différent de l'assistance DSN mais les mêmes plages horaires de disponibilité ;
- ♦ en niveau 3 (accessible par formulaire rempli en ligne par le collecteur ou saisi par la plate-forme téléphonique), la DGFIP apportera des réponses aux questions fiscales, comme dans l'assistance DSN (le niveau 3 assuré par la DGFIP sera commun entre les assistances DSN et PASRAU).

3.2.1.2. Au regard de l'historique de l'assistance DSN, la qualité de service offerte par le dispositif d'assistance aux collecteurs ne suscite pas d'inquiétude particulière

Les projets de conventions entre le GIP-MDS et la DGFIP portant sur l'assistance aux utilisateurs pour PASRAU et le PAS en DSN précisent les **engagements de service du dispositif d'assistance** :

- ♦ **pour les utilisateurs DSN, le GIP-MDS s'engage à dimensionner le niveau 1** de façon à respecter un **taux de décroché mensuel de 85 %** et un accueil téléphonique de qualité avec un objectif de 80 % d'appréciation des téléopérateurs au niveau « acquis » ;
- ♦ **pour les utilisateurs PASRAU, le GIP-MDS s'engage à dimensionner le niveau 1** de façon à respecter un **taux de décroché de 95 %** ;
- ♦ **pour les utilisateurs DSN comme PASRAU, la DGFIP s'engage à dimensionner suffisamment ses équipes formant le niveau 3** pour répondre dans des délais satisfaisants (**au moins une réponse d'attente dans les 48 heures**).

La plate-forme téléphonique de l'assistance DSN s'appuie, à ce jour, sur une répartition des appels entre trois acteurs partenaires : ACOSS, AGIRC-ARRCO et GIP-MDS¹⁰⁴. **L'organisation est définie en fonction des projections d'appels et adaptée selon le contexte.** Ainsi, dans le cas où une augmentation de la volumétrie est anticipée, le GIP-MDS peut mobiliser un prestataire spécialisé afin de renforcer les équipes.

L'historique du nombre d'appels reçus et traités par l'assistance DSN depuis 2015 permet de constater l'adéquation globale du dimensionnement de la plate-forme téléphonique avec la volumétrie des appels reçus (cf. graphique 18) :

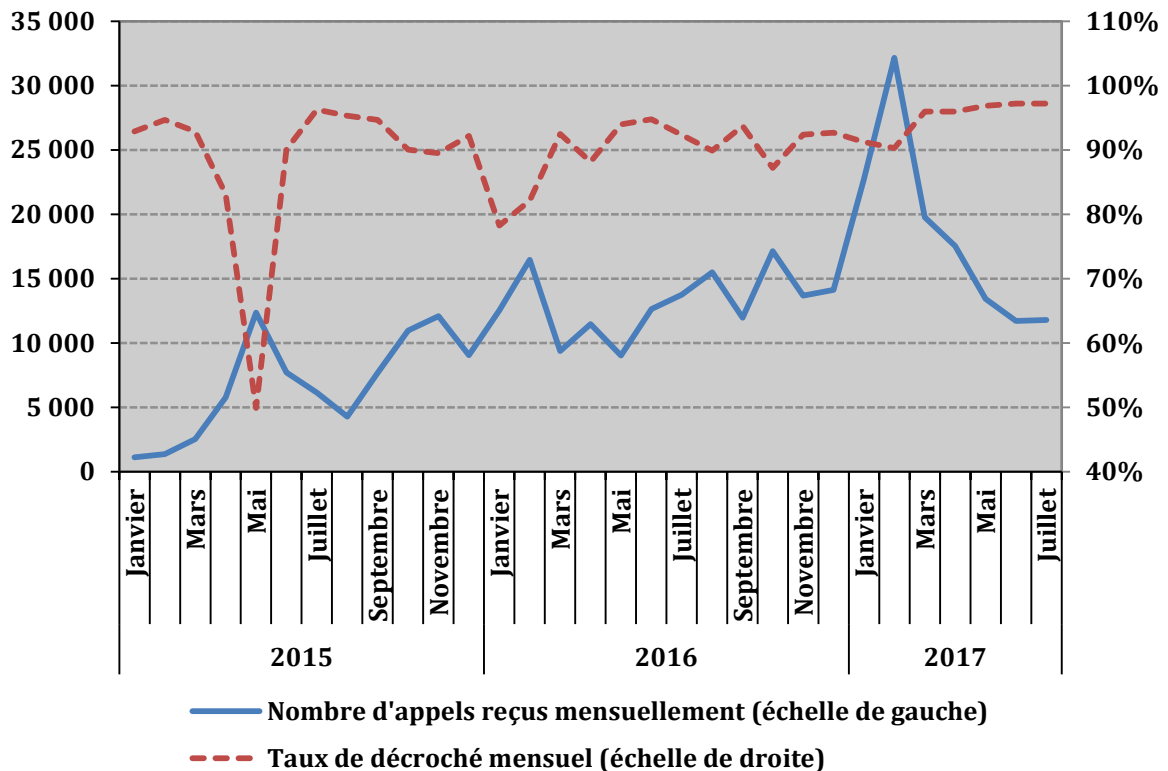
- ♦ depuis janvier 2015, **le nombre d'appels reçus varie sensiblement d'un mois sur l'autre**, en fonction des obligations réglementaires, des nouveautés de la DSN ou encore des incidents qui peuvent être rencontrés. On constate ainsi notamment que la première obligation d'intermédiaire d'entrée dans la DSN puis la généralisation de la DSN pour les entreprises relevant du régime général (respectivement mai 2016 et février 2017) ont généré des pics d'activité importants ;

¹⁰⁴ Cette organisation est susceptible d'évoluer dans le cadre d'une étude d'ensemble à réaliser en 2017 qui doit avoir pour objet le service à rendre dans un contexte de DSN généralisée.

Annexe IV

- ◆ toutefois, **l'adaptation du dimensionnement de la plate-forme téléphonique en fonction de la volumétrie prévisionnelle a permis de maintenir un taux de décroché satisfaisant, y compris durant les pics d'activité :**
 - lors de la première obligation intermédiaire d'entrée dans la DSN, en mai 2015, le pic d'activité en résultant avait été mal anticipé et s'est traduit par un taux de décroché inférieur à 50 % sur le mois ;
 - toutefois, depuis lors, à l'exception des mois de janvier et février 2016, le taux de décroché mensuel est supérieur à 85 %, soit conforme aux engagements de service de l'assistance DSN ;
 - en particulier, l'ouverture de la DSN phase 3 (en septembre 2016) puis sa généralisation à l'ensemble des entreprises relevant du régime général (en février 2017) n'ont entraîné aucune dégradation du taux de décroché. **Le taux de décroché mensuel est resté supérieur à 90 % depuis novembre 2016.**

Graphique 18 : Évolution du nombre d'appels reçus par la plate-forme téléphonique de l'assistance DSN depuis 2015



Source : Mission, d'après les données du GIP-MDS.

S'agissant du niveau 3 de l'assistance DSN, la DGFIP constitue d'ores et déjà l'un des experts métier, depuis l'ouverture de la phase 3 (notamment pour répondre aux questions fiscales relatives à la DADS-U). Début septembre 2017, cinq agents des centres impôt service (CIS) assurent le niveau 3 de l'assistance DSN. En outre, la DGFIP dispose d'une capacité de fongibilité importante entre ses équipes : au regard notamment du nombre total d'agents affectés dans les CIS (95 en 2017, cf. tableau 11), **le niveau 3 des assistances DSN et PASRAU pourra être renforcé en fonction des besoins.**

Annexe IV

De façon transversale, **les sollicitations des utilisateurs de la DSN et de PASRAU seront d'autant mieux traitées que la charge sera lissée et pourra être anticipée** :

- ◆ la réalisation de pilotes informatiques permet d'identifier puis de corriger les difficultés techniques auprès d'un nombre restreint d'utilisateurs (cf. partie 1.4.2). Les éditeurs participant aux pilotes sont ainsi en mesure d'ajuster leurs solutions logicielles et d'apporter ensuite une première assistance de qualité à leurs clients, ce qui permet d'éviter ultérieurement une sollicitation massive de l'assistance DSN ou PASRAU ;
- ◆ l'entrée progressive en production des collecteurs PASRAU (cf. partie 1.4.3), ainsi que la préfiguration du PAS (cf. partie 4.3), permettrait de tester de façon lissée la bonne capacité des collecteurs à gérer les flux liés au PAS.

3.2.1.3. S'agissant des questions portant sur le paiement des sommes dues au titre du PAS, les entreprises pourront s'appuyer sur leurs interlocuteurs habituels des services d'impôt des entreprises (SIE)

Les services des impôts des entreprises (SIE)¹⁰⁵ constituent les interlocuteurs naturels des entreprises pour les questions fiscales. **De façon analogue aux impôts professionnels, les SIE demeurent ainsi seuls compétents pour répondre aux questions relatives au paiement des sommes dues** (demande de délai, remise de pénalités, etc.). En revanche, s'ils sont saisis de questions sur le mode opératoire de déclaration du PAS par les collecteurs, ces derniers seront renvoyés vers l'assistance dédiée de la DSN et de PASRAU.

Par ailleurs, **les autres points de contact de la DGFIP connus des entreprises seront en mesure de donner des premiers éléments de réponse ou de renvoyer vers les interlocuteurs adaptés**¹⁰⁶ :

- ◆ les centres impôts service (CIS), qui peuvent d'ores et déjà être contactés par les entreprises pour des questions générales de fiscalité, pourront répondre aux questions générales relatives à un événement de vie, à la compréhension globale des mécanismes et du calendrier du PAS. Ils renverront les entreprises vers l'assistance DSN/PASRAU pour toute question liée à leurs démarches pratiques en tant que collecteurs ;
- ◆ les interlocuteurs techniques habituels des entreprises (notamment les plateaux TOSCANE¹⁰⁷ et l'assistance aux tiers déclarants de l'établissement des services informatiques de Nevers) n'interviennent pas dans la gestion du PAS et renverront donc leurs interlocuteurs vers l'assistance DSN/PASRAU. Toutefois, les agents de ces services de la DGFIP bénéficieront d'une information sous forme d'éléments de langage destinée à assurer un premier niveau de réponse aux questions générales (modalités et calendrier de déclaration, adresse de la base de connaissance sur le site internet de la DSN, etc.) ;
- ◆ le cas échéant, si des entreprises contactent le numéro d'assistance du PAS dédié aux contribuables (opéré par les centres de contact, cf. partie 2.3.1), des informations générales pourront leur être apportées. Toutefois, aucune réponse ne pourra leur être faite sur la situation personnelle des salariés, ces derniers devant contacter par eux-mêmes les centres de contact.

¹⁰⁵ Pour les grandes entreprises, l'interlocuteur n'est pas le SIE mais la direction des grandes entreprises (DGE).

¹⁰⁶ Source : note DGFIP, avril 2017.

¹⁰⁷ De compétence nationale, sous forme de plateau virtuel, la mission TOSCANE assure l'assistance technique et applicative aux usagers externes des télé-procédures.

3.2.1.4. La création d'un nouveau dispositif d'assistance directe de la DGFIP, dédié aux collecteurs et destiné à traiter de la situation personnelle des contribuables, n'apparaît pas opportune

Il ressort de l'étude menée par le cabinet Mazars un **besoin « d'un dispositif de support réactif et spécifique »**. Les pistes d'adaptation suggérées par les entreprises interrogées à cette occasion confirment l'intérêt du dispositif préparé par l'administration :

- ◆ le dispositif mis en place en amont de la bascule **s'appuiera sur des interlocuteurs dédiés et bien identifiés** (l'assistance DSN existant déjà aujourd'hui pour les collecteurs en DSN), avec la possibilité de contacts par téléphone comme par courriel ;
- ◆ ce dispositif de support ne s'appuie pas sur les interlocuteurs « habituels » des entreprises (même si les SIE resteront compétents pour répondre aux questions sur le recouvrement) mais **préservera, comme le souhaitent les entreprises, « une notion d'interlocuteur unique pour les multi-établissements »**¹⁰⁸ :
 - la gestion du PAS sera opérée au niveau du SIREN, donc suivie par le SIE du siège pour son recouvrement ;
 - en ce qui concerne les autres questions, l'entreprise sera invitée à solliciter l'assistance DSN, qui n'est pas territorialisée ;
- ◆ la mission souscrit à l'intérêt d'une activation de ce dispositif dans le cadre d'une préfiguration « *en amont de la bascule, de manière à traiter les premières questions des entreprises* » (cf. partie 4.3.2 relative à la préfiguration).

La mission a étudié l'opportunité de **mettre en place un accompagnement spécifique au profit des DRH et des gérants de très petites entreprises (TPE)**, susceptibles d'être directement interrogés par les salariés sur des questions qui touchent leur situation fiscale personnelle :

- ◆ en tout état de cause, il apparaît indispensable de préserver la confidentialité de cette situation fiscale et de ne pas accepter que l'employeur porte les questions fiscales de son salarié auprès de la DGFIP. Ainsi, il n'apparaît pas envisageable qu'un DRH puisse appeler le numéro destiné aux contribuables en se substituant à l'un de ses salariés. Mais il est recommandé que les centres de contact ne soient pas fermés aux appels des entreprises et qu'ils permettent de réorienter convenablement les demandes (le cas échéant, en redirigeant vers le niveau 3 de l'assistance DSN/PASRAU) ;
- ◆ la mise en place d'un guichet d'information supplémentaire (par exemple avec un numéro d'appel encore différent) nuirait fortement à la lisibilité du dispositif d'assistance, sans qu'il ne soit certain qu'un tel interlocuteur soit en capacité de répondre aux questions du DRH ou du gérant de TPE.

En revanche, il conviendra de **s'assurer que les collecteurs** (qu'il s'agisse des services de paie, des DRH ou encore des TPE) **soient en mesure d'identifier aisément l'interlocuteur le plus à même de répondre à leurs questions** (hors questions touchant la situation personnelle de leurs salariés). La clarification des compétences de chacun (assistance DSN/PASRAU, SIE, etc.) pourra constituer l'un des volets du kit de démarrage dont la mission propose la création en partie 3.1.2.

¹⁰⁸ Pour mémoire, en matière de TVA, est compétent le SIE du siège du groupe multi-établissements.

3.2.2. La mission recommande de poursuivre l'élaboration d'outils de communication à destination des collecteurs afin de leur permettre d'adresser une information de qualité aux salariés

Dans le cadre du PAS, les obligations du collecteur sont limitées à :

- ◆ l'application du taux transmis par l'administration fiscale ;
- ◆ la retenue du PAS sur le salaire net à verser en appliquant le taux personnalisé ou le taux neutre ;
- ◆ le reversement du PAS à l'administration fiscale.

Ainsi, le collecteur ne joue aucun rôle dans la détermination du taux personnalisé du contribuable et ne peut donc pas intervenir dans la situation fiscale personnelle de ce dernier. Toutes les questions portant sur la situation fiscale du contribuable devront être adressées à l'administration fiscale. Toutefois, **il ne peut être exclu que des salariés interpellent leur employeur sur des questions qui ne relèvent pas de sa compétence**, en particulier lors de la phase de déploiement de la réforme.

Afin d'aider les collecteurs à informer les salariés et à fournir des premiers éléments de réponse aux questions qui peuvent leur être adressées, l'administration fiscale a commencé, avant la décision du report, à élaborer à destination des collecteurs des « kits de communication » téléchargeables sur le site dédié au PAS. **Ces kits de communication ont été élaborés après consultation de représentants des DRH : un séminaire en ligne (« webinar ») a ainsi été organisé** en juin 2017 pour recueillir leur avis sur les documents élaborés. Après l'annonce du report, ces kits de communication ont été retirés du site Internet dédié au PAS.

La mission considère que la fourniture d'outils de communication, par l'administration fiscale, aux collecteurs permettra de **s'assurer de la qualité de l'information** transmise aux salariés et de **réduire les charges du poste communication** au sein des entreprises et des employeurs publics. En outre, l'utilisation de documents élaborés par l'administration fiscale permettra de **crédibiliser l'information délivrée, en particulier sur la non-connaissance par l'employeur de la situation fiscale de son salarié** (hors taux de prélèvement transmis le cas échéant par la DGFIP) **et sur le rôle limité du collecteur** dans la gestion du PAS.

La mission propose ainsi de reprendre l'exercice de confection de kits de communication, sur la base du travail réalisé au printemps 2017 afin de proposer aux collecteurs, sous format dématérialisé :

- ◆ **des affiches ou des prospectus à destination des salariés pour leur indiquer de contacter l'administration fiscale** (par messagerie sécurisée ou numéro d'assistance) pour toute question ayant trait à leur situation fiscale personnelle ;
- ◆ **des livrets de présentation de la réforme à destination des salariés** (le cas échéant selon un format court et un format plus long, voire selon un format projetable) ;
- ◆ **des questions/réponses ou des fiches types permettant d'adresser la plupart des questions** qui peuvent être posées par les salariés (cf. partie 2.1.3 pour une liste non exhaustive) ;
- ◆ **un modèle de fascicule à joindre au bulletin de paie de janvier 2019** pour expliciter les changements induits par le PAS. Pour les employeurs participant à la préfiguration (cf. partie 4.3.2), ce fascicule pourrait être joint au premier bulletin de paie « fictif » confectionné dans ce cadre.

Ces documents pourraient être **adaptés aux différents types de publics** (grande entreprise, TPE, collectivité locale, caisse de retraite, etc.). L'administration fiscale pourrait également mettre à disposition des documents modifiables, afin de permettre aux collecteurs qui le souhaitent de les personnaliser.

En revanche, la mission estime qu'il serait inopportun de prévoir l'intervention d'agents de l'administration fiscale au sein de grandes entreprises ou d'employeurs publics pour des réunions d'information des salariés :

- ◆ de telles réunions ne pourraient être organisées dans des petites structures et ne porteraient donc que sur de grands collecteurs, sans effet sur les plus petits, ce qui peut poser question en termes d'**équité de traitement** ;
- ◆ de telles réunions génèreraient une **charge significative** (par redéploiement d'agents occupés à d'autres tâches), alors même qu'elles toucheraient un public réduit ;
- ◆ des **effets d'éviction** avec d'autres missions de l'administration fiscale (accueil au guichet des SIP, assistance au sein des centres de contact, etc.) seraient inévitables et nuiraient au bon déploiement de la réforme par ailleurs.

Proposition : Fournir aux collecteurs des outils de communication leur permettant de réduire leurs coûts internes et de renforcer le message selon lequel le salarié ou bénéficiaire de revenus doit s'adresser à l'administration fiscale.

3.2.3. Même si les entreprises n'en feront vraisemblablement qu'un usage limité, elles pourront solliciter l'administration pour déterminer les éléments de rémunération de leurs salariés entrant dans le cadre du CIMR

En sus de la procédure de rescrit général prévu à l'article L. 80 A du LPF, la réforme adoptée en LFI 2017 prévoit que « l'employeur peut demander à l'administration de prendre formellement position sur le traitement fiscal applicable aux éléments de rémunérations versés » au titre de l'année de transition. Sous réserve que la demande soit écrite, précise, complète et adressée par un contribuable de bonne foi, l'administration doit se prononcer dans un délai de trois mois¹⁰⁹.

Cette procédure optionnelle de rescrit¹¹⁰ spécifique est ouverte au profit des employeurs mais pour le compte de leurs salariés. À son initiative, l'employeur qui le souhaite peut ainsi faire connaître à son salarié, qui conserve la responsabilité de déclarer ses revenus exceptionnels et non exceptionnels, la nature exceptionnelle ou non des revenus qu'il lui versera en 2018.

Contrairement à la règle usuelle en matière de fiscalité, mais à l'instar de ce qui prévaut pour les rescrits « jeune entreprise innovante » et « entreprise nouvelle »¹¹¹, l'absence de réponse de l'administration dans un délai de trois mois vaut acceptation tacite de la demande de l'employeur.

L'introduction de ce dispositif n'était pas prévue dans le texte initial proposé par le gouvernement mais résulte d'un amendement. Par souci de lisibilité des règles fiscales liées à l'année de transition, il constitue une légère inflexion à l'esprit de la réforme qui vise à responsabiliser le contribuable et à ne pas faire peser sur l'employeur le poids d'éclairer son salarié sur sa situation fiscale.

¹⁰⁹ Le décret n° 2017-802 du 5 mai 2017 relatif aux prises de position formelles de l'administration sur l'éligibilité d'éléments de rémunération au crédit d'impôt « modernisation du recouvrement » précise la mise en œuvre de cette disposition législative.

¹¹⁰ Le rescrit consiste en une prise de position formelle de l'administration fiscale sur l'interprétation d'un texte fiscal ou sur l'appréciation d'une situation de fait au regard d'un texte fiscal et a pour conséquence d'engager l'administration vis-à-vis des contribuables qui l'ont sollicitée.

¹¹¹ Respectivement 4° et 2° de l'article L. 80 B du LPF.

Annexe IV

De toute évidence, et contrairement à ce que prévoit le cabinet TAJ dans son étude réalisée pour le Sénat sur le PAS en juin 2017¹¹², **ce dispositif devrait être peu utilisé** :

- ◆ parce que s'il s'agit d'une faculté laissée aux entreprises, la règle demeure que **c'est bien le contribuable qui devra faire la distinction entre ce qui relève de l'exceptionnel ou non** ;
- ◆ en outre, **les entreprises ont généralement peu recours à ce dispositif** :
 - comme le rapporte le Conseil d'État dans son étude portant sur le sujet¹¹³, un certain nombre d'entreprises, notamment des TPE et des PME ne savent même pas ce qu'est le rescrit tandis que d'autres ne connaissent pas le détail des procédures existantes ;
 - environ 18 000 rescrits (toutes procédures confondues, dont 10 000 rescrits généraux) sont traités par l'administration fiscale annuellement¹¹⁴ ;
 - les typologies des rémunérations versées dans les plus petites entreprises ne se prêtent qu'imparfaitement à ce type de demande ;
- ◆ le détail des éléments de rémunération pouvant être qualifiés d'exceptionnels, dont la publication par l'administration fiscale est prévue dans des instructions fiscales, répondra vraisemblablement à un certain nombre des questions encore sans réponse à l'été 2017.

3.3. Les sanctions prévues à l'encontre des collecteurs pourraient faire l'objet d'une application mesurée lors de la phase de déploiement de la réforme

Au regard des **deux objectifs que sont le recouvrement de l'IR et l'acceptabilité de la réforme par le collecteurs**, l'examen des sanctions prévues à l'encontre des collecteurs révèle que :

- ◆ les instruments prévus pour assurer le respect des obligations déclaratives et de reversement des collecteurs sont suffisants (partie 3.3.1) ;
- ◆ un manquement à une obligation déclarative ou retard dans le reversement de la retenue à la source peut les exposer à des sanctions dont le montant peut paraître, dans certains cas, excessif. Plus largement, la notion de « droit à l'erreur » pourrait utilement trouver à s'appliquer en la matière (partie 3.3.2).

¹¹² Dans son étude du 28 juin 2017 réalisée pour le Sénat (délégation aux entreprises) de l'impact, pour les entreprises, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, le cabinet TAJ estime que « *afin d'éviter des troubles sociaux* » :

- 5 % des TPE et 10 % des PME devraient faire une demande de rescrit ;
- 12 % des ETI devraient demander 2 rescrits ;
- 26 % des grandes entreprises devraient demander 3 rescrits.

Il présuppose également que la rédaction de l'ensemble de ces rescrits sera sous-traitée à un cabinet d'avocats spécialisé (2 500 €/rescrit pour les TPE-PME et 3 500 €/rescrit pour les ETI-GE). La charge qui en découle pour les entreprises s'élèverait à 235 M€ lors de l'année de transition, soit 20 % de la charge totale anticipée par le cabinet TAJ (1,2 Md€). Par ailleurs, si les estimations de l'étude TAJ se vérifiaient, plus de 95 000 rescrits supplémentaires, sur le seul sujet de l'année de transition, devraient être traités (contre 18 000 en moyenne annuelle).

¹¹³ Conseil d'Etat, « Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets », 2014.

¹¹⁴ 18 101 en 2015, 18451 en 2014, 18 078 en 2013.

3.3.1. Le mode de recouvrement de la RAS repose sur le respect, par les collecteurs, de leurs obligations déclaratives et de reversement, et les instruments pour assurer ce respect apparaissent suffisants à la mission

3.3.1.1. Avec la réforme du recouvrement de l'IR, les risques de pertes fiscales se déplacent des contribuables vers les collecteurs

Le maintien, voire l'amélioration, du taux de recouvrement de l'IR dans le cadre de la réforme du PAS représente un enjeu budgétaire majeur¹¹⁵. Pour mémoire, le taux de recouvrement de l'IR s'élève, pour l'année 2015, à 95,1 % à un an et à 97,5 % à deux ans¹¹⁶.

De façon générale, **les pertes fiscales dans la perception de l'IR** peuvent intervenir à deux niveaux.

Le premier risque est lié à **l'absence de déclaration, par le contribuable, de l'intégralité des revenus perçus au cours de l'année passée** :

- ◆ si les contrôles de l'administration fiscale ne permettent pas de reconstituer ces revenus, l'État subit une perte budgétaire correspondant à l'IR qui aurait dû être payé sur ces revenus. Le développement de la déclaration pré-remplie depuis 2006 réduit ce risque pour les revenus couverts (revenus salariaux, pensions de retraite, intérêts bancaires, etc.) ;
- ◆ **dans le cadre du PAS**, l'utilisation de la DSN mensuelle et de PASRAU pour déclarer les revenus soumis à la RAS devrait permettre d'améliorer encore la connaissance de ces revenus par l'administration fiscale et donc de **réduire le risque de sous-déclaration des revenus par les contribuables** (le travail dissimulé, susceptible de ne pas être déclaré dans la DSN, ne serait vraisemblablement pas déclaré spontanément par le travailleur au titre de son IR - instauration du PAS ou non).

Le deuxième risque est celui du **non-recouvrement de l'IR établi auprès du contribuable** :

- ◆ après que le montant d'IR a été établi, le contribuable peut se trouver dans l'incapacité financière de faire face à ses obligations. Chaque année, de nombreux délais de paiement sont accordés par l'administration aux particuliers pour leur permettre de payer leurs impôts¹¹⁷ ;
- ◆ **dans le cadre du PAS**, les modalités de recouvrement évoluent de façon significative :
 - la retenue à la source (RAS) sera collectée puis reversée par les collecteurs. Le recouvrement de cette partie de l'IR reposera donc sur l'absence de défaillance des collecteurs, et non plus sur la situation financière du contribuable. **Le taux de recouvrement de la RAS auprès des collecteurs devrait être relativement proche de celui des cotisations sociales** qui sont recouvrées selon des modalités similaires. Or le taux d'impayés, à 3 mois, des cotisations sociales sur l'ensemble des entreprises était de 0,93 % en mars 2017¹¹⁸ ;
 - les acomptes contemporains et le solde d'IR seront toujours prélevés sur le compte bancaire du contribuable. La plus grande contemporanéité de l'IR, ainsi que l'extension de l'obligation de payer par voie dématérialisée, devraient

¹¹⁵ À titre d'exemple, pour un montant d'IR recouvré chaque année d'environ 70 Mds€, une dégradation du taux de recouvrement d'un point se traduirait par une perte budgétaire de 700 M€.

¹¹⁶ Source : page 340 de l'EP du PLF 2017.

¹¹⁷ En 2015, le nombre de délais accordés, y compris pour les impôts locaux, était de 1,26 million (source : page 385 de l'EP du PLF 2017).

¹¹⁸ Source : Baromètre économique de l'ACOSS n° 82, 20 juillet 2017.

Annexe IV

contribuer à améliorer le taux de recouvrement des sommes auprès des contribuables.

S'agissant plus spécifiquement de la RAS, **les différents risques de perte de recettes pour l'État seraient les suivants :**

- ◆ **si le collecteur ne prélève, ne déclare et ne reverse aucune RAS en année N** (en raison de problèmes techniques par exemple), alors le contribuable devra payer l'intégralité de son IR à l'occasion du solde, à l'été N+1. Budgétairement, cela implique pour l'État :
 - un **report de recette de l'exercice N à N+1** ;
 - un risque de moindre recouvrement du solde en N+1 (le montant pouvant être conséquent et mal anticipé par le contribuable) ;
 - le cas échéant, en cas d'anomalie dans la déclaration pré-remplie, un risque de sous-déclaration de ses revenus par le contribuable, lors de la déclaration au printemps N+1 ;
- ◆ **si le collecteur prélève une RAS en année N mais ne la déclare et ne la reverse pas** (ce qui relève *a priori* d'un comportement frauduleux), alors le contribuable, qui aura vu son revenu faire l'objet d'une retenue, sera libéré de ses obligations fiscales. Par conséquent, l'État enregistrera une **perte budgétaire sèche** correspondant à la RAS non reversée ;
- ◆ **si le collecteur prélève et déclare une RAS mais ne la reverse pas** (en raison de difficultés financières par exemple), alors le contribuable est libéré de ses obligations fiscales et l'État enregistre une **perte budgétaire sèche** correspondant à la RAS non reversée.

3.3.1.2. Le maintien d'un bon niveau de recouvrement de l'IR nécessite le respect des obligations déclaratives des collecteurs et la prévention des situations de défaillance

Par conséquent, **le maintien d'un bon niveau de recouvrement de l'IR, avec la mise en œuvre du PAS nécessite que les entreprises respectent leurs obligations déclaratives au titre du PAS et que les situations de défaillance puissent être prévenues autant que possible.**

Il peut être noté que **le risque de fraude spécifique à la RAS devrait être limité par le fait que :**

- ◆ **la déclaration de la RAS s'effectue via le canal normalisé de la DSN et de PASRAU**, qui comprendra donc déjà les éléments d'assiette issus des logiciels de paie¹¹⁹ ;
- ◆ l'absence de déclaration de la RAS aurait pour conséquence, au moment du solde, que l'administration fiscale exige du contribuable le paiement de l'intégralité de son IR. S'il a fait l'objet d'une RAS par son collecteur, le contribuable devra le justifier auprès de l'administration fiscale. Ainsi, **un employeur indélicat qui tenterait de faire de la rétention dissimulée de RAS serait confronté à son salarié.**

En revanche, le risque de disparition de l'entreprise avant reversement du PAS à l'administration fiscale paraît identique à celui rencontré pour le recouvrement d'autres impôts professionnels (taxe sur la valeur ajoutée - TVA) ou des cotisations sociales.

¹¹⁹ En outre, une entreprise défaillante à la RAS sera considérée comme défaillante aux obligations de déclarations sociales, car la DSN sera rejetée par le GIP-MDS.

Annexe IV

Si l'entreprise fait face à des difficultés financières particulièrement sérieuses (redressement, liquidation judiciaire, voire procédure de sauvegarde), il est toutefois prévu que **les montants dus au titre du prélèvement à la source soient prioritaires**, comme l'ensemble des sommes dues aux salariés (salaires, préavis, indemnités de rupture, etc.) et les cotisations et contributions sociales et salariales (conformément à l'article 3253-8 du code du travail modifié à compter du 1^{er} janvier 2018)¹²⁰. Il convient toutefois de noter que la LFI 2017 modifie l'article 1756 du CGI à compter du 1^{er} janvier 2018 de sorte à remettre les frais de poursuite et pénalités fiscales encourues en matière de retenue à la source.

3.3.1.3. Les sanctions prévues en cas de manquement aux obligations déclaratives ou de retard ou absence de reversement du PAS, calculées sur celles applicables en matière de TVA, apparaissent suffisantes

Des pénalités sont prévues à l'encontre des collecteurs de RAS qui ne respectent pas leurs obligations (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Pénalités fiscales applicables en cas de manquement du tiers collecteur

	Manquement à une obligation déclarative		Retard de paiement* voire rétention délibérée
Situation	Non-dépôt de la déclaration dans les délais prescrits	Omission ou inexactitude dans la déclaration	Absence ou retard de reversement de la retenue à la source
Base de calcul de la sanction	Sommes qui auraient dû être déclarées	Sommes inexactes ou omises	Sommes non versées
Taux applicable à un « premier niveau »	10 %	5 %	5 %
Taux applicable à un « deuxième niveau » (dès lors qu'une forme d'intentionnalité apparaît)	40 % (30 jours après la mise en demeure)	40 % (en cas de manquement délibéré)	40 % (en cas de manquement délibéré)
			80 % (en cas de manœuvre frauduleuse)

Source : Mission. Pénalités dues en sus des intérêts de retard (0,4 % par mois des sommes non versées).*

Le montant prévu des pénalités est plus proche du régime de la TVA que du régime des cotisations sociales (cf. tableau 15). Toutefois, **une particularité du régime de sanctions applicable à la RAS réside dans le montant minimal de sanctions de 500 € par déclaration** (en cas de défaut de déclaration ou omission).

Par ailleurs, il peut être noté que l'assiette de la sanction est le montant de PAS et non pas le montant du revenu versé. Ainsi, malgré un taux plus élevé, la sanction applicable aux manquements liés au PAS pourra-t-elle être moins élevée que celle applicable à la non-déclaration dans la DADS-U, en vue de la déclaration pré-remplie (égale à 5 % des sommes non déclarées¹²¹).

¹²⁰ Lorsqu'une procédure de redressement, liquidation ou sauvegarde est ouverte, et que l'employeur ne dispose pas de fonds pour payer les salariés, le paiement de ces sommes est assuré par l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS), qui est un organisme patronal financé par les cotisations des employeurs. À compter du 1^{er} janvier 2018, l'article 3253-8 du code du travail est modifié à son dernier alinéa de sorte à inclure dans la garantie des sommes et créances « la retenue à la source prévue par l'article 204 A du code général des impôts » en sus des « cotisations et contributions sociales et salariales d'origine légale, ou d'origine conventionnelle imposée par la loi ».

¹²¹ Cf. III de l'article 1736 du CGI.

Tableau 15 : Comparaison des régimes de sanctions applicables à la RAS, à la TVA et aux cotisations sociales

Infraction	Sanctions prévues pour la RAS	Sanctions applicables à la TVA*	Sanctions applicables aux cotisations sociales*
<p>Le collecteur n'est pas redevable du PAS. Le PAS non prélevé ne lui est pas réclamé mais une amende fiscale assise sur la RAS éludée est prévue (amende d'un montant minimal de 500 €, par déclaration)</p> <p>Défaut ou retard de déclaration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 % en cas de dépôt dans les 30 jours d'une mise en demeure ou en cas de non-dépôt sans mise en demeure ; - 40 % en cas de non-dépôt dans les 30 jours d'une mise en demeure. <p>RAS non effectuée et non déclarée, totalement ou partiellement (défaut de déclaration ou omissions)</p>	<p>Défaut ou retard de déclaration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 % en cas de dépôt dans les 30 jours d'une mise en demeure ; - 40 % en cas de non-dépôt sans mise en demeure ; - 40 % en cas de non-dépôt dans les 30 jours d'une mise en demeure ; - 80 % en cas d'activité occulte. <p>Insuffisance de déclaration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5 % en cas d'inexactitudes non délibérées ; - 40 % en cas d'inexactitudes délibérées. 	<p>Les droits élundés sont assortis de l'intérêt de retard au taux de 0,4 % par mois et d'une majoration</p> <p>Défaut ou retard de déclaration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 % en cas de dépôt dans les 30 jours d'une mise en demeure ou en cas de non-dépôt sans mise en demeure ; - 40 % en cas de non-dépôt dans les 30 jours d'une mise en demeure ; - 80 % en cas d'activité occulte. <p>Insuffisance de déclaration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 40 % en cas de manquement délibéré ; - 80 % en cas de manœuvres frauduleuses 	<p>Défaut ou retard de production de la DSN ou omission de salariés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pénalité forfaitaire égale à 1,5 % du plafond mensuel de sécurité sociale (49 €) par salarié non déclaré ; - lorsque le défaut de production n'excède pas cinq jours et qu'il s'agit du premier défaut de l'année civile, la pénalité est plafonnée à 150 % du plafond mensuel de sécurité sociale en vigueur, par entreprise <p>Insuffisance de déclaration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pénalité forfaitaire de 1 % du plafond mensuel de sécurité sociale par salarié
<p>RAS effectuée mais non déclarée et non reversée, totalement ou partiellement (rétention de PAS par dissimulation)</p>	<p>Le collecteur est redevable de la RAS :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le reversement de la RAS est exigé ; - une amende de 80 % de la RAS non reversée est prévue, ainsi qu'un intérêt de retard de 0,4 % par mois ; - le collecteur encourt une sanction pénale au-delà d'un mois de retard (9 000 € d'amende et cinq ans d'emprisonnement). 	<p>Idem <i>supra</i></p>	<p>Idem <i>supra</i></p> <p>Une sanction pénale est également encourue</p>
<p>RAS effectuée et déclarée mais non reversée (paiement en retard, rétention non dissimulée)</p>	<p>Le collecteur est redevable de la RAS :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le reversement de la RAS est exigé ; - une majoration de 5 % de la RAS non reversée est appliquée ; - un intérêt de retard de 0,4 % par mois est appliqué 	<p>Majoration de 5 % de la TVA non reversée, ainsi qu'un intérêt de retard de 0,4 % par mois</p>	<p>Majoration de 5 % des cotisations et de 0,4 % par mois</p> <p>Une sanction pénale est également encourue</p>

Source : DGFIP. * Pour une infraction similaire.

3.3.2. Le dispositif de sanctions gagnerait à être adapté afin de ne pas pénaliser excessivement les TPE et d'accompagner la phase de mise en œuvre de la réforme

3.3.2.1. La mission suggère d'abaisser le montant minimal de 500 € prévu pour l'application des sanctions, qui pourrait conduire à des sanctions de montant disproportionné pour les TPE

L'article 1759-0 A du CGI prévoit que **l'amende appliquée en cas de manquement du collecteur de RAS à ses obligations déclaratives ne peut être d'un montant inférieur à 500 €**. Il convient toutefois de signaler que l'administration fiscale a la faculté d'ajuster à la baisse le montant des sanctions, notamment en l'absence d'intentionnalité (cf. partie 3.3.2.2).

Le montant minimal prévu par les textes conduirait à des sanctions de montant disproportionné pour les collecteurs effectuant peu de RAS, en particulier les TPE. À titre d'exemple, si une TPE compte un unique salarié percevant un salaire mensuel net de 2 000 € et dont le taux de prélèvement est de 5 % (soit une RAS de 100 € par mois), alors une inexactitude non délibérée du collecteur dans sa déclaration mensuelle de RAS conduirait théoriquement à l'application d'une sanction de 500 € par mois (contre 5 € en cas d'application directe du barème).

Comme cela a été rappelé ci-dessus, un fort enjeu est associé au respect de leurs obligations déclaratives par les collecteurs. Toutefois, ce seuil minimal de 500 € paraît excessif. Ainsi, **la mission propose d'abaisser le montant minimal de sanction à l'encontre des collecteurs de 500 €**.

Proposition : Abaisser le montant minimal des sanctions à l'encontre les collecteurs, actuellement fixé à 500 €, afin de ne pas pénaliser de manière disproportionnée les TPE.

3.3.2.2. La mission recommande de s'assurer que les sanctions, notamment dans la phase de démarrage du PAS, ne feront pas l'objet d'une application systématique

La collecte de la RAS constitue une nouvelle mission pour les entités concernées, en particulier pour les entreprises. Or cette mission ne fait pas l'objet d'une rémunération¹²². En outre, le processus de paie peut être externalisé par certaines entreprises, auquel cas elle ne maîtriserait pas totalement le respect des obligations attachées à la RAS.

Par conséquent, la menace d'application de sanctions est mal vécue par certaines entreprises : il ressort des travaux réalisés par le cabinet Mazars sur l'anticipation de la réforme par les entreprises, ainsi que des auditions des organisations professionnelles par la mission, que **les sanctions prévues dans le cadre du PAS sont perçues très négativement par les collecteurs**¹²³.

Un équilibre doit donc être trouvé entre l'objectif de rassurer les entreprises sur la proportionnalité des sanctions qui pourraient leur être appliquées et l'objectif de ne pas dégrader le taux de recouvrement de l'IR.

¹²² Bien qu'elle s'appuie sur le dispositif de la DSN, lui-même source d'économies à terme pour les entreprises.

¹²³ Ainsi, « celles qui sont associées au mécanisme déclaratif sont perçues comme une « double peine » par les entreprises interrogées [par le cabinet Mazars], qui attendent une tolérance en cas d'erreur en phase de montée en charge du dispositif » (cf. annexe II).

Par conséquent, la mission propose :

- ◆ **d'être clair sur l'application mesurée de la loi fiscale par les services lors de l'année de mise en œuvre**, et notamment de ne pas sanctionner les retards de déclaration lorsque le collecteur signale la difficulté rencontrée à l'administration¹²⁴. Ainsi, le signalement spontané du collecteur pourra constituer un indice de sa bonne foi et fonder une remise de la sanction. Dans le contexte où la déclaration et la collecte du PAS reposent uniquement sur des vecteurs déclaratifs informatisés (DSN et PASRAU), la prise en compte d'éventuelles difficultés informatiques rencontrées par les collecteurs permettrait de rassurer ces derniers ;
- ◆ **d'envisager, pendant la première année de mise en place du PAS, le non-recouvrement des sanctions de faible montant**, afin de ne pas générer de crispations inutiles autour de la réforme et de limiter la charge pour les SIE.

Proposition : Garantir une application mesurée des sanctions prévues à l'encontre des collecteurs et envisager de ne pas recouvrer les sanctions de faible montant durant la première année de mise en œuvre du PAS.

3.3.2.3. *Un « droit à l'erreur » pourrait utilement trouver à s'appliquer concernant le prélèvement à la source*

Différentes situations peuvent mener au retard ou au défaut de paiement des retenues à la source :

- ◆ l'erreur ou la négligence, avec une présomption de bonne foi du tiers ;
- ◆ la fraude, avec un élément d'intentionnalité dans le comportement illégal ;
- ◆ les difficultés financières, qui pourraient d'ailleurs amener certaines entreprises à exercer un « chantage à l'emploi ».

L'étude réalisée par le cabinet Mazars dans le cadre de la présente mission au début de l'été 2017 propose d' « instaurer un principe de « droit à l'erreur » pour limiter l'application des sanctions en phase de montée en charge du dispositif », en distinguant deux attentes formulées par les entreprises – celle d'une tolérance lors de la montée en charge du dispositif (dont la durée serait à définir en fonction du niveau de maîtrise constaté du dispositif) et celle d'un principe de « droit à l'erreur » dans le cadre du fonctionnement pérenne du dispositif.

La mission propose, dans le contexte des travaux sur le « droit à l'erreur » en cours à la date de la mission, de consacrer un droit à l'erreur des collecteurs en matière de retenue à la source. Concrètement, **un collecteur ne serait pas sanctionné lorsqu'il commet une erreur, de bonne foi et sans manquement délibéré, dans la déclaration** (y compris en cas d'inexactitude dans le calcul des montants de PAS collectés, sous réserve que le montant reversé à la DGFIP corresponde toutefois exactement au montant collecté auprès des contribuables). Ce « droit à l'erreur » ne s'appliquerait toutefois pas aux cas de retard et d'absence de déclaration (sauf dispositions proposées au 3.3.2.2).

Proposition : Consacrer un « droit à l'erreur » en matière de retenue à la source, qui impliquerait de ne pas sanctionner un collecteur de bonne foi qui aurait commis une erreur ou omission dans sa déclaration.

¹²⁴ Le recours gracieux trouve déjà souvent à s'appliquer en pratique, les services remettant largement la pénalité de 10 % en cas de dépôt tardif des déclarants.

4. Une mobilisation dynamique et cadencée de l'ensemble des parties prenantes de la réforme doit être maintenue jusqu'au déploiement au 1^{er} janvier 2019

La mise en œuvre du PAS est marquée par le contexte du report annoncé au début du mois de juin 2017, lequel a généré de l'attente parmi les acteurs mais peut désormais constituer une opportunité pour ajuster le déploiement du PAS de l'automne 2017 à janvier 2019 :

- ◆ **dès l'automne 2017**, les pouvoirs publics doivent **mettre fin au phénomène d'attente** constaté par la mission (partie 4.1) ;
- ◆ **au printemps 2018**, une impulsion pourrait être donnée au **déploiement opérationnel du PAS**, tant pour les contribuables que pour les collecteurs (partie 4.2) ;
- ◆ **à l'automne 2018**, une **préfiguration du PAS** permettrait de lisser la transition vers sa mise en œuvre effective (partie 4.3).

4.1. Pour mettre en œuvre la réforme en œuvre au 1^{er} janvier 2019, les pouvoirs publics doivent rester fortement mobilisés et mettre fin, dès l'automne 2017, au phénomène d'attente constaté par la mission

4.1.1. Les interlocuteurs de la mission ont largement reconnu la qualité de la conduite du projet par la DGFIP, et ce malgré le calendrier initial fixé

L'instauration du PAS, qui constitue une réforme du recouvrement de l'impôt, est portée par la DGFIP. Par son caractère transversal (articulation entre fiscalité des particuliers et des professionnels, enjeux juridiques, informatiques, de communication, etc.), de nombreux services de la DGFIP ont participé de façon active au projet. En outre, la mise en œuvre du PAS repose sur la DSN, outil relevant de la sphère sociale. Enfin, de nombreuses entités publiques joueront le rôle de collecteur du PAS (DGFIP pour la rémunération des agents civils ou les retraites de l'État, CNAM-TS, Pôle Emploi, etc.).

Pour conduire le projet d'instauration du PAS, **la DGFIP a mis en place une direction de projet au sein de son service de la gestion fiscale**. L'équipe ainsi constituée mobilise les différents services de la DGFIP (cf. graphique 19) et assure la coordination avec les services des autres ministères (direction de la sécurité sociale notamment) et avec le GIP-MDS.

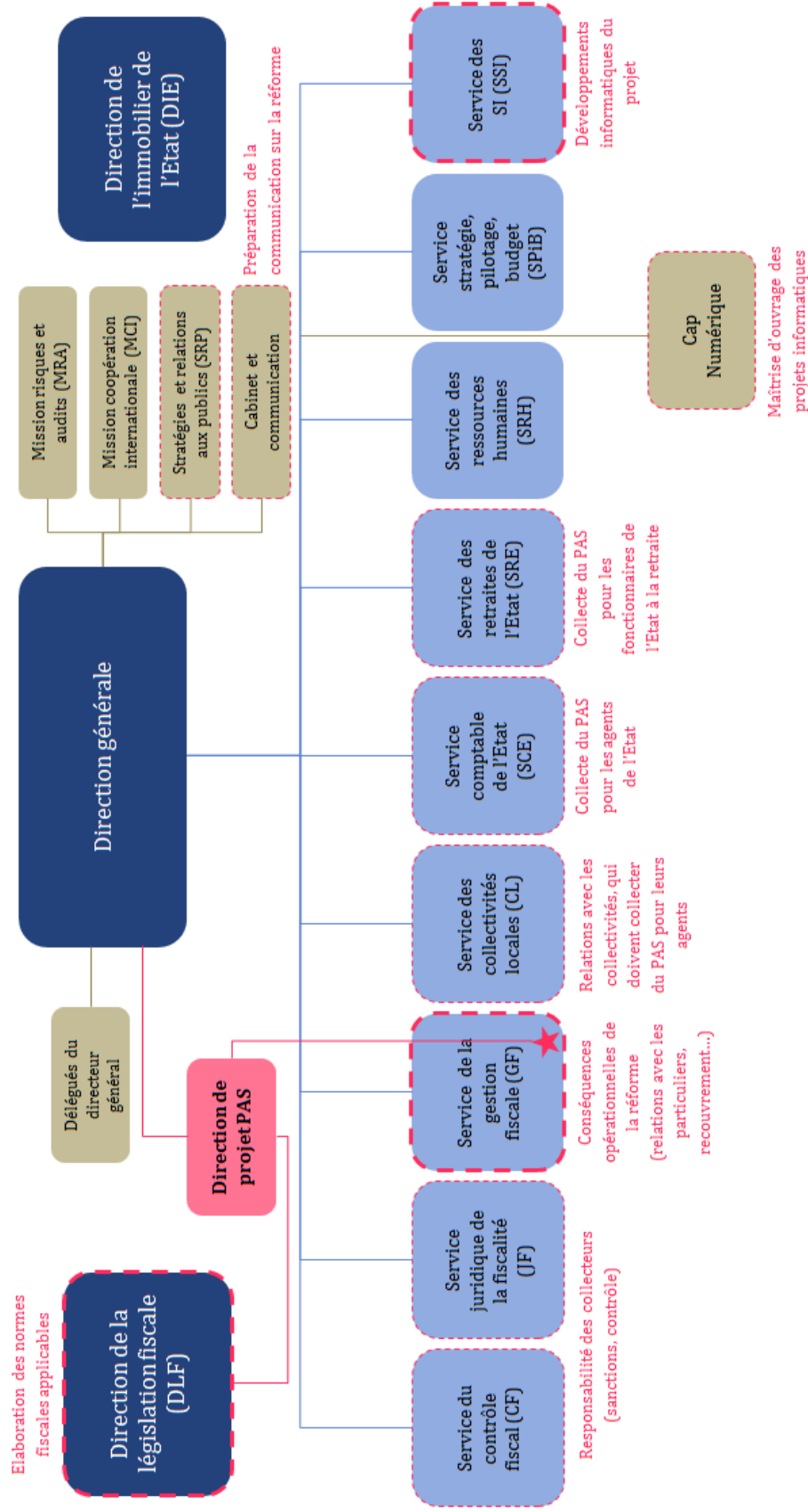
Afin d'accompagner la réforme au niveau local, **la DGFIP s'est par ailleurs appuyée sur :**

- ◆ la nomination dans chaque direction départementale de « **correspondants PAS** », ayant une compétence transversale, tant dans le champ de la fiscalité des particuliers que des entreprises, et identifiés comme relais pour les services centraux de la DGFIP ;
- ◆ la mobilisation des « **pilotes accompagnement du changement** »¹²⁵, à un niveau interrégional, pour assurer un rôle d'animation du réseau des correspondants PAS, avec l'appui des référents métiers, pour coordonner les correspondants PAS.

De façon générale, il ressort des entretiens réalisés par la mission que **les interlocuteurs rencontrés, malgré leurs réserves sur la réforme pour certains, louent la qualité de la direction du projet par la DGFIP et, pour les sujets informatiques, par le GIP-MDS**.

¹²⁵ Les « pilotes accompagnement du changement » continuent en parallèle d'assurer leurs autres missions, comme en matière d'accompagnement de la dématérialisation dans le secteur public local et de la facturation électronique qui constitue une partie importante de leur activité (Source : note DGFIP du 14 décembre 2016).

Graphique 19 : Positionnement de la direction de projet au sein de la DGFIP et implication des différents services dans la réforme



Source : Mission d'après organigramme de la DGFIP.

4.1.2. L'attentisme généré par la campagne présidentielle nécessite une communication gouvernementale forte dès l'automne 2017

Dans le contexte de la campagne pour l'élection présidentielle, des incertitudes sur le devenir réel de la réforme du PAS ont émergé au début d'année 2017. La perspective d'un éventuel report, voire d'une annulation de la réforme ont généré un attentisme de la part de certains acteurs.

L'annonce, au début du mois de juin, du report d'un an de l'entrée en vigueur de la réforme, a conduit à :

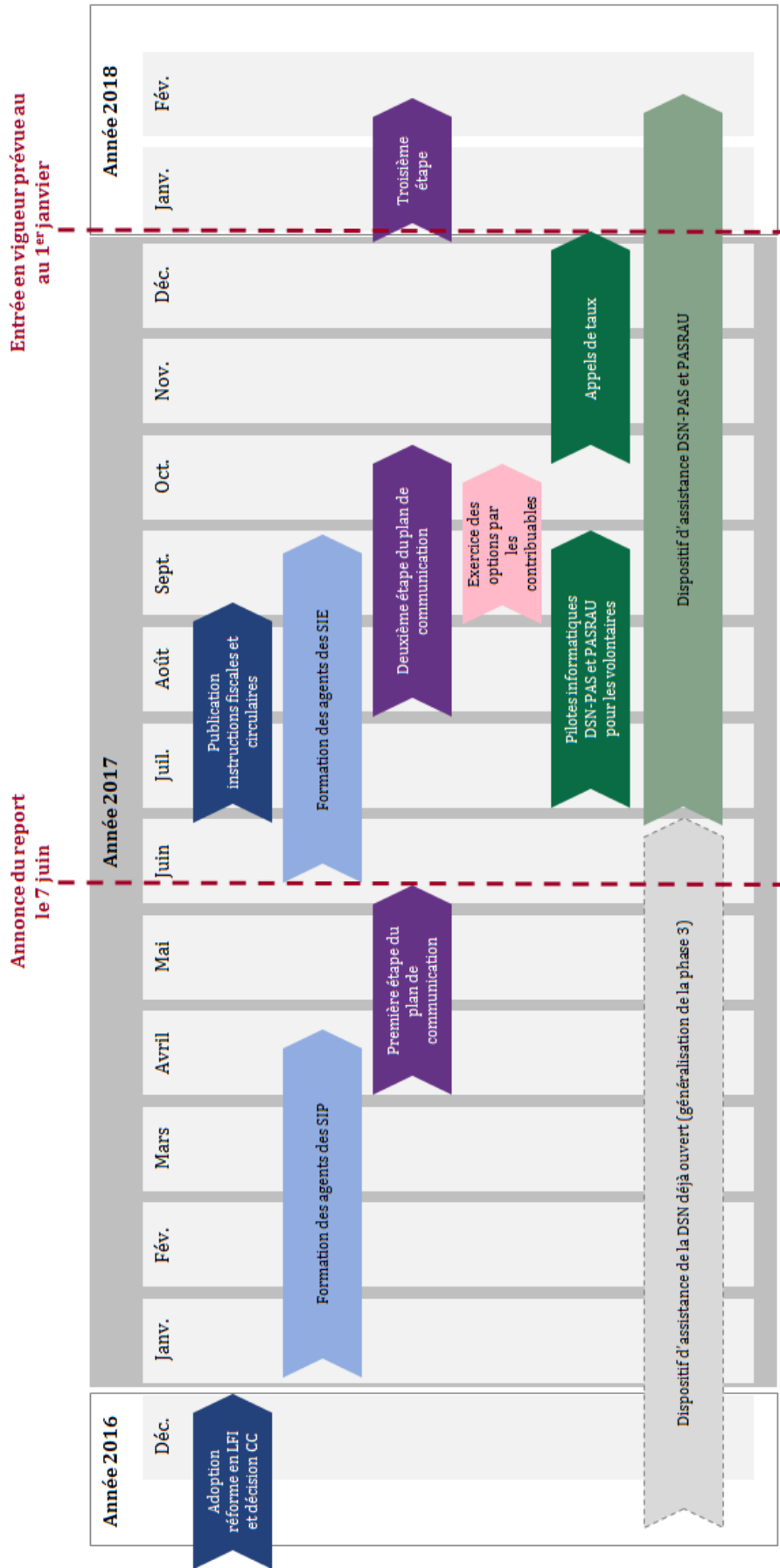
- ◆ détendre certains impératifs et rassurer les acteurs sur leur propre capacité à réaliser la transition dans de meilleures conditions ;
- ◆ suspendre les plans de communication et de formation de l'administration fiscale, après une première phase conduite au premier semestre de l'année 2017 (cf. graphique 20) ;
- ◆ reporter la publication des instructions fiscales – et donc de la clarification des sujets d'interrogation pour les contribuables, collecteurs et éditeurs de logiciels ;
- ◆ modifier la priorité donnée aux développements liés au PAS pour un certain nombre d'éditeurs de logiciels, malgré le maintien des pilotes informatiques prévus à l'été.

Toutes les parties prenantes rencontrées par la mission ont formulé des interrogations sur le devenir réel de la réforme. Cet attentisme se traduit concrètement par une démobilitation des acteurs et une nouvelle priorisation de leurs chantiers (avec une dé-priorisation du PAS). Ce phénomène a pu être observé par la mission tant auprès des employeurs privés (certaines organisations professionnelles continuant de déclarer leur opposition à la réforme et à en proposer des alternatives) que publics (tous n'ayant pas entrepris de démarche proactive pour s'engager dans la réforme, malgré la nouveauté que constituera PASRAU). Il a pu être constaté également à l'occasion du test « usagers » (cf. partie 2.1.2.2), que les participants n'avaient « entrepris aucune démarche d'information » et faisaient preuve d'une « posture globalement attentiste ».

Par conséquent, **une remobilisation dès l'automne 2017, grâce à une forte impulsion gouvernementale apparaît indispensable pour tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2019.** En outre, une telle impulsion permettrait de donner de la visibilité à la réalisation des pilotes informatiques (cf. partie 1.4.2), et à encourager les éditeurs et les collecteurs à s'y engager.

Annexe IV

Graphique 20 : Calendrier de déploiement du PAS prévu avant l'annonce du report



Source : Mission. Nota bene : les différentes composantes exposées schématiquement n'ont pas vocation à épuiser l'ensemble des chantiers du projet de la réforme.

4.2. Le printemps 2018 devra donner une impulsion visible au déploiement opérationnel du PAS, tant pour les contribuables que pour les collecteurs

4.2.1. Les collecteurs pourraient se voir adresser un courrier postal leur rappelant les échéances liées au PAS et la mise à disposition d'un « kit de démarrage »

Un courrier postal pourrait être adressé à l'ensemble des collecteurs au début du printemps 2018 (avant le lancement de la communication auprès des contribuables) pour :

- ◆ rappeler le rôle de du collecteur dans la collecte du PAS ;
- ◆ préciser les différentes échéances liées au calendrier de l'année 2018, et notamment la perspective d'une préfiguration (cf. partie 4.3.2 *infra*) ;
- ◆ fournir les liens permettant de télécharger les différents outils prévus par les pouvoirs publics pour accompagner le déploiement du PAS (« kit de démarrage », avec notamment des outils de communication – cf. parties 3.1.2 et 3.2.2 *supra*) ;
- ◆ présenter le dispositif prévu en termes d'assistance dans le cas où le collecteur rencontre des difficultés.

Au-delà de la communication auprès du grand public et du rôle que peuvent jouer les relais professionnels, **tout collecteur, indépendamment de sa taille, serait ainsi directement informé des outils mis à sa disposition** par les pouvoirs publics.

Le coût de l'envoi d'un tel courrier à l'ensemble des collecteurs serait de l'ordre de 0,9 M€¹²⁶. La mission considère que ce coût reste limité, au regard notamment de l'enjeu que représente la bonne réalisation de leurs nouvelles missions par les collecteurs ainsi que des attentes d'accompagnement exprimées par les employeurs, tant publics que privés.

Proposition : Adresser à l'ensemble des collecteurs, au début du printemps 2018, un courrier leur rappelant leur rôle dans la collecte du PAS, les échéances à venir ainsi que les outils mis à disposition par les pouvoirs publics pour faciliter le déploiement.

4.2.2. L'ouverture anticipée de GestPAS, lors de la campagne déclarative du printemps 2018, permettrait à plus de la moitié des contribuables de s'approprier les modalités du PAS et de préparer le choix de leurs options

Le changement structurel qu'induit le PAS pour les contribuables nécessite de s'assurer de leur bonne information en amont : concrètement, le moment le plus opportun doit être saisi pour les informer le plus directement possible.

Comme cela avait été le cas en 2017, **la mission propose de s'appuyer sur la campagne déclarative du printemps 2018**, période clé dans les échanges entre contribuables et administration fiscale, **pour délivrer une première information aux contribuables** :

- ◆ **les contribuables recevant leur déclaration pré-remplie par courrier postal** (qu'ils déclarent en ligne ou non) **pourraient à cette occasion recevoir un feuillet spécifique dédié au PAS**. Ainsi, en dissociant bien cette information de la notice d'accompagnement de la déclaration¹²⁷, l'attention des contribuables serait attirée sur le changement important que représente le PAS ;

¹²⁶ Le coût unitaire d'un courrier postal est de 0,55 € et le nombre total de collecteurs, DSN comme PASRAU, est d'environ 1,6 million.

¹²⁷ Lors de la campagne déclarative du printemps 2017, l'information sur la mise en œuvre du PAS au 1^{er} janvier 2018 figurait uniquement dans la notice d'accompagnement. Cela peut toutefois s'expliquer par les incertitudes qui pesaient alors sur le calendrier de la réforme.

Annexe IV

- ◆ **les contribuables déclarant en ligne pourraient être alertés, lors de la validation de leur déclaration, de l'entrée en vigueur prochaine du PAS.** Pour les contribuables ayant opté pour la mensualisation, la période déclarative peut en effet constituer le seul point de contact avec l'administration fiscale.

La mission ne recommande pas l'envoi d'un courrier postal spécifique à l'ensemble de ces contribuables, qui représenterait un coût substantiel (de l'ordre de 5 M€¹²⁸).

Par ailleurs, l'outil GestPAS, qui permettra aux contribuables d'exercer leurs options sur les taux, était conçu initialement pour une ouverture au public à l'été 2017, avant la première transmission des taux personnalisés aux collecteurs au mois d'octobre. Le calendrier contraint de la réforme du PAS ne permettait alors pas d'envisager une mise en ligne de l'outil dès le printemps 2017. Dans le contexte d'une mise en œuvre du PAS en janvier 2019, **la mission propose d'ouvrir le module GestPAS dès la campagne déclarative de l'IR au printemps 2018.** Dès la déclaration de leurs revenus en ligne, les contribuables concernés pourraient ainsi :

- ◆ **prendre connaissance de leur taux de prélèvement** personnalisé calculé à partir des revenus de l'année 2017 ainsi que des éventuels acomptes contemporains (sous réserve d'éventuels ajustements lors de la liquidation définitive de l'IR réalisée à l'été) ;
- ◆ **commencer à exercer leurs options sur le taux** (individualisation, modulation ou recours au taux neutre). Les choix réalisés par les contribuables au printemps 2018 resteraient modifiables jusqu'à mi-septembre 2018, date à partir de laquelle les taux personnalisés seront transmis aux collecteurs en vue d'une préfiguration « à blanc » (cf. partie 4.3.2 *infra*) ;
- ◆ **visualiser l'impact du taux de prélèvement ainsi calculé sur le revenu net mensuel à l'aide d'une calculatrice**¹²⁹. La réalisation d'un test usagers auprès de contribuables a en effet confirmé la difficile appréhension de la notion de taux de prélèvement : la traduction de ce taux en termes de montant de PAS et de revenu net à percevoir faciliteront la bonne compréhension par le contribuable des conséquences du PAS.

Par cette ouverture anticipée de GestPAS, **il serait ainsi possible de présenter de façon concrète, à plus de 20 millions de foyers fiscaux**¹³⁰, **les différentes modalités du PAS.** L'amélioration de l'information des contribuables en résultant devrait ainsi permettre de **réduire le nombre de questions ultérieures auprès des employeurs** et de préparer la phase de préfiguration prévue à l'automne (cf. partie 4.3.2).

En outre, une telle présentation de GestPAS en amont de la campagne des avis d'impôt de l'été 2018 (durant laquelle le contribuable devra exercer ses options sur le PAS) permettra de **lisser la charge d'assistance aux contribuables pour l'administration fiscale** et d'ajuster le cas échéant le dispositif d'assistance dans la perspective de l'été.

Proposition : S'appuyer sur la campagne déclarative du printemps 2018 pour informer personnellement les contribuables de la mise en œuvre du PAS et leur présenter l'outil GestPAS.

¹²⁸ Environ 9 millions de contribuables ont opté pour la dématérialisation totale de leurs échanges avec l'administration fiscale. Avec un coût unitaire de 0,55 €, le coût d'un envoi postal à l'ensemble de ces contribuables serait donc d'environ 5 M€.

¹²⁹ Il s'agirait d'une simple calculatrice appliquant le taux au revenu mensuel net déclaré par le contribuable dans l'outil. Les travaux de développement seraient ainsi *a priori* relativement rapides.

¹³⁰ Nombre de déclarations en ligne en 2017. Source : DGFIP (septembre 2017).

4.3. Une préfiguration à l'automne 2018 permettrait de lisser la transition vers la mise en œuvre effective du PAS

4.3.1. La mise en œuvre d'une phase de préfiguration du PAS, consistant en l'édition de bulletins de salaire avec un montant de PAS « à blanc », constitue une demande forte et partagée par l'ensemble des acteurs

L'étude réalisée par le cabinet Mazars rapporte le **souhait des acteurs interrogés de « mettre en œuvre [une préfiguration du PAS] à compter de septembre 2018 pour vérifier la robustesse du dispositif et préparer le changement »**. Cette idée d'une préfiguration « à blanc », comparable au double affichage, en euros et en francs, qui a précédé le passage à l'euro au 1^{er} janvier 2002, a fréquemment été suggérée à la mission.

Concrètement, cette préfiguration du PAS se traduirait par l'intégration des taux personnalisés réels dans les logiciels de paie (par l'intermédiaire d'un flux retour dans DSN ou PASRAU¹³¹) dès la fin du mois de septembre 2018 et une **application « à blanc » sur la feuille de paie du mois d'octobre 2018, dans une logique de double affichage**. La forme que prendrait cette indication serait laissée au libre choix des éditeurs et des employeurs¹³².

L'objectif de cette préfiguration serait double :

- ♦ **d'un point de vue technique, elle permettrait aux collecteurs de réaliser des tests de bout-en-bout dans leurs logiciels de paie**. La préfiguration permettrait ainsi d'identifier d'éventuelles anomalies dans l'application du PAS (notamment celles relevant du paramétrage propre au collecteur) sans qu'il n'y ait d'impact sur le revenu net versé au bénéficiaire et, surtout, rassurerait les collecteurs qui souhaitent réaliser des tests techniques sans avoir pu participer aux pilotes informatiques eux-mêmes¹³³ ;
- ♦ **en termes d'information, elle permettrait aux bénéficiaires de revenus de visualiser concrètement les conséquences du PAS sur le revenu net versé**. Au regard des difficultés d'appréhension de la notion de taux de prélèvement par certains contribuables, la préfiguration présente ainsi un réel intérêt par rapport à une simple communication du taux *via* GestPAS ou par courrier.

La perspective d'une telle préfiguration a été accueillie positivement par l'ensemble des acteurs interrogés par la mission, dans le sens où elle permet de lisser la transition vers le PAS :

- ♦ **pour les contribuables, cette préfiguration permettrait d'anticiper les changements pratiques induits par le PAS**, en particulier pour ceux qui ne sont pas mensualisés et qui ne paient habituellement pas d'IR au mois de janvier¹³⁴ ;

¹³¹ Les collecteurs n'auraient toutefois pas vocation à renvoyer dans DSN ou PASRAU les données relatives à l'application « fictive » du PAS. Par conséquent, la DGFIP et le GIP-MDS ne seraient pas en capacité de suivre (i) la participation ou non d'un collecteur à la préfiguration, (ii) la correcte application du PAS « fictif » par les collecteurs participant.

¹³² Le taux, le montant de PAS et le revenu net après PAS pourraient être indiqués dans une ligne en blanc sur le véritable bulletin de paie du salarié ou bien sur un second bulletin de salaire, annexé au véritable bulletin.

¹³³ Les pilotes informatiques réalisés précédemment dans l'année (cf. partie 1.4.2 *supra*) auront déjà permis d'identifier les éventuelles anomalies rencontrées par des logiciels de paie et d'identifier les difficultés éventuellement rencontrées par les principaux collecteurs PASRAU pour échanger des flux au sein du vecteur PASRAU. Pour les collecteurs utilisant déjà la DSN, la capacité à échanger des flux par ce vecteur suscite moins de questions dans la mesure où la DSN est d'ores et déjà utilisée aujourd'hui.

¹³⁴ L'idée d'une préfiguration a ainsi été spontanément suggérée à l'occasion du « test usagers » réalisé dans le cadre de la mission.

Annexe IV

- ◆ **pour les employeurs, qu'ils soient publics ou privés, une préfiguration permettrait d'accompagner le changement auprès des salariés**, en évitant un « effet de surprise » en janvier 2019. L'envoi d'un bulletin de paie « fictif » personnalisé aux salariés accompagnerait ainsi la communication générale des employeurs auprès de leurs salariés. Au lieu d'être concentrées dans le temps, les sollicitations éventuelles des salariés seraient lissées par rapport à une éventuelle bascule directe en janvier 2019 ;
- ◆ **pour les éditeurs de logiciels de paie, une préfiguration permettrait de lisser la charge du service de support**. En effet, une application directe du PAS en janvier 2019 pour l'ensemble des clients provoquerait inévitablement un risque d'engorgement pour les équipes de support. En outre, dans l'hypothèse où des anomalies techniques subsisteraient, l'éditeur serait en mesure de les corriger avant la mise en œuvre effective du PAS. Des éditeurs rencontrés par la mission confirment ainsi leur souhait de proposer une telle préfiguration à leurs clients (certains avaient même déjà envisagé de le proposer) ;
- ◆ **pour le GIP-MDS, cette préfiguration permettrait également de lisser la charge pour le dispositif d'assistance** de la DSN et de PASRAU et d'éviter un phénomène de saturation au mois de janvier 2019 ;
- ◆ **pour l'administration fiscale enfin, de la même manière, cette préfiguration contribuerait à lisser la charge d'assistance aux contribuables**. Après la phase de communication des taux à l'été, source de sollicitations de la part des contribuables, les centres de contact seraient ainsi sollicités à l'automne par des salariés participant à la préfiguration puis au mois de janvier 2019 par les autres salariés n'y ayant pas participé ou n'y ayant pas prêté attention. Le cas échéant, la phase de préfiguration permettra en outre à l'administration fiscale d'adapter le dimensionnement de ses centres de contact.

4.3.2. Sous réserve d'une mesure législative, la préfiguration pourrait débiter au mois d'octobre 2018, tout en garantissant l'option de confidentialité sur le taux prévue par les textes

Dans le calendrier initial de la réforme, il était prévu que les taux soient communiqués aux collecteurs au mois d'octobre ou de novembre 2017, afin que ces derniers puissent les utiliser pour liquider les versements du mois de janvier 2018¹³⁵. Par conséquent, il était prévu que les contribuables puissent exercer leurs options sur le taux, avant transmission à l'employeur, jusqu'au début du mois d'octobre 2017.

L'ouverture anticipée de GestPAS au printemps 2018 (proposée par la mission ci-dessus) permettrait aux contribuables de commencer à exercer leurs options de façon anticipée par rapport au calendrier initialement prévu :

- ◆ les contribuables déclarant en ligne pourraient commencer à exercer leurs options sur le taux dès le mois de mai 2018 ;
- ◆ les contribuables ne déclarant pas en ligne pourraient exercer leurs options sur leur espace particulier sur impots.gouv.fr (dès la prise en compte de leur déclaration dans le SI de la DGFIP) ou auprès des centres de contact (à partir de la réception de leur AI). Le nombre de contribuables ne déclarant pas en ligne a vocation à diminuer du fait des obligations fixées par la loi¹³⁶. Il conviendrait toutefois de traiter de façon prioritaire

¹³⁵ L'article L. 288 A du livre des procédures fiscales prévoyait la possibilité d'une transmission à compter du 1^{er} octobre 2017. L'EP du PLF 2017 n'évoquait quant à elle qu'une transmission en « octobre-novembre ».

¹³⁶ La déclaration en ligne sera obligatoire pour les foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence en 2016 excède 15 000 € (sauf contribuables ne pouvant pas accéder à Internet). Cf. partie 2.2.2.1.

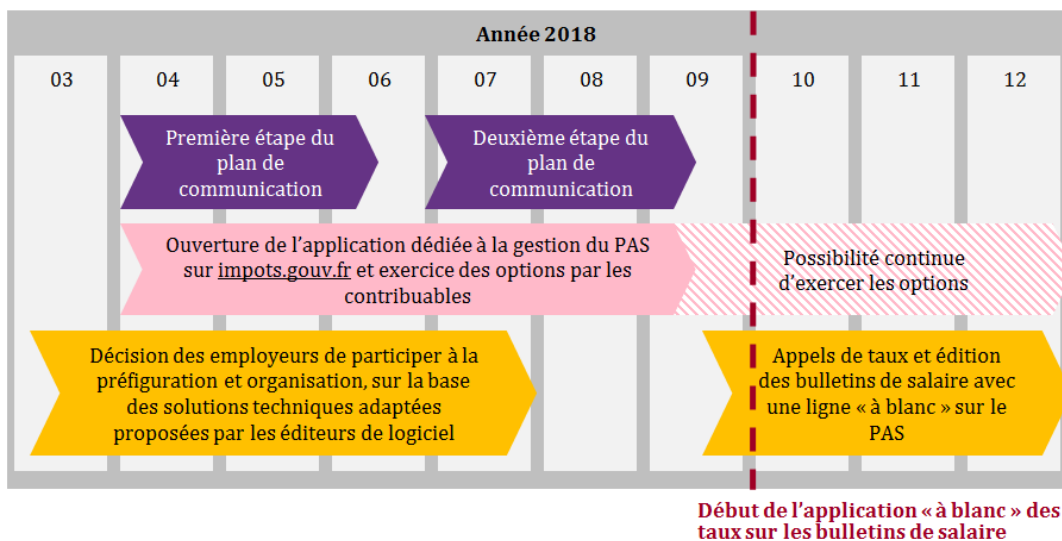
Annexe IV

ces déclarants afin de leur permettre de disposer d'un délai suffisant pour, le cas échéant, exercer une option sur le taux de prélèvement.

L'existence d'un délai minimal laissé au contribuable pour exercer ses options est indispensable pour lui permettre, le cas échéant, de choisir de cacher son taux personnalisé à son employeur. Un délai trop court remettrait en cause la garantie de confidentialité que doit offrir la réforme.

Par conséquent, **la mission propose, afin de permettre une préfiguration du PAS tout en préservant la confidentialité des contribuables, de réaliser la transmission des taux aux collecteurs fin septembre 2018**. Cela permettrait aux collecteurs d'utiliser les taux pour liquider de façon fictive, dès le versement d'octobre¹³⁷, le montant de PAS qui serait prélevé sur le revenu net. La même opération serait ensuite reconduite sur les versements de novembre et de décembre. Ainsi, **la phase de préfiguration serait d'une durée totale de trois mois** (cf. graphique 21).

Graphique 21 : Calendrier proposé l'organisation d'une préfiguration « à blanc » en 2018



Source : Mission.

La transmission des taux aux collecteurs en septembre **suppose une modification législative** afin d'anticiper la date d'entrée en vigueur de l'article L. 288 A du livre des procédures fiscales au mois de septembre 2018¹³⁸. **Le consentement exprès du contribuable à participer à la préfiguration ne serait pas nécessaire**, à la condition qu'il lui soit laissé un délai suffisant en amont pour choisir le cas échéant d'occulter son taux personnalisé.

La mission propose de ne pas rendre obligatoire la participation des collecteurs à cette préfiguration. En effet, bien que la mission considère qu'une telle préfiguration constitue une opportunité pour accompagner les salariés vers la réforme, elle pourrait se traduire par une charge non souhaitée pour certains employeurs et collecteurs. **Les éditeurs devraient pour leur part être tous mobilisés** afin d'encourager les employeurs à participer à la préfiguration (cf. partie 4.3.3 qui revient sur les modalités d'une telle mobilisation).

¹³⁷ La transmission d'un taux fin septembre serait notamment compatible avec une application sur la paie d'octobre pour les employeurs publics locaux ayant un comptable public.

¹³⁸ Il pourrait également être nécessaire de préciser dans le même article que cette transmission des taux a pour objet la préfiguration du PAS en vue d'informer les salariés (le seul objet de cette transmission, dans la rédaction actuelle de l'article, est celle des missions de l'article 204 A du CGI, à savoir l'application effective du PAS).

Dans un souci d'exemplarité, il serait opportun que l'État participe à la préfiguration pour les 2,5 millions d'agents civils dont la paie est gérée par la DGFIP, à travers l'application PAY¹³⁹. Cela permettrait en outre de sensibiliser un nombre significatif de foyers fiscaux à la réforme. La faisabilité d'une préfiguration n'est en revanche pas avérée pour tous les employeurs publics et pour certains organismes de la sphère sociale (AGIRC-ARCCO en particulier), pour des raisons techniques notamment¹⁴⁰.

Proposition : Mettre en place, à compter d'octobre 2018, une préfiguration « à blanc » du PAS qui consisterait, pour les collecteurs qui le souhaitent, à informer leurs bénéficiaires de revenus de l'effet prévisionnel du PAS sur les revenus versés.

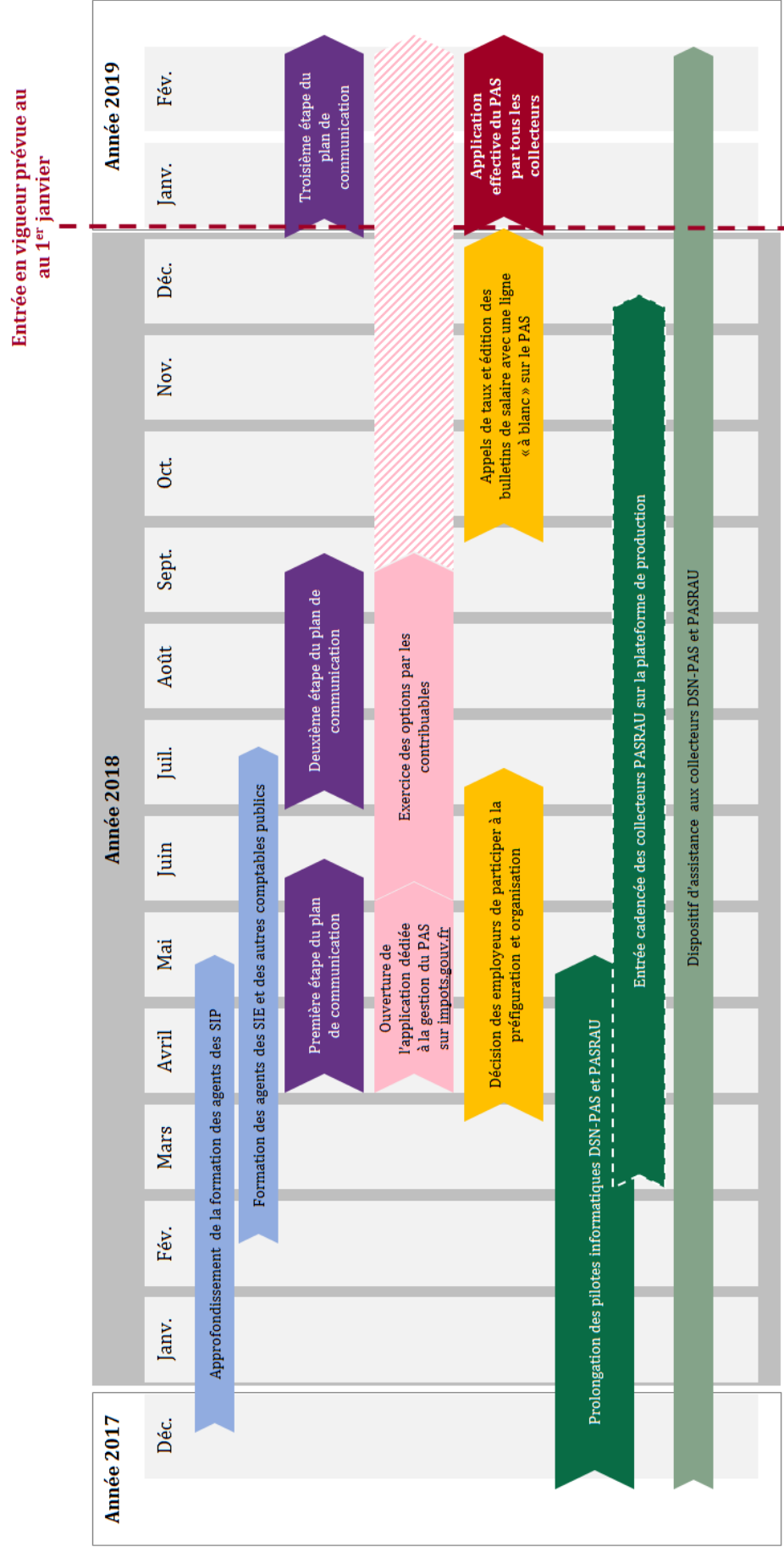
Au global, le report du PAS peut être vu comme l'opportunité d'ajuster son déploiement, et ce s'agissant de toutes les composantes du projet : le graphique 22 ci-dessous reprend, dans un calendrier simplifié, le cadencement potentiel d'ici au 1^{er} janvier 2019 en intégrant les différentes propositions de la mission.

¹³⁹ Cette participation devrait être articulée avec le plan de charge des développements actuellement prévus sur cette application (PAY) en limitant, autant que faire se peut, les effets d'éviction sur d'autres projets.

¹⁴⁰ La participation à la préfiguration requiert que les collecteurs puissent instaurer des « bouchons » au sein de leur système de paie afin de s'assurer que le PAS n'est pas effectivement prélevé sur les revenus versés.

Annexe IV

Graphique 22 : Calendrier proposé de déploiement du PAS après le report, en intégrant les propositions de la mission



Source : Mission. Nota bene : les différentes composantes exposées schématiquement n'ont pas vocation à épuiser l'ensemble des chantiers du projet de la réforme.

4.3.3. Une charte de bonnes pratiques pourrait être établie afin de valoriser l'action des éditeurs de logiciels qui proposent à leurs clients une préfiguration du PAS

L'entrée dans le dispositif de préfiguration d'un nombre significatif de collecteurs est indispensable pour permettre de jouer un véritable effet dans l'accompagnement des contribuables. Pour autant, comme exposé plus tôt, la mission ne recommande pas d'en imposer la réalisation aux collecteurs. Il convient toutefois de **s'assurer que les collecteurs qui souhaitent s'engager dans cette démarche disposent, auprès de leur éditeur de logiciels, d'une solution technique adéquate.**

La mission s'est interrogée sur l'opportunité d'imposer aux éditeurs la mise à disposition de leurs clients d'une solution technique leur permettant de participer à la préfiguration. Cette option a toutefois été écartée pour les raisons suivantes :

- ♦ au regard du calendrier de déploiement du PAS, imposer à l'ensemble des éditeurs, y compris ceux ayant une faible part de marché, le développement d'une solution technique *ad hoc* pour une période d'application de trois mois aurait pu paraître disproportionné ;
- ♦ pour les mêmes raisons, il aurait été difficilement envisageable de créer un dispositif de sanctions crédibles à l'encontre des éditeurs ne respectant pas leurs obligations.

Outre la mise à disposition d'une solution adéquate pour la préfiguration, la mission entend les **inquiétudes fréquentes de certains collecteurs vis-à-vis du degré de préparation de leurs éditeurs** et leur besoin d'information et de réassurance sur la qualité technique des solutions mises à leur disposition. La mission estime toutefois que le processus de la DSN, avec des évolutions rapides et la participation de nombreux éditeurs, ne rend pas réaliste à court terme la création d'une certification ou d'une labellisation des logiciels participant à la DSN.

La mission propose de créer une « charte des éditeurs du PAS », que les éditeurs de logiciels seraient invités à signer sous réserve d'en respecter les engagements. Une telle charte pourrait prendre une forme similaire à la « charte des éditeurs de la DSN » : ce document, sans portée normative, liste les engagements de l'éditeur signataire pour respecter des exigences de qualité de service à ses clients¹⁴¹. La charte des éditeurs de la DSN a été signée par 150 des 258 éditeurs (pour une part de marché de 97 % des entreprises en production dans la DSN)¹⁴².

Cette « charte des éditeurs du PAS » pourrait être établie conjointement par le GIP-MDS et la DGFIP dès le début de l'année 2018 et décliner *a minima* les bonnes pratiques suivantes :

- ♦ la **robustesse technique** des logiciels offerts à leur client, démontrée notamment par la participation aux pilotes informatiques du PAS ;

¹⁴¹ Selon les termes présentés sur le site internet [DSN-info](#), cette charte « prouve l'engagement des éditeurs de logiciels de paie dans la mise en œuvre de la DSN :

- offrir aux entreprises l'accès aux modalités simplifiées de déclaration de leurs formalités sociales ;
- mettre à disposition de leurs clients une solution logicielle leur permettant de couvrir l'ensemble des fonctionnalités DSN existantes ;
- respecter les exigences de qualité attendues dans le traitement des données destinées aux organismes de protection sociale ;
- s'informer des avancées du projet DSN et proposer à leurs clients les options les plus adaptées.

Cette charte, proposée par les organismes de protection sociale participant à la DSN et représentés par le GIP-MDS, comprend également les engagements de ces derniers envers les éditeurs. »

¹⁴² Source : GIP-MDS (juin 2017).

Annexe IV

- ◆ la **disponibilité et la qualité de l'assistance** fournie à leurs clients dans le déploiement du PAS (afin d'éviter notamment des sollicitations directes inopportunes de l'assistance DSN/PASRAU) ;
- ◆ la **garantie de pouvoir participer à la préfiguration** à blanc organisée par l'administration fiscale.

Pour être incitative (pour les éditeurs) et utile (pour les collecteurs), **cette charte devra être véritablement mise en valeur par les pouvoirs publics :**

- ◆ **le kit de démarrage mis à disposition des employeurs pourrait mentionner les engagements portés par cette charte** et l'intérêt des employeurs à recourir à un logiciel couvert par cette charte. Un changement de logiciel de paie quelques mois avant le déploiement du PAS paraît peu vraisemblable mais la connaissance des signataires de la charte par un employeur peut lui permettre d'évaluer la qualité de son éditeur ;
- ◆ **la liste des signataires de la charte pourrait être publiée et régulièrement actualisée** sur le site dédié au prélèvement à la source de l'administration fiscale, ainsi que sur le site de la DSN et de PASRAU. Les éditeurs auraient ainsi tout intérêt à s'insérer dans ce dispositif, afin de valoriser leur qualité de service auprès de futurs clients ;
- ◆ **le cas échéant, une telle charte pourrait être portée politiquement.**

Proposition : Créer une « charte des éditeurs du PAS » pour valoriser le rôle et les bonnes pratiques des éditeurs de logiciels.

LISTE DES PROPOSITIONS

Contenu de chaque proposition	Partie de l'annexe dans laquelle la proposition est développée
Maîtrise des risques informatiques	
Clarifier l'articulation de la déclaration PASRAU avec le projet de DSN pour la fonction publique , afin de ne pas mettre en risque le déploiement du PAS au 1er janvier 2019	Partie 1.1.2.2
Formaliser les dispositions prises ou à prendre qui permettraient de couvrir le risque d'échec de certains collecteurs à appliquer le PAS, durant les premiers mois de 2019 , dans l'objectif en particulier de sécuriser le niveau des recettes fiscales en 2019	Partie 1.4.1
Prolonger les pilotes DSN-PAS et PASRAU en 2018 et les élargir en visant une très large représentativité des déclarants (collecteurs, tiers-déclarants) et de leurs éditeurs de logiciels	Partie 1.4.2
Organiser en 2018 une entrée cadencée dans la déclaration PASRAU pour les collecteurs concernés et construire un dispositif de suivi adapté	Partie 1.4.3
Communication et information des contribuables	
Organiser tout au long de l'année 2018 une campagne large d'information et de communication auprès des contribuables , en insistant sur les messages susceptibles de lever des inquiétudes et d'éviter les sollicitations inutiles des collecteurs	Partie 2.1.3
Renouveler, juste avant la campagne déclarative du printemps 2018, la formation sur le PAS des agents chargés de la fiscalité des particuliers , en sus du plan de formation et d'information prévu pour les autres agents de la DGFIP (notamment ceux en charge de la fiscalité des entreprises et les comptables publics)	Partie 2.2.3
Passer un marché d'assistance téléphonique pour une « solution de débordement » , permettant de s'appuyer sur les équipes d'un prestataire qui absorberaient les éventuels pics d'activité des centres de contact	Partie 2.3.2.1
Rendre gratuit le numéro d'assistance dédié aux contribuables, entre août 2018 et août 2019 , afin d'accompagner le déploiement de la réforme	Partie 2.3.3
Accompagnement des collecteurs dans leur préparation	
Mobiliser les relais professionnels locaux, à l'initiative des DDFIP , pour organiser des réunions d'information et de partage d'expériences à destination des employeurs du territoire	Partie 3.1.2

Annexe IV

Élaborer un « kit de démarrage » dématérialisé afin de sécuriser le déploiement de la réforme par les collecteurs	Partie 3.3.1.2
Fournir aux collecteurs des outils de communication leur permettant de réduire leurs coûts internes et de renforcer le message selon lequel le salarié ou bénéficiaire de revenus doit s'adresser à l'administration fiscale	Partie 3.2.2
Application proportionnée des sanctions à l'encontre des collecteurs	
Abaisser le montant minimal des sanctions à l'encontre les collecteurs , actuellement fixé à 500 €, afin de ne pas pénaliser de manière disproportionnée les TPE	Partie 3.3.2.1
Garantir une application mesurée des sanctions prévues à l'encontre des collecteurs et envisager de ne pas recouvrer les sanctions de faible montant durant la première année de mise en œuvre du PAS	Partie 3.3.2.2
Consacrer un « droit à l'erreur » en matière de retenue à la source , qui impliquerait de ne pas sanctionner un collecteur de bonne foi qui aurait commis une erreur ou omission dans sa déclaration	Partie 3.3.2.3
Préfiguration et cadencement du calendrier	
Adresser à l'ensemble des collecteurs, au début du printemps 2018, un courrier leur rappelant leur rôle dans la collecte du PAS, les échéances à venir ainsi que les outils mis à disposition par les pouvoirs publics pour faciliter le déploiement	Partie 4.2.1
S'appuyer sur la campagne déclarative du printemps 2018 pour informer personnellement les contribuables de la mise en œuvre du PAS et leur présenter l'outil GestPAS	Partie 4.2.2
Mettre en place, à compter d'octobre 2018, une préfiguration « à blanc » du PAS qui consisterait, pour les collecteurs qui le souhaitent, à informer leurs bénéficiaires de revenus de l'effet prévisionnel du PAS sur les revenus versés	Partie 4.3.2
Créer une « charte des éditeurs du PAS » pour valoriser le rôle et les bonnes pratiques des éditeurs de logiciels	Partie 4.3.3

Nota bene : Propositions n° 9 à 15 dans le rapport de synthèse.

ANNEXE V

Enjeux financiers de la réforme

SOMMAIRE

1. LA MISE EN PLACE PRÉALABLE DE LA DSN LIMITE DÉJÀ LES COÛTS DE LA RÉFORME DU PAS ET LES PROPOSITIONS DE LA MISSION TENDENT À LES RÉDUIRE POUR LES COLLECTEURS.....	1
1.1. La réforme représente un coût pour les collecteurs, estimé entre 310 et 420 M€ pour les seules entreprises selon la mission, et qui devrait constituer essentiellement une charge interne	1
1.1.1. Avec l'appui du cabinet Mazars, les principaux postes de charges anticipés par les entreprises liés la réforme ont été identifiés, dont l'essentiel sera internalisé	1
1.1.2. Sur la base d'estimations déclaratives et d'hypothèses de la mission, la charge anticipée du déploiement du PAS pourrait être comprise entre 310 et 420 M€ pour les entreprises.....	4
1.1.3. Il n'apparaît pas possible d'estimer la charge du déploiement pour les collecteurs PASRAU compte tenu de leur hétérogénéité, mais la majorité devrait en être également internalisée.....	14
1.2. Le déploiement de la réforme par l'administration fiscale représente un investissement d'au moins 140 M€ sur trois ans	15
1.2.1. En appliquant la méthode MAREVA d'évaluation des coûts avant l'annonce du report, la DGFIP anticipait un investissement total de 140 M€	15
1.2.2. Les moyens humains et financiers accordés à la DGFIP ont été ajustés dès 2017	18
1.3. Les propositions de la mission pourraient amener cette charge à être revue	20
1.3.1. Les propositions de la mission pourraient modifier le montant et la répartition de la charge de la réforme pour les parties prenantes.....	20
1.3.2. Grâce aux simplifications induites par la mise en œuvre de ces propositions, la charge de déploiement de la réforme pour les entreprises pourrait être allégée	20
1.3.3. Plusieurs propositions impliquent un investissement complémentaire des pouvoirs publics dans la réforme, mais qui apparaît atteignable (9 M€ en première analyse).....	21
2. LES IMPLICATIONS DU PAS POUR LE BUDGET ET LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ONT ÉTÉ ANTICIPÉES, SOUS RÉSERVE D'UNE ABSENCE DE CONTEMPORANÉITÉ DES CRÉDITS ET RÉDUCTIONS D'IMPÔT	23
2.1. Les enjeux budgétaires du PAS sont essentiellement liés à l'année de transition et ont été limités dans le cadre de la réforme adoptée fin 2016	23
2.1.1. La réforme du recouvrement de l'IR ne devrait avoir aucun effet en comptabilité nationale.....	23
2.1.2. Le PAS devrait avoir un effet structurel positif sur le rendement de l'IR, en dépit d'une incertitude nouvelle en matière de prévision budgétaire	24
2.1.3. Le coût budgétaire de la réforme adoptée en LFI 2017 est lié à l'année de transition (désormais 2018) et pourrait être largement modifié en cas d'évolution vers la contemporanéité de certains crédits d'impôt.....	25
2.2. Le PAS est une réforme positive pour la gestion de la trésorerie de l'État, malgré une dégradation transitoire au début de la première année	28

INTRODUCTION

La présente annexe vise à **mesurer les enjeux financiers de la réforme à l'échelle nationale** du prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu (IR), qu'ils soient budgétaires, en gestion de trésorerie pour l'État ou économiques.

Elle porte d'abord sur le « **coût de la réforme** » (partie 1), mesuré sur deux périmètres principaux, à savoir celui des collecteurs qui doivent se préparer à la réforme¹ (partie 1.1) et celui des pouvoirs publics qui la portent² (partie 1.2). Dans cette analyse, la mission a fait le choix de **se focaliser sur les coûts de préparation et de mise en place de la réforme**, qui sont à la fois mieux anticipés (car plus proches dans le temps) et plus importants, sans pour autant négliger les coûts à anticiper dans le fonctionnement structurel du PAS. Cette analyse distingue et compare :

- ◆ le **coût anticipé de la réforme à la date de la mission** (été 2017), dans le contexte d'une réforme adoptée à la fin de l'année 2016 mais reportée d'un an dans le courant du mois de juin 2017 avec un certain nombre d'incertitudes ;
- ◆ le **coût anticipé de la réforme en tenant compte des propositions de la mission** (d'allègement, de simplification et d'accompagnement)³, qui pourraient modifier le montant total et la répartition des charges entre l'État et les collecteurs (par exemple, en matière d'information préalable des contribuables ou par la collecte du PAS des IJ subrogées par la CNAM-TS).

Cette annexe porte également sur les **autres enjeux financiers directs pour l'État** (partie 2), en analysant les risques et opportunités du PAS pour sa gestion budgétaire (partie 2.1), c'est-à-dire le rendement de l'impôt sur le revenu, et pour sa gestion de trésorerie (partie 2.2). Cette analyse a permis à la mission d'identifier les risques spécifiquement liés à l'année de transition⁴ (2018) et la première année de mise en œuvre (2019) et de porter un regard sur les mesures prises pour les maîtriser.

¹ Y compris les employeurs publics, c'est-à-dire en intégrant le coût de préparation de l'État lorsqu'il intervient comme collecteur pour ses agents. L'analyse du coût de la réforme pour les collecteurs repose sur les informations rassemblées lors de l'évaluation précise de leur préparation et de leurs charges dans les annexes II (employeurs privés) et III (collecteurs hors déclaration sociale nominative - DSN).

² Y compris dans la sphère sociale, c'est-à-dire avec le coût de préparation et de déploiement de la réforme par le GIP-MDS. L'analyse du coût de la réforme pour les pouvoirs publics fait la synthèse des éléments détaillés dans l'annexe IV.

³ Ces propositions sont développées dans d'autres annexes (I à IV) et sont reprises dans celle-ci afin d'en présenter les enjeux financiers pour les acteurs.

⁴ La mission retient pour définition de l'année de transition l'année précédant l'entrée en vigueur du PAS, soit l'année pour laquelle les revenus courants perçus verront leur imposition annulée du fait du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR). Avant la décision du report, l'année de transition était 2017 (2018 après le report).

1. La mise en place préalable de la DSN limite déjà les coûts de la réforme du PAS et les propositions de la mission tendent à les réduire pour les collecteurs

1.1. La réforme représente un coût pour les collecteurs, estimé entre 310 et 420 M€ pour les seules entreprises selon la mission, et qui devrait constituer essentiellement une charge interne

1.1.1. Avec l'appui du cabinet Mazars, les principaux postes de charges anticipés par les entreprises liés la réforme ont été identifiés, dont l'essentiel sera internalisé

Sur la base de l'étude réalisée par le cabinet d'audit Mazars, de ses auditions des organisations professionnelles et de ses entretiens (éditeurs de logiciels, DRH, etc.), la mission a recensé les postes de coûts de la réforme pour les collecteurs de la réforme, et en particulier pour les employeurs.

Trois principaux postes de coûts se distinguent, tant dans la phase de transition pour mettre en place la retenue à la source, estimée à trois mois, que dans la phase pérenne :

- ◆ les **charges liées aux systèmes d'information (SI)** recouvrent :
 - l'évolution du SI pour adapter les fonctionnalités standards du logiciel pour répondre aux besoins du PAS (nouveau format du bulletin de paie, intégration des taux, etc.) ;
 - le « paramétrage utilisateur » puisque si un premier niveau de définition des « paramètres » est réalisé par l'éditeur (livraison d'un plan type de paramétrage), un autre paramétrage est généralement réalisé par l'entreprise⁵ ;
 - les développements spécifiques, réalisés par l'éditeur pour répondre à une demande spécifique (non réglementaire) de l'entreprise⁶ ;
 - la « formation outil », c'est-à-dire la formation des utilisateurs aux nouvelles fonctionnalités du SI et à leur manipulation ;
- ◆ les **charges liées aux processus** comprennent :
 - la gestion de l'année de transition, avec la distinction des revenus exceptionnels/non exceptionnels et les demandes éventuelles de rescrit ;
 - les activités additionnelles modifiant le processus paie, qui se mesurent au temps consacré par les gestionnaires de paie en interne (ou les prestataires de service lorsque la paie est externalisée) à la réalisation d'actes métiers et activités de contrôles nouveaux ou complémentaires induits par la mise en œuvre du PAS⁷ ;

⁵ L'entreprise peut par exemple souhaiter la prise en compte d'informations qui lui sont propres (coordonnées bancaires, codes établissements, création d'un compte comptable particulier pour le suivi du PAS, etc.) ou pour modifier des requêtes ou états (ajout d'une colonne sur un état/paramétrage d'une alerte spécifique, etc.)

⁶ Les développements spécifiques demandés par un employeur peuvent par exemple être :

- des fonctionnalités de contrôles et de régularisations complémentaires et spécifiques à l'entreprise,
- des outils de pilotage additionnels à l'offre standard (requêtes, états de restitution),
- une adaptation du format du bulletin de paie (mention spécifique sur le bulletin).

⁷ Les activités liées au PAS peuvent modifier plusieurs étapes du processus paie :

- intégration et contrôle des taux ;
- détermination de la base imposable et du montant de l'IR ;
- identification des anomalies ;
- régularisations (en phase transition comme en phase pérenne).

Annexe V

- la « formation métier », c'est-à-dire les formations sur le fonctionnement du PAS dispensées aux gestionnaires de paie, qui pourraient avoir à répondre aux questions des salariés ;
- ◆ les **charges liées à la communication** impliquent essentiellement :
 - l'information aux salariés, soit pour l'employeur la conception et la mise en place d'actions de communication et d'outils d'information sur le PAS (réunions, kits d'information, annexe et annotations personnalisées intégrées aux bulletins de paie etc.) à destination de l'ensemble des salariés ou des instances représentatives du personnel ;
 - les réponses aux questions des salariés, ce qui mobilise les gestionnaires de paie et des ressources humaines pour répondre aux demandes individuelles d'explication. Des explications pourraient ainsi être directement demandées sur les éléments du bulletin de paie touchés par le PAS (assiette imposable, taux d'imposition, montant de l'IR prélevé) ou pour la gestion de situations personnelles (notamment lors des changements de taux).

Le tableau 1 suivant détaille les évaluations qui ressortent des travaux du cabinet Mazars concernant les anticipations de ces différents postes de charges pour les entreprises, en fonction de leur catégorie - très petites entreprises (TPE), petites et moyennes entreprises (PME), entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises (GE).

Il convient de souligner que les travaux menés par la mission sur le périmètre des **employeurs publics révèlent des anticipations similaires à celles du secteur privé**, *modulo* l'évolution des SI et la facturation prévue par les éditeurs de logiciels (dans la mesure où, pour les employeurs publics, le PAS n'implique pas seulement une simple évolution de la DSN, mais l'intégration d'une nouvelle déclaration à part entière).

À ces charges « quantifiables » s'ajoutent des **difficultés anticipées mais plus difficiles à objectiver**, telles que :

- ◆ **la modification des relations de travail** au sein des entreprises, mais cette crainte n'est pas étayée et très difficilement quantifiable ;
- ◆ **les sanctions liées au PAS** sont perçues négativement par les entreprises mais elles n'anticipent, en pratique, aucun risque juridique majeur et aucune évolution de leurs dispositifs de maîtrise des risques.

En ce qui concerne les gains potentiels liés à la gestion de trésorerie pour les entreprises, les travaux du cabinet Mazars mettent en évidence que **malgré la souplesse offerte aux entreprises dans la gestion de leur trésorerie⁸, les entreprises n'envisagent pas d'en bénéficier** notamment parce que les montants associés apparaissent trop faibles, pour les plus petites entreprises, au regard du risque identifié de ne pas pouvoir honorer le paiement du PAS.

⁸ Le décalage entre le PAS réalisé par les entreprises sur les salaires et le versement à l'administration fiscale (environ 15 jours pour les entreprises dont les versements sont réalisés mensuellement, entre 15 jours et 2,5 mois pour les TPE qui peuvent opter pour le versement trimestriel) constitue une souplesse dans la gestion de la trésorerie qui améliore le besoin en fonds de roulement et un gain financier théorique dès lors que les montants associés font l'objet d'un placement ou évitent à l'entreprise d'avoir recours à un prêt si elle éprouve des difficultés de trésorerie.

Tableau 1 : Évaluation des postes de charges pour les entreprises par le cabinet Mazars

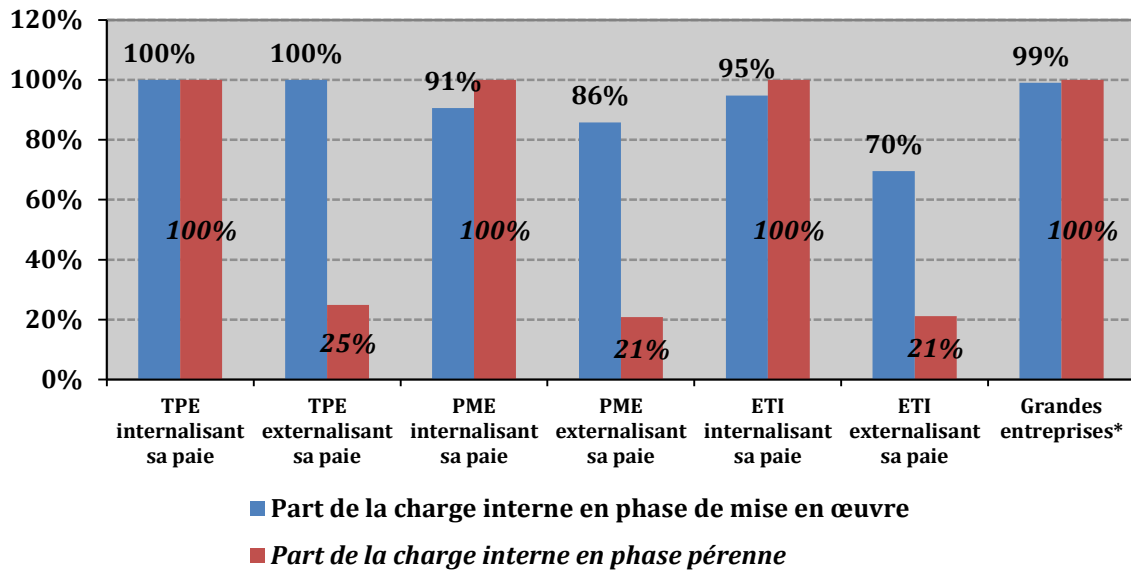
Postes de charges	Évaluation
Charges liées aux SI	
Évolution des SI	Le coût d'évolution des SI est réputé intégré dans les contrats de maintenance des logiciels de la DSN phase 3
Paramétrage utilisateur	Les besoins en matière de paramétrage dépendent du niveau d'externalisation de la paie et de la complexité des règles de gestion, notamment liées aux IJ et aux régularisations
Développements spécifiques	Les développements spécifiques sont concentrés sur les grandes entreprises
Formation outil	Les éditeurs n'envisagent pas de refacturer, dans un premier temps, aux entreprises/tiers-déclarants les formations « outils » délivrées ou les kits mis à disposition
Charges liées aux processus	
Gestion de l'année de transition	Aucune entreprise n'ayant pu estimer le temps nécessaire à la distinction des revenus exceptionnels/non exceptionnels et à la rédaction des rescrits, Mazars a retenu des demandes de rescrit concentrées sur les grandes entreprises comme c'est majoritairement le cas aujourd'hui
Activités additionnelles modifiant le processus de paie	Le temps additionnel lié au contrôle est estimé en moyenne à 1 minute par salarié imposable. S'agissant des entreprises qui externalisent leur paie, les prestataires considèrent que les coûts pour la charge supplémentaire induite au démarrage du PAS et liée aux activités additionnelles seront mineurs et prévoient donc de les absorber dans un premier temps
Formation métier	Le niveau des charges de formation métiers relève du choix de l'entreprise et par conséquent de leur taille, les grandes entreprises en ayant plus systématiquement
Charges liées à la communication	
Information aux salariés	Le niveau des charges d'information aux salariés et notamment le nombre et la nature des réunions d'information organisées pour l'occasion, relève du choix de l'entreprise. Mazars distingue, en outre, les TPE, PME et ETI qui utiliseront en priorité les supports « gratuits » mis à disposition par l'administration, les éditeurs ou les tiers déclarants et les GE
Réponses aux questions des salariés	L'hétérogénéité des réponses des entreprises conduit à retenir une proportion de salariés susceptibles de poser des questions unique de 50 % pour un temps de réponse évalué à 30 minutes

Source : Mission d'après étude SGMAP-Mazars (annexe II).

L'approche par cas « type » retenue permet de distinguer, par catégories d'entreprises, les charges externes des charges internes induites par la mise en œuvre du PAS. Il ressort des analyses de Mazars que **l'essentiel des coûts supportés par les entreprises seront internalisés**. Ainsi, les différents cas-types (graphique 1) confirment que, quelle que soit leur dimension :

- ◆ inévitablement, les entreprises qui n'externalisent pas la gestion de leur paie devront assumer l'ensemble de la charge liée à la réforme, lors de sa mise en place comme en phase pérenne ;
- ◆ l'externalisation de la paie permet de faire substantiellement baisser les coûts restant en phase pérenne (assumés par le prestataire). Il n'en reste pas moins qu'en phase de mise en place, la grande majorité des coûts anticipés sont liés à une charge interne pour les entreprises.

Graphique 1 : Part des charges internes dans les différents cas-types analysés par Mazars



Source : Mission d'après étude Mazars sur les charges pour les entreprises (juillet 2017). * Cas-type des grandes entreprises qui ne distingue pas selon la gestion interne ou externe de la paie.

1.1.2. Sur la base d'estimations déclaratives et d'hypothèses de la mission, la charge anticipée du déploiement du PAS pourrait être comprise entre 310 et 420 M€ pour les entreprises

1.1.2.1. Toute extrapolation et tout chiffrage global ex ante comportent inévitablement des risques méthodologiques importants

La mission insiste sur les **précautions méthodologiques qui entourent tout exercice de chiffrage et sur l'incertitude qui y est inévitablement attachée.**

Parmi les limites méthodologiques de l'évaluation à laquelle la mission s'est essayée ci-dessous, il convient notamment de rappeler que cet exercice se fonde sur :

- ◆ des **estimations déclaratives**, sur la base d'un échantillon non représentatif d'acteurs, avant le déploiement effectif de la réforme, dans une période marquée par son incertitude, tant :
 - concernant le PAS lui-même (plusieurs règles de gestion n'étant pas stabilisées et le dispositif global d'accompagnement prévu par l'administration n'ayant pas été rendu public),
 - que son contexte (en lien avec la généralisation en cours de la DSN phase 3 dans de nombreuses entreprises) ;
- ◆ une **extrapolation**, sur la base :
 - d'hypothèses propres à la mission,
 - de coûts standards et moyennés par catégorie d'acteurs,
 - d'un périmètre visant à délimiter les acteurs concernés.

À titre de comparaison, l'exercice de chiffrage auquel s'est essayé le cabinet d'avocats TAJ en juin 2017 sur l'« impact, pour les entreprises, du PAS » révèle l'importance des choix méthodologiques sous-jacents (cf. encadré 1). L'ensemble des hypothèses retenues par la mission sont précisées dans la partie 1.1.2.2 ci-dessous, avant la présentation des résultats dans la partie 1.1.2.3.

Encadré 1 : Méthodologie retenue par l'étude du cabinet TAJ (juin 2017)

Le cabinet TAJ estime que le coût global de la réforme pour les entreprises s'élèvera à 1,2 Md€ la première année puis à 100 M€/an, et que 75 % du coût sera porté par les TPE. Dans le détail, le montant initial de 1,2 Md€ recouvre 770 M€ lié au coût de gestion de la paie (avec l'hypothèse d'une stabilité des tarifs des prestataires de paie mais d'une facturation de services de conseil), 90 M€ de communication interne, 235 M€ de rescrits et 105 M€ pour gérer les salariés en mobilité.

Ce chiffrage s'appuie sur :

- les déclarations d'un échantillon de 482 entreprises dont la représentativité n'est pas vérifiée (la typologie des répondants n'est pas neutre, les TPE n'en représentant que 19 %), entreprises invitées à anticiper, en répondant à un questionnaire, les coûts de déploiement de la réforme en vue d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, donc avant l'annonce du report et la précision des conditions de déploiement (le sondage a été réalisé entre le 27 avril et le 30 mai 2017) ;
- des hypothèses fortes sur les inducteurs de coûts, notamment :
 - la facturation de services de conseil aux entreprises en matière de gestion de la paie de la part des éditeurs de logiciels et experts-comptables, avec 5 heures de conseil anticipées pour les TPE (sans tenir compte du dispositif d'assistance qui existe déjà en matière de DSN et qui sera mis en place par le GIP-MDS* et la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour le PAS) ;
 - le nombre de rescrits sollicités par les entreprises, qui s'élèveraient selon les estimations du cabinet à 95 000 sur le seul sujet de l'année de transition (alors que la moyenne annuelle constatée de l'ensemble des procédures de rescrits existantes est de 18 000 à ce jour), et dont la rédaction seraient systématiquement externalisée à un cabinet d'avocat spécialisé avec un coût estimé à 2 500 €/rescrit pour les TPE-PME et 3 500 €/rescrit pour les ETI-GE ;
- une extrapolation à 1,6 million de « TPE pertinentes », dont le nombre a été déterminé « en excluant les entreprises unipersonnelles qui ne sont pas directement concernées par la mesure ».

*Source : Mission d'après étude produite par le cabinet d'avocats fiscalistes TAJ, à la demande de la délégation aux entreprises du Sénat, sur l'impact, pour les entreprises, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (rendue publique le 28 juin 2017). * Groupement d'intérêt public pour la modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS), chargé de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la DSN et de PASRAU.*

1.1.2.2. La mission a retenu un certain nombre d'hypothèses en fonction de la dimension de l'entreprise et de la gestion de sa paie

Le cabinet Mazars a procédé à une évaluation des charges liées à la mise en œuvre du PAS pour les entreprises en distinguant des cas d'usage (chaque cas compilant le résultat des entretiens conduits avec 2 à 6 entreprises de son panel⁹).

Le cabinet Mazars n'a procédé à aucune extrapolation de ces chiffres et n'est pas engagé par les hypothèses ci-après, même si la mission s'appuie sur des données issues de cette étude.

La mission a en effet retenu les facteurs déterminants des charges de la réforme identifiés par le cabinet Mazars, à savoir :

- ◆ une approche par catégorie d'entreprise (TPE, PME, ETI et GE) ;
- ◆ leurs modalités de gestion de la paie, en interne ou externalisée ;
- ◆ les trois types de charges principales que sont celles liées aux systèmes d'information, à l'évolution des processus et à la communication ;
- ◆ une valorisation des charges internes dans les entreprises, sur la méthode des coûts standards¹⁰.

⁹ Mazars a conduit des entretiens bilatéraux avec 28 entreprises (11 TPE, 10 PME, 4 ETI et 3 GE), 9 éditeurs de logiciels de paie et 8 tiers-déclarants (experts-comptables), animé un atelier de travail avec des gestionnaires de paie, interrogé un panel d'une douzaine de salariés et échangé avec l'association nationale des DRH (ANDRH).

Annexe V

Pour estimer le coût de la réforme pour les employeurs du secteur privé, **la mission s'est également appuyée sur certaines des hypothèses issues de ses travaux et les a complétées sur la base des entretiens conduits par ailleurs.** Ces hypothèses ainsi que le chiffrage qui en résulte relève de sa propre responsabilité et n'ont pas été réalisées par le cabinet Mazars.

Ainsi, en matière de charges liées aux systèmes d'information, il est considéré que :

- ◆ **l'évolution des fonctionnalités dans les logiciels de paie sont mineures par rapport à la DSN.** De ce fait, le coût d'évolution des SI est réputé intégré dans les contrats de maintenance des logiciels de la DSN phase 3 ;
- ◆ **les évolutions du processus de paie diffèrent selon le niveau d'automatisation prévu par les logiciels, la taille de l'entreprise, la difficulté des règles de gestion et le niveau d'externalisation de la paie.** Le paramétrage est réalisé par les entreprises¹¹ ou le tiers qui gèrent leur paie. Dans ce dernier cas, la mission prend comme hypothèse que ce paramétrage n'est pas directement refacturé, comme cela avait été le cas lors du passage à la DSN ;
- ◆ **les développements spécifiques réalisés par l'éditeur pour tenir compte des caractéristiques propres de l'entreprise concerneront essentiellement les entreprises de grande taille.** Ainsi, selon la mission, il n'y aura pas de développement spécifique pour les TPE et PME ou de façon marginale et dans tous les cas non refacturée¹² ;
- ◆ la position des éditeurs de logiciel est de mettre en place des formations outils en ligne gratuite (tutoriels vidéo, kits de formation,...) et des formations payantes en option. Dans tous les cas, **les formations à l'outil s'intégreront aux formations traditionnellement proposées lors de montée de version du logiciel de paie.** Le temps passé par les personnes formées dans les entreprises internalisant leur paie est valorisé par la mission¹³.

En matière de processus, la mission retient :

- ◆ **qu'il n'y aura pas de rescrit portant sur l'année de transition de la part des TPE, PME et ETI.** Les grandes entreprises recourront aux rescrits¹⁴ et les traiteront en interne, que la paie soit externalisée ou non. La valorisation distingue un temps pour le recensement des rubriques de paie concernées et un temps pour la rédaction du rescrit ;
- ◆ **qu'en matière de contrôles de la paie dans les entreprises qui externalisent, le surplus de travail ne devrait pas faire l'objet, à court terme, d'une refacturation** (avant le renouvellement du contrat de maintenance à tout le moins). Dans celles qui gèrent leur paie en interne, le temps supplémentaire de contrôle d'un bulletin, le temps

¹⁰ Le modèle des coûts standards (« *standard cost model* » - SCM) est une méthode d'analyse des coûts généralement utilisée pour évaluer les coûts administratifs relatifs à l'application d'une réglementation (« *administrative burdens* ») par les entreprises.

¹¹ Le temps supplémentaire généré sur ces processus de paie dans les entreprises qui gèrent elles-mêmes leur paie est chiffré à 1 h pour les TPE, une demi-journée (3,5 h) pour les PME, 7 h pour les ETI et 2 jours (soit 14 h) pour les GE. Par ailleurs, dans ce cas comme d'autres, la valorisation du temps passé retient :

- un gérant, rémunéré 43,75 €/heure, pour les TPE ;
- un gestionnaire de paie rémunéré 30,90 €/heure pour les PME ;
- un gestionnaire de paie, rémunéré 30,90 €/heure, pour 400 bulletins dans les ETI et les GE (soit 1,7 gestionnaire de paie en moyenne dans les ETI et 38,7 gestionnaires dans les GE).

¹² Les ETI seraient concernées à hauteur de 5 jours.hommes pour des développements informatiques spécifiques, et les grandes entreprises auraient besoin de développements spécifiques estimés à 10 jours.hommes.

¹³ Le temps de formation retenu est de 1 h pour l'ensemble des gestionnaires de TPE et PME, et une demi-journée (3,5 h) pour toutes les ETI et grandes entreprises.

¹⁴ La mission retient 5 rescrits par grande entreprise.

Annexe V

de traitement d'un taux erroné et les taux d'erreur retiennent les informations transmises par les gestionnaires de paie ;

- ◆ que les TPE ne devraient pas acheter de **formation métier** mais le gérant se formera vraisemblablement lui-même à partir de la documentation gratuite en ligne. Il est retenu que les PME, les ETI et les grandes entreprises n'achèteront qu'une seule fois la formation et non plusieurs « sessions »¹⁵.

Une charge importante anticipée par les entreprises est liée à la communication vers les salariés, pour les informer en amont du déploiement et surtout pour répondre à leurs questions. Pour le fonctionnement courant, elles comptent absorber les questions dans les services RH-paie existants :

- ◆ la conception et la mise en place d'**actions de communication et d'outils d'information** sur le PAS à destination de l'ensemble des salariés (réunions, kits d'information, annexe et annotations personnalisées intégrées aux bulletins de paie etc.) ou des instances représentatives du personnel (IRP) devraient être marginales et s'appuyer largement sur les supports mis à disposition par l'administration dans les TPE et PME. En revanche, on suppose que les ETI et les grandes entreprises feront un effort important avec respectivement 2 500 € et 34 500 € de frais par entreprise ;
- ◆ certaines entreprises prévoient une **réunion d'information** dont on suppose qu'elle pourra prendre plusieurs formes notamment dans les plus petites entités (pas de réunion spécifique mais un point lors d'une réunion d'équipe). En revanche, il n'y aura pas de réunions avec l'ensemble des salariés dans les ETI et les grandes entreprises mais des réunions avec les IRP. Le tableau 2 ci-dessous présente les hypothèses retenues par la mission concernant ce temps d'information ;
- ◆ les gestionnaires de paie et RH seront mobilisés pour **répondre aux demandes individuelles d'explication sur les éléments du bulletin de paie** touchés par le PAS ou pour la gestion de situations personnelles des salariés à hauteur de 30 minutes par salarié pendant les trois premiers mois de la réforme. On considère qu'un salarié imposable¹⁶ sur deux posera des questions.

Tableau 2 : Hypothèses retenues par la mission concernant le temps dédié d'information des salariés dans les entreprises

Catégories d'entreprises	Temps d'information prévu dans chaque entreprise	Proportion d'entreprises susceptibles d'organiser un temps d'information	
		Hypothèse basse	Hypothèse haute
TPE	Réunion d'une demi-heure	10 % des entreprises	30 % des entreprises
PME	Réunion d'une heure	20 % des entreprises	40 % des entreprises
ETI	10 réunions d'une demi-journée avec les instances représentatives du personnel (IRP), impliquant 3 collaborateurs RH, soit 15 jours.hommes (j.h), ainsi que 2 jours supplémentaires de préparation, soit au total 17 j.h	80 % des entreprises	100 % des entreprises
GE	30 réunions d'une demi-journée avec les IRP, impliquant 7 collaborateurs RH, soit 105 j.h, et 9 jours de préparations, soit au total 114 j.h	90 % des entreprises	100 % des entreprises

Source : Mission.

¹⁵ Le temps de formation retenu est de 2 h pour l'ensemble des TPE, une demi-journée pour toutes les PME, une journée pour toutes les ETI et deux jours pour les grandes entreprises.

¹⁶ Pour rappel, la part de la population française imposable est de 42,78 %.

Annexe V

Les hypothèses retenues pour chaque catégorie d'entreprise sont déterminantes, comme le confirme la liste, dans l'encadré 2 ci-dessous, des charges retenues pour les TPE : si les coûts variables (fonction du nombre de salariés) sont par construction plus réduits, les coûts « fixes » (comme le temps passé par le gérant de la TPE à se former à l'outil logiciel ou à s'informer sur la réforme en vue de répondre aux questions de ses salariés) pèsent proportionnellement davantage.

Encadré 2 : Ensemble des hypothèses retenues concernant la charge de mise en place de la réforme pour les TPE

<p>Concernant les coûts liés aux évolutions des SI pour les TPE, il est retenu que :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ le coût du « paramétrage utilisateur » du logiciel est nul lorsque la gestion de la paie est externalisée (ce qui est le cas dans 87 % des TPE) et sinon, la charge estimée à une heure du temps d'un gérant (rémunéré à 43,75 €/heure) ;▪ il en va de même pour la formation des utilisateurs aux nouveautés logicielles, à savoir un coût nul en cas d'externalisation de la paie, et sinon, la charge est aussi estimée à une heure de paie du temps d'un gérant. <p>Concernant les coûts liés aux processus de traitement de la paie :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ les contrôles supplémentaires dans le traitement de la paie n'engendrent aucun coût en cas d'externalisation, mais pour les TPE qui gèrent leur paie en interne, le temps passé par le gérant est valorisé avec l'hypothèse de 2 minutes en plus de contrôle par bulletin de salaire et 1 heure pour traiter une erreur (sur la base d'un taux d'erreur estimé à 4% des bulletins) ;▪ même si les TPE n'achèteront vraisemblablement pas à proprement parler de formation sur la fiscalité personnelle et le fonctionnement de l'impôt sur le revenu, le besoin d'information du gérant sur le PAS exigerait 2 heures (rémunérées à 43,75 €/heure, ce qui représente une charge de 87,50 € dans chaque TPE, quel que soit le nombre de salariés). <p>Concernant les coûts liés à l'information directe des salariés :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ il est fait l'hypothèse qu'entre 10 et 30 % des TPE prendront un temps dédié d'information avec l'ensemble des salariés, qui trouverait à s'insérer dans d'autres temps d'échanges des équipes, avec une durée estimée à une demi-heure dans chaque TPE décidant de l'organiser ;▪ le temps pour répondre aux demandes personnelles est évalué à 30 minutes par salarié, avec l'hypothèse qu'un salarié imposable sur deux posera des questions en phase transitoire.
--

Source : Mission.

Par ailleurs, parmi les différents périmètres envisageables pour extrapoler les coûts moyens par entreprise, la mission a choisi de s'appuyer sur :

- ◆ les **données de l'Insee pour le nombre d'entreprises concernées** par le déploiement de la réforme (cf. encadré 3), en ne conservant parmi les TPE que les entreprises comptant au moins un salarié (soit 1,0 million de TPE sur 3,9) ;
- ◆ les **résultats obtenus par la Cour des comptes** qui a fait réaliser un sondage récent relatif aux **modes de collecte des prélèvements** versés par les entreprises (cf. encadré 4) pour estimer la part d'entreprises gérant en interne ou externalisant le traitement du PAS.

Encadré 3 : Périmètre retenu par la mission pour le nombre d'entreprises

Plusieurs périmètres existent pour dénombrer les entités économiques en France selon l'Insee :

- **l'unité légale** est une entité juridique de droit public ou privé. Cette entité juridique peut être une personne morale, dont l'existence est reconnue par la loi indépendamment des personnes ou institutions qui la possèdent ou qui en sont membres ou une personne physique, qui, en tant qu'indépendant, peut exercer une activité économique. Elle est obligatoirement déclarée aux administrations compétentes (greffes des tribunaux, Sécurité sociale...). L'existence d'une telle unité dépend du choix des propriétaires ou créateurs (pour des raisons organisationnelles, juridiques ou fiscales). L'unité légale est l'unité principale enregistrée dans SIRENE ;
- **l'entreprise**, considérée comme unité statistique, est la plus petite combinaison d'unités légales (1,4 M d'unités légales d'entreprises selon l'Insee) qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes.

Pour procéder au chiffrage de la réforme, **la mission a retenu le périmètre des entreprises et non des unités légales dans la mesure où les fonctions paie, les SI et les campagnes de communication sont généralement mutualisées au niveau de l'entreprise**. La mission n'a, en outre, conservé, pour les très petites entreprises, que celles ayant employé au moins un salarié au cours de l'année, les autres n'ayant pas de PAS à prélever. Au total, sur la base des données de l'Insee, la mission retient :

- 3 901 355 TPE dont 1 007 354 avec au moins un salarié au cours de l'année ;
- 138 047 PME ;
- 5 322 ETI ;
- 277 GE.

Le total des entreprises comptabilisées par la mission est donc de plus de **1,15 million**.

Source : Mission sur la base de données Insee « Caractéristiques des entreprises par catégorie pour 2014 » (juin 2017).

Encadré 4 : Part d'entreprises gérant leur paie en interne ou l'externalisant

Sur la base du sondage réalisé par la Cour des comptes avec le concours d'OpinionWay et avec le soutien méthodologique de l'Insee, en juillet et septembre 2015, la mission a retenu les proportions d'externalisation des déclarations sociales suivantes selon les catégories d'entreprises :

- 87 % des TPE de 1 à 9 salariés ;
- 45 % des PME ;
- 17 % des ETI et grandes entreprises.

Concernant les PME, il ressort des principaux résultats du sondage de la Cour que la part des PME de 10 à 49 salariés externalisant leur paie est de 62 % contre 27 % pour les PME de 50 à 249 salariés. En l'absence de données agrégées, la mission choisit de retenir une part d'externalisation pour l'ensemble des PME de 45% : ce chiffre est vraisemblablement inférieur à la part effective de PME externalisant leur paie, dans la mesure où les PME de 10 à 49 salariés sont plus nombreuses que celles de 50 à 249 salariés (le sondage de la Cour a porté sur un échantillon « *représentatif de toutes les catégories d'entreprises* »). Or le coût de la réforme étant inférieur pour une entreprise externalisant sa paie, donc cette hypothèse apparaît présenter un bon niveau de précaution dans le cadre de la présente mission.

La mission fait l'hypothèse que la propension des entreprises à recourir à une paie externalisée ne sera pas modifiée par la réforme du PAS, de sorte que les parts respectives entre « internalisation » et « externalisation » ne sont pas modifiées dans la phase pérenne par rapport à la phase de mise en place de la réforme.

Source : Mission d'après le rapport public thématique de la Cour des comptes « Simplifier la collecte des prélèvements par les entreprises », juillet 2016.

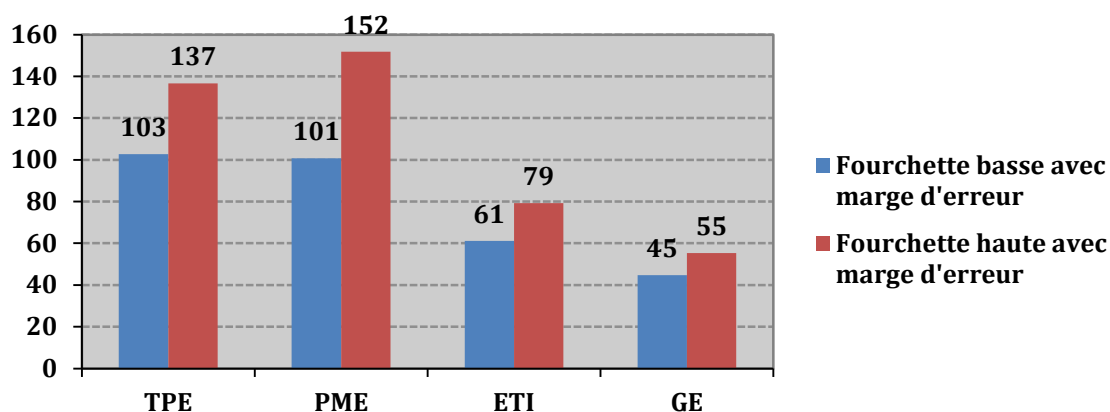
Enfin, la mission a fait des choix clairs concernant les effets de la réforme sur l'impôt des sociétés, à savoir qu'elle ne les intègre pas dans son chiffrage : le chiffre d'affaires supplémentaire éventuellement facturé par des prestataires des collecteurs (éditeurs de logiciels, prestataires de formation, bureaux d'études, cabinets d'avocats, etc.) sera neutralisé par la hausse des charges du côté des collecteurs. Cette hypothèse est d'autant plus vraisemblable que l'essentiel de la charge anticipée par les entreprises sera internalisée.

1.1.2.3. Selon les estimations de la mission, le coût anticipé pour la mise en place de la réforme par les entreprises serait compris entre 310 et 420 M€

Sur la base des éléments collectés au cours de ses travaux et de ses propres hypothèses présentés ci-dessus, la mission estime que **la charge anticipée par les entreprises au début de l'été 2017 pour la réforme du PAS serait comprise**, en incluant une marge d'erreur de 10 % (afin de prendre en compte l'incertitude inévitablement attachée aux hypothèses retenues) :

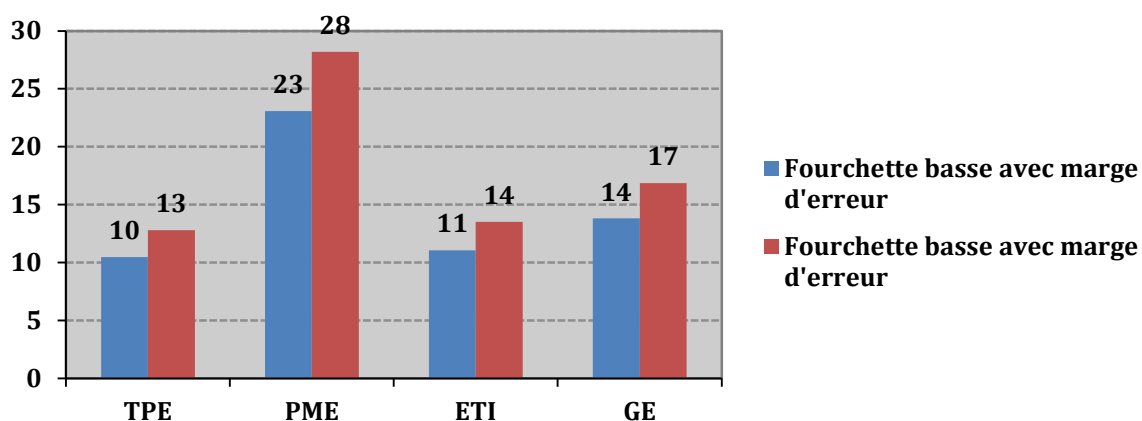
- ◆ **entre 310 et 420 M€ pour la phase de mise en place de la réforme** (concentrée sur une durée de 3 mois - cf. graphique 2) ;
- ◆ **entre 60 et 70 M€/an en fonctionnement courant** (cf. graphique 3).

Graphique 2 : Estimation du coût global de la réforme anticipé par catégorie d'entreprises (montants en M€ - phase de mise en place)



Source : Mission (données Insee 2014 sur le nombre d'entreprises ; rapport public de juillet 2016 « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » de la Cour des comptes pour la part d'externalisation de la paie ; chiffrage par la mission). Note méthodologique : les estimations sont fondées sur un coût moyen anticipé par entreprise, en fonction de sa catégorie et de son mode de gestion de paie (internalisé ou externalisé) ; les fourchettes basse et haute dépendent d'hypothèses retenues sur la proportion des entreprises organisant un temps dédié à l'information des salariés dans les entreprises, avec une marge d'erreur de 10 %.

Graphique 3 : Estimation du coût global de la réforme anticipé par catégorie d'entreprises (montants annuels en M€ - phase pérenne)

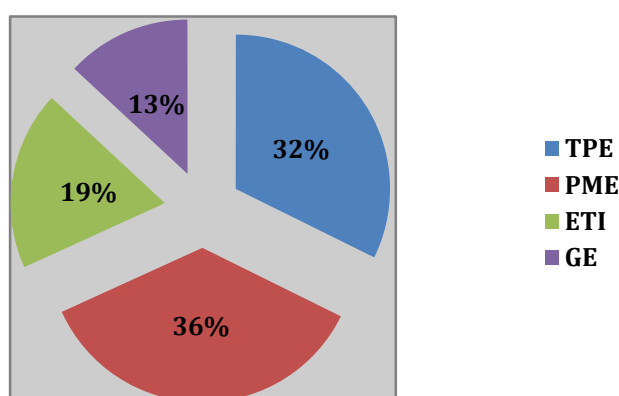


Source : Mission (données Insee 2014 sur le nombre d'entreprises ; rapport public de juillet 2016 « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » de la Cour des comptes pour la part d'externalisation de la paie ; chiffrage par la mission). *Note méthodologique* : les estimations sont fondées sur un coût moyen anticipé par entreprise, en fonction de sa catégorie et de son mode de gestion de paie (internalisé ou externalisé) ; les fourchettes basse et haute sont fixées avec une marge d'erreur de 10 %.

En ce qui concerne la répartition de cette charge parmi les différentes catégories d'entreprises (cf. graphique 4 pendant la phase de mise en place du PAS et graphique 5 en rythme de croisière), il convient de noter que :

- ◆ ce sont les PME qui supportent entre 36 et 40 % de la charge totale ;
- ◆ les grandes entreprises ne supportent que 13 % de la charge totale lors du déploiement, mais leur part dans la charge pérenne s'élève à 24 %, alors qu'inversement les TPE supportent un tiers de la charge globale de mise en place, puis voient les coûts baisser fortement en rythme de croisière ;
- ◆ la part des ETI reste stable à 19 %.

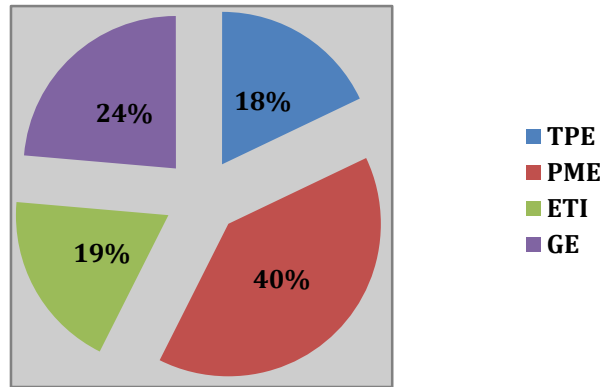
Graphique 4 : Part de chaque catégorie d'entreprises dans la charge globale (pendant la phase de mise en place)



Source : Mission (données Insee 2014 sur le nombre d'entreprises ; rapport public de juillet 2016 « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » de la Cour des comptes pour la part d'externalisation de la paie ; chiffrage par la mission). *Note méthodologique* : les estimations sont fondées sur un coût moyen anticipé par entreprise, en fonction de sa catégorie et de son mode de gestion de paie (internalisé ou externalisé) ; la présente répartition est celle dans le cas de la fourchette haute des hypothèses retenues sur la proportion des entreprises organisant un temps dédié à l'information des salariés dans les entreprises, avec une marge d'erreur de 10 %.

Annexe V

Graphique 5 : Part de chaque catégorie d'entreprises dans la charge globale (pendant la phase pérenne)

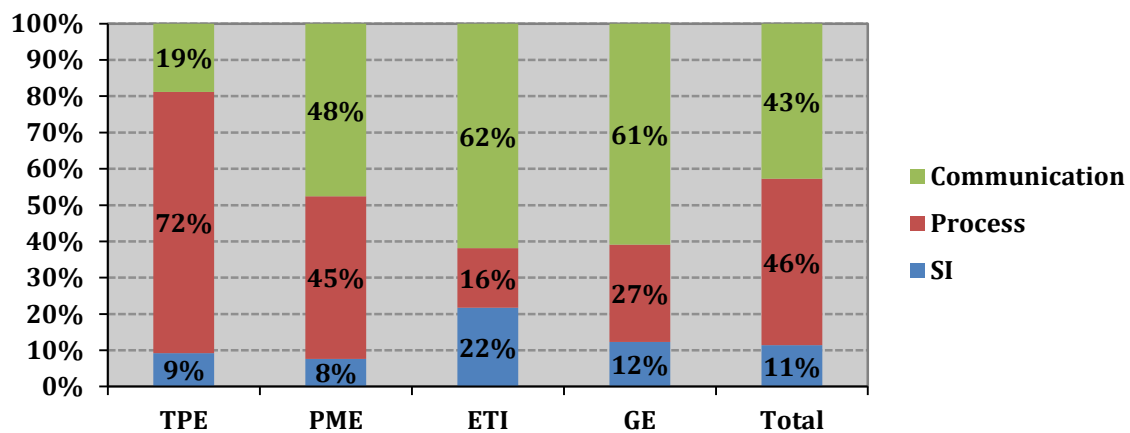


Source : Mission (données Insee 2014 sur le nombre d'entreprises ; rapport public de juillet 2016 « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » de la Cour des comptes pour la part d'externalisation de la paie ; chiffrage par la mission). *Note méthodologique* : les estimations sont fondées sur un coût moyen anticipé par entreprise, en fonction de sa catégorie et de son mode de gestion de paie (internalisé ou externalisé) ; la présente répartition est celle dans le cas de la fourchette haute des hypothèses retenues sur la proportion des entreprises organisant un temps dédié à l'information des salariés dans les entreprises, avec une marge d'erreur de 10 %.

Enfin, la proportion des catégories de charges selon le type d'entreprises (graphique 6) découle des hypothèses et estimations initiales :

- ◆ dans les TPE, la charge liée aux processus apparaît comme particulièrement pesante car tous les gérants de TPE, dans cette estimation, passeraient deux heures à se former sur le PAS et le fonctionnement de l'IR (indépendamment de leur mode de gestion de paie) ;
- ◆ dans les ETI et les grandes entreprises, la charge d'information aux salariés est prépondérante car elles anticipent de produire des supports de communication dédiés et du fait des charges variables fonction du nombre de salarié.

Graphique 6 : Part des différents postes de charges selon les catégories d'entreprises (pendant la phase de mise en place)



Source : Mission (données Insee 2014 sur le nombre d'entreprises ; rapport public de juillet 2016 « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises » de la Cour des comptes pour la part d'externalisation de la paie ; chiffrage par la mission). *Note méthodologique* : les estimations sont fondées sur un coût moyen anticipé par entreprise, en fonction de sa catégorie et de son mode de gestion de paie (internalisé ou externalisé) ; la présente répartition est celle dans le cas de la fourchette haute des hypothèses retenues sur la proportion des entreprises organisant un temps dédié à l'information des salariés dans les entreprises, avec une marge d'erreur de 10 %.

1.1.2.4. À titre de comparaison, des gains nets pouvant atteindre plusieurs milliards d'euros par an sont attendus du déploiement de la DSN, dont les bénéfices devraient intervenir dans les années à venir

Ce coût peut être comparé à celui du déploiement de la DSN : une étude réalisée par le cabinet Ernst & Young (E&Y) à la demande du SGMAP en juillet 2015 anticipait que ce projet pourrait générer, pour l'ensemble des déclarants, des **gains nets récurrents de l'ordre de 5,1 Mds€/an**, après un coût de mise en œuvre de 1,4 Md€.

À la date de la mission, aucune évaluation *ex post* n'a encore été réalisée, mais le jugement porté par les entreprises sur la DSN est nettement positif¹⁷.

Encadré 5 : Présentation méthodologique de l'étude E&Y sur l'impact de la DSN

L'étude conduite par le cabinet Ernst & Young (E&Y) au premier semestre de l'année 2015 pour évaluer les impacts de la DSN sur les entreprises s'inscrit dans l'évaluation des gains estimés des mesures issues du « choc de simplification » mis en œuvre sous la précédente législature.

Elle s'inspire de la méthodologie du *standard cost model* (SCM), communément utilisée au niveau européen afin de mesurer la charge administrative liée à une disposition réglementaire et à la quantifier en termes financiers. Adaptée à l'évaluation des impacts d'un programme de simplification, cette méthodologie permet d'identifier les étapes des procédures administratives ou métiers concernées par la simplification puis d'estimer le gain lié à chacune d'entre elles par rapport à la situation initiale ou à des entreprises n'ayant pas encore déployé la DSN. Elle se fonde sur des entretiens avec des entreprises et des experts ainsi que sur des observations réalisées directement sur le terrain.

Les **principaux constats** de cette étude sont les suivants :

- la DSN permet aux entreprises de réaliser des gains annuels en diminuant la charge de travail liée à la gestion déclarative et en réduisant les coûts matériels grâce à la dématérialisation des transmissions ;
- les gains projetés à l'ensemble des entreprises françaises s'élèvent à 5,18 Md€ pour la charge de travail et à 0,06 Md€ pour la dématérialisation ;
- plus de 90 % des gains sont induits par le déploiement de la phase 2 et de la phase 3, impliquant notamment la substitution des DUCS et de la DADS-U par la DSN.

Certaines **précautions doivent toutefois être prises dans l'analyse** des résultats de l'étude dans la mesure où :

- elle se fonde sur un échantillon d'un peu moins de cinquante entreprises qui ne peut pas être considéré comme représentatif ;
- elle repose sur les déclarations des entreprises rencontrées ;
- le projet était en cours de mise en œuvre à la date de sa réalisation ;
- l'évaluation combine gains « attendus » et « réels ».

Source : Mission d'après étude du cabinet E&Y à la demande du SGMAP au premier semestre 2015.

¹⁷ Cf. enquête du GIP-MDS en juin 2017 (reprise dans l'annexe IV).

1.1.3. Il n'apparaît pas possible d'estimer la charge du déploiement pour les collecteurs PASRAU compte tenu de leur hétérogénéité, mais la majorité devrait en être également internalisée¹⁸

La réforme du PAS fait peser sur les collecteurs PASRAU hors fonction publique d'État (FPE) et grands organismes verseurs de revenus de remplacement, une série de charges :

- ◆ des coûts liés à la montée en charge des systèmes d'informations (difficultés techniques) ;
- ◆ des coûts liés aux ressources humaines (charge administrative).

Les principaux enseignements de la mission sont que :

- ◆ **les employeurs publics devraient supporter un coût supérieur aux employeurs privés en matière de charges informatiques** dans la mesure où ces derniers disposent déjà de la DSN, tandis que les collecteurs publics devront se munir de PASRAU ;
 - cette différence permet aux éditeurs de facturer aux employeurs publics des coûts de mise en œuvre du PAS en les intégrant au forfait négocié pour le passage à la DSN, tandis que, pour les employeurs privés, la montée en charge informatique est très largement couverte par les forfaits de maintenance ;
 - le passage à la DSN a permis, d'ores et déjà, aux entreprises de fiabiliser leurs données alors que les employeurs publics devront procéder à une telle démarche d'ici au 1^{er} janvier 2019 ;
- ◆ en revanche, **les postes de charges administratives des employeurs publics concernés sont relativement comparables à ceux des collecteurs privés** même si, compte tenu du statut de la fonction publique, les éventuelles conséquences de la mise en œuvre du PAS sur les négociations salariales n'auront pas de traduction dans la sphère publique.

À ce stade, peu de collectivités, et ce même parmi les plus informées, ont procédé à l'évaluation des charges induites par la mise en œuvre de la réforme. En outre, **l'hétérogénéité des coûts et des structures ainsi que le degré de préparation souvent peu avancé des employeurs publics ne permettent pas à la mission de procéder à un chiffrage solide du coût que représentera la mise en œuvre du PAS pour ces acteurs.**

S'agissant des organismes complémentaires (mutuelles, associations et institutions de prévoyance), la charge que représente la mise en œuvre du PAS est également difficile à établir précisément, du fait notamment de la variété des organismes concernés et de la complexité de leurs systèmes d'information. Si la mission a reçu plusieurs contributions de la part de ces organismes, avec des projections de coût très hétérogènes, elle n'a pas été en capacité d'objectiver précisément les charges qui devraient être anticipées du fait de la réforme. De fait, aucune estimation globale à l'échelle des différents secteurs ne paraît réalisable.

Les principaux collecteurs PASRAU (qui sont leurs propres éditeurs) déclaraient, avant l'annonce du report de la réforme, prévoir des **coûts de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre informatiques de l'ordre de 24 M€ au total (entre 1 et 4 M€ par entité)**, dont en moyenne les deux tiers sont internalisées. Il convient de souligner combien ces charges sont variables et différentes d'un collecteur à l'autre, qui font face à des enjeux volumétriques et qualitatifs (publics bénéficiaires, revenus et prestations versées, etc.) incomparables.

La plupart ont indiqué à la mission ne pas prévoir de coût spécifique de communication et d'information auprès de leurs bénéficiaires, bien qu'ils anticipent une hausse des sollicitations.

¹⁸ Cf. annexe III pour leur analyse détaillée.

1.2. Le déploiement de la réforme par l'administration fiscale représente un investissement d'au moins 140 M€ sur trois ans

Avant le report, le coût de la réforme pour l'État était estimé à **140 M€ sur trois ans** (partie 1.2.1), ce qui avait conduit à ajuster les moyens accordés à la DGFIP pour l'année 2017 (partie 1.2.2).

1.2.1. En appliquant la méthode MAREVA d'évaluation des coûts avant l'annonce du report, la DGFIP anticipait un investissement total de 140 M€

1.2.1.1. La réforme du PAS implique pour l'État des coûts liés au déploiement informatique du projet ainsi qu'à la communication et l'assistance aux personnes concernées¹⁹

Les coûts de déploiement de la réforme par l'administration fiscale sont d'abord liés à **l'investissement** dans le projet, avec plusieurs types de charges :

- ◆ les charges de **pilotage** et de maîtrise d'ouvrage (MOA) ;
- ◆ les coûts relatifs au **projet informatique**, qui recouvrent à la fois :
 - les coûts matériels liés aux infrastructures et matériels ;
 - les coûts de maîtrise d'œuvre (MOE) – ainsi que d'assistance à MOE - en matière de développement, d'urbanisation du système d'information, d'architecture, d'audits du code, de supports des environnements de développement et d'intégration ;
 - le financement du partenariat avec le GIP-MDS ;
 - le coût des campagnes de fiabilisation des NIR²⁰ ;
- ◆ les **coûts liés au déploiement** du projet, avec :
 - le financement du plan de communication ;
 - la charge liée à la formation professionnelle des agents de la DGFIP (frais de déplacement, temps passé par les formateurs et temps des stagiaires) ;
 - les coûts d'assistance :
 - aux contribuables par l'administration fiscale directement (notamment par l'intermédiaire des plateformes et des centres d'appel) ;
 - aux tiers collecteurs par l'intermédiaire du GIP-MDS.

La réforme impliquera des **coûts de fonctionnement courant nouveaux**, à savoir ceux :

- ◆ de **fonctionnement du système d'information**, qui recouvrent :
 - sa maîtrise d'ouvrage ;
 - la maîtrise d'œuvre du maintien en condition opérationnelle, des charges d'exploitation, d'intégration et d'architecture ;
 - les coûts de maintenance matérielle et logicielle ;
 - le financement du partenariat avec le GIP-MDS pour la maintenance évolution-exploitation ;
- ◆ **d'assistance de premier niveau aux tiers collecteurs** (assurée par le GIP-MDS).

¹⁹ Source : étude MAREVA 2 actualisée par la DGFIP en mai 2017. Cf. annexe IV pour l'analyse détaillée de la conduite des différents aspects du projet par l'administration fiscale.

²⁰ Numéro d'inscription au répertoire de l'Insee.

Annexe V

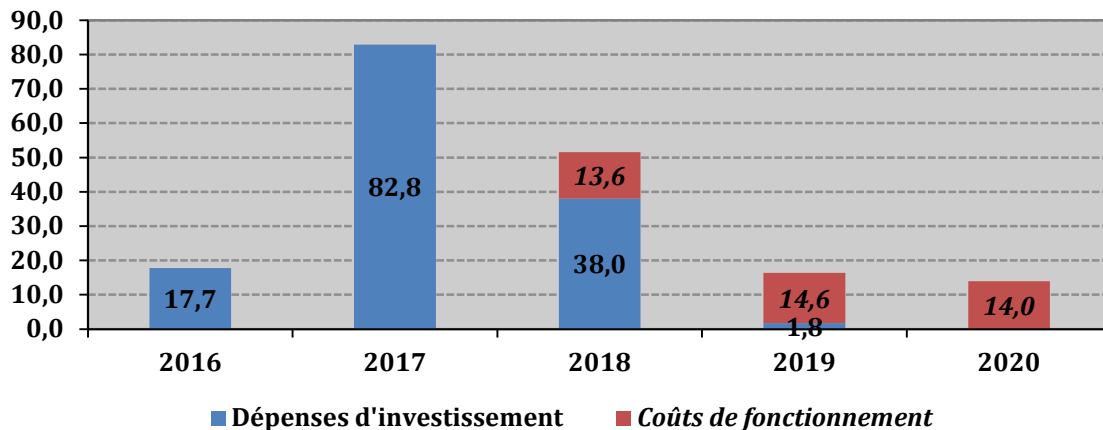
Les coûts « pérennes » de la réforme pour la DGFIP ne comprennent pas les effectifs mobilisés dans la mesure où le PAS est réputé n'avoir ni l'effet de générer des économies de personnel, ni de créer de besoins supplémentaires au-delà de redéploiements²¹.

1.2.1.2. La charge d'investissement dans le projet anticipée par la DGFIP avant l'annonce du report s'élevait à 140 M€ sur trois années, dont 80 M€ sur la seule année de transition (2017)

Selon l'évaluation réalisée par la DGFIP en appliquant la méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA)²², actualisée en mai 2017²³ (cf. graphique 7), **les dépenses d'investissement du projet représentent 140 M€**, dont près des deux tiers (83 M€) sur la seule année de transition (2017 avant l'annonce du report).

Progressivement, les coûts de fonctionnement du système d'information sont amenés à croître (en remplacement des coûts d'investissement dans le SI), de sorte à représenter près de **14 M€/an en année courante**.

Graphique 7 : Coûts du projet PAS pour la DGFIP (prévision mai 2017, avant report)



Source : Mission d'après étude MAREVA 2 actualisée par la DGFIP en mai 2017. Nota bene : le périmètre de l'étude ne comprenait pas le coût des travaux informatiques sur la surveillance-rechange des collecteurs et sur les amendes, ni les effets sur le contrôle fiscal.

²¹ La mise en œuvre du PAS se traduira pas une diminution des charges liées au recouvrement amiable au sein de la DGFIP. À l'inverse, elle génèrera une légère augmentation des charges liées au contrôle et au recouvrement auprès des collecteurs ainsi qu'une assistance spécifique aux contribuables pour l'exercice de leurs options pour le PAS (cf. pages 331 et 332 de l'EP du PLF 2017). Pour mémoire, l'évaluation préalable jointe au PLF 2017 rappelait que « les gains de productivité résultant de la mise en place du prélèvement à la source, en régime de croisière, seront faibles en valeur absolue compte tenu de la dématérialisation intervenue ces dernières années et modestes au regard des effectifs globaux de l'administration fiscale et des réductions de ceux-ci au fil des années (20 500 suppressions d'emplois de 2008 à 2016 par exemple). »

²² Depuis 2014, les projets informatiques dont le coût dépasse 9 M€ font l'objet d'un avis conforme de la DINSIC (cf. article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État et arrêté du 14 novembre 2014 pris pour son application). L'avis de la DINSIC s'appuie notamment sur les résultats de l'étude dite « MAREVA », qui est une méthode d'analyse et de remontée de la valeur conçue spécifiquement pour évaluer les projets informatiques en tenant compte des spécificités du secteur public. Cette méthode consiste à appréhender la valeur d'un projet en prenant en considération l'effet « métier » du projet (comme sa contribution à une politique publique et sa nécessité réglementaire), l'effet du projet sur le système d'information de l'État (comme sa capacité à répondre aux enjeux d'urbanisation, de sécurité et de lutte contre l'obsolescence) et sa rentabilité économique (c'est-à-dire son effet sur les dépenses récurrentes de maintien en conditions opérationnelles et les gains apportés aux métiers).

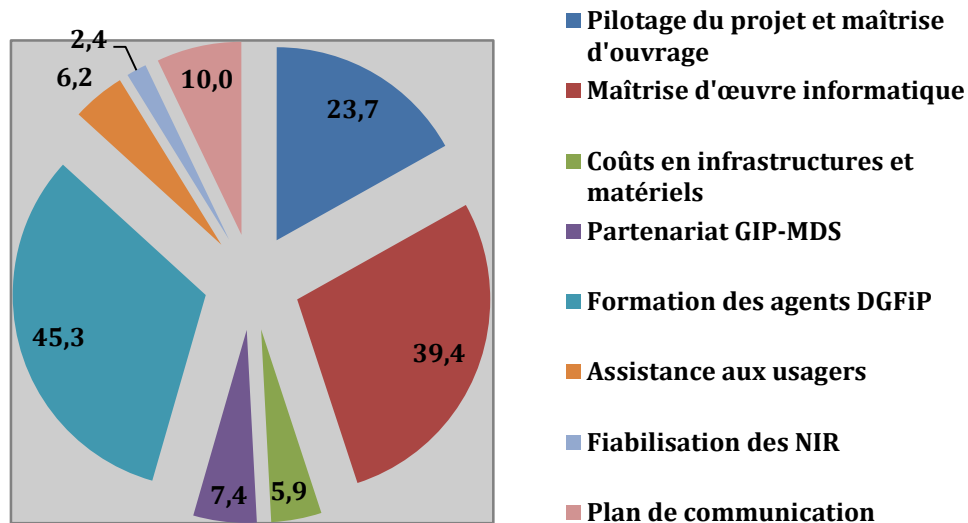
²³ Une étude avait déjà été précédemment conduite par la DGFIP, dont la version en date d'octobre 2016 a d'ailleurs été communiquée à la DINSIC. À cette date, le coût anticipé de la réforme représentait 123 M€ hors plan de communication et assistance aux usagers.

Annexe V

Dans le détail des coûts d'investissement du projet pour l'État (cf. graphique 8), près de 80 % sont liés à trois postes de charge que sont :

- ◆ le **temps de formation des agents de la DGFIP**, avec 45 M€ concentrés lors de l'année de transition et de la première année de mise en place de la réforme (2017 et 2018 avant le report) ;
- ◆ les **charges de maîtrise d'œuvre informatique**, pour près de 40 M€ dont plus de la moitié lors de la seule année précédant l'entrée en vigueur (2017 avant le report) ;
- ◆ les **charges de pilotage et de maîtrise d'ouvrage**, pour près de 23 M€.

Graphique 8 : Dépenses d'investissement dans le projet PAS sur 2016-2019 (en M€)



Source : Mission d'après étude MAREVA 2 actualisée par la DGFIP en mai 2017.

La moitié de cette charge d'investissement est internalisée par l'administration fiscale, c'est-à-dire qu'elle est réalisée directement par les effectifs de la DGFIP (jusqu'à 400 emplois temps plein travaillé²⁴ consacrés au projet PAS lors de l'année de transition compte tenu du temps passé par les agents en formation professionnelle²⁵). Le reste est assuré par le GIP-MDS et des prestataires privés.

²⁴ Plusieurs unités permettent de mesurer les emplois :

- la notion d'« effectifs physiques » recouvre le nombre d'agents rémunérés à une date donnée, quelle que soit leur quotité de travail et leur période d'activité sur l'année ;
- les « équivalents temps plein (ETP) » sont les effectifs physiques pondérés par la quotité de travail (ainsi, un agent à temps partiel, à 60 %, correspond à 0,6 ETP) ;
- les « ETP travaillé (ETPT) » sont les ETP en année pleine, lorsque sont agrégés des agents avec des régimes de travail différents, en tenant compte de la période d'activité dans l'année (ainsi, un agent à temps partiel, à 80 %, présent la moitié de l'année, correspond à 0,4 ETPT).

²⁵ L'étude MAREVA anticipe environ 60 emplois temps plein (ETP) mobilisés en 2016, 400 en 2017 (dont 230 liés au temps de formation professionnelle) et 280 en 2018 (dont 180 liés à la formation professionnelle). Ces effectifs sont valorisés à l'aide d'hypothèses de coûts complets du personnel en fonction de leur catégorie d'emploi.

1.2.2. Les moyens humains et financiers accordés à la DGFIP ont été ajustés dès 2017

1.2.2.1. Le schéma d'emploi pour 2017 de la DGFIP a été allégé de 500 ETP pour tenir compte du surcroît d'activité anticipé pour l'accompagnement des usagers et n'a pas été modifié par l'annonce du report de la réforme

L'internalisation, par l'administration fiscale, de la charge du déploiement de la réforme a conduit le gouvernement à **revoir les évolutions d'effectifs prévus sur son périmètre** (qui est celui du programme 156 relatif à la « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ») :

- ◆ après une baisse de 10 % des effectifs entre 2011 et 2016 (de 117 000 à 105 000 ETPT) du fait d'un schéma d'emploi annuel moyen de - 2 100 ETP en exécution (cf. tableau 3), **la DGFIP a bénéficié d'un schéma d'emploi de - 1 630 ETP en LFI 2017 (soit un allègement de 500 ETP par rapport au schéma d'emploi prévu pour 2016)** compte tenu du surcroît d'activité anticipé pour l'accompagnement des usagers dans la mise en œuvre du PAS ;
- ◆ à l'été 2017, à la connaissance de la mission, **le report de la réforme n'a pas entraîné de modification du schéma d'emploi de l'année** (sachant que les schémas d'emplois de la DGFIP sont traditionnellement très exactement réalisés, à l'unité près entre 2012 et 2016) ;
- ◆ le calendrier de la mission (à la fin de l'été 2017) empêche toute vision stabilisée sur les effectifs et les crédits de personnel qui seront accordés à l'administration fiscale dans les années à venir.

Tableau 3 : Effectifs et schéma d'emploi du programme 156 (2011-2017)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Schéma d'emploi (ETP)	Prévus	- 2 667	- 2 438	- 2 023	- 1 988	- 2 000	- 2 130**	- 1 630
	Exécutés	- 3 128	- 2 439	- 2 023	- 1 988	- 2 000	- 2 050	Nd.
	Écart	17 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %**	Nd.
Effectifs* (ETPT)	Exécutés	117 122	114 299	111 805	109 427	107 202	105 121	Nd.
	Évolution annuelle	-	-2,4%	-2,2%	-2,1%	-2,0%	-1,9%	Nd.

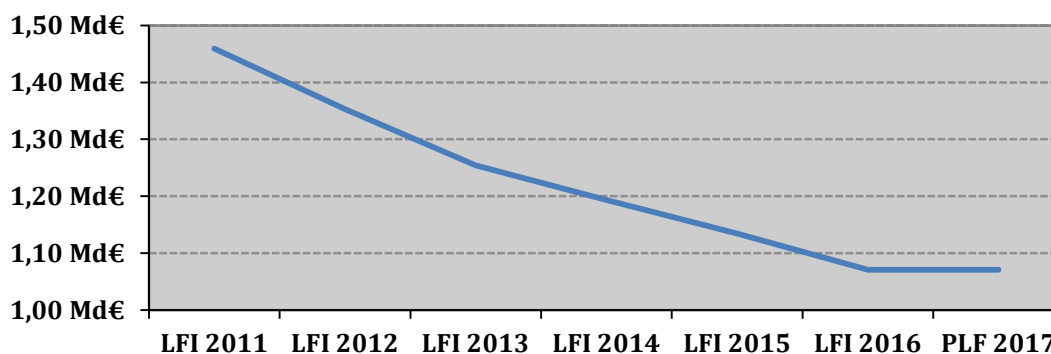
Source : Mission d'après données de la direction du budget (PAP et RAP du programme 156). * Consommation d'emplois au 31 décembre. ** Au cours de l'année 2016, la réduction du schéma d'emploi de la DGFIP a été allégée de 80 ETP afin de tenir compte de la création de la direction de l'immobilier de l'État, du renforcement de certaines unités et de l'accueil d'agents des chambres régionales des comptes.

1.2.2.2. Les crédits d'investissement et de fonctionnement de la DGFIP ont également été revus, même si l'annonce du report a conduit à la suspension de plusieurs chantiers de la réforme

Outre les moyens humains, la DGFIP a **bénéficié de crédits d'investissement et de fonctionnement** :

- ◆ le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 prévoyait une **stabilisation des crédits hors dépenses de personnel**, après plusieurs années de baisse (cf. graphique 9) et, dès le début de l'année 2017, 40 M€ de la réserve de précaution ont été dégelés, dont 30 M€ au titre du développement informatique du projet de PAS²⁶ et 10 M€ au titre de la campagne de communication²⁷ ;
- ◆ selon les informations communiquées à la mission, de **nouvelles enveloppes budgétaires seraient prévues pour les années 2018 et suivantes** afin d'achever le financement des investissements informatiques puis d'en assurer le fonctionnement le courant.

Graphique 9 : Crédits hors titre 2 votés (2011-2017)



Source : Mission d'après données direction du budget.

Les moyens accordés à la DGFIP sont toutefois globalisés et non fléchés sur le projet PAS, de sorte qu'il est en pratique impossible de suivre l'allocation exacte des moyens au projet.

À terme, les coûts de fonctionnement liés au PAS pour la DGFIP ont vocation à se stabiliser puis à être absorbés en gestion.

L'annonce du report a conduit la DGFIP à :

- ◆ **suspendre plusieurs chantiers** (libérant ce faisant des moyens), à savoir :
 - son plan de communication sur le PAS (seule une première phase a été menée au printemps 2017, mais la deuxième phase n'a pas été conduite) ;
 - le plan de formation des agents (les agents des services des impôts des particuliers en ont bénéficié, mais pas ceux des services des impôts des entreprises) ;
- ◆ **en maintenir d'autres**, notamment ceux liés au projet informatique.

²⁶ Tamponné de dégel de la réserve de précaution n° 3, du 19 janvier 2017, pour financer le projet de PAS, notamment le développement du volet informatique.

²⁷ Tamponné de dégel de la réserve de précaution n°25, du 28 mars 2017, pour financer la campagne de communication autour du PAS.

1.3. Les propositions de la mission pourraient amener cette charge à être revue

1.3.1. Les propositions de la mission pourraient modifier le montant et la répartition de la charge de la réforme pour les parties prenantes

Plusieurs propositions de la mission seront **globalement neutres sur la charge globale de déploiement de la réforme**, tout en simplifiant et sécurisant ce dernier, comme :

- ◆ la facilitation de l'utilisation, par les contribuables, des dispositifs d'acomptes complémentaires en cas de choix du taux neutre ou de modulation ;
- ◆ l'application mesurée du régime de sanctions aux collecteurs lors de la première année de mise en œuvre ;
- ◆ la création d'une « charte des éditeurs du PAS » qui valorise les meilleures pratiques ;
- ◆ l'articulation claire avec le calendrier de la DSN de la fonction publique.

Certaines propositions **contribueront directement à l'allègement de la charge pour les collecteurs** (cf. estimation de l'allègement dans la partie 1.3.2 ci-dessous), en exigeant parfois un **investissement complémentaire de l'administration** (cf. estimation du coût dans la partie 1.2 ci-dessous), comme :

- ◆ la possibilité donnée aux collecteurs d'appliquer le taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu (ce qui réduirait d'autant les questions potentielles des contribuables et salariés) ;
- ◆ la simplification des règles de gestion, qui limitera les coûts de développement informatique, le temps passé au paramétrage utilisateur et les contrôles dans le processus de paie ;
- ◆ le renforcement du rôle des plateformes de titres simplifiés au profit des particuliers-employeurs et des TPE « orphelines » ;
- ◆ le renforcement de l'accompagnement des collecteurs et de l'information des contribuables, qui limitera la charge de communication pour les employeurs (tant en amont en temps d'information des gestionnaires sur le fonctionnement du PAS qu'en aval, pour anticiper et répondre aux questions des salariés).

Plusieurs propositions visent enfin à **lisser la charge dans le temps**, tant pour les collecteurs, les éditeurs de logiciels que les pouvoirs publics, à savoir :

- ◆ le renouvellement des pilotes informatiques ;
- ◆ l'organisation d'une préfiguration à blanc dès l'automne.

1.3.2. Grâce aux simplifications induites par la mise en œuvre de ces propositions, la charge de déploiement de la réforme pour les entreprises pourrait être allégée

Au-delà de leurs vertus simplificatrices, la mission s'est efforcée de **quantifier l'effet potentiel de ses propositions sur la charge de déploiement de la réforme pour les collecteurs, et singulièrement pour les entreprises**. Cet exercice est entouré des mêmes précautions méthodologiques que celui de chiffrage (cf. partie 1.1.2 ci-dessus).

Annexe V

À titre d'exemples, en retenant les fourchettes basse et haute d'estimation de la charge globale anticipée par les entreprises, avec une marge d'erreur de 10 % (cf. tableau 4) :

- ◆ une baisse de 15 % des coûts anticipés du fait des modifications entraînées par le PAS sur les logiciels et leurs usages entraînerait une moindre charge comprise entre 6 et 7 M€ ;
- ◆ une baisse de 20 % des charges liées aux processus internes de paie (temps de contrôles supplémentaires sur les bulletins de paie, temps de formation des gestionnaires...) baisserait la charge globale de 32 à 39 M€ ;
- ◆ une baisse de 25 % des coûts anticipés pour l'information de leurs salariés représenterait une moindre charge comprise entre 28 et 45 M€.

Tableau 4 : Estimations de l'effet possible de certaines propositions de la mission sur la charge globale anticipée par les entreprises

Catégorie de charges allégées par la mise en œuvre des propositions	Hypothèse d'allègement	Allègement par rapport à la fourchette basse* (soit, en proportion de la charge totale anticipée)	Allègement par rapport à la fourchette haute* (soit, en proportion de la charge totale anticipée)
Coûts liés aux systèmes d'information	- 15 %	- 6 M€ Soit - 2 %	- 7 M€ Soit - 2 %
Coûts liés aux processus de paie	- 20 %	- 32 M€ Soit - 10 %	- 39 M€ Soit - 9 %
Coûts liés à l'information des salariés	- 25 %	- 28 M€ Soit - 9 %	- 45 M€ Soit -11 %

*Source : Mission. * Avec une marge d'erreur de 10 %.*

1.3.3. Plusieurs propositions impliquent un investissement complémentaire des pouvoirs publics dans la réforme, mais qui apparaît atteignable (9 M€ en première analyse)

L'estimation de la charge à venir de la réforme pour l'administration fiscale doit tenir compte de plusieurs éléments :

- ◆ **avant même l'annonce du report, l'investissement dans la réforme était étalé sur trois années, entre 2016 et 2018** : la DGFIP a ainsi fait valoir, dès le printemps 2016, que la mobilisation d'agents dans son réseau et le recours aux centres d'appels téléphoniques impliqueraient un besoin supplémentaire en effectifs pour les deux années suivant la mise en œuvre de la réforme (2018 et 2019 en sus de 2017) ;
- ◆ **avec le report de la réforme en juin 2017, certains chantiers ont été suspendus et reportés en 2018**, qui est la nouvelle « année de transition » (tout comme certains coûts prévus en 2017 seront reportés en 2018, comme ceux liés à la communication et aux formations internes des agents de la DGFIP) ;
- ◆ **avec certaines propositions de la mission, des charges qui n'avait pas été intégrées dans l'estimation initiale de la DGFIP apparaîtraient** (cf. tableau 5), pour un montant atteignant environ 9 M€ :
 - la conduite de nouveaux développements informatiques, dont les premières estimations représenteraient :
 - un coût de 0,8 M€ pour le développement d'un module d'appel de taux réactif (qui pourrait être confié au GIP-MDS, mais dont le coût devrait en être financé par l'État) ;
 - une charge de 1,2 M€ pour le développement par la DGFIP d'une application permettant la restitution infra-annuelle du PAS aux

Annexe V

contribuables bénéficiaires d'indemnités journalières en affectation de longue durée (cette charge étant une première estimation de la valorisation du temps de travail des services informatiques de la DGFIP à consacrer à ce projet²⁸) ;

- le renouvellement et le renforcement des dispositifs de communication et d'assistance aux usagers, dont :
 - l'envoi d'un courrier postal à l'ensemble des collecteurs, pour un coût estimé à 0,9 M€ pour 1,6 M de collecteurs DSN et PASRAU (55 centimes/envoi) ;
 - le renouvellement de la première phase du plan de communication au printemps, pour un coût identique à celui de 2017, soit 3,5 M€ ;
 - la gratuité du numéro d'appel pour les contribuables, qui entraînerait une perte de recettes estimée à 1,6 M€, et potentiellement un afflux supérieur d'appels, ce qui rendrait nécessaire la mise en place de solutions de débordement (en faisant l'hypothèse d'un recours à de telles solutions pendant un pic de charge de 200 000 appels sur 3 mois, avec un tarif supposé égal à 5€/appel, son coût s'élèverait à 1 M€).

Tableau 5 : Estimation des coûts supplémentaires pour l'administration fiscale avec le report et la mise en œuvre des propositions de la mission

	Coûts estimés (montants en M€)
Développement d'un module d'appel de taux réactif	0,8
Développement d'une application permettant la restitution infra-annuelle du PAS aux contribuables bénéficiaires d'IJ en ALD	1,2
Envoi d'un courrier postal à l'ensemble des collecteurs	0,9
Renouvellement de la première phase du plan de communication	3,5
Gratuité du numéro d'appel pour les contribuables	1,6
Solutions de débordement des plateformes téléphoniques	1,0
Total	9,0

Source : Mission (estimations à fiabiliser et compléter).

Il convient de noter que **ces coûts sont ponctuels**, sans effet sur les effectifs de l'État. Il ressort en effet des travaux de la mission que :

- ◆ **un besoin de renforcement des effectifs peut apparaître à court terme**, pendant l'année de transition et la première année de mise en œuvre de la réforme – 2018 et 2019 compte tenu du report ;
- ◆ **à moyen terme, cette réforme du recouvrement ne devrait générer, si ce n'est de façon limitée, ni économies de ressources humaines, ni besoin de renforcement structurel.**

²⁸ Ce développement informatique ne serait vraisemblablement pas négligeable pour la DGFIP, avec des effets d'éviction potentiels sur d'autres projets et fonctionnalités s'il était exigé pour le 1^{er} janvier 2019. L'estimation indiquée ici n'est qu'une première approche et n'a pas fait encore fait l'objet d'une analyse approfondie de la DGFIP.

2. Les implications du PAS pour le budget et la trésorerie de l'État ont été anticipées, sous réserve d'une absence de contemporanéité des crédits et réductions d'impôt

La réforme du PAS a des implications pour la gestion budgétaire (partie 2.1) et la gestion de trésorerie de l'État (partie 2.2). Elle devrait générer des **effets structurels positifs en matière de rendement et de profil de recettes**, après la gestion de l'année de transition (2018) et de l'année de mise en œuvre (2019). Cette gestion a été anticipée, notamment en raison du décalage mensuel nouveau apparaissant en 2019 dans la perception des recettes fiscales par l'État, tant en matière de gestion budgétaire (en faisant le choix de rattacher les recettes fiscales de la période complémentaire à l'exercice civil) que de gestion de trésorerie (en anticipant une émission accrue de dette à court terme).

2.1. Les enjeux budgétaires du PAS sont essentiellement liés à l'année de transition et ont été limités dans le cadre de la réforme adoptée fin 2016

L'impôt sur le revenu représente une **part substantielle (25 %) des recettes fiscales nettes de l'État** (cf. tableau 6). La réforme du PAS n'aura pas d'effet en comptabilité nationale (partie 2.1.1), pas d'effet structurel majeur sur le rendement de l'IR (partie 2.1.2), sachant que le coût budgétaire lié à l'année de transition a été limité dans la réforme adoptée en LFI 2017 (partie 2.1.3). En revanche, si la piste d'une contemporanéisation du crédit d'impôt pour les services à la personne (CI-SAP) était poursuivie, l'enjeu budgétaire s'en trouverait profondément rehaussé (partie 2.1.3.2).

Tableau 6 : Recettes fiscales liées à l'impôt sur le revenu (2015-2017)

Montants en Mds€	Exécution 2015	Évaluation révisée pour 2016	Évaluation pour 2017
Recettes fiscales liées à l'impôt sur le revenu (a)	75,9	76,5	78,4
Ensemble des recettes fiscales (b)	383,3	390,7	401,4
Part de l'IR dans l'ensemble (a/b)	19,8 %	19,6 %	19,5 %
Recettes fiscales de l'IR nettes des remboursements et dégrèvements (c)	69,3	71,5	73,4
Ensemble des recettes fiscales nettes (d)	280,1	285,9	292,5
Part de l'IR dans l'ensemble (c/d)	24,7 %	25,0 %	25,1 %

Source : Mission d'après Évaluation des voies et moyens jointe au PLF 2017.

2.1.1. La réforme du recouvrement de l'IR ne devrait avoir aucun effet en comptabilité nationale²⁹

Dans le souci de refléter au mieux la réalité économique, le principe de comptabilité nationale applicable à la comptabilisation du PAS est le **rattachement des recettes à l'année durant laquelle le contribuable acquitte l'impôt**, de sorte que :

- ◆ les recettes de l'État seront inscrites lorsque la retenue à la source sera opérée par les collecteurs et lorsque les acomptes contemporains seront encaissés par l'État. En conséquence, le PAS collecté sur les revenus du mois de décembre de l'année N, qui n'est reversé qu'en janvier N+1 à l'État, sera toutefois rattaché aux recettes publiques de N (et ce indépendamment des règles de comptabilisation budgétaire retenues) ;
- ◆ le solde de l'IR dû par un contribuable pour l'année N, établi et régularisé à l'été N+1, aura pour sa part un effet sur les recettes publiques rattachées à l'année N+1 ;

²⁹ Source : évaluation préalable jointe au PLF 2017 (page 349)

Annexe V

- ◆ le traitement des CI et RI est lié au moment à partir duquel leur montant est connu avec certitude par l'administration fiscale : ils resteront donc comptabilisés au cours de l'année de leur déclaration à l'État, c'est-à-dire en N+1 pour des dépenses réalisées au cours de l'année N. En particulier, le CIMR devrait être rattaché à la première année d'application du PAS (2019), soit la même année de rattachement que l'impôt dû au titre de l'année de transition.

Les modalités précises pour l'enregistrement des recettes du PAS en comptabilité nationale seront déterminées par l'Insee lors de l'établissement des comptes nationaux pour la première année de mise en œuvre (2019).

2.1.2. Le PAS devrait avoir un effet structurel positif sur le rendement de l'IR, en dépit d'une incertitude nouvelle en matière de prévision budgétaire

Avec le PAS, au moins **deux effets budgétaires structurels positifs et significatifs** peuvent être anticipés :

- ◆ **l'imposition immédiate des revenus** (et non avec une année de décalage) améliorera le rendement de l'IR. En effet, en supposant une stabilité des taux d'imposition, le rendement de l'IR en année N sera supérieur avec la mise en œuvre du PAS, par rapport aux modalités actuelles de recouvrement, d'un **facteur environ égal à la croissance nominale des revenus entre les années N-1 et N**. En prenant l'hypothèse d'une croissance nominale des revenus de 3 %³⁰, le rendement de l'IR serait augmenté environ d'autant, soit près de 2 Mds€ ;
- ◆ le rapprochement³¹ du **taux de recouvrement** de l'IR (97,5 % à deux ans en 2015³²) sur celui des cotisations sociales (99,5 % à un an en 2010³³) accroîtra son rendement. Ainsi, en régime de croisière, une **augmentation de 1,5 point du rendement de l'IR** résultant d'une augmentation du taux de recouvrement représenterait un surcroît de recettes fiscales d'environ 1 Md€ par an.

En revanche, la réforme génère une **difficulté nouvelle de prévision budgétaire** par rapport à l'IR actuel, calculé sur les revenus de l'année N-1 :

- ◆ comme les recettes de l'IR recouvrées grâce au PAS fluctueront en fonction de l'activité économique, **les prévisions inscrites en LFI pour N, à l'automne N-1, seront moins certaines ;**
- ◆ avec le décalage de versement de l'IR dans le cadre du PAS (les recettes fiscales sur les revenus de décembre 2019 seront perçues en janvier 2020) et le choix d'un rattachement comptable du versement de janvier de l'année N+1 aux recettes budgétaires de l'année N³⁴, **les recettes de l'IR ne seront définitivement connues pour l'année N qu'au 31 janvier de l'année N+1**, à l'issue de la période complémentaire. Malgré cette conséquence, le choix du rattachement des recettes

³⁰ À titre de comparaison, l'évolution spontanée de l'IR (c'est-à-dire à périmètre constant, hors nouvelles dispositions) en 2015 était de + 1,7 %. Cette évolution était estimée à + 3,6 % en 2016 et une hypothèse de + 3,7 % était formulée pour 2017 (Source : Évaluation des voies et moyens jointe au PLF 2017 (tome I)).

³¹ Une part de l'IR restera recouvrée directement auprès des contribuables (acomptes contemporains, solde à régulariser, etc.), de sorte que le taux de recouvrement ne devrait pas atteindre exactement le taux de recouvrement constaté pour les cotisations sociales.

³² Source : EP au PLF 2017. *Nota bene* : pour mémoire, une fraction des émissions de l'année N n'est recouvrée que l'année suivante (selon les Voies et Moyens au PLF 2017, le taux pour 2016 serait de 95,00 % et celui pour l'exercice antérieur de 97,65 %).

³³ Taux de recouvrement des prélèvements sociaux sur les salaires du secteur privé (source : rapport du conseil des prélèvements obligatoires, février 2012)

³⁴ Décret n° 2017-728 du 3 mai 2017.

fiscales du mois de janvier à l'exercice précédent apparaît toutefois justifié aux yeux de la mission (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Opportunité du rattachement des recettes fiscales de la période complémentaire

Le principe de comptabilisation des recettes budgétaires, retenu par le 1° de l'article 28 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, est celui d'une comptabilisation au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

La réforme actuelle fait le choix d'un rattachement des recettes de l'IR collectées lors de la période complémentaire à l'année civile de l'exercice. Ce choix fait l'objet de **plusieurs critiques** :

- si la LOLF rend un tel rattachement de recettes fiscales lors de la période complémentaire possible (quatrième alinéa de l'article 28*) par dérogation au principe d'annualité, le décret n° 2017-728 du 3 mai 2017 est le premier élargissant cette possibilité depuis le décret n° 2007-687 du 4 mai 2017, qui énumérait certaines exceptions. Ce faisant, selon les mots du premier président de la Cour des comptes, il crée « *un précédent regrettable en instituant une nouvelle exception pérenne au principe d'annualité* » (courrier adressé au ministre de l'action et des comptes publics le 24 mai 2017) ;
- en découle une difficulté nouvelle dans le suivi des recettes budgétaires et la production de l'information financière de l'État, puisque ses recettes ne seront définitivement connues pour l'année N qu'à la fin du mois de janvier de l'année N+1, à l'issue de la période complémentaire (alors qu'actuellement, la communication de ces informations est assurée au milieu du mois de janvier).

Un tel rattachement se justifie toutefois par les deux finalités suivantes :

- de **ne pas dégrader le déficit budgétaire** de la réforme lors de la première année de mise en œuvre : sans un tel rattachement, le budget de l'État de cette année-là se verrait amputer de plus de **5 Mds€** (un douzième du rendement de l'IR soumis à la retenue à la source, ce qui correspond vraisemblablement à une hypothèse basse au regard de la majoration des salaires versés en fin d'année) ;
- d'être **cohérent avec la comptabilité nationale** qui rattache les flux financiers à leur fait générateur : sauf changement de comportement des contribuables et effets structurels liés à l'absence de décalage d'un an et au meilleur recouvrement, le déficit public maastrichtien ne sera pas modifié par la réforme du PAS telle qu'adoptée en LFI 2017.

Cette difficulté est inhérente à la réforme et il n'apparaissait en tout état de cause pas envisageable de demander aux tiers-collecteurs de verser, chaque mois de décembre, le PAS de janvier**, ni aux contribuables de verser, lors de la première année de mise en œuvre, un mois supplémentaire d'IR.

Source : Mission. La LOLF fixe un délai maximal de 20 jours pour la période complémentaire. ** Le PAS de janvier N+1, dû pour les salaires versés en décembre de l'année N, aurait été versé sous forme d'acompte dès décembre N, et complété d'un solde en janvier N+1.*

2.1.3. Le coût budgétaire de la réforme adoptée en LFI 2017 est lié à l'année de transition (désormais 2018) et pourrait être largement modifié en cas d'évolution vers la contemporanéité de certains crédits d'impôt

2.1.3.1. Le coût de l'année de transition est lié au crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR) et les risques budgétaires éventuels sont concentrés sur la première année de mise en œuvre

Afin d'éviter une « double taxation »³⁵ lors de la première année de mise en œuvre de la réforme (au titre de l'année précédente en plus de la première année du recouvrement contemporain), le choix a été fait d'annuler l'impôt dû par les contribuables au titre de

³⁵ Plus exactement, il se serait agi d'un « double prélèvement », qui a essentiellement un effet sur la trésorerie du contribuable. En revanche, les revenus perçus par le contribuable n'auraient en tout état de cause été imposés qu'une seule fois.

l'« année de transition » qui précède l'entrée en vigueur du PAS. Techniquement, cette annulation prend la forme d'un crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR) dont bénéficieront tous les contribuables sur leurs revenus courants de l'année 2018 (après le report de la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019). Selon les estimations réalisées courant 2016 en vue de la réforme en 2017, **la moindre recette liée à l'annulation de l'impôt était évaluée à 71 Mds€** en tenant compte du recouvrement de l'impôt dans son année d'émission (cf. tableau 7). La réforme **décourage par ailleurs les comportements d'optimisation fiscale** susceptibles d'accroître le coût de cette annulation d'impôt : les effets d'aubaine liés au CIMR doivent ainsi être circonscrits grâce à l'imposition maintenue sur les revenus dits « exceptionnels »³⁶.

La réforme, telle qu'adoptée en LFI 2017, limite le coût budgétaire lié à l'année de transition : sans prendre en compte les dispositifs spécifiques (comme la modulation, l'abattement sur les contrats courts) et toutes choses égales par ailleurs (sans tenir compte des évolutions du contexte économique), la recette attendue pour la première année du PAS s'élève à 71 Mds€ également, de sorte que **le rendement de la première année de déploiement aurait été à l'équilibre** - autrement dit identique, avec ou sans PAS.

Tableau 7 : Effet budgétaire anticipé hors effets liés au dispositif de modulation

		Montants (en Mds€)
Recette : montant du PAS perçu lors de la première année de mise en œuvre de la réforme (2018 avant l'annonce du report)	Sur les revenus soumis à retenue à la source (a)	55,5
	Sur les revenus soumis à acompte contemporain (b)	12,7
	Sur les revenus soumis à prélèvements sociaux (c)	5,2
	<i>Montant de la recette à son émission (a + b + c)</i>	73,5
	<i>Montant de la recette attendue (a + b + c) avec un taux de recouvrement de 97 %</i>	71,3
Moindre recette : montant de l'impôt annulé par le CIMR	En matière d'impôt sur le revenu (d)	69,7
	En matière de prélèvements sociaux (e)	5,4
	<i>Montant de l'impôt annulé en émission (d+e)</i>	75,1
	<i>Montant de l'impôt annulé en recouvrement (d+e) avec un taux de recouvrement de 95 %</i>	71,3

Source : Mission d'après évaluation préalable au PLF 2017 (page 346). *Note méthodologique* : les simulations ont été réalisées sur la base des revenus des années 2013, 2014 et 2015. Les différents taux de recouvrement appliqués sont (i) celui qu'il a été convenu de retenir par mesure de prudence pendant la première année de mise en œuvre du PAS (97 %) afin de tenir compte d'une moindre efficacité potentielle sur certains revenus (comme ceux des travailleurs indépendants et revenus fonciers) et (ii) celui qui a été retenu par hypothèse pour le recouvrement de l'IR émis au titre de l'année de transition, avant imputation du CIMR (95 %).

Au-delà de l'année de transition, plusieurs éléments sont susceptibles de **modifier l'équilibre budgétaire annuel traditionnel lors de la première année de mise en œuvre** – sans que ces éléments ne représentent de coût à proprement parler, mais seulement une **anticipation des moindres recettes de l'année suivante** dès la première année de mise en œuvre :

- ♦ si l'on considère que seul un quart des contribuables pouvant **moduler à la baisse** auront recours à cette option dès la première année de mise en œuvre du PAS (hypothèse formulée dans l'EP du PLF 2017), le coût serait **de l'ordre de 750 M€** pour la première année de mise en œuvre³⁷ (sachant qu'il n'y a aucune obligation de moduler à la hausse qui compenserait ce coût lors de la première année) ;

³⁶ Cf. annexe I relative aux effets de la réforme pour les contribuables.

³⁷ Cf. annexe I (partie 2.4.2) d'après EP au PLF 2017 (page 347).

Annexe V

- ◆ la disposition dérogatoire conçue pour éviter le sur-prélèvement de certains foyers qui seraient **non imposables** en intégrant les réductions et crédits d'impôt présente un **coût budgétaire estimé à 800 M€** pour la première année de mise en œuvre³⁸ ;
- ◆ la disposition dérogatoire conçue pour éviter le sur-prélèvement des salariés en **contrats courts** du fait d'une application du taux neutre par défaut pourrait également représenter un coût budgétaire pour la première année de mise en œuvre, mais **non chiffré** à la date de la mission (la disposition ayant été adoptée par amendement³⁹). Il convient de noter que cette disposition verrait son application réduite par la mise en œuvre de la proposition de la mission visant à permettre aux employeurs de récupérer le taux personnalisé de son salarié dès le premier versement grâce à un module d'appel de taux réactif ;
- ◆ la règle de gestion envisagée concernant le prélèvement des **indemnités journalières (IJ) maladie subrogées** (à savoir le PAS pendant les deux premiers mois puis l'absence de PAS pendant les mois suivants, afin d'éviter un sur-prélèvement des salariés en affectation de longue durée (ALD) qui ne sont pas imposables) aurait également représenté un manque à gagner en trésorerie d'**environ 180 M€**, à régulariser l'année suivante⁴⁰. La mission recommande de trouver une autre solution au sur-prélèvement durable des salariés souffrant d'une ALD, cette règle envisagée générant en outre des complexités importantes en gestion pour les employeurs.

En tout état de cause, **les termes de la réforme adoptée ne permettent en rien d'anticiper les comportements des contribuables lors de l'année de transition et de la première année de mise en œuvre** (la proportion de contribuables recourant au dispositif de modulation à la baisse pourrait différer des anticipations retenues ci-dessus). Si l'incertitude budgétaire relative à l'impôt sur le revenu est réelle compte tenu des volumes financiers en jeu, il convient toutefois de souligner que :

- ◆ l'effet budgétaire réel sur la première année de mise en œuvre (2019) dépend des conditions économiques entre les années 2017, 2018 et 2019 (croissance et inflation), en raison des effets « taux » et « assiette »⁴¹ ;
- ◆ les risques éventuels (décrits ci-dessus) sont concentrés sur la première année de mise en œuvre et, le cas échéant, ils seraient lissés dès l'année suivante (du fait de la régularisation au solde de l'IR) ;
- ◆ d'autres recettes fiscales de l'État sont particulièrement élastiques, comme l'impôt sur les sociétés⁴² (en outre, l'évolution des recettes fiscales ne repose pas seulement sur

³⁸ Les foyers fiscaux à revenus modestes ou moyens et non imposables durant deux années consécutives ne se verront pas appliquer de PAS (II de l'article 204 H du CGI) – cf. annexe I (partie 3.3.2). Le coût budgétaire associé résulte du « double coût » des RI et CI pour les contribuables concernés (restitution à l'été des CI et RI acquis en 2018 et moindre prélèvement de PAS tout au long de l'année 2019 du fait de la dérogation à la formule de calcul du taux de prélèvement).

³⁹ Le gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale un amendement aménageant les modalités de calcul du PAS pour les salaires versés au titre d'un contrat à durée déterminée (CDD) dont le terme initial n'excède pas deux mois ou dont le terme est imprécis, dans la limite des deux premiers mois d'embauche, lorsque le taux personnalisé n'est pas connu de l'employeur : le PAS est calculé après application d'un abattement d'un demi-SMIC mensuel au revenu versé, sans proratisation pour déterminer le taux neutre applicable (cf. annexe I – partie 2.1.2).

⁴⁰ Cf. annexe III (partie 3.4.1).

⁴¹ Comme le présente l'EP au PLF (page 347), en tenant compte du report d'un an, les deux effets jouent en sens inverse en période de croissance :

- si les revenus réels moyens augmentent entre 2017 et 2018, comme le taux applicable entre janvier et septembre 2019 est basé sur les revenus déclarés pour l'année 2017 (au printemps 2018), alors ce taux sera inférieur à celui qui aurait été appliqué en l'absence de réforme (« effet taux » ; sans le PAS, tout au long de l'année 2019, serait appliqué le taux relatif aux revenus de l'année 2018) ;
- si les revenus nominaux de l'année 2019 augmentent, la retenue à la source cette année-là augmentera dans les mêmes proportions (effet assiette), tandis que l'impôt annulé par le CIMR pour 2018 restera inchangé ;

leur évolution spontanée, mais également sur les modifications législatives qui leur sont appliquées).

2.1.3.2. Le coût de la réforme serait largement rehaussé par une contemporanéité nouvelle du CI-SAP, dont l'effet se manifesterait à partir de sa mise en œuvre (2019 en cas de synchronisation avec l'entrée en vigueur du PAS)

Le coût de l'année de transition serait tout autre si la contemporanéité des (ou de certains) crédits et réductions d'impôt était retenue.

En particulier, les **enjeux financiers associés aux CI pour l'emploi d'un salarié à domicile (CI-SAP) et pour la garde d'enfant sont considérables**⁴³ :

- ◆ la LFI 2017 a élargi le bénéfice du CI-SAP au 1^{er} janvier 2017 à tous les contribuables, sans prise en compte de leur activité. Cette généralisation entraîne un coût évalué à 1,1 Md€, ce qui porte le montant total du CI lié à l'emploi d'un salarié à domicile à 4,6 Mds€ pour 2017⁴⁴ ;
- ◆ par ailleurs, le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants de moins de 6 ans représente un montant de 1,24 Md€, ce qui porterait le montant cumulé de ces deux CI à **5,9 Mds€**.

En tenant compte du dispositif spécifique prévu pour les non imposables à revenus modestes et moyens, qui représente déjà une forme de contemporanéité dans la réforme du PAS pour un coût estimé à 800 M€ en 2019, le coût budgétaire de la contemporanéité du CI-SAP serait toutefois légèrement amoindri.

2.2. Le PAS est une réforme positive pour la gestion de la trésorerie de l'État, malgré une dégradation transitoire au début de la première année

L'IR représente un enjeu de trésorerie pour le compte unique du Trésor (CUT), ce dernier étant un des facteurs déterminants du programme d'émission de la dette à court terme de l'État⁴⁵. La réforme du PAS modifie de manière significative le profil du CUT, avec un effet structurel positif après une première année de transition moins favorable.

Premièrement, le PAS aura un effet structurel positif sur le profil de recouvrement de l'IR grâce au lissage des recettes fiscales au cours de l'année. En effet, le PAS modifie de manière importante le profil de trésorerie de l'IR, traditionnellement déterminé par les

⁴² L'élasticité des recettes fiscales correspond à leur évolution à législation croissante par rapport à la croissance nominale du produit intérieur brut (PIB). Une élasticité de 0,5 signifie que lorsque le PIB augmente de 10 %, la recette fiscale augmente de 5 %. L'élasticité des recettes fiscales de l'État s'établit à 1,0 pour l'année 2016 et 1,4 pour 2017. Cette élasticité globale des recettes fiscales tient compte de la faible élasticité de certaines recettes comme la TVA, dont la dynamique est faible dans un contexte d'inflation faible, et de l'élasticité accrue d'autres recettes comme l'IR et l'IS. L'élasticité particulière de l'IS est liée à sa base fiscale, à savoir aux revenus des entreprises, qui sont plus mobiles que le travail et la consommation. D'après une étude de l'OCDE sur la période 1990-2013, l'élasticité de l'IS s'établirait à 2,4, à comparer à celle de l'IR à 1,7 et celle de la TVA à 0,8 (Sources : Évaluation des voies et moyens jointe au PLF 2017 et rapport du conseil des prélèvements obligatoires sur l'adaptation de l'IS à une économie ouverte, décembre 2016).

⁴³ Cf. annexe I pour une analyse plus détaillée de cette perspective.

⁴⁴ Jusqu'alors, le CI-SAP était réservé aux actifs, les retraités ne bénéficiant que d'une réduction d'impôt Avant la généralisation, son montant prévu s'établissait à 3,52 Mds€ dans le PLF 2017.

⁴⁵ Le compte unique du Trésor (CUT) est un compte ouvert à la Banque de France qui centralise l'ensemble des flux financiers (recettes et dépenses) de l'État et des « correspondants du Trésor » (entités qui disposent obligatoirement d'un compte ouvert au Trésor, comme les collectivités locales, les établissements publics...). Sa gestion quotidienne est assurée par l'agence France Trésor (AFT). Les ressources sur le CUT, qui constituent son solde, permettent de limiter le recours de l'État à l'emprunt.

acomptes provisionnels (à échéance, trimestriels ou mensuels) et donc soumis à des chocs réguliers. **La mensualisation quasi-parfaite⁴⁶ de l'IR (pour l'ensemble des revenus et sur douze mois) lissera le profil d'entrée de recettes fiscales pour le CUT.**

La modélisation de l'effet du PAS sur le profil de trésorerie de l'État (dont les hypothèses sont présentées dans l'encadré 7) permet d'anticiper le profil du CUT. En année courante, **compte tenu des besoins infra-annuels de l'État, le PAS représente un gain en trésorerie** : il améliore le solde du CUT à des périodes propices, et le dégrade dans des périodes où le solde était moins tendu. Il convient de noter que la date et le rythme de décaissement des régularisations et des crédits et réductions d'impôt auront un effet sur le bénéfice tiré de la réforme pour la trésorerie de l'État. En tout état de cause, le gain en trésorerie ne peut être chiffré compte tenu des nombreux autres facteurs qui déterminent la gestion de trésorerie de l'État.

Encadré 7 : Méthode de modélisation de l'effet du PAS sur le profil de trésorerie du CUT

L'exercice de modélisation théorique de l'effet du changement du mode de recouvrement sur le profil de trésorerie de l'État, réalisé par l'agence France Trésor (AFT) toutes choses égales par ailleurs (et actualisé à l'été 2017 à la demande de la mission), repose sur la base de calcul de l'IR de l'année 2016, avec un rendement budgétaire annuel identique (soit l'hypothèse d'une absence de progression des revenus nominaux entre 2016 et 2019). Il est alimenté par les paramètres principaux de la réforme et les données dont l'AFT a connaissance en matière de rendement de l'IR selon les différentes catégories de revenus.

Parmi les éléments déterminants du PAS par rapport au mode de recouvrement actuel, force est de souligner :

- le décalage des recettes d'un mois (l'IR dû sur les revenus de janvier N ne sera collecté et reversé au Trésor qu'en février N), ce qui implique l'absence de recettes d'IR en janvier 2019 ;
- la baisse des dépenses en trésorerie à la fin de chaque mois (puisque les salaires, traitements et pensions de retraite des fonctionnaires seront réduits du montant de l'IR collecté par l'État-employeur) et une absence de flux de trésorerie pour le versement de l'IR d'une grande partie des fonctionnaires (à l'exception des pensions de retraite pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale).

Cet exercice permet de :

- mesurer l'écart d'entrées de recettes entre le système actuel et celui envisagé avec le PAS ;
- estimer, compte tenu des dépenses connues, l'effet de la réforme sur le solde mensuel du compte ;
- appliquer ces effets au profil de trésorerie de l'année 2016.

Source : Mission d'après présentation AFT sur le PAS (juillet 2017).

Deuxièmement, lors de la première année de mise en œuvre (2019), le profil de trésorerie de l'État sera toutefois marqué par le décalage d'un mois de la collecte de l'IR. Ainsi, au-delà des risques opérationnels liés au déploiement du projet, la première année de mise en œuvre (2019) présente plusieurs **risques spécifiques en matière de gestion de trésorerie** pour l'État :

- ◆ le décalage de versement de l'IR dans le cadre du PAS, qui impliquera une absence de recettes d'IR au mois de janvier 2019 (cf. encadré 6 *supra*). La modélisation de l'effet du PAS sur le profil de trésorerie de l'État lors de la première année de mise en œuvre révèle **l'enjeu du décalage d'un mois de la collecte de l'IR**, lié à l'absence d'encaisse de recettes d'IR en janvier 2019 (près de 5 Mds€⁴⁷) ;

⁴⁶ Sur option, le contribuable pourra, lorsque ses revenus font l'objet d'acomptes contemporains, choisir une trimestrialisation (2 de l'article 1663 C du CGI). Certains collecteurs (TPE) pourront également opter pour un reversement trimestriel du PAS collecté (2 de l'article 1671 du CGI).

⁴⁷ Soit un douzième du rendement de l'IR soumis à la retenue à la source.

Annexe V

- ◆ l'incertitude sur les recettes effectivement encaissées (annuellement comme mensuellement) et, par conséquent, sur le profil de trésorerie du CUT et l'adaptation du programme d'émission de dette à court terme, afin de maintenir un niveau « adéquat » d'encaisse de précaution ;
- ◆ l'incertitude sur le montant et le calendrier précis de décaissement des dépenses liées aux crédits et réductions d'impôt ainsi qu'au CIMR, cette incertitude étant *a priori* maîtrisable par l'État en fonction de ses contraintes opérationnelles (délais nécessaires pour le traitement des demandes et le reversement des montants dus).

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. SERVICES DE L'ÉTAT	1
1.1. Premier ministre	1
1.1.1. Cabinet du Premier Ministre	1
1.1.2. Secrétariat général de modernisation de l'action publique (SGMAP)	1
1.2. Ministère de l'action et des comptes publics	1
1.2.1. Cabinet du Ministre	1
1.2.2. Direction générale des finances publiques (DGFIP)	1
1.2.3. Direction du budget (DB)	4
1.2.4. Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)	5
1.2.5. Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CI-SIRH)	5
1.3. Ministère de l'économie et des finances	5
1.3.1. Direction de la législation fiscale (DLF)	5
1.3.2. Direction générale du trésor (DGT)	5
1.3.3. Agence France Trésor (AFT)	5
1.3.4. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)	5
1.4. Ministère des affaires sociales et de la santé	6
1.4.1. Direction de la Sécurité sociale (DSS)	6
1.4.2. Direction générale de l'offre de soins (DGOS)	6
1.4.3. Mission interministérielle « Simplification et normalisation des données sociales » (MI-SNDS)	6
1.5. Ministère de la défense	6
1.5.1. Secrétariat général	6
1.5.2. Service du commissariat des armées (SCA)	6
1.6. Ministère de l'intérieur	6
1.6.1. Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)	6
1.6.2. Direction générale des collectivités locales (DGCL)	7
1.7. Ministère de l'éducation nationale	7
1.7.1. Direction des affaires financières (DAF)	7
1.8. Autorités administratives indépendantes (AAI)	7
1.8.1. Commission nationale informatique et libertés (CNIL)	7
2. AUTRES EMPLOYEURS PUBLICS	8
2.1. Collectivités locales	8
2.1.1. Associations d'élus	8
2.1.2. Associations de DRH	8
2.1.3. Collectivités	8
2.1.4. Centres de gestion	9
2.2. Sphère hospitalière	10
2.2.1. Fédération	10
2.2.2. Établissements hospitaliers	10

2.3. Établissements publics	10
2.4. Entreprise publique	10
3. SPHÈRE SOCIALE	10
3.1. Groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » (GIP-MDS)	10
3.2. Organismes de protection sociale (OPS)	11
3.2.1. Branches du régime général.....	11
3.2.2. Régime social des indépendants (RSI)	12
3.2.3. Mutualité sociale agricole (MSA).....	12
3.2.4. Régimes complémentaires.....	12
3.3. Pôle emploi	13
4. SECTEUR PRIVÉ.....	13
4.1. Entreprises.....	13
4.2. Organisations professionnelles.....	13
4.2.1. Organisations patronales	13
4.2.2. Organisations syndicales.....	14
4.2.3. Association nationale des DRH (ANDRH).....	15
4.3. Éditeurs de logiciels	15
4.4. Experts-comptables	15
4.4.1. Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC).....	15
4.4.2. Union nationale des associations agréées (UNASA).....	16
4.4.3. Associations de gestion et de comptabilité.....	16
4.5. Autres.....	16
4.5.1. Avocats.....	16
4.5.2. Société civile des auteurs multimédia (SCAM).....	16

1. Services de l'État

1.1. Premier ministre

1.1.1. Cabinet du Premier Ministre

- ◆ Laurent Martel, conseiller fiscalité

1.1.2. Secrétariat général de modernisation de l'action publique (SGMAP)

1.1.2.1. Direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT)

- ◆ Virginie Madelin, directrice
- ◆ André Schwob, directeur du service d'appui aux transformations
- ◆ Christophe Costes, directeur de projet (service d'appui aux transformations)
- ◆ Nathalie de Simone-Lemaire, mission simplification (service d'appui aux transformations)
- ◆ Charles-Henri Bescond, chef de projet (service d'appui aux transformations)
- ◆ Sylvie Lacassagne, chef de projet « écoute des usagers » (service des stratégies interministérielles de modernisation)
- ◆ Stéphan Giraud, chef de projet « réforme de l'État » (service des stratégies interministérielles de modernisation)

1.1.2.2. Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DINSIC)

- ◆ Henri Verdier, directeur
- ◆ Philippe Marcellière, chef du département Performance et maîtrise des risques
- ◆ Vincent Roberti, département Performance et maîtrise des risques
- ◆ François Wolf, directeur du programme SIRH
- ◆ Jacques Rui, direction de programme SIRH

1.2. Ministère de l'action et des comptes publics

1.2.1. Cabinet du Ministre

- ◆ Jérôme Fournel, directeur de cabinet
- ◆ Florian Colas, conseiller prélèvements fiscaux et sociaux

1.2.2. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- ◆ Bruno Parent, directeur général

Annexe VI

- ◆ Vincent Mazauric, directeur général adjoint

1.2.2.1. *Mission « stratégie, relations aux publics »*

- ◆ Isabelle Pheulpin, cheffe de la mission
- ◆ Emmanuel Cardot, chargé des centres de contact et de l'assistance PAS usagers
- ◆ Jocelyn Viols, chargé des messageries électroniques et de l'assistance en ligne

1.2.2.2. *Cabinet et communication*

- ◆ Cécile Vandamme, cheffe de la communication et du cabinet
- ◆ Marc Etienne, chef du pôle administration web et création graphique
- ◆ Isabelle Bouzique, adjointe du pôle éditorial numérique et événements

1.2.2.3. *Service de la gestion fiscale (GF)*

- ◆ Audran Le Baron, chef du service

1.2.2.3.1. *Sous-direction de la gestion fiscale des particuliers (GF-1)*

- ◆ Maryvonne Le Brignonen, sous-directeur (GF-1) et directeur du projet « retenue à la source »
- ◆ Marie-Gabrielle Fournet, direction de projet
- ◆ Stéphane Couderc, direction de projet
- ◆ Marina Fages, direction de projet
- ◆ Marie Le Gonidec de Kerhalic, cheffe du bureau de l'animation de la fiscalité des particuliers (GF-1A)
- ◆ Camille Beauvieux, adjointe à la cheffe du bureau GF-1A
- ◆ Régis Charlier, responsable de la section IR-ISF (GF-1A)
- ◆ Jorick Escousse, adjoint de la section IR-ISF (GF-1A)
- ◆ Laurence Pichon, rédactrice équipe « télé-IR » et maîtrise d'ouvrage de GestPAS (GF-1A)

1.2.2.3.2. *Sous-direction du recouvrement (GF-2)*

- ◆ Véronique Rigal, sous-directrice (GF-2)
- ◆ Philippe Ducrocq, chargé de mission prélèvement à la source, rattaché à la sous-directrice
- ◆ Maï-Caroline Bullié, cheffe du bureau de la gestion fiscale des professionnels (GF-2A)
- ◆ Karine Bernard, chef du bureau du recouvrement forcé (GF-2B) (*début de mission*)
- ◆ Sandrine Majorel-Delage, chef du bureau du recouvrement forcé (GF-2B) (*fin de mission*)

Annexe VI

1.2.2.4. Service juridique de la fiscalité (JF)

- ◆ Jean-Luc Barçon-Maurin, chef du service
- ◆ Gilbert Borjon, chef du bureau Études générales, pilotage et documentation (JF-2A)
- ◆ Olivier Burelle, adjoint au chef du bureau JF-2A

1.2.2.5. Service comptable de l'État (SCE)

- ◆ François Tanguy, chef du service
- ◆ Olivier Rousseau, sous-directeur de la comptabilité de l'Etat (CE-1)
- ◆ Olivier Touvenin, sous-directeur des dépenses et recettes de l'Etat et opérateurs (CE-2)

1.2.2.6. Cap Numérique

- ◆ Yannick Girault, chef du service
- ◆ Denis Jouffre, bureau Particuliers et mobilité (Cap Particulier), chargé notamment de l'outil GestPAS
- ◆ Jean-Pierre Nolleau, chef du bureau Référentiels et relations usagers (Cap Usagers)
- ◆ Bénédicte Czarny, responsable de la division Référentiels Transverses (Cap Usagers)
- ◆ Florence Abello, responsable de la division Gestion de la relation usagers (Cap Usagers)

1.2.2.7. Service des collectivités locales (SCL)

- ◆ Nathalie Biquard, cheffe du service
- ◆ Étienne Duvivier, sous-directeur de la gestion comptable et financière des collectivités locales (CL-1)

1.2.2.8. Service des systèmes d'information (SSI)

- ◆ Bruno Rousselet, chef du service SSI
- ◆ Tomasz Blanc, sous-directeur des études et développements (SI-1)
- ◆ Nadia Harma, bureau architecture (SI-1A), section Urbanisation

1.2.2.9. Service des retraites de l'Etat (SRE)

- ◆ Alain Piau, chef du service
- ◆ Guillaume Talon, responsable du département du programme de modernisation
- ◆ Philippe Garo, chef du bureau (SRE-2C)

1.2.2.10. Services déconcentrés

1.2.2.10.1. Direction régionale des finances publiques d'Occitanie (DRFiP 31)

- ◆ Jacques Marzin, directeur régional

Annexe VI

1.2.2.10.2. Direction régionale des finances publiques des Hauts-de-France (DRFiP 59)

- ◆ Laurent de Jekhowsky, directeur régional des finances publiques (59)
- ◆ François Cousin, directeur du pôle fiscal

1.2.2.10.3. Direction départementale des finances publiques de la Loire (DDFiP 42)

- ◆ Thierry Clerget, directeur départemental
- ◆ Jacques Oziol, responsable du pôle fiscal
- ◆ Jean-Luc Grandjacquet, responsable du pôle gestion publique
- ◆ Véronique Frases, responsable de la division en charge de la fiscalité des particuliers, correspondante PAS au sein du département

1.2.2.10.4. Direction départementale des finances publiques de la Haute-Vienne (DDFiP 87)

- ◆ Isabelle Roux-Trescases, directrice départementale

1.2.2.10.5. Direction départementale des finances publiques de la Moselle (DDFiP 57)

- ◆ Hugues Bied-Charreton, directeur départemental
- ◆ Véronique Gabelle, responsable du pôle gestion fiscale
- ◆ Bernard Richter, responsable du pôle gestion publique
- ◆ Laurence Lebreton, pôle de soutien national au réseau
- ◆ Mireille Chali, trésorière de Montigny-Pays Messin
- ◆ Eric Corroy, payeur départemental
- ◆ Aurélie Georges, adjointe au comptable de la trésorerie de Metz municipale
- ◆ Josiane Heischling, responsable du service d'impôt des particuliers (SIP) de Metz Nord
- ◆ Gabriel Peiffer, adjoint au responsable du SIP/SIE de St Avold
- ◆ Peggy Pusse, responsable du SIP de Hayange
- ◆ Valérie Mehaute, responsable du SIE de Metz-centre

1.2.2.10.6. Direction départementale des finances publiques de Hauts-de-Seine (DDFiP 92)

- ◆ Dominique Lamiot, directeur départemental
- ◆ Anne Tardieu, correspondante PAS
- ◆ Martine Hamon, adjointe de la responsable du SIP de Suresnes

1.2.3. Direction du budget (DB)

1.2.3.1. Première sous-direction

- ◆ Renaud Duplay, sous-directeur
- ◆ Pascal Lefèvre, chef du bureau des recettes
- ◆ Sophie Clarens, chargée du suivi des recettes fiscales

Annexe VI

1.2.3.2. *Huitième sous-direction*

- ◆ Benoît Lonné, sous-directeur
- ◆ David Bonnoit, chef du bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer
- ◆ Pierre-Marie Vogeli, bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer

1.2.4. **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**

- ◆ Adrien Friez, chef du département des études et des statistiques
- ◆ Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines

1.2.5. **Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CI-SIRH)**

- ◆ Grégoire Parmentier, chef du centre

1.3. **Ministère de l'économie et des finances**

1.3.1. **Direction de la législation fiscale (DLF)**

- ◆ Véronique Bied-Charreton, directrice
- ◆ Grégoire Deyrindjian, sous-directeur de la fiscalité des personnes (sous-direction C)
- ◆ Olivier Trebosc, cellule retenue à la source, au sein de la sous-direction C
- ◆ Marie André, cellule retenue à la source, au sein de la sous-direction C

1.3.2. **Direction générale du trésor (DGT)**

- ◆ Arnaud Buissé, chef du service « Politiques publiques »
- ◆ Alexandre Baclet, sous-directeur « Finances Publiques »
- ◆ Thibault Decruyenaere, chef de bureau « Etudes fiscales et dépense publique »
- ◆ Pierre Lissot, chef du bureau « Retraites et redistribution »
- ◆ Amine Naouas, adjoint au chef du bureau « Retraites et redistribution »

1.3.3. **Agence France Trésor (AFT)**

- ◆ Anthony Requin, chef de l'AFT
- ◆ Maxime Quenin-Cahn, responsable de la cellule trésorerie
- ◆ Fabien Bouvet, responsable de la cellule trésorerie
- ◆ Truang Quan Nguyen, cellule trésorerie

1.3.4. **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

- ◆ André Marie, chef du bureau « Politique de la concurrence »
- ◆ Éric Maurus, chef du bureau « Services financiers et professions réglementées »

1.4. Ministère des affaires sociales et de la santé

1.4.1. Direction de la Sécurité sociale (DSS)

- ◆ Mathilde Lignot-Leloup, directrice
- ◆ Jonathan Bosredon, directeur adjoint
- ◆ Denis Darnand, chargé de mission « prélèvement à la source » au sein de la sous-direction du financement de la Sécurité sociale (5^{ème} sous-direction)
- ◆ Pauline Hodille, cheffe du bureau du recouvrement (5^{ème} sous-direction)
- ◆ Françoise Mulet-Marquis, chargée de mission au sein de la sous-direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail (2^{ème} sous-direction)

1.4.2. Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

- ◆ Thomas Deroche, adjoint à la sous-directrice du pilotage de la performance des acteurs de l'offre de soins
- ◆ Franck Jolivaldt, chef du bureau « système d'information des acteurs de l'offre de soins » (F5)

1.4.3. Mission interministérielle « Simplification et normalisation des données sociales » (MI-SNDS)

- ◆ Luc Allaire, chef de la mission
- ◆ Stéphane Eustache, adjoint

1.5. Ministère de la défense

1.5.1. Secrétariat général

- ◆ Christophe Mauriet, directeur des affaires financières (DAF)
- ◆ Véronique Nativelle, sous-directeur de la fonction financière et comptable
- ◆ Jean-Pierre Lagrange, sous-directeur de la prospective et de l'analyse des coûts

1.5.2. Service du commissariat des armées (SCA)

- ◆ Olivier Marcotte, directeur du service ministériel opérateur des droits individuels (SMODI)
- ◆ Olivier Carmine, responsable fonctionnel de Louvois (SMODI)

1.6. Ministère de l'intérieur

1.6.1. Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

- ◆ Général de brigade Gilles Dautois, directeur du projet Solde Gendarmerie
- ◆ Colonel Denis Paule, chef de la mission du système d'information Agor@h (MSIA)

Annexe VI

- ◆ Colonel Pierre Laligant, adjoint au directeur du projet Solde
- ◆ Lieutenant-colonel Bertrand Roehrig, chef du bureau de la préparation et du pilotage de la masse salariale
- ◆ Lieutenant-colonel Sébastien Thomas, adjoint au chef du bureau de la synthèse budgétaire
- ◆ Commandant Pierre-Olivier Mavel, adjoint au chef du bureau des droits individuels (BDI)
- ◆ Capitaine Houda Laassara, chef de la section rémunération du BDI

1.6.2. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ◆ Eve Perennec-Segarra, adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- ◆ Françoise Plouviez-Diaz, chef du bureau des élus locaux (FP-1)
- ◆ Julien Moreaux, rédacteur au bureau des élus locaux (FP-1)
- ◆ Jean Louis Letonturier, chef du bureau de l'emploi territorial (FP-3)
- ◆ Lizzy Gonnord, adjointe au bureau de l'emploi territorial (FP-3)
- ◆ Thierry Johnson, adjoint au chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière (FL-3)

1.7. Ministère de l'éducation nationale

1.7.1. Direction des affaires financières (DAF)

- ◆ Laure Batalla, chef du bureau des rémunérations (DAF C3)
- ◆ Jérôme Denis, adjoint (DAF C3)

1.8. Autorités administratives indépendantes (AAI)

1.8.1. Commission nationale informatique et libertés (CNIL)

- ◆ Jean Lessi, secrétaire général
- ◆ Émile Gabrié, chef de service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales
- ◆ Wafae El Boujemaoui, cheffe du service des affaires sociales, du travail et du sport à la direction de la conformité

2. Autres employeurs publics

2.1. Collectivités locales

2.1.1. Associations d'élus

2.1.1.1. Association des départements de France (ADF)

- ◆ Pierre Monzani, directeur général
- ◆ François Gir, secrétaire général, adjoint au directeur général
- ◆ Nathalie Alazard, conseillère juridique

2.1.1.2. Association des maires de France (AMF)

- ◆ Geneviève Cerf-Casau, responsable du département administration et gestion communales
- ◆ Stéphanie Colas, conseillère technique (département administration et gestion communales)

2.1.2. Associations de DRH

2.1.2.1. Membres de l'ANDRH des grandes collectivités (ANDRH-GC)

- ◆ Johan Theuret, président de l'ANDRH-GC
- ◆ Frédéric Oyhanondo, DRH adjoint du CNFPT
- ◆ Nicolas Lonvin, DRH du département du Pas de Calais
- ◆ Gildas Laeron, DRH de Grenoble Métropole
- ◆ Mathilde Icard, DRH de la ville de Lille
- ◆ Nicolas Salvagno, DRH de la ville de Nîmes

2.1.3. Collectivités

2.1.3.1. Ville de Paris

- ◆ Geneviève Hickel, sous-directrice du pilotage au sein de la direction des ressources humaines
- ◆ Jocelyne Garric, chef du bureau des rémunérations de la ville de Paris
- ◆ Véronique Paltot, adjointe au chef de service des rémunérations de la ville de Paris

2.1.3.2. Département de la Loire

- ◆ Jacky Hérault, directeur des systèmes d'information, Conseil départemental de la Loire
- ◆ M. Lardon, responsable du service paie de la ville de St-Étienne

Annexe VI

- ◆ Carine Bon, directrice générale des services de la ville de Chazelle sur Lyon
- ◆ Murielle Vaudier, responsable de la comptabilité et de la paie de la ville de Chazelle sur Lyon
- ◆ Jordan Da Silva, premier adjoint au maire chargé des finances, du budget et de la représentation générale et de l'économie de la ville de Villars
- ◆ Sylvain Marchand, directeur général des services de la ville de Villars
- ◆ Nicolas Véronèse, service des finances de la ville de St-Genest Lerpt
- ◆ Agnès Lopez, service des ressources humaines de la ville de St-Genest Lerpt
- ◆ Dominique Gauchet, directrice générale des services de la ville de Montbrison
- ◆ Philippe Giose, directeur des ressources humaines du centre hospitalier universitaire de St-Étienne
- ◆ Frédéric Paire, service des ressources humaines de la ville de Feurs
- ◆ Céline Serraille, service des ressources humaines de la ville de Feurs
- ◆ Sébastien Varagnat, responsable de la formation de la ville du Chambon Feugerolles
- ◆ Christian Paitre, directeur des ressources humaines de la ville du Chambon Feugerolles
- ◆ Vincent Ducreux, maire de Saint Genest Malifaux
- ◆ Philippe Dell'Aiera, directeur général des services de la ville de Sorbiers
- ◆ Marie-Hélène Durand, gestionnaire RH de la ville de Sorbiers
- ◆ Christine Bouvier, première adjointe au maire de Marcenod

2.1.3.3. Département de la Moselle

- ◆ Raphaël Regnier, directeur de l'organisation des systèmes d'information, Conseil départemental de la Moselle
- ◆ Sylvie Raffaelli, chef du service gestion du personnel, Ville de Metz
- ◆ Jean-François Hénon, chef du système d'information, Ville de Metz

2.1.4. Centres de gestion

- ◆ Michel Hiriart, président de la fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) et président du centre de gestion (CDG) des Pyrénées-Atlantiques (64)
- ◆ Thierry Senamaud, directeur (FNCDG)
- ◆ Cindy Laborie, responsable des affaires juridiques (FNCDG)
- ◆ Céline Cloarec, responsable du pôle ressources du CDG des Bouches-du-Rhône (13)
- ◆ Jean-Michel Paviot, secrétaire général du CDG de l'Ille-et-Vilaine (35)
- ◆ Alexa Chevallet, directrice ressources et moyens du CDG de l'Isère (38)
- ◆ Sylvie Baron, directrice des ressources humaines du CDG du Nord (59)
- ◆ Isabelle Jonville, responsable paie du CDG du Nord (59)
- ◆ Isabelle Pigoullie Rodulfo, directrice du CDG du Vaucluse (84)
- ◆ Thierry Gasnier, responsable du service finances du CDG de Seine-Maritime (76)

2.2. Sphère hospitalière

2.2.1. Fédération

- ◆ David Gruson, délégué général de la fédération hospitalière de France (FHF)
- ◆ Michèle Deschamps, adjointe au pôle finances (FHF)
- ◆ Marie-Gabrielle Vaissiere Bonnet, adjointe au pôle ressources humaines (FHF)
- ◆ Christiane Leboisne, attachée au pôle RH (FHF)

2.2.2. Établissements hospitaliers

- ◆ Guillaume Du Chaffaut, directeur général adjoint du CHU de Montpellier
- ◆ Yasmin Saamour, directrice des affaires médicales du CHU de Nancy
- ◆ Catherine Sueur, secrétaire générale de l'AP-HP
- ◆ Anne-Christine Soler, responsable de la maîtrise d'ouvrage du système d'information des ressources humaines (AP-HP)

2.3. Établissements publics

- ◆ Virginie Kneller, chef du service SI-RH du musée du Louvre
- ◆ Jérôme Tourin, responsable de l'Unité locale de services gestion et innovation sociales, maîtrise d'ouvrage et pilotage de la paie de la RATP
- ◆ Nathalie Butin, responsable de l'entité maîtrise d'ouvrage paie de la RATP
- ◆ Séverine Marchal, Centre Pompidou de Metz

2.4. Entreprise publique

- ◆ Philippe Renault, chef de projet PAS de la SNCF

3. Sphère sociale

3.1. Groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » (GIP-MDS)

- ◆ Elisabeth Humbert-Bottin, directeur général
- ◆ Jérôme Joie, directeur des études
- ◆ Philippe Demeure, secrétaire général
- ◆ Sébastien Ducommun-Ricoux, responsable de la gestion du parc applicatif
- ◆ Nicolas Simon, responsable du pilotage DSN
- ◆ Jony Da Silva, responsable de l'expertise DSN
- ◆ Baudoin Tun, coordinateur sur la DSN
- ◆ Alhassane Bousso, responsable de la gestion intégration qualification support (GIQS), chef de projet PASRAU
- ◆ David Trillaud, projet PASRAU

Annexe VI

- ◆ Pierre-Luc Delage, projet PASRAU
- ◆ Émeline Routier, suivi des opérations PASRAU
- ◆ Virginie Etcheto, chargée de missions relations utilisateurs

3.2. Organismes de protection sociale (OPS)

3.2.1. Branches du régime général

3.2.1.1. Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

- ◆ Renaud Villard directeur
- ◆ Véronique Puche, directrice MOA
- ◆ Annie Le Boucher, direction MOA

3.2.1.2. Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

- ◆ Eric Le Boulaire, directeur des opérations
- ◆ Alain Issarni, directeur des systèmes d'information
- ◆ Bintou Boite, directeur adjoint, responsable de la maîtrise d'ouvrage
- ◆ Dominique Larroque, responsable du département de la maîtrise d'ouvrage production
- ◆ Patrice Aranega, responsable de la maîtrise d'œuvre du projet PAS
- ◆ Philippe Bobet, responsable de développements informatiques

3.2.1.3. Agence centrale des organismes de la Sécurité sociale (ACOSS)

3.2.1.3.1. Branche recouvrement

- ◆ Patricia Poulet-Mathis, directrice du projet PAS pour les offres de services de la branche Recouvrement
- ◆ Nicolas Duvillard, directeur de la production et de la maîtrise des activités

3.2.1.3.2. Centre national du chèque emploi service universel (CESU)

- ◆ Hélène Carnat-Lahure, directrice du site du centre national du CESU
- ◆ Etienne Lansiaux, adjoint à la directrice
- ◆ Adrien Gauthier, responsable communication externe

3.2.1.3.3. Centre national de Pajemploi

- ◆ Olivia Grangerodet, directrice de l'URSSAF Auvergne
- ◆ Nicolas Barralon, sous-directrice du site Pajemploi

Annexe VI

3.2.1.3.4. Centre national du titre emploi service entreprises (TESE) de Paris

- ◆ Vincent Guérinet, directeur adjoint chargé des opérations URSSAF Ile-de-France
- ◆ Nathalie Pottier, adjointe du centre URSSAF de Paris Sud
- ◆ Lionel Guérin, responsable du centre TESE de Paris
- ◆ Philippe Godde, responsable du contrôle à Paris 9

3.2.2. Régime social des indépendants (RSI)

- ◆ Eric Le Bont, directeur national du recouvrement des travailleurs indépendants
- ◆ Joseph Ferraro, responsable maîtrise d'ouvrage
- ◆ Stéphanie Deschaume, directrice de cabinet (direction générale)

3.2.3. Mutualité sociale agricole (MSA)

- ◆ Laurent Colin, directeur délégué au réseau et directeur des SI

3.2.4. Régimes complémentaires

3.2.4.1. GIE AGIRC-ARRCO

- ◆ Frédéric Coutard, directeur du produit retraite
- ◆ Stéphanie Bessaire, responsable MOA du projet
- ◆ Bertrand Noyet, responsable MOE du projet
- ◆ Jean Claude Guichard, responsable du pôle MOA Allocataires au sein de l'unité Individus de la direction du produit retraite

3.2.4.2. Assurances

- ◆ François Tallon, directeur adjoint, en charge des affaires fiscales, au sein de la fédération française des assurances (FFA)
- ◆ Nadera Massoma, fiscaliste (FFA)
- ◆ Agnès Desgrez-Nguyen-Khoa responsable fiscale de Predica / Crédit Agricole Assurance
- ◆ Sabine Goaer, responsable de la maîtrise d'ouvrage au sein de la direction du pilotage et des résultats de Groupama
- ◆ Olfa Erhard, direction juridique et fiscale de Swiss Life
- ◆ Florence Therenty, responsable de programme maîtrise d'ouvrage au sein de AG2R – La Mondiale
- ◆ Olivier Taillardat, directeur fiscal du groupe Axa
- ◆ Violaine Conti, directrice comptable d'Axa France
- ◆ Patrice de Fréminville, chef de projet PASRAU (Axa France)
- ◆ Soufia Baccar, responsable pilotage assistance expertise « épargne retraite entreprise » (Axa France)
- ◆ Nathalie Demare, responsable chefs de projets « prévoyance » (Axa France)

Annexe VI

3.2.4.3. *Mutuelles*

- ◆ Valérie Cazeneuve, cheffe de projet PAS (SI) au sein de la fédération nationale des mutuelles de France (FNMF)
- ◆ Kathia Doridou, correspondant juridique (FNMF)
- ◆ Christophe Lapierre, directeur du département des SI santé de la Mutualité française
- ◆ Alain Carron, adjoint au directeur du département des SI santé de la Mutualité française
- ◆ Rosita Oger, responsable de la maîtrise d'ouvrage Assurance de Mutex

3.2.4.4. *Institutions de prévoyance*

- ◆ Jean-Paul Lacam, délégué général du centre technique des institutions de prévoyance (CTIP)
- ◆ Evelyne Guillet, directeur Santé et modernisation des déclarations sociales du CTIP
- ◆ Gilles Guino, chargé de mission simplifications administratives au sein du CTIP

3.3. **Pôle emploi**

- ◆ Michel Cottura, adjoint à la directrice générale adjointe offre de services, en charge du pilotage des programmes et de la MOA, directeur de la MOA
- ◆ Pascal Devieilletoile, responsable de la direction des SI
- ◆ Marc Morell, chef de projet au sein du département indemnisation
- ◆ Maurice Barcesa, maîtrise d'ouvrage du PAS
- ◆ Bertrand Limousin, direction de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle, département Sécurisation des parcours et Réglementation, chef de projet PAS

4. **Secteur privé**

4.1. **Entreprises**

Les entreprises sollicitées dans le cadre de cette mission ont essentiellement¹ été rencontrées par le cabinet Mazars (cf. annexe II d'étude sur les charges et coûts pour les entreprises).

4.2. **Organisations professionnelles**

4.2.1. **Organisations patronales**

4.2.1.1. **MEDEF**

- ◆ Geoffroy Roux de Bézieux, vice-président délégué du MEDEF et président de la commission Fiscalité

¹ La mission a rencontré Irène Fournier, responsable MOA SIRH domaine paie et gestion administrative, chef de projet PAS pour EDF, ainsi que d'autres interlocuteurs issus d'entreprises variées par divers intermédiaires (comme les réunions avec l'ANDRH).

Annexe VI

- ◆ Jean-Claude Guéry, vice-président du GIP-MDS et conseiller auprès de la direction générale-fédération bancaire française (FBF)
- ◆ Marie-Pascale Antoni, directrice des affaires fiscales du MEDEF

4.2.1.2. Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

- ◆ Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la CPME
- ◆ Jennyfer Bastard, juriste fiscaliste de la CPME

4.2.1.3. Union des entreprises de proximité (U2P)

- ◆ Pierre Burban, secrétaire général
- ◆ Nathalie Roy, conseillère technique « économie, fiscalité et développement durable »

4.2.1.4. Union nationale des professions libérales (UNAPL)

- ◆ Denis Raynal, président de la commission des affaires économiques et fiscales
- ◆ Fabrice de Longevialle, affaires fiscales

4.2.1.5. Fédération des particuliers employeurs (FEPEM)

- ◆ Jean-Rémy Acar, directeur général
- ◆ Adrien Dufour, responsable des relations institutionnelles

4.2.2. Organisations syndicales

4.2.2.1. CFE-CGC

- ◆ Gérard Mardiné, secrétaire national à l'économie-industrie
- ◆ Raphaëlle Bertholon, déléguée nationale à l'économie
- ◆ Kevin Gaillardet, chargé d'études économie et fiscalité

4.2.2.2. Force ouvrière (FO)

- ◆ Pascal Pavageau, confédération
- ◆ Sophie Tasqué, confédération
- ◆ Cécile Potters, confédération
- ◆ Françoise Gauchet, FO Finances
- ◆ Frédéric Liautaud, FO DGFIP

4.2.2.3. CFDT Finances publiques

- ◆ Pierre Bourgoin
- ◆ Nadine Raquillet-Wahnich

4.2.2.4. CGT DGFIP

- ◆ Olivier Vadebout
- ◆ Philippe Craste

4.2.2.5. Solidaires Finances publiques

- ◆ François-Xavier Ferrucci
- ◆ Anne Guyot-Welke
- ◆ Christophe Ceron

4.2.3. Association nationale des DRH (ANDRH)

- ◆ Jean-Louis Vincent, vice-président de l'ANDRH et DRH de SNCF Logistics
- ◆ Bénédicte Ravache, secrétaire générale de l'ANDRH
- ◆ Laurence Breton-Kueny, DRH du groupe AFNOR et vice-présidente de l'ANDRH
- ◆ Dieu Ly Le Quang, cheffe de projet (ANDRH)

4.3. Éditeurs de logiciels

- ◆ Isabelle Van Cauwenberg, présidente de l'association pour la simplification et la dématérialisation des données sociétés (SDDS) et directrice du pôle juridique de Méta 4
- ◆ Emmanuel Prévost, directeur du pôle Veille juridique d'ADP
- ◆ François Godreau, directeur projet DSN d'ADP
- ◆ Muriel Marques, directrice du pôle Légal & Déclaratif de R&D Sage France
- ◆ Pierre Faurot, Sopra Steria
- ◆ Véronique Montamat, directrice Marketing & Communication, Sopra HR
- ◆ Philippe Uszynski, directeur de la transformation digitale et des offres stratégiques, Sopra HR
- ◆ Sébastien Delzers, chef de produit chez Berger-Levrault
- ◆ Thierry Carles, référent métier et ingénieur développement de Berger-Levrault

4.4. Experts-comptables

4.4.1. Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC)

- ◆ Charles-René Tandé, président
- ◆ Olivier Salamito, secrétaire général
- ◆ Patrick Bordas, vice-président du CSOEC
- ◆ Patrick Viault, directeur des études fiscales
- ◆ Michel Giordano
- ◆ Olga Condé, fiscaliste

Annexe VI

4.4.2. Union nationale des associations agréées (UNASA)

- ◆ Béchir Chebbah, expert-comptable, président de l'association

4.4.3. Associations de gestion et de comptabilité

- ◆ Philippe Le Roux, directeur général du groupe Cogedis
- ◆ Amandine Miel, directrice Océane PME, expert-comptable (groupe Cogedis)
- ◆ Olivier Royer Devault, directeur Altéor ressources humaines (groupe Cogedis)
- ◆ Benoît Meheut, expert-comptable (Océane PME, groupe Cogedis)

4.5. Autres

4.5.1. Avocats

- ◆ Gaëlle Menu-Lejeune, avocate associée au cabinet Fidal
- ◆ Gêrôme Gbaya, avocat associé, département mobilité internationale du cabinet Fidal
- ◆ Stéphanie Chartier (cabinet Fidal)

4.5.2. Société civile des auteurs multimédia (SCAM)

- ◆ Pascale Fabre, directrice des affaires sociales
- ◆ Laurent Besombes, directeur financier
- ◆ Pierre Pradié, conseil auprès de la SCAM