

*Haut Conseil du financement de la protection sociale*

Rapport sur les relations des entreprises avec les  
organismes de protection sociale

Chapitre I : Les nouvelles modalités de déclaration  
sociale : des perspectives qui dépendront de leurs  
conditions de mise en oeuvre

Juillet 2017



## SOMMAIRE

### Chapitre I : Les nouvelles modalités de déclaration sociale : des perspectives qui dépendront de leurs conditions de mise en œuvre

#### 1. Les principales caractéristiques de la DSN : des principes ambitieux, une extension progressive 6

1.1. Le principe de la DSN : une déclaration dématérialisée mise à disposition à partir d'une remontée unique..... 6

1.2. Un déploiement progressif, avec une généralisation lancée en 2017 ..... 7

1.3. Une montée en charge largement avancée pour la branche recouvrement du régime général..... 8

1.4. Des étapes qui restent à franchir..... 9

1.5. Des besoins d'information et d'accompagnement qui restent importants en direction des petites entreprises..... 10

1.6. Des enjeux majeurs pour la statistique publique..... 11

1.6.1..... *La mise en place de la DSN : des enjeux d'étape pour la statistique publique* ..... 11

1.6.2..... *Un processus en cours de rationalisation et d'enrichissement de l'offre statistique, avec un allègement circonscrit de la charge des entreprises, sur lequel des réflexions sont amorcées* ..... 14

#### 2. Au-delà de 2017, quelles perspectives d'évolution de la DSN à moyen terme ? 16

2.1. Des questions relatives au contenu et au périmètre de la DSN ..... 16

2.2. Des questions relatives au nombre et à l'harmonisation des données faisant l'objet de déclarations sociales..... 17

2.2.1..... *La normalisation des données : un enjeu, mis en lumière par la DSN, qui révèle des complexités accumulées* ..... 17

2.2.2..... *Malgré des acquis réels, des difficultés qui demeurent en matière de normalisation* ..... 18

2.2.3..... *Quelles perspectives et conditions de progrès de la normalisation des données dans une logique d'extension de la DSN ?* ..... 20

2.3. Un impact et des potentialités de la DSN à prendre en compte par les organismes en charge du recouvrement..... 21

2.3.1..... *Des évolutions déjà pour partie engagées* ..... 21

2.3.2..... *Un enjeu pour la branche recouvrement du régime général : l'utilisation des données nominatives individuelles pour développer l'accompagnement et les services aux cotisants* ..... 21

2.3.3..... *Un impact et des potentialités de la DSN à approfondir pour les autres organismes de recouvrement*..... 23

2.4. La DSN : un levier de modernisation du service des prestations par les organismes de protection sociale ..... 23

2.4.1..... *Les évolutions déjà engagées et envisagées dans les organismes servant des prestations* ..... 23

2.4.2.....	<i>Des étapes qui restent à franchir en termes de mise à disposition des données et de ressources humaines</i>	25
2.5.	<b>À l'avenir, de nouvelles potentialités ouvertes en matière d'études et de statistiques</b>	<b>26</b>
3.	<b>Encore au-delà, quelles perspectives d'évolution de la DSN à plus long terme ?</b>	<b>28</b>
3.1.	<b>La DSN : de nouveaux services susceptibles d'être offerts par les organismes de protection sociale aux assurés</b>	<b>28</b>
3.2.	<b>D'autres évolutions potentiellement ouvertes par la mise en œuvre du prélèvement à la source prévue en 2019</b>	<b>29</b>
3.2.1.....	<i>Un rapprochement des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le revenu avec la déclaration sociale nominative</i>	30
3.2.2.....	<i>Une convergence des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt qui ouvre des perspectives dont la réalisation dépendra de décisions ultérieures</i>	31
	<b>Annexe statistique</b>	<b>35</b>
	<b>Contribution : « L'incidence de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur l'introduction éventuelle d'une CSG progressive », M. Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'État</b>	<b>45</b>

## Chapitre I<sup>1</sup>

### Les nouvelles modalités de déclaration sociale : des potentialités étroitement liées aux conditions de leur mise en œuvre

Le projet de déclaration sociale nominative (DSN) est issu notamment du constat d'un paysage déclaratif trop complexe dans notre pays malgré les tentatives de rationalisation qui avaient été menées dans le passé.

La DSN est ainsi un élément important de la politique de simplification conduite en direction des entreprises. Son objet est de permettre une saisie à la source, de façon dématérialisée à partir des fichiers de paie, des informations relatives aux rémunérations *via* une déclaration unique, de manière à ce que les organismes de la sphère sociale (et fiscale) n'aient plus besoin de les redemander aux entreprises ou aux assurés. Elle vise donc à la fois à simplifier et sécuriser les procédures déclaratives pour les entreprises, à faciliter l'accès aux droits des assurés et bénéficiaires de prestations, et à améliorer l'efficacité administrative des entreprises, des organismes de protection sociale et des organismes de recouvrement. Au-delà, son utilisation pourrait ouvrir des perspectives en termes de lutte contre la fraude, mais également de statistiques et d'études, et de nouveaux services rendus aux entreprises comme aux salariés.

La DSN a fait l'objet d'un processus de montée en charge initié en 2013, la généralisation aux entreprises du secteur privé s'effectuant en 2017. Son impact ne se limite pas à la seule sphère sociale puisque le prélèvement à la source prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2019 s'appuiera sur son déploiement. Au-delà de cette phase de montée en charge, se pose la question des évolutions qui interviendront à moyen terme dans son contenu et dans son périmètre, mais aussi et surtout de l'utilisation de l'ensemble des potentialités qu'elle offre par les organismes en charge du recouvrement comme du versement des prestations sociales.

L'arrivée de la DSN constitue aussi un changement majeur pour la statistique administrative, mis en œuvre en plusieurs étapes, avec notamment pour l'ensemble des organismes statistiques concernés (Insee, agence centrale des organismes de sécurité sociale, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, MSA, etc.) un enjeu à court terme de continuité des séries.

Les principes de la DSN sont rappelés dans la première partie de ce chapitre, qui dresse ensuite un état des lieux de son déploiement et des étapes restant à franchir. Dans une deuxième partie, sont examinées les perspectives d'évolution de la DSN ainsi que ses potentialités d'utilisation par les organismes de recouvrement, et plus largement par les autres organismes de protection sociale, ainsi que par la statistique publique. La dernière partie de ce chapitre aborde enfin des questions plus prospectives, les nouveaux services susceptibles d'être offerts aux assurés et les évolutions ouvertes par la mise en œuvre du prélèvement à la source prévue en 2019.

---

<sup>1</sup> Le chapitre a été rédigé par Mme Annelore COURY, inspectrice des affaires sociales, avec des contributions de Mme Sylvie LE MINEZ, secrétaire générale adjointe du HCFIPS et de M. Éric LEFEBVRE, secrétaire général du HCFIPS.

## **1. Les principales caractéristiques de la DSN : des principes ambitieux, une extension progressive**

La DSN a été conçue pour satisfaire le plus grand nombre possible d'obligations déclaratives existant dans le champ social au sens large, tout en réduisant le nombre de demandes d'informations distinctes auxquelles sont confrontées les entreprises. À cette fin, elle a été mise en œuvre, à l'issue de la loi du 22 mars 2012, de manière progressive s'agissant à la fois du champ des entreprises concernées et des déclarations auxquelles elle se substitue.

### **1.1. Le principe de la DSN : une déclaration dématérialisée mise à disposition à partir d'une remontée unique**

La DSN se présente comme :

- une déclaration mensuelle unique, issue des données de paie de l'entreprise, permettant d'assurer le recouvrement des cotisations, d'attribuer des droits et de livrer des informations à des fins statistiques ; auparavant, les entreprises transmettaient des données multiples à diverses échéances et à différents organismes, globalisées par établissement ; avec la DSN, les employeurs entrés dans la démarche effectuent, à l'issue de la paie, une transmission mensuelle de données individuelles des salariés (lieu d'activité et caractéristiques du contrat de travail, montants des rémunérations, des cotisations et contributions sociales, durée de travail retenue ou établie pour la paie de chaque mois, dates de début et de fin de contrat, de suspension et de reprise du contrat intervenant au cours de ce mois) ;
- une déclaration événementielle fournissant des informations ponctuelles sur la situation d'un ou plusieurs salariés pour des événements les concernant : arrêt de travail, fin du contrat de travail, radiation ; en cas d'événement particulier, les entreprises n'ont plus à transmettre les rémunérations des derniers mois afin que certaines prestations puissent être servies aux salariés concernés : elles n'ont plus qu'à signaler le salarié concerné et la nature de l'événement.

Le caractère innovant de la DSN par rapport aux précédentes démarches de simplification tient à ce qu'elle est fondée sur un flux de données émanant directement du logiciel de paie des entreprises. Ce flux entièrement dématérialisé est transmis par l'employeur *via* un site unique (net-entreprises). C'est le système de la DSN qui prend en charge la répartition des données entre les divers organismes, qui pesait auparavant sur les entreprises.

L'organisation mise en place est la suivante :

- les organismes de recouvrement des cotisations (Acos ou CCMSA) sont les premiers récepteurs de ces données ; ils les exploitent pour eux-mêmes et les transmettent à la Cnav et aux organismes complémentaires ;
- la Cnav joue le rôle d'organisme pivot pour tous les autres destinataires des données en les stockant et en extrayant ce qui est pertinent pour chacun d'eux ; l'identification des salariés fait l'objet d'un contrôle du numéro national d'identité (NIR) sur la base du système national de gestion des identifiants (SNGI) et celle des employeurs repose sur le répertoire commun des déclarants (RCD) ;

- le GIP Modernisation des données sociales (GIP MDS) assure la maîtrise d'ouvrage opérationnelle du projet, en lien avec une mission interministérielle de maîtrise d'ouvrage stratégique (MOAS) instituée en 2011.

## **1.2. Un déploiement progressif, avec une généralisation lancée en 2017**

Le déploiement de la DSN a été voulu très progressif compte tenu de la complexité de la mise en œuvre d'un tel projet, tant pour les entreprises (du fait de son impact sur leurs organisation et processus internes) que pour l'ensemble des acteurs concernés. Ceux-ci sont nombreux : administrations, organismes de protection sociale de base et complémentaires, éditeurs de logiciels de paie, experts comptables qui voient également évoluer leur organisation interne et leur relation à leur clientèle, souvent composée de petites entreprises.

Ce déploiement s'est effectué en trois étapes.

- a) La phase 1 (2013-2014) était fondée essentiellement sur le volontariat. La DSN ne couvrait alors que six obligations déclaratives : la déclaration mensuelle des mouvements de main-d'œuvre (DMMO) ; l'enquête statistique sur les mouvements de main-d'œuvre ; l'attestation de salaire pour les indemnités journalières (IJ) de maladie et de maternité et les allocations de paternité et d'adoption (à l'exclusion de l'attestation de salaire AT-MP) ; l'attestation employeur destinée à Pôle emploi ; la formalité de radiation auprès des organismes de prévoyance collective obligatoire et, le cas échéant, celle portant sur l'option relative à la portabilité des droits.
- b) La phase 2 (2015-2016) a étendu le champ de la DSN :
  - aux déclarations liées au recouvrement de cotisations et contributions sociales par les Urssaf et caisses générales de sécurité sociale : déclaration unifiée de cotisations sociales (Ducs), bordereau récapitulatif de cotisations (BRC) et tableau récapitulatif annuel (TR),
  - à la déclaration de salaire pour les indemnités journalières en cas d'accident du travail ou maladie professionnelles,
  - au relevé mensuel de mission (RMM) pour les entreprises de travail temporaire.

Durant cette phase, la DSN est également devenue obligatoire depuis mai 2015 pour les entreprises les plus importantes<sup>2</sup>.

- c) La phase 3 du projet DSN a commencé en 2017. Il s'est agi :
  - de rendre obligatoire l'utilisation de la DSN pour toutes les entreprises du régime général et du régime agricole ainsi que pour certains régimes spéciaux<sup>3</sup> ;
  - d'accroître la liste des usages et des destinataires des données issues de la DSN et d'en tirer les conséquences sur certaines déclarations existantes comme la déclaration annuelle de

---

<sup>2</sup> Celles qui ont versé un montant annuel de cotisations et de contributions auprès de l'Urssaf en 2013 de plus de 2 M€ pour les employeurs qui déclarent directement leurs cotisations et de plus de 1 M€ pour les employeurs qui ont recours à un tiers déclarant pour effectuer leur déclaration, dès lors que la somme totale des cotisations et contributions sociales déclarées par le tiers pour le compte de l'ensemble de ses clients est supérieure à 10 M€.

<sup>3</sup> Conformément à l'ordonnance du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs (art. 13), l'intégration progressive des régimes spéciaux dans la DSN est prévue au plus tard en 2020. Elle se met en place progressivement, conformément au décret du 21 novembre 2016, dans les régimes spéciaux d'entreprise (IEG, SNCF, CRPNAC) ainsi que dans le régime des Clercs et employés de notaire (CRPCEN).

données sociales (DADS), qui disparaîtra fin 2017 pour les entreprises ayant satisfait les obligations de la phase 3 depuis janvier 2017.

À ce jour, la DSN se substitue ainsi à vingt-quatre obligations déclaratives. Les principaux acteurs de la DADS – régimes obligatoires de base, régimes spéciaux, Agirc-Arrco, institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), organismes de protection sociale complémentaire santé, prévoyance et retraite supplémentaire, notamment – deviennent destinataires des données de la DSN qui leur sont nécessaires pour l'exercice de leurs missions, la DSN intégrant le recouvrement des cotisations sociales qui sont dues à certains de ces organismes. Elle aura également vocation à alimenter le compte personnel de formation et le compte pénibilité.

### **1.3. Une montée en charge largement avancée pour la branche recouvrement du régime général**

D'après l'Acoss, la montée en charge progressive de la DSN semble s'être effectuée dans des conditions satisfaisantes dans le régime général et ne pas avoir conduit à une détérioration de la performance de recouvrement des Urssaf. En juin 2017, selon l'ACOSS, 89,5 % des entreprises concernées dans le régime général par la DSN, et actives à cette date, étaient entrées dans le dispositif, environ 150 000 entreprises devant encore y entrer<sup>4</sup>. Le GIP MDS retient, quant à lui, un champ différent, plus large que celui des entreprises relevant du régime général, mais limité aux entreprises ayant déclaré des effectifs non nuls en fin de mois. Selon cette approche, 98,9 % des entreprises concernées seraient passées à la DSN (cf. encadré 1).

#### **Encadré 1- Bilan quantitatif de la montée en charge de la DSN**

À la date du 11 juin 2017, selon le GIP MDS, environ 1,5 million d'entreprises, représentant 19,2 millions de salariés<sup>5</sup>, étaient entrées dans le dispositif. La quasi-totalité des experts comptables transmettent notamment des DSN. Environ 100 000 entreprises n'ont pas vocation à entrer en DSN car elles sont concernées par des dispositifs spécifiques comme le titre emploi service entreprise (Tese), le chèque emploi associatif (CEA) ou le titre emploi simplifié agricole (Tesa)<sup>6</sup>. Selon le GIP MDS, 97% des entreprises sont entrées dans la DSN en phase 3.

Selon l'Acoss, en juin 2017, 1,36 million d'entreprises du régime général sont entrées dans la DSN, qui représentent 89,5 % des entreprises devant entrer dans la DSN, c'est-à-dire relevant des secteurs et des formes juridiques concernés, ne cotisant pas au titre du Tese, du CEA... Les entreprises ayant déclaré des effectifs nuls en fin de mois mais qui ont pu avoir des salariés au cours du mois sont notamment incluses dans le champ. Quant aux entreprises qui ne sont pas encore passées à la DSN, il s'agit majoritairement de très petites entreprises, 60 % d'entre elles ayant entre un et quatre salariés, ou d'entreprises n'ayant pas déclaré d'effectif en fin de mois (28 % ont un effectif nul fin juin 2017).

Les encaissements exigibles en mai 2017 des entreprises passées à la DSN atteignent, quant à eux, 18,3 Md€ selon l'Acoss, soit 92,4 % des encaissements du régime général. S'agissant de la qualité déclarative, elle peut être approchée par le taux de DSN ne présentant aucune anomalie, qui est proche de 94 % à la mi-juin 2017.

<sup>4</sup> Il s'agit majoritairement de TPE comptant en moyenne moins de cinq salariés.

<sup>5</sup> Y compris des salariés hors secteur privé (environ 121 000 fonctionnaires).

<sup>6</sup> Le Tese et le CEA sont deux dispositifs à destination des entreprises (Tese) et associations ou fondations (CEA) de moins de vingt salariés. Les entreprises et associations concernées ont accès à : un document unique qui permet l'identification du salarié avant embauche et vaut contrat de travail ; une déclaration mensuelle qui permet le calcul par le régime général des cotisations et contributions dues ainsi que l'édition du bulletin de salaire ; un règlement mensuel des cotisations et contributions dues. Le Tesa quant à lui est un dispositif à disposition des exploitants agricoles visant à faciliter les démarches liées au recrutement de travailleurs saisonniers (CDD de moins de trois mois) ou dans le cadre d'un accroissement temporaire d'activité.

#### 1.4. Des étapes qui restent à franchir

L'utilisation de la DSN pour les signalements d'événements est à ce stade moins importante. Elle suppose encore des modifications à venir des processus internes des entreprises. Au 18 juin 2017, concernant les arrêts et reprises de travail, 36 % des attestations de salaire exploitées par la CNAMTS ont été liées à la DSN. Concernant les fins de contrat de travail, les attestations employeurs issues d'un signalement ayant pour support la DSN et utilisées par Pôle emploi ont progressé pour atteindre 55 % (hors contrats courts et contrats à durée déterminée d'usage), alors que ce taux était de 21 % en décembre 2016.

Dans le champ de l'assurance chômage, les études techniques doivent encore être complétées pour permettre la déclaration des fins de contrats de travail de courte durée et les déclarations liées à certains secteurs d'activité (intermittents du spectacle notamment), même si le secteur de l'intérim a quant à lui largement (notamment au niveau des cinq majors) déployé la DSN, avec une qualité d'identification et de signalement des fins de contrat de travail jugée satisfaisante.

Dans le régime agricole, la montée en charge en dispositif est par ailleurs moins avancée. Au 11 juin 2017, 92 800 entreprises du régime agricole étaient passées à la DSN (soit 52,5% de la cible) sachant toutefois que la MSA estime que 65 000 établissements sont concernés par l'utilisation du nouveau Tesa, dont la mise en production est prévue pour janvier 2018. Comme très peu d'entreprises avaient participé à la phase pilote, il était prévu au premier trimestre 2017 la conservation d'une double déclaration, utilisée par les deux tiers des entreprises.

Enfin, un des enjeux de la généralisation prévue en 2017 consiste à permettre la satisfaction *via* la DSN des échanges entre les entreprises et l'ensemble des organismes complémentaires (prévoyance, complémentaire santé, retraite supplémentaire). Cette intégration s'avère complexe, car le passage à la DSN suppose l'intégration automatique des paramètres de leurs contrats dans les logiciels de paie des entreprises, ce qui peut nécessiter des démarches supplémentaires de la part des employeurs et sembler à rebours de l'objectif de simplification de la DSN.

La situation en mai 2017 apparaissait, à cet égard, différente selon les types d'organismes complémentaires (cf. encadré 2).

##### **Encadré 2 – L'implication actuelle des organismes complémentaires dans la mise en œuvre de la DSN**

La montée en charge de la DSN s'effectue à des rythmes différents selon le type d'organisme complémentaire :

- le Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP) a connu une montée en charge rapide de la phase 3 avec environ 1,56 million de DSN adressées par 1,04 million d'entreprises,
- la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) compte environ 845 000 DSN envoyées par 340 000 entreprises,
- la progression est moins avancée s'agissant de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF) qui compte 333 000 DSN phase 3 pour un nombre d'entreprises non précisé (sachant néanmoins que les mutuelles comptent une part significative de déclarants non concernés par la DSN).

### **1.5. Des besoins d'information et d'accompagnement qui restent importants en direction des petites entreprises**

Au-delà des actions menées par les organismes de recouvrement et notamment l'Acoss<sup>7</sup>, un important travail d'accompagnement des entreprises a été mené par le GIP MDS (cf. encadré 3). La Cour des comptes considère toutefois dans son rapport de juillet 2016 « *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises* » que les actions de communication des pouvoirs publics devraient être renforcées pour assurer la généralisation effective dans de bonnes conditions de la DSN parmi les entreprises de petite taille, en allant au-delà de celles actuellement menées par le GIP et les organismes de recouvrement.

#### **Encadré 3 – Les actions générales d'information des entreprises pilotées par le GIP MDS**

Des groupes ont été mis en place avec différents acteurs pour permettre une concertation concernant le projet DSN. Un comité des utilisateurs réunissant les représentants des entreprises, des experts comptables et des éditeurs vise à relayer notamment les décisions majeures structurant le projet en lien avec les fédérations professionnelles qui le souhaitent. Un groupe permanent d'expression des besoins des entreprises comprend des experts des ressources humaines et des experts comptables pour relayer de manière très concrète les attentes des entreprises. Un groupe d'échange avec les organisations syndicales a été mis en place pour faire le point sur toutes les questions en lien avec la DSN impactant potentiellement les droits ou les procédures des salariés.

Enfin il est également possible de citer la mise en place de club des pilotes (chargés de recenser notamment les difficultés rencontrées et la manière dont les entreprises devaient se préparer), les réunions mensuelles avec les éditeurs de paie (complétées par des ateliers qualité) et les réunions avec les entreprises de travail temporaire.

Une « base de connaissance », accessible depuis [dsn-info.fr](http://dsn-info.fr) notamment, et dont il faudra à l'avenir évaluer l'intérêt pour les consultants, a été créée et régulièrement mise à jour avec pour finalité de répondre aux questions des entreprises, des tiers déclarants et des éditeurs de logiciels. En créant un point de contact unique permettant de répondre à tout type de questions, il s'agissait aussi d'éviter une orientation vers un autre organisme. En janvier et février 2017, plus de 210 000 visiteurs de cette base étaient recensés.

En complément de cette base de connaissance, une plateforme téléphonique de niveau 1 a été mise en place pour les utilisateurs souhaitant un échange téléphonique. Cette plateforme s'appuie sur trois acteurs : l'AGIRC-ARRCO, l'Acoss et le GIP MDS. Parallèlement, les opérateurs des différents réseaux étaient également outillés avec des scripts pour répondre aux questions de niveau 1 arrivant directement dans leur réseau. En cas de questions spécifiques propres à un utilisateur ou plus générales, un niveau 2 de réponse a été organisé avec une cellule mutualisée composée des organismes de protection sociale principalement concernés par la DSN. Le niveau 3 enfin est sollicité pour les cas nécessitant une instruction réglementaire ou des questions particulièrement techniques.

Un plan de communication ciblé tout au long du projet a également été élaboré (outil de e-learning, éléments de communication spécifiques aux très petites entreprises (TPE), encouragement à utiliser la base de connaissance...).

Enfin, vingt comités régionaux net-entreprises, experts DSN issus des organismes de protection sociale concernés, organisent des réunions régulières avec les entreprises. En leur sein, des cercles DSN, composés de toutes les parties prenantes de ce nouveau système déclaratif (entreprises, organismes, réseaux d'entrepreneurs, associations professionnelles...), sont chargés d'assurer un relais de proximité sur l'ensemble du territoire au service des utilisateurs et futurs utilisateurs de la DSN.

<sup>7</sup> En sus de ces actions d'accompagnement et des informations mises à disposition sur les sites [urssaf.fr](http://urssaf.fr) et [net-entreprises.fr](http://net-entreprises.fr), la branche du recouvrement du régime général par exemple a pour sa part : développé un guide pour déclarer et régulariser les cotisations Urssaf en DSN ; mené des campagnes de sensibilisation à destination des déclarants et diffusé des bonnes pratiques à adopter visant à faire diminuer les anomalies déclaratives les plus fréquentes.

En 2016, des actions spécifiques ont été menées à destination des TPE pour les informer de la généralisation de la DSN notamment au travers des « Rencontres Extra » (avec une centaine de manifestations organisées en Île-de-France et en région pour sensibiliser cette population d'entreprises entre mai et novembre 2016). Le GIP MDS considère que 15 000 entreprises ont eu un contact direct avec des experts de la DSN dans ce cadre.

Des actions d'information sont effectivement prévues en direction spécifique des très petites entreprises (TPE). Cette offre est complémentaire de celle proposée par certaines fédérations professionnelles à travers des « guichets professionnels »<sup>8</sup>, par exemple dans le BTP, le spectacle ou l'automobile. Les entreprises de moins de vingt salariés pourront de plus effectuer leur DSN *via* le titre emploi service entreprise (Tese) au titre de la paie de septembre 2017<sup>9</sup>. Il en ira de même pour le régime agricole avec le titre emploi simplifié agricole (Tesa) en janvier 2018. D'autres titres simplifiés s'inscrivent dans cette démarche. Il s'agit notamment du chèque emploi associatif (CEA). Mais les Urssaf ont aussi développé une offre de service pour les associations comptant neuf salariés au plus en équivalents temps plein et relevant du régime général. Des associations sont agréées « tiers de confiance » par les Urssaf qui leur fournissent un logiciel de paie mis à jour. Ces associations peuvent ainsi réaliser pour le compte d'autres associations employeurs l'ensemble des obligations liées à la DSN<sup>10</sup>.

## **1.6. Des enjeux majeurs pour la statistique publique**

La mise en place de la DSN touche de manière importante les statistiques sur l'emploi et les salaires, avec des enjeux en termes de continuité des séries et de qualité des données. La DSN accompagne par ailleurs une rationalisation de la mise à disposition des données statistiques, qu'elle devrait permettre à l'avenir d'enrichir, l'allègement de la charge purement statistique des entreprises restant à ce stade circonscrit.

### *1.6.1. La mise en place de la DSN : des enjeux d'étape pour la statistique publique*

La DSN se substitue progressivement à un ensemble de déclarations administratives, piliers de l'information conjoncturelle et structurelle sur l'emploi et les salaires. Sa mise en place modifie donc de façon importante les systèmes d'information du service statistique public (SSP).

Les quatre sources administratives majeures utilisées par la statistique publique pour établir les statistiques publiques d'emploi, de flux de main-d'œuvre et de salaires, qui sont en voie de remplacement par la DSN sont les déclarations et enquêtes sur les mouvements de main-d'œuvre, les relevés mensuels de missions d'intérim, les bordereaux récapitulatifs de cotisations et les déclarations annuelles de données sociales (*cf.* encadré 4).

<sup>8</sup> À titre d'exemple, certains guichets dans le BTP proposent un contrôle qualitatif de la DSN des entreprises, un accès simplifié et facilité au mode déclaratif de la DSN si l'entreprise ne dispose pas de logiciel de paie et la possibilité de faire archiver les données relatives aux DSN mensuelles et aux signalements d'événements au-delà de la période réglementaire des 5 ans afin de permettre à l'entreprise d'y accéder en toute occasion.

<sup>9</sup> Cette possibilité d'utiliser les TESE pour effectuer les DSN offerte aux entreprises n'est par ailleurs pas sans susciter des difficultés de conception et d'articulation avec les exigences par exemple des organismes complémentaires comme le souligne l'Acoss.

<sup>10</sup> Les relations entre les deux parties sont régies par une convention qui peut prévoir une participation financière de l'association au fonctionnement du service, dans une limite fixée par la convention entre l'Urssaf et le tiers de confiance.

**Encadré 4 – Les quatre sources administratives principales utilisées à des fins statistiques  
remplacées ou en cours de remplacement par la DSN**

- Les déclarations et enquêtes sur les mouvements de main-d'œuvre (DMMO/EMMO) étaient historiquement collectées par la Dares. Elles permettent de suivre les flux de main-d'œuvre (entrées et sorties de salariés) chaque trimestre. Les premières substitutions ont eu lieu en mai 2013.
- Les relevés mensuels de missions d'intérim (RMM) étaient historiquement collectés par Pôle Emploi et mobilisés par Pôle Emploi et la Dares pour établir des estimations de l'emploi intérimaire venant alimenter les statistiques d'emploi trimestrielles coproduites par l'Insee, l'Acoss et la Dares. Les premières déclarations DSN par les entreprises de travail temporaire (ETT) datent de mars 2015, les premières substitutions effectives remontant à 2016 pour les principales ETT (les majors).
- Les bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC) traités par l'Acoss alimentent en particulier les estimations trimestrielles d'emploi salarié établies par l'Acoss et l'Insee, mais permettent aussi de suivre l'évolution de la masse salariale chaque trimestre (Acoss) et alimentent les indices de coût du travail (Insee). Les premières DSN ont été établies en mars 2015, sachant que dans cette déclaration, une variable d'effectif salarié agrégé de l'établissement identique à celle des BRC y a été maintenue jusqu'à fin 2016, puis reportée fin 2017 pour sécuriser la continuité des statistiques d'emploi salarié (à la demande de l'Acoss, soutenue par l'Insee et la Dares).
- Les déclarations annuelles de données sociales (DADS) traitées par l'Insee sont un pilier de l'information structurelle sur les salaires depuis les années 50 ; depuis 2007, elles sont aussi utilisées pour établir les estimations annuelles de l'emploi et sont la source de référence sur les niveaux et évolutions de l'emploi, qui alimente notamment les comptes nationaux. Ces statistiques permettent aussi d'identifier la nature de l'emploi (conditions d'emploi, qualification, rémunération...), les caractéristiques du salarié (sexe, âge, département de résidence) ou encore celles de l'établissement employeur (secteur d'activité, lieu d'implantation, taille...). Pour les données concernant l'année 2016, toutes les entreprises ont continué de produire une DADS (livrées principalement en janvier/février 2017) et une partie d'entre elles ont également établi des DSN mensuelles sur tout ou partie de l'année (« marche en double partielle »). S'agissant des rémunérations versées en 2017, seules les entreprises ayant envoyé douze DSN mensuelles seront dispensées de DADS. Comme indiqué au point 1.2, la substitution devrait être effective pour le secteur privé en 2018.

Pour l'élaboration de statistiques sur l'emploi et les salaires, la statistique publique a en effet privilégié les sources administratives, d'origine sociale ou fiscale, dont l'exhaustivité présente l'avantage d'une grande précision pour le suivi de l'emploi et des salaires, et ce non seulement au niveau national mais aussi aux divers échelons locaux. Le passage de données administratives à des données statistiques nécessite néanmoins des traitements spécifiques : au fil des années, la statistique publique a amélioré le traitement de ces données, afin notamment d'approcher au plus près la mesure des concepts d'emploi et de salaires retenus, qui peuvent différer au plan statistique des variables utilisées à des fins de gestion.

La DSN, comme par le passé les sources administratives mobilisées, n'épuise cependant pas l'ensemble des besoins d'information sur l'emploi et les rémunérations, dont certains relèvent de règlements européens, et sont couverts par des enquêtes (par exemple l'enquête Emploi, qui permet, au-delà de la mesure du chômage au sens du BIT, de caractériser finement les emplois occupés et les personnes selon leur statut, ou les enquêtes sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires).

À l'Insee, le système d'information sur l'emploi et les revenus d'activité (Siera), actuellement en place, a été construit à partir de sources administratives, relevant principalement de la sphère sociale, au début des années 2000. C'est ce système qui est en cours d'évolution pour prendre en

compte la DSN (cf. annexe statistique, volet 1). À la Dares, les systèmes d'information relatifs au suivi de l'emploi intérimaire, d'une part, et à la mesure des flux de main-d'œuvre, d'autre part, sont aussi fortement touchés (cf. annexe statistique, volet 2).

Deux autres évolutions majeures du système d'information sur l'emploi et les salaires de l'Insee (le Siera) résident dans l'extension du champ des estimations trimestrielles d'emploi salarié, ainsi que dans la coproduction avec l'Acoss et la Dares de ces estimations dans un souci de rationalisation de l'offre statistique (cf. *infra*).

Les systèmes d'information des caisses de sécurité sociale, qui produisent des statistiques sur des thèmes et des champs qui leur sont spécifiques, connaissent également des transformations importantes. Ainsi, l'Acoss, qui, en lien avec sa mission de recouvrement des cotisations sociales, assure le suivi statistique de la masse salariale et des effectifs salariés du secteur privé, est amenée à revoir son système d'information, afin de reconstituer à partir des données individuelles un effectif agrégé par établissement (cf. annexe statistique, volet 3). L'enjeu est important d'un point de vue statistique, mais aussi opérationnel, dans la mesure où la réglementation en matière de cotisations et d'exonérations s'appuie en particulier sur l'effectif salarié moyen des établissements (cf. *infra*).

**Dans le contexte de ces systèmes intégrés, l'enjeu premier est d'assurer la continuité et la qualité des statistiques.**

S'agissant des données mises à disposition la priorité a ainsi été donnée à la continuité des séries, assorties d'une documentation des ruptures de séries inévitables. Dans une première étape, les informations restent principalement reconstruites à l'identique, un certain recul étant semble-t-il nécessaire pour tirer parti des évolutions apportées par la DSN.

Dans certains cas, la continuité des informations collectées par la DSN a pu être totalement préservée. C'est le cas pour les relevés mensuels de missions d'intérim, pour les principales entreprises de travail temporaire (cf. *supra*). En effet, si le début des déclarations DSN par les entreprises de travail temporaire date de mars 2015, une « marche en double » a été organisée afin de permettre aux principaux acteurs d'expertiser la qualité des données et l'existence éventuelle de ruptures liées à la nouvelle déclaration.

Dans d'autres cas, les changements en matière de données collectées et de champ peuvent occasionner des ruptures de série. C'est le cas pour les mouvements de main-d'œuvre, auparavant directement déclarés par les entreprises, et dont la reconstitution par la Dares est à ce stade complexe (cf. annexe statistique, volet 2). Par ailleurs, avec la DSN, un changement de champ est intervenu. Le code du travail n'obligeant pas à la déclaration des contrats de moins d'un mois, ceux-ci étaient notablement sous-estimés dans les statistiques sur les mouvements de main-d'œuvre. Sous le régime de la DSN, la déclaration de ces contrats est obligatoire et leur nombre identifié dans les statistiques s'est d'ailleurs nettement accru. Cet élargissement représente une importante amélioration pour la connaissance de ce type de contrats, mais est susceptible d'engendrer à court terme des ruptures de séries. Enfin, la possibilité qu'ont les petites entreprises d'utiliser un titre simplifié, pourrait avoir des répercussions en termes de qualité des informations et de continuité des séries sur le champ des entreprises de moins de 20 salariés : le Tese, qui concernait auparavant les

entreprises de moins de 10 salariés, a en effet été étendu à l'ensemble des entreprises de moins de 20 salariés (cf. *supra*, point 1.5).

De façon générale, les sources de ruptures peuvent *a priori* être multiples et doivent être corrigées par un travail statistique réropolant les séries passées ou identifiant de façon claire les ruptures lorsqu'il n'a pas été possible d'effectuer cette réropolation<sup>11</sup>.

1.6.2. *Un processus en cours de rationalisation et d'enrichissement de l'offre statistique, avec un allègement circonscrit de la charge des entreprises, sur lequel des réflexions sont amorcées*

**L'Insee, l'Acosse et la Dares se sont engagés dans une démarche de rationalisation de l'offre statistique, mais aussi d'extension de son champ, en matière de diffusion des données trimestrielles d'emploi.** La DSN permet d'accompagner et accroît la pertinence de ce processus de rationalisation et d'extension, décidé antérieurement à sa mise en place. Ce processus de coproduction des estimations trimestrielles d'emploi a abouti en juin 2017, pour la publication des données du premier trimestre 2017 (cf. *Informations Rapides* de l'Insee<sup>12</sup>). Les nouvelles séries nationales sont coproduites et publiées sous le triple timbre Acoss-Dares-Insee et leur champ est étendu à l'ensemble des salariés et aux départements d'outre-mer, hors Mayotte (cf. encadré 5)<sup>13</sup>.

#### **Encadré 5 – Les évolutions apportées aux estimations trimestrielles d'emploi**

À compter du premier trimestre 2017, l'Acoss produit les évolutions statistiques d'effectifs salariés sur le champ du secteur privé (hors intérim, salariés affiliés au régime agricole et des particuliers employeurs) ; la Dares produit les données relatives aux intérimaires, en lien avec Pôle emploi ; l'Insee produit les statistiques sur le reste du champ salarié (fonction publique, secteur agricole, salariés des particuliers employeurs). Ces statistiques d'évolutions effectifs (ou de postes) sont appliquées en évolution au socle d'emploi au sens du « BIT repertorié » au 31 décembre. Ce socle d'emploi annuel est calculé par l'Insee après traitement de la multiactivité au niveau individuel.

L'objectif de cette coproduction des estimations trimestrielles d'emploi est de rationaliser leur production en évitant la redondance des informations produites sur le secteur privé, mais également de rendre les évolutions plus lisibles en unifiant les indicateurs disponibles (un seul indicateur d'évolution de l'emploi trimestriel contre deux auparavant). Par ailleurs, l'extension des estimations d'emploi à l'ensemble du champ salarié représente une amélioration substantielle et permet de simplifier la communication sur les évolutions d'emploi salarié (un seul périmètre, tous salariés, pour les exercices trimestriels et annuels).

Le choix a été fait de faire coïncider cette réorganisation de la production statistique avec le calendrier de généralisation de la DSN pour optimiser le coût des développements et des expertises à réaliser. De plus, cette démarche de rapprochement avec la DSN est essentielle, car la nouvelle déclaration unifie la source d'information mobilisée par les différents producteurs pour les exercices trimestriels et annuels. Le calcul du niveau d'emploi en personnes physiques selon le concept dit « BIT repertorié » nécessite quant à lui, comme par le passé, un traitement de la multiactivité, du ressort de l'Insee (exercice annuel), après confrontation avec les données individuelles sur les non-salariés et les particuliers employeurs.

<sup>11</sup> S'agissant des DADS, pour la validité 2016, l'Insee dispose de données provenant de déclarations DADS et DSN (en double, sur une partie du champ) ou uniquement DADS pour les établissements qui n'ont pas déclaré en DSN, lui permettant de mener des travaux méthodologiques sur un ensemble d'établissements témoins. S'agissant des mouvements de main-d'œuvre, la Dares met en place des traitements statistiques de redressement spécifiques à la phase de montée en charge de la DSN.

<sup>12</sup> Insee (2017), « L'emploi salarié augmente de nouveau solidement au premier trimestre 2017 », *Informations Rapides*, Emploi salarié - premier trimestre 2017, n° 153, 13 juin, publication en partenariat Acoss-Dares-Insee. L'Acoss publie également des estimations en effectifs (postes de travail) sur son propre champ le même jour et à la même heure : Acoss (2017), « La masse salariale et les effectifs salariés du secteur privé au premier trimestre 2017 », *Acoss Stat* n° 249, juin. Les séries trimestrielles d'emploi salarié sont également mises à disposition sur le site de la Dares.

<sup>13</sup> L'extension du champ sera effective à compter de 2018 pour les séries localisées sur le secteur privé.

**La DSN devrait aussi permettre d'enrichir le contenu de l'offre statistique**, même si en la matière de nombreux développements restent à venir ultérieurement (*cf.* point 2.5).

Globalement, la DSN permettra d'assurer une meilleure cohérence de la mesure de l'emploi et des salaires sur l'ensemble du champ. Cette cohérence sera pleinement effective avec la généralisation de la DSN au secteur public.

La qualité pour les utilisateurs devrait également être accrue. La DSN donne en effet l'occasion de retravailler les définitions et les modes de calcul concernant à la fois l'emploi et les rémunérations, de façon à assurer une cohérence des concepts sur les différents champs (notamment public et privé ; petites et grandes entreprises s'agissant des flux de main-d'œuvre). Par exemple, la qualité de l'effectif salarié agrégé au niveau de l'établissement, calculé par l'Acos à partir des données individuelles des DSN, devrait être meilleure, que celle de l'effectif reporté auparavant dans les BRC. L'exhaustivité de la DSN permettra probablement aussi à terme des publications plus précoces et peut-être plus fréquentes. La DSN permet par ailleurs une localisation plus fine des postes de travail à la fois en termes de lieu de travail et d'établissement de rattachement. Enfin, la datation plus précise des périodes d'emploi, en raison notamment du caractère mensuel des déclarations, devrait également permettre une meilleure mesure des variations infra-annuelles de l'emploi salarié comme de l'emploi total au 31 décembre de chaque année.

La diminution de la charge des entreprises découle, quant à elle, directement de la mise en place administrative de la DSN, qui se substitue aux déclarations sur l'emploi et les salaires, déjà mobilisées à des fins statistiques. La mise en œuvre de la DSN, qui étend le champ de certaines déclarations aux petites entreprises, a en outre permis de supprimer l'enquête EMMO. **L'allègement de la charge statistique des entreprises reste cependant à ce stade circonscrit**, l'utilisation des DADS ayant déjà réduit notablement cette charge, mais des réflexions sont amorcées pour l'avenir.

S'agissant des enquêtes statistiques, dont les échantillons peuvent être tirés dans la DSN ou les données appariées à la DSN, une réflexion est programmée, sachant que la DSN devrait permettre de pré-remplir une partie de ces enquêtes compte tenu de la plus grande précocité des données. En particulier, pour l'enquête Acemo trimestrielle, qui permet une estimation précoce de l'évolution de l'emploi à 45 jours, la Dares s'est attachée à ce que les informations permettant un suivi conjoncturel des salaires soient bien disponibles dans la DSN (il s'agit notamment des variables identifiant la convention collective et le niveau de qualification des salariés). Une expertise sur la possibilité d'utiliser la DSN pour le suivi conjoncturel des salaires est en outre à mener : l'enquête Acemo permet en effet une mesure des salaires de base à structure constante, utilisée notamment pour l'indexation du Smic.

Par ailleurs, l'objectif de simplification des déclarations devrait aboutir à renforcer la cohérence du dispositif d'observation de l'emploi et à offrir de nouvelles opportunités, mais il pourrait aussi conduire à rendre moins détaillées certaines informations importantes pour caractériser des situations particulières d'emploi<sup>14</sup>. En effet, un des enjeux de la DSN est de conduire à une simplification des normes, permettant ensuite de demander moins d'informations aux

---

<sup>14</sup> *Cf.* à cet égard certains points de vigilance mentionnés dans le rapport 2016 du Cnis sur « La diversité des formes d'emploi ».

entreprises. Or, cet enjeu est en partie contradictoire avec la richesse que peuvent souhaiter les utilisateurs de ces statistiques, au regard notamment de la complexité croissante des situations d'emploi. Même si la DSN comprend plusieurs informations sur la durée du travail, le statisticien souhaiterait pouvoir mesurer les heures effectuées au-delà des heures contractuelles, rémunérées comme non rémunérées, les congés pris, les droits à congés, etc., de sorte *in fine* à pouvoir estimer le volume de travail effectivement travaillé, ce qui exige des compléments d'enquête, afin notamment de répondre aux obligations de la statistique européenne.

## **2. Au-delà de 2017, quelles perspectives d'évolution de la DSN à moyen terme ?**

L'évolution de la DSN à moyen terme conduit à identifier plusieurs questions d'abord relatives à son contenu et à son périmètre, ainsi qu'à l'harmonisation des données faisant l'objet d'une déclaration sociale. Des enjeux importants concernent également l'utilisation des potentialités de la DSN par les organismes en charge du recouvrement ainsi que par les régimes qui délivrent des prestations.

### **2.1. Des questions relatives au contenu et au périmètre de la DSN**

La généralisation de la DSN à l'ensemble des régimes spéciaux jusqu'en 2020, et notamment aux trois fonctions publiques, est d'ores et déjà planifiée et engagée.

Alors que les travaux ne sont pas encore complètement achevés concernant les procédures remplacées par la DSN, une extension du périmètre de la DSN est par ailleurs envisagée avec de nouvelles procédures appelées à l'intégrer<sup>15</sup>.

Selon le GIP MDS et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la création d'un signalement « entrée du salarié » serait pertinente, avec pour objectif d'alléger, voire à terme de remplacer le dossier d'affiliation aux complémentaires santé et prévoyance, de simplifier les procédures d'ouverture de droits et de supprimer des formalités de demande d'exonérations quand elles existent.

Huit nouvelles procédures pourraient également être intégrées à la DSN mensuelle, comme la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés, la déclaration d'exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale pour les embauches dans les zones de revitalisation urbaine ou rurale ou la déclaration de chômage partiel, ainsi que dix-sept formalités particulières aux régimes spéciaux et huit spécifiques à certaines populations comme les expatriés ou les intermittents du spectacle. Dans ce cadre, certaines déclarations fiscales, en particulier la taxe sur les salaires, pourraient être concernées. Des travaux sont également en cours sur l'utilisation de la DSN pour la déclaration des effectifs pris en compte par l'administration fiscale pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

L'Unédic, en tant qu'organisme responsable du service des prestations d'indemnisation chômage, estime cependant, pour sa part, que la priorité doit être de sécuriser le périmètre déjà

---

<sup>15</sup> Une grille d'analyse a été élaborée par le GIP MDS pour permettre de déterminer les procédures dont l'intégration dans la DSN présente un réel potentiel de simplification.

couvert par la DSN avant d'envisager son extension à des populations spécifiques telles que les intermittents du spectacle ou les marins pêcheurs.

Le GIP MDS pense quant à lui qu'il serait utile de prévoir deux années pour consolider le périmètre actuel de la DSN et permettre aux entreprises de s'approprier complètement l'ensemble de ses conséquences.

Les choix retenus, l'articulation prévue pour ces différents chantiers et leur échelonnement dans le temps constitueront ainsi un enjeu majeur pour la réussite du projet DSN, en lien avec la question de la normalisation des données.

## **2.2. Des questions relatives au nombre et à l'harmonisation des données faisant l'objet de déclarations sociales**

L'objectif de réduction du nombre de données à déclarer et leur normalisation a été « dès l'entrée » repéré comme un enjeu essentiel « en aval » de la mise en œuvre de la DSN. Jusqu'alors, la paie et les déclarations sociales étaient deux actes distincts fondés sur des codifications et des besoins différents mais manipulant des données communes. Avec la DSN, c'est la paie, à partir de règles découlant du droit du travail, qui doit permettre de répondre aux objectifs poursuivis par l'intermédiaire des déclarations sociales. Le caractère nécessaire de la normalisation et de la simplification des données transmises à travers la DSN était ainsi souligné dès 2011 par l'IGAS et l'IGF comme une condition de réussite du projet<sup>16</sup>.

### *2.2.1. La normalisation des données : un enjeu, mis en lumière par la DSN, qui révèle des complexités accumulées*

La transmission de données nominatives et la périodicité mensuelle de la DSN n'est possible que grâce à la collecte d'informations produites à partir des fichiers de paie, ce principe impliquant nécessairement la réduction et l'harmonisation préalables des données transmises. Cette exigence a conduit à une analyse des besoins des organismes et des procédures issues de dispositions réglementaires ou conventionnelles.

Les organismes destinataires de la DSN ne partagent en effet pas toujours les mêmes notions concernant notamment les effectifs, les éléments de rémunération ou le temps de travail. La note portant sur la sécurisation juridique des relations avec les cotisants et la simplification des règles applicables aux entreprises du présent rapport, en son point 2.3.2, rappelle les raisons à l'origine de ces différences. Ces dernières peuvent être ténues mais peuvent conduire les organismes à demander des données similaires dans une logique parfois « identitaire » ou en surestimant l'importance des différences de notions utilisées pour leurs propres besoins. Le risque est alors, si l'ensemble de ces distinctions demeurent, que les échanges liés à la DSN s'alourdissent de manière permanente par empilement de rubriques déclaratives.

---

<sup>16</sup> Rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle norme des déclarations annuelles de données sociales et les conditions de mise en œuvre d'une déclaration sociale nominative, mars 2011, Inspection générale des affaires sociales, inspection générale des finances.

Au-delà de la manière dont les organismes définissent leurs besoins en termes de données, la DSN a également mis en lumière que les règles édictées par les partenaires sociaux et les administrations ne sont pas toujours appliquées à la lettre et en temps réel<sup>17</sup>. Avant la DSN, le défaut temporaire de qualité d'une donnée pouvait ne pas être perçu – car masqué par une validation périodique – ou être toléré – car sans impact sur les droits des salariés ou les salaires versés (par exemple une prime correctement calculée mais mal codifiée). De même, devant la complexité de certaines règles applicables, les déclarants ont pu être conduits en pratique à commettre des erreurs ou à s'octroyer certaines facilités qui ont pu être tolérées par les services destinataires des déclarations. Ces pratiques favorisées par le nombre élevé des données recueillies ne sont plus guère acceptables dès lors que la DSN est en cours de généralisation.

### 2.2.2. *Malgré des acquis réels, des difficultés qui demeurent en matière de normalisation*

Compte tenu de ces enjeux, un comité de normalisation des données sociales a été mis en place dès 2012<sup>18</sup> afin d'établir un référentiel des données sociales et de proposer à l'approbation des ministres une norme d'échanges pour les données sociales. Ce référentiel est en particulier destiné à faciliter la manipulation des données sociales par tous les acteurs en charge des traitements qui les mobilisent, et ainsi de contribuer à l'harmonisation progressive des textes législatifs, réglementaires ou conventionnels régissant la protection sociale. L'idée est aussi de définir une « bibliothèque » de notions et concepts dans lesquels les concepteurs de textes pourraient puiser pour élaborer leurs dispositifs.

Ces travaux de normalisation ont permis de limiter le nombre de rubriques déclaratives et de données déclarées, à partir d'un effort d'homogénéisation de la définition de certaines informations qui a pu conduire jusqu'à modifier les règles de calcul de certains prélèvements ou droits.

Alors que la déclaration annuelle de données sociales (DADS) véhicule environ 800 rubriques déclaratives distinctes<sup>19</sup>, la Cour des comptes mentionne le fait que la DSN, en phase 3, en comprend 400, correspondant à environ 230 données (cf. encadré 6). Des travaux ont par ailleurs été engagés sur la normalisation des données nécessaires au passage de la fonction publique à la DSN.

Enfin, un travail récent, dont l'importance mérite d'être signalée, a abouti en mai 2017 à l'harmonisation des modalités de décompte de l'effectif des entreprises<sup>20</sup> pour le calcul des cotisations et contributions sociales (au fonds national d'aide au logement et au titre du versement transport, notamment) : à partir de début 2018, les employeurs n'auraient ainsi plus à transmettre de données d'effectifs, la branche du recouvrement ayant désormais l'objectif de prendre elle-même en charge ces décomptes.

---

<sup>17</sup> Extrait du rapport d'activité 2014-2015 du comité de normalisation des données sociales, p.9.

<sup>18</sup> Décret n°2012-494 du 16 avril 2012 relatif au comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges. Le comité se substitue au collectif des institutions et administrations « clientes » de la norme organisé en une commission placée auprès de la CNAVTS.

<sup>19</sup> Selon la Cour, dans son rapport « *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises* », juillet 2016, une rubrique est le niveau le plus élémentaire d'informations dans une déclaration. Par contre, une donnée peut apparaître dans plusieurs rubriques. Une seule entreprise n'est par ailleurs pas amenée à remplir l'ensemble de ces 400 rubriques.

<sup>20</sup> Le décret du 9 mai 2017 prévoit de nouvelles modalités de décompte des effectifs à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour différentes cotisations et contributions.

#### **Encadré 6 – Les réalisations en termes de simplification de la réglementation liées au déploiement de la DSN**

Ces réalisations sont les suivantes :

- l'harmonisation des dates de déclaration et de paiement des cotisations,
- la simplification des règles de décompte des effectifs pour les seuils sociaux avec l'adoption d'une définition unique,
- la simplification des règles de calcul du plafond,
- la clarification des règles d'assiette et du fait générateur,
- des simplifications importantes sur les règles parfois très anciennes relatives aux indemnités journalières.

Le comité de la normalisation a détaillé le cadre méthodologique élaboré pour obtenir de tels résultats. En particulier, un arbre de décision a été construit pour déterminer les données indispensables pour les organismes dans le cadre des déclarations remplacées par la DSN. Il s'est agi de vérifier le caractère indispensable de la donnée (en s'assurant que l'utilisation d'une donnée très proche n'était réellement pas possible) et d'analyser si la donnée peut bien résulter de la paie ou du système d'information des ressources humaines de l'entreprise. Un « modèle conceptuel de données » s'est attaché à décrire le sens de ces données et leurs rapports entre elles. Enfin, une procédure de gestion des demandes d'évolution a été définie pour faciliter leur suivi et leur traitement dans le cadre du programme de travail du comité de la normalisation.

Le comité de la normalisation a toutefois rencontré des difficultés de gouvernance, évoquées dans son rapport de 2014-2015<sup>21</sup>. Elles sont liées notamment à :

- une association jugée perfectible des acteurs : le rapport soulignait ainsi la participation limitée des utilisateurs de la DSN que constituent les fédérations professionnelles et une mobilisation relative de la sphère travail-emploi ;
- une insuffisante prise en charge des problématiques de normalisation : le comité pointait le manque de prise en compte de ses préconisations, y compris par les organisations siégeant en son sein.

Par ailleurs, si le « cahier technique de la norme » DSN s'appuie sur une normalisation des données et rubriques déclaratives, le référentiel des données sociales dont une première version figurait dans le rapport 2012-2013 du comité de la normalisation n'a pas été formellement adopté et validé. La direction de la sécurité sociale a rappelé lors de son intervention devant le Haut conseil<sup>22</sup> que, selon elle, l'adhésion à la démarche de simplification et de normalisation issue de la DSN n'était, dans les faits, pas encore totalement acquise à l'heure actuelle, malgré les efforts entrepris de mobilisation des organismes. Il est d'ailleurs révélateur des difficultés rencontrées que l'article 51 de la loi de simplification du droit et d'allégement des démarches administratives du 22 mars 2012 portée par M. Warsmann, et qui visait à inscrire la normalisation des données dans un calendrier resserré en procédant par ordonnance, n'ait pas connu de mise en œuvre concrète.

---

<sup>21</sup> Rapport susmentionné.

<sup>22</sup> Intervention de M. Jonathan Bosredon, directeur adjoint à la direction de la sécurité sociale, devant le Haut Conseil du financement de la protection sociale, 18 janvier 2017.

### 2.2.3. *Quelles perspectives et conditions de progrès de la normalisation des données dans une logique d'extension de la DSN ?*

Alors que les travaux ne sont pas encore complètement achevés concernant les procédures remplacées par la DSN, de nouvelles procédures sont appelées à l'intégrer (cf. point 2.1).

Un effort supplémentaire de réduction du nombre d'informations demandées aux entreprises reste donc à mener pour éviter que l'extension de la DSN ne conduise à un alourdissement qui serait préjudiciable au projet dans son ensemble.

Le GIP Modernisation des données sociales a rappelé les principes qui lui paraissent indispensables pour mener à bien cette politique. D'une part, il importe que les travaux de normalisation précèdent les extensions de périmètre pour éviter que la DSN ne devienne encore plus complexe que ce qui lui préexistait. D'autre part, les enjeux liés à la normalisation des données devraient être systématiquement pris en compte par tous les acteurs produisant les textes réglementaires comme conventionnels. En particulier, il conviendrait selon le GIP MDS que toute création d'une donnée nouvelle soit justifiée de manière approfondie par le fait qu'elle ne peut être en l'état issue de la gestion de la paie, et que les pièces justificatives soient évitées. Une telle prise en compte des impératifs de normalisation implique de former de manière systématique les acteurs produisant les textes réglementaires et conventionnels ce qui, dans ce dernier cas, est par nature complexe compte tenu de la multiplicité et diversité des branches professionnelles en France.

Une réflexion sur l'opposabilité du référentiel des données sociales relevant du comité de la normalisation serait également à finaliser. Dans ses deux rapports de 2013 et 2015, le comité de normalisation suggérait différentes pistes envisageables pour obtenir une telle opposabilité : études d'impact qui pourraient comporter obligatoirement la liste des données utilisées et les télé-procédures mises en œuvre pour appliquer les textes ; possibilité pour les usagers de refuser de fournir certaines données qui ne seraient pas conformes au référentiel publié ; extension de la procédure d'homologation aux télé-procédures sociales.

Enfin, la simplification des textes, leur mise en cohérence et le maintien de cette dernière sont un point essentiel conditionnant la réussite du projet DSN. Le GIP MDS considère qu'à ce jour les propositions de simplification émises par le comité de normalisation en décembre 2013 sont encore largement d'actualité : assiettes et périodes de référence, notions de quotité de travail, gestion des primes, modalités d'application des textes (difficultés liées à l'application rétroactive de certains textes ; prise en compte du délai de mise en place des réformes) ou encore gestion des contrats courts. Toutefois, l'ampleur des chantiers à mener nécessite l'élaboration d'une méthode de travail qui faciliterait la priorisation des travaux, donnerait de la visibilité sur les calendriers prévisionnels de mise en œuvre et surtout permettrait de définir des modes de décision et de gouvernance adaptés aux difficultés à traiter.

Dans cette perspective, il semble pertinent de distinguer parmi les mesures de simplification et mise en cohérence à envisager :

- celles relevant d'aménagements techniques pouvant être réalisés par le GIP MDS en lien avec la maîtrise d'ouvrage stratégique, notamment dans le cadre de la validation du cahier des charges technique de la norme (par exemple, des codes décrivant les métiers) ;

- celles qui mettent en cause la manière dont les administrations et organismes de protection sociale ont abordé certaines notions au cours du temps ; pour ce type de mesures, comme par exemple la gestion des assiettes de cotisations et la typologie des cotisations et exonérations en cohérence avec ces assiettes, une gouvernance administrative renforcée serait à mettre en place en lien avec le GIP MDS, avec un pilotage au niveau des directions d'administration centrale intégrant celle de la sphère travail-emploi ;
- celles relevant de décisions politiques nécessitant la prise en compte des spécificités de l'élaboration de la norme (rôle du Parlement et de la négociation sociale). C'est dans ce cadre que pourraient être traitées les questions de principe ayant trait, par exemple, à la durée du travail. Ainsi, le GIP MDS s'interrogeait sur les données à recueillir concernant la durée du travail (heures, jours, vacances, piges, tâches) en considérant qu'il subsisterait toujours des difficultés à faire le lien avec certains modes de rémunération et donc que des simplifications seraient souhaitables en la matière, ce qui peut être contesté par certains utilisateurs.

Il importerait enfin que l'ensemble de ces évolutions s'inscrive dans un cadre suffisamment clair et connu des différents acteurs pour que les entreprises, comme les utilisateurs de données issues de la DSN, aient une vision à long terme suffisante pour pouvoir anticiper les évolutions qu'elle sera susceptible d'entraîner.

### **2.3. Un impact et des potentialités de la DSN à prendre en compte par les organismes en charge du recouvrement**

#### *2.3.1. Des évolutions déjà pour partie engagées*

La montée en charge de la DSN a d'ores et déjà fortement mobilisé la branche du recouvrement du régime général qui est intervenue à différents niveaux, soit comme maître d'œuvre et responsable du point de dépôt du système d'information DSN ou du répertoire commun des déclarants, soit comme utilisateur de la DSN en tant qu'employeur. Ses processus ont par ailleurs déjà été modifiés sous plusieurs aspects, qu'il s'agisse de la fiabilisation des données gérées par la branche ou de l'évolution de certaines règles de gestion (par exemple le remboursement des cotisations salariales vieillesse à un salarié relevant de plusieurs employeurs).

#### *2.3.2. Un enjeu pour la branche recouvrement du régime général : l'utilisation des données nominatives individuelles pour développer l'accompagnement et les services aux cotisants*

À ce jour, la DSN n'a pas encore modifié en profondeur le processus de gestion du recouvrement de l'Acoss, car c'est toujours sur des données agrégées que les Urssaf s'appuient pour l'ensemble de leurs processus de recouvrement. En effet, si la DSN est fondée sur des données nominatives, elle contient également des données agrégées par code type personnel (CTP), au nombre d'environ 530, qui permettent de reconstituer le régime de prélèvement applicable à un élément d'assiette donné (salaires, primes, avantages...). Dans son premier exposé devant le Haut Conseil, le directeur de l'Acoss avait indiqué que cette approche agrégée restait, dans un premier temps, une condition de sa performance et qu'elle n'était pas *a priori* source de complexité pour les entreprises car le calcul des informations par établissement est établi de façon automatisée<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Propos issus de l'intervention de M. Jean-Louis Rey, directeur de l'Acoss, devant le Haut Conseil le 9 novembre 2016.

En revanche, l'exploitation des données individuelles fiabilisées de la DSN offre d'ores et déjà des potentialités, dont la branche n'a pas encore tiré complètement partie, même si de premières actions ont été ou vont être prochainement mises en œuvre : constitution d'une base nationale des données individuelles issues des DSN, calcul des effectifs de l'entreprise en lieu et place de l'employeur à partir de janvier 2018 (cf. point 2.2.2) ou mise à disposition de données individuelles au profit des inspecteurs de lutte contre le travail illégal. Il importe à cet égard que la branche reconsidère l'utilisation des données individuelles de la DSN pour conforter son positionnement de « collecteur social de référence », renforcer l'efficacité de ses processus et développer de nouveaux services. Ces potentialités seront à développer dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) en préparation pour la période 2018-2021.

Ces potentialités nécessitent des évolutions profondes du système d'information de la branche et de ses processus dans plusieurs directions. Un premier axe préalable est la fiabilisation des données individuelles pour le compte propre de l'Acoss ou pour celui des autres organismes sociaux (comme la Cnav). Jusqu'à présent, concernant les droits des salariés, c'était à l'issue de contrôles que les organismes de recouvrement transmettaient les informations nécessaires aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat)<sup>24</sup>. À l'avenir, avec la généralisation de la DSN et alors que la prise en compte des droits individuels dans le recouvrement des Urssaf est appelée à prendre de l'ampleur, il s'agira de procéder à une vérification beaucoup plus systématique de la cohérence des données de salaire et des assiettes de prélèvement déclarées par les employeurs.

Au-delà des enjeux liés à la fiabilisation des données individuelles, les autres potentialités à exploiter de la DSN visent principalement un meilleur accompagnement et de nouveaux services qui pourraient être développés en direction des entreprises (cf. chapitres II et III). Les principaux objectifs à rechercher seraient ainsi :

- d'affiner le ciblage en matière de contrôle d'assiette, de plans de contrôle ou d'actions de lutte contre la fraude et le travail illégal (cf. chapitre IV) ;
- d'améliorer l'analyse des risques propres à certaines catégories d'entreprises et de permettre de construire des stratégies d'accompagnement et d'anticipation de leurs besoins permettant de mieux prendre en compte les moments clés de leur développement et la logique de leur parcours (cf. chapitre II) ;
- d'exploiter les données individuelles (ruptures de contrats, effectif, masse salariale ...) en vue de détecter les entreprises en situation de fragilité (cf. chapitre III) ;
- de diversifier les offres de service : actions d'information vers les entreprises ciblées en fonction du profil des salariés, développement d'une offre de « bilan social » à destination des entreprises et des tiers déclarants, simulations (par exemple de coûts d'embauche).

Plus largement, à terme, l'Acoss souhaite étudier la possibilité de faire évoluer son mode de recouvrement vers un modèle où elle effectuerait les calculs ciblés d'éléments d'assiette ou de cotisations en lieu et place des « employeurs », ce qui constituerait un allègement majeur des formalités pour ces derniers.

---

<sup>24</sup> Ces échanges d'information ne sont *a priori* pas encore dématérialisés.

### 2.3.3. *Un impact et des potentialités de la DSN à approfondir pour les autres organismes de recouvrement*

Dans le régime agricole, la mise en place de la DSN s'accompagne d'ores et déjà d'une modification importante du mode de recouvrement. En effet, ce régime calculait et appelait directement, à partir des informations transmises par les employeurs dans leur déclaration trimestrielle des salaires (DTS), le montant des cotisations et contributions sociales sur salaires que le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole devait payer. La généralisation de la DSN fait disparaître ce mode de collecte spécifique, qui est remplacé par un mécanisme d'autoliquidation mensuel des prélèvements sociaux (avec une faculté d'option pour un versement trimestriel pour les employeurs de moins de dix salariés). Compte tenu de cette spécificité et du fait que le régime agricole est également en charge du service des prestations de ses ressortissants, une approche du recouvrement, fondée sur des données individuelles et non agrégées, est par ailleurs conservée avec la DSN. La MSA considère qu'il est encore trop tôt pour tirer un bilan de ces évolutions. D'ores et déjà, elle entend toutefois renforcer sa relation avec les employeurs agricoles en termes d'accompagnement proposé.

L'impact et les potentialités de la DSN devront par ailleurs être approfondis, lors des travaux à venir, concernant l'Agirc-Arrco et les groupements de protection sociale. En effet, les réflexions conduites par le Haut Conseil en 2015 sur le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco<sup>25</sup> avaient montré qu'une éventuelle extension du rôle des Urssaf pourrait le cas échéant être envisagée à moyen terme, à condition qu'elles aient développé une réelle capacité à réaliser les opérations de rapprochement et de fiabilisation estimées indispensables par les régimes à gestion paritaire, notamment pour le calcul et la régularisation des cotisations et des droits individuels. Si l'Acoss fait de la fiabilisation des données un axe majeur de ses travaux comme cela a été évoqué précédemment, cette perspective d'extension du rôle des Urssaf pourra alors être envisagée.

### 2.4. **La DSN : un levier de modernisation du service des prestations par les organismes de protection sociale**

Les potentialités de la déclaration sociale nominative restent d'un autre côté à exploiter pour les régimes de protection sociale servant des prestations et constituent un enjeu à ne pas négliger. Au-delà des échanges de données existant avec l'administration fiscale, l'accès en temps réel aux informations issues de la DSN devrait permettre à ces régimes de bénéficier d'informations sécurisées, fiables et contemporaines sur les rémunérations afférentes à des périodes pouvant différer de l'année civile. Le versement des prestations dans des conditions plus sécurisées et plus rapides, nécessitant la production d'un nombre limité de pièces justificatives, sera ainsi envisageable.

#### 2.4.1. *Les évolutions déjà engagées et envisagées dans les organismes servant des prestations*

La **branche famille** a déjà commencé à travailler sur les potentialités de la DSN et l'a incluse dans sa feuille de route pour 2017. Les quatre axes potentiels d'utilisation de la DSN qu'elle a retenus, mais qui pourraient, de fait, valoir pour l'ensemble des branches portent sur :

- la simplification des démarches administratives des assurés : suppression des demandes de pièces justificatives et versement plus automatique, sans nécessité d'une demande explicite

---

<sup>25</sup> HCFIPS, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, juillet 2015.

de la part des bénéficiaires – par exemple pour la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et la prestation partagée d'éducation de l'enfant<sup>26</sup>, pour lesquelles la condition d'activité pourrait être aisément vérifiée –, ce qui devrait également limiter les risques de rupture ou de perte de droits liés aux délais de transmission ;

- l'accès aux droits en permettant la recherche de droits potentiels ; les salariés pourraient ainsi être contactés par les caisses lorsqu'il apparaît qu'ils pourraient bénéficier de certains avantages comme la prime d'activité, par exemple ;
- la gestion des prestations : les apports de la DSN sont susceptibles selon la Cnaf de concerner à moyen et long terme toutes les prestations payées par les CAF (aides au logement, prestation d'accueil du jeune enfant, *minima* sociaux, prime d'activité, allocation versée aux travailleurs étrangers dont la famille ne réside pas en France), de même que son action sociale ; la meilleure connaissance des ressources devrait également permettre de mieux recouvrer les pensions alimentaires ;
- la maîtrise des risques et la lutte contre la fraude avec deux scénarios possibles : le maintien du dispositif actuel pour la déclaration trimestrielle des ressources (DTR), la DSN étant utilisée à des fins de contrôle avant paiement ; la dispense de déclaration de l'allocataire avec prise en compte directe de ses ressources à partir de la DSN.

Dans cette perspective, des expérimentations ont été lancées en mars 2017 par la Cnaf pour tester l'utilisation qui pourrait être faite des données issues de la DSN (*cf.* encadré 7). Enfin, les potentialités de la DSN seront amplifiées pour la branche par la possibilité pour les caisses de disposer, à partir des bases de données mobilisées pour le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (PASRAU), d'informations relatives aux revenus de remplacement. En particulier, en permettant aux organismes de protection sociale de disposer d'une connaissance contemporaine et potentiellement automatique des salaires et des revenus de remplacement dans les bases ressources, une réflexion sur ces dernières pourrait être engagée (*cf.* contribution de M. Charles Touboul jointe en annexe au rapport).

**Encadré 7 – L'utilisation potentielles par la Cnaf des données de la DSN  
pour le calcul et le service des prestations**

Les expérimentations lancées par la Cnaf en mars 2017 concernent les domaines suivants :

- la recherche d'un débiteur de pension alimentaire et l'évaluation de sa solvabilité dans le cadre de l'allocation de soutien familial ;
- la vérification, en substitution de pièces justificatives, de l'activité professionnelle en France de bénéficiaires d'allocations familiales exportables en application d'une convention internationale ;
- le contrôle des situations professionnelles et des ressources d'activité des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d'activité.

L'évaluation de ces expérimentations devrait permettre de cerner les problèmes à résoudre pour tirer parti de toutes les potentialités de la DSN (articulation avec la période de calcul du RSA et de la prime d'activité, modification de l'assiette des ressources salariales prises en compte pour le calcul du RSA, reformulation des notifications aux allocataires, etc.).

<sup>26</sup> Anciennement complément de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant.

**S'agissant de l'assurance maladie**, la DSN a également des impacts potentiels sur trois types de prestations : l'ouverture des droits aux prestations en nature, la gestion de la tarification des accidents du travail et le versement des indemnités journalières (IJ) en cas d'arrêt de travail pour maladie-maternité et accidents du travail. En particulier, concernant les IJ, lors du signalement d'un arrêt de travail, la reconstitution de l'attestation de salaire nécessaire à leur versement est désormais possible à partir des DSN des trois ou douze mois précédents selon le cas. Grâce à la DSN, les erreurs de reconstitution du salaire liées notamment à la complexité de la réglementation peuvent ainsi être évitées et des indemnisations plus rapides sont possibles, notamment en cas de subrogation. Des évolutions sont prévues à court et moyen terme pour faciliter les relations avec les employeurs et pour traiter le cas des salariés ayant plusieurs contrats dans l'entreprise pendant la période de référence, ainsi que ceux des salariés ayant plusieurs employeurs ou des contrats courts. Pour les prestations et aides pour lesquelles les ressources à prendre en compte excèdent les seuls revenus salariaux (pensions d'invalidité, couverture maladie universelle complémentaire et l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé), les données fiscales de revenus pourraient être complétées par l'exploitation des données issues de PASRAU.

**S'agissant de l'indemnisation du chômage**, l'Unédic considère aujourd'hui que la qualité des informations communiquées dans la DSN (hormis le secteur de l'intérim) ne permet pas de garantir sur sa seule base une indemnisation juste et rapide des demandeurs d'emploi. Elle préconise notamment la mise à disposition de comptes rendus d'anomalies plus explicites permettant de mieux suivre les informations transmises et les correctifs à opérer, ce qui devrait permettre de prochains progrès en la matière.

**S'agissant des retraites**, un rapprochement automatisé des données de salaires prises en compte pour leur calcul avec les assiettes de cotisations sociales demeure à mettre en œuvre. Par ailleurs, les pièces produites par les assurés à l'appui des régularisations de carrière préalables à la liquidation des droits ont vocation à être confrontées aux données de salaire issues de la DSN. À partir de 2019, les organismes ne devraient plus avoir à réclamer au futur retraité les bulletins de salaire des deux dernières années, comme aujourd'hui, puisqu'ils pourront s'appuyer sur la DSN.

#### *2.4.2. Des étapes qui restent à franchir en termes de mise à disposition des données et de ressources humaines*

Pour que les organismes de protection sociale puissent tirer pleinement parti des potentialités de la DSN conformément aux axes évoqués précédemment, un des préalables est la création, à partir des données de la DSN stockées par la Cnav, d'une base miroir de la DSN, appelée DAD@, qui sera alimentée à partir de juin 2017. Il s'agit d'une base de données structurée du point de vue de l'assuré (et non du déclarant comme la DSN), alimentée mensuellement et reflétant la dernière situation connue du salarié, c'est-à-dire prenant en compte les corrections apportées à la rémunération postérieurement à l'envoi de la DSN d'un mois donné. Cette base miroir est en principe adaptée à un accès en temps réel et à des requêtes sur listes volumineuses ou unitaires. Les projets d'utilisation de la base miroir pourraient s'orienter vers le développement d'interfaces permettant aux organismes d'accéder aux informations dont ils ont besoin en temps réel et de réduire du même fait le nombre de requêtes auprès des assurés.

Il paraît essentiel qu'une réflexion commune aux différents organismes de protection sociale soit menée sous l'égide notamment de la direction de la sécurité sociale pour mutualiser les réflexions entre branches concernant les utilisations potentielles de cette base miroir, en évitant la duplication de bases intermédiaires.

Par ailleurs, la DSN aura un impact sur le métier des techniciens des différentes branches concernées par le service de prestations, qui nécessitera un effort en termes de gestion prévisionnelle et d'accompagnement.

## **2.5. À l'avenir, de nouvelles potentialités ouvertes en matière d'études et de statistiques**

La DSN pourrait offrir des possibilités d'enrichissement et d'évolution des statistiques et des études, au sujet desquelles l'expertise n'a en général pas encore pu être menée, dans la mesure où l'accent a d'abord, et de façon logique, été prioritairement mis sur la reconstitution des données statistiques. Elles concernent à la fois l'emploi, les salaires, les trajectoires professionnelles et les études contribuant à l'aide à la décision et pourraient le cas échéant justifier des réflexions associant les partenaires sociaux et les représentants de la société civile.

La DSN est en particulier une opportunité pour améliorer la **connaissance des formes d'emploi**, avec une meilleure connaissance de ses conditions et lieux d'exercice et une meilleure datation des périodes d'emploi.

Le groupe du Cnis sur « La diversité des formes d'emploi » a notamment recensé les variables de la DSN utiles à une meilleure connaissance des différentes formes d'emploi, tout en mentionnant des points de vigilance. La DSN permet en particulier une meilleure identification des contrats, notamment les contrats à durée déterminée (CDD) de moins d'un mois et potentiellement les CDD d'usage, et apporte de nouveaux éléments sur les motifs de recours (cf. annexe statistique, volet 4).

Pour les statistiques sur les mouvements de main-d'œuvre, la DSN devrait permettre, mieux que les EMMO/DMMO, de suivre l'ensemble des CDD non renouvelables de moins d'un mois, de couvrir les établissements nouvellement créés et d'améliorer la granularité territoriale grâce à une couverture exhaustive des établissements employeurs. Les statistiques sur les flux de main-d'œuvre pourront, à la différence du passé, tenir compte de la démographie des entreprises et être présentées en niveau (et pas seulement en part de l'emploi total). Surtout, l'analyse des mouvements de main-d'œuvre pourra se faire sur des populations spécifiques (personnes en emploi aidé, emplois faiblement rémunérés...).

Concernant les missions d'intérim, la DSN devrait aussi permettre de connaître le motif de recours et de mieux identifier les entreprises utilisatrices<sup>27</sup>.

Pour une part, les potentialités nouvelles en matière de **statistiques sur les salaires** découlent des enrichissements envisagés s'agissant de la caractérisation des emplois et des formes de rémunération. En effet, avec la DSN, il sera désormais possible de comparer les salaires en distinguant les différentes formes d'emplois, et notamment les types de contrats de travail. Il sera

---

<sup>27</sup> L'identification de l'établissement utilisateur n'est cependant pas toujours possible (cas par exemple des chantiers ne disposant pas d'identifiant Siret).

aussi possible d'analyser les salaires proposés à l'embauche selon les types de contrats et les motifs de recours à ces contrats. La DSN offre enfin des perspectives supplémentaires en termes de compréhension des éléments aux évolutions du salaire moyen par tête (SMPT), en mettant en évidence les effets liés aux composantes du salaire (primes, revalorisations...) et ceux du *turnover*.

La DSN devrait par ailleurs permettre **d'enrichir l'analyse des trajectoires des salariés**, notamment parce que les informations sur les **transformations de contrats** seront plus riches qu'actuellement, et parce que le champ couvert par la DSN sera plus large et la fréquence des données plus fine. Il en est de même pour l'analyse de la récurrence des contrats courts, qui pourrait se fonder sur des panels d'entreprises, notamment de petite taille.

En matière d'études visant à fournir une **aide à la décision**, la DSN pourrait également offrir des potentialités nouvelles : elle devrait donner une meilleure vision des droits en matière par exemple de droits à chômage, de prime d'activité, etc., mais également permettre de simuler plus facilement l'accès aux dispositifs publics, grâce à la mise en perspective de plusieurs types d'informations au sein de la même source.

L'Unédic indique ainsi, exemples à l'appui, que la meilleure connaissance, permise par la DSN, des contrats de travail en cas de reprise d'emploi des allocataires de l'assurance chômage, permettra un chiffrage *ex-ante* plus précis d'éventuelles évolutions réglementaires (*cf.* encadré 8). L'information plus détaillée fournie par la DSN, notamment sur les rémunérations, sera aussi de nature à enrichir l'aide à la décision et l'évaluation des politiques publiques réalisée par l'Acoss, grâce à son modèle de microsimulation (AMBRE).

#### **Encadré 8 – Une amélioration potentielle de l'aide à la décision en matière d'indemnisation du chômage**

La connaissance détaillée de l'emploi repris, à travers celle des contrats de travail, est variable pour les allocataires de l'assurance chômage.

Cette connaissance est détaillée et de bonne qualité pour les périodes d'emploi déjà utilisées pour ouvrir un droit à l'assurance chômage. Elle est partielle pour l'activité réduite récente ou n'ayant pas encore contribué à ouvrir un droit : elle se limite à des informations sur la durée d'activité et le salaire perçu. Elle est faible lorsqu'on ne peut que supposer la reprise de travail, à partir d'un reliquat de droit non consommé par l'allocataire.

L'information détaillée sur la totalité des contrats de travail observée *via* la DSN pourra amener à une connaissance plus homogène, exhaustive et récente des trajectoires d'emploi et de chômage des allocataires de l'assurance chômage, permettant ainsi d'analyser le marché du travail de façon dynamique et de mieux évaluer les dispositifs mis en œuvre par le régime, ainsi que l'action de Pôle emploi sur le retour à l'emploi.

En termes d'aide à la décision, des chiffrages *ex ante* plus précis pourront aussi être possibles sur :

- les conditions d'affiliation minimale pour ouvrir un droit à l'indemnisation,
- les modifications du taux de contribution à l'assurance chômage en fonction de certaines caractéristiques des contrats de travail (type, durée, secteur, etc.),
- les règles de cumul entre allocations et salaires dans le cadre de l'activité réduite.

En amont même de l'indemnisation, la connaissance des contrats de travail permettrait en outre d'évaluer l'importance du non recours aux allocations chômage ainsi que les caractéristiques du public concerné.

Par ailleurs, l'accès aux données de la DSN devrait permettre à différents acteurs de s'en saisir plus directement et plus rapidement (directions opérationnelles au niveau central, acteurs professionnels et locaux...), notamment pour des analyses portant sur des secteurs d'activité fins ou des emplois spécifiques.

La réflexion sur les potentialités nouvelles offertes par la DSN est cependant à poursuivre au fur et à mesure de la stabilisation des séries statistiques. Elle pourrait à cet égard associer les acteurs et les partenaires sociaux des domaines de l'emploi et des salaires, de préférence dans le cadre du conseil national de l'information statistique (Cnis), pour aider à identifier les opportunités d'exploitation correspondant le plus à leurs besoins.

### **3. Encore au-delà, quelles perspectives d'évolution de la DSN à plus long terme ?**

Comme le soulignait la DSS lors de son intervention devant le Haut Conseil, il faudra sans doute à terme acter un changement de nature de la déclaration qui, dans sa version historique, était écrite, vérifiée et signée par l'employeur. La DSN restera à cet égard une obligation de transmission de données issues de la paie selon un calendrier mensuel, et contribuant à certifier la réalité de la relation et de la rémunération du travail. Au-delà, la DSN emporte la possibilité de nouveaux services susceptibles d'être offerts par les organismes de protection sociale aux assurés, lesquels doivent être étudiés en faisant le lien avec les potentialités ouvertes par le prélèvement à la source.

#### **3.1. La DSN : de nouveaux services susceptibles d'être offerts par les organismes de protection sociale aux assurés**

Au-delà des perspectives qu'elle offre en matière d'accompagnement et de services aux entreprises (*cf. supra* et chapitres II et III), la DSN offre la possibilité de réfléchir à des nouveaux services qui pourraient être apportés aux assurés, réflexion qui n'en est qu'à ses débuts.

La généralisation et l'extension du champ de la DSN rendent d'abord pertinente une réflexion au niveau des entreprises, en lien avec les partenaires sociaux et les institutions représentatives du personnel, sur la manière dont les salariés peuvent être associés à la connaissance des déclarations les concernant et vérifier l'effectivité du versement des cotisations, et sur la façon dont ils pourront tirer parti des informations ainsi accumulées tout au long de leur parcours professionnel. L'Acoss réfléchit là encore à la pertinence et aux contours d'une offre à destination des salariés et de leurs représentants.

En dehors même des entreprises, une piste à expertiser pourrait éventuellement être d'envisager de permettre aux salariés (ayant par exemple quitté l'entreprise) de consulter et demander la rectification des informations déclarées par l'entreprise au travers de la DSN dans le cadre d'un portail inter-organismes. En attendant de stabiliser de telles orientations, des travaux sont en revanche d'ores et déjà engagés afin de permettre à court terme l'affichage de données issues de la DSN dans le portail numérique des droits sociaux « mesdroitssociaux.gouv.fr » (PNDS). Celui-ci, ouvert depuis mars 2017, vise à offrir à tous les assurés sociaux un accès personnel à leurs droits. Le décret portant création de ce portail<sup>28</sup> a déjà prévu que les données de ressources issues

---

<sup>28</sup> Décret n°2017-351 du 20 mars 2017 portant création du traitement de données à caractère personnel dénommé « portail numérique des droits sociaux » (PNDS).

de la DSN puissent être mises à disposition des salariés. Un premier niveau de service est ainsi envisagé à court terme afin de permettre de restituer à l'assuré connecté à son PNDS des informations pour lui rendre compte de son activité professionnelle et de sa rémunération, telles que son ou ses employeurs les ont déclarées aux organismes sociaux via la DSN. La DSN pourrait également à terme permettre de produire à la demande des salariés une attestation de salaire car, si les organismes de protection sociale s'astreignent à ne plus réclamer le bulletin de salaire comme pièce justificative, d'autres institutions continueront de l'utiliser. Une telle démarche devrait cependant s'articuler avec celle retenue dans le cadre du compte personnel d'activité (CPA) dont le contenu a été élargi par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Le CPA est en effet devenu l'espace d'hébergement du bulletin de paie dans le cadre des services en ligne qu'il propose.

Enfin, une des principales opportunités offertes par la DSN est de pouvoir identifier en temps réel de nombreux changements de situations du salarié. Des services pourraient alors être proposés dès la survenance de certains changements : proposition d'un entretien d'information retraite, prise de contact du nouvel organisme gestionnaire... Au-delà du simple cadre de la fourniture d'une prestation, il s'agirait alors pour les organismes de protection sociale de pouvoir proposer une offre de conseils aux moments clés de la vie du salarié.

### **3.2. D'autres évolutions potentiellement ouvertes par la mise en œuvre du prélèvement à la source prévue en 2019**

L'impôt sur le revenu (IR) en France est appelé par l'administration fiscale auprès des contribuables une fois les revenus de l'année connus, puis déclarés. Il s'ensuit un décalage d'un an entre la perception des revenus et l'acquittement de l'impôt. Disposition issue de l'article 60 de la loi de finances pour 2017, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, dont le Premier Ministre a indiqué la mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 (soit avec un délai d'un an par rapport au calendrier initial), aura pour conséquence de supprimer le décalage d'un an existant actuellement entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt et de rendre contemporaines ces deux opérations (cf. encadré 9).

#### **Encadré 9 – Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**

La loi de finances initiale pour 2017 prévoit un prélèvement mensuel effectué soit sur la valeur réelle des revenus perçus au cours du mois, pour les revenus pour lesquels cette valeur est connue – traitements et salaires, revenus de remplacement... –, soit, s'agissant des bénéficiaires des travailleurs indépendants ou des revenus fonciers, sur un revenu mensuel estimé à partir du dernier montant annuel connu. Le taux d'imposition appliqué à ces revenus sera, sauf cas particuliers, le taux moyen d'imposition du foyer fiscal auquel la personne appartient. Le taux moyen qui sera communiqué par l'administration fiscale aux entreprises ou organismes chargés de collecter l'impôt sera celui de l'année  $N-2$  pour les revenus perçus de janvier à août  $N$ , et celui de  $N-1$  pour ceux perçus de septembre à décembre  $N$ , l'avis d'imposition émis en août  $N$  au titre des revenus  $N-1$  permettant d'actualiser la valeur de ce taux moyen. Des régularisations sont, dans tous les cas, prévues en septembre  $N+1$ , une fois connu le taux définitif de l'année  $N$ .

Ce dispositif de prélèvement à la source aboutit donc à une contemporanéité du prélèvement portant sur l'assiette d'imposition, mais, dans l'état actuel des choses, sauf exception<sup>29</sup>, pas sur son taux.

La mise en œuvre du prélèvement à la source, initialement prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2018, a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>29</sup> Le contribuable pourra, en cours d'année, ajuster le taux du prélèvement en cas de changement dans la composition de son foyer fiscal ou moduler la retenue effectuée afin d'adapter l'impôt aux variations de ses revenus.

### 3.2.1. *Un rapprochement des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le revenu avec la déclaration sociale nominative*

En matière de traitements et de salaires comme de revenus de remplacement, la retenue à la source substitue au contribuable personne physique un tiers collecteur pour l'acquittement de l'impôt. Ce tiers collecteur est l'entreprise ou l'administration qui emploie le salarié, ou l'organisme de protection sociale qui verse à la personne un revenu de remplacement. L'administration fiscale communique à ce tiers collecteur le taux moyen d'imposition à appliquer au revenu ; comme il le fait d'ores et déjà en matière de prélèvements sociaux, le collecteur calcule chaque mois le montant de l'impôt à prélever, le déclare et le reverse à l'administration fiscale. La somme perçue par le salarié ou le bénéficiaire d'un revenu de remplacement est donc nette d'impôt sur le revenu.

Pour les collecteurs qui sont dans le champ de la déclaration sociale nominative (DSN), à savoir les employeurs privés<sup>30</sup>, et à compter de 2020, les employeurs publics, les relations avec l'administration fiscale emprunteront les circuits de la DSN, dont le contenu n'a été que très légèrement modifié<sup>31</sup>. Pour les autres collecteurs – essentiellement des organismes de protection sociale de base et complémentaires qui versent des indemnités journalières, des pensions de retraite ou d'invalidité, des allocations de chômage..., mais aussi les employeurs publics en 2019 –, une déclaration mensuelle dématérialisée a été spécifiquement créée pour les besoins de la réforme, reposant sur les mêmes référentiels techniques que la DSN : cette déclaration, dite flux PASRAU (« prélèvement à la source pour les revenus autres »), est gérée par le groupement d'intérêt public Modernisation des données sociales (GIP MDS) pour le compte de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Comme l'a indiqué le directeur général adjoint des finances publiques lors de son audition par le Haut Conseil, le 4 janvier 2017, la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a été facilitée par la DSN. Le rythme – mensuel – de déclaration au fisc de l'impôt précompté sur le salaire, la périodicité – mensuelle ou trimestrielle<sup>32</sup> – de versement de l'impôt sur le revenu à l'administration fiscale et la forme du précompte de l'IR ont été calés au plus près de ce qui se mettait en place en matière de prélèvements sociaux avec la DSN, afin de minimiser les coûts d'adaptation pour les entreprises. Bien que menés en parallèle, c'est-à-dire sans avoir été pensés dès le départ de manière unifiée, les deux chantiers de refonte des modalités déclaratives des entreprises en matière sociale, d'une part, et du prélèvement à la source de l'IR, d'autre part, se traduisent bien, dans les faits, par un rapprochement des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le revenu.

---

<sup>30</sup> C'est-à-dire les employeurs dont les salariés relèvent du régime général de la sécurité sociale et de la MSA.

<sup>31</sup> Le prélèvement à la source a conduit à enrichir la DSN de deux informations supplémentaires (le montant du prélèvement à la source et le taux de prélèvement appliqué). Pour mémoire, la DSN comprend aujourd'hui 280 informations différentes.

<sup>32</sup> En dessous de 11 salariés, l'employeur peut demander le versement trimestriel des cotisations et contributions sociales. Le choix de cette option vaut également pour le prélèvement à la source. Pour les employeurs n'entrant pas dans le champ du paiement trimestriel des cotisations et dont l'effectif est inférieur à 11 salariés, l'option pour demander le paiement trimestriel du prélèvement à la source est possible. Cette option ne dispense pas l'employeur d'effectuer tous les mois la déclaration au fisc des informations relatives au montant de l'impôt prélevé sur la rémunération.

### 3.2.2. *Une convergence des modes de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt qui ouvre des perspectives dont la réalisation dépendra de décisions ultérieures*

Pour autant, si la DSN et le prélèvement à la source comportent des éléments de convergence, le renforcement de l'intégration des deux circuits de collecte n'est pas spontané et nécessitera en tout état de cause des décisions ultérieures.

#### 3.2.2.1. Une convergence entre DSN et prélèvement à la source pour les fonctionnaires à partir de 2020

S'agissant de la fonction publique, le prélèvement à la source passe par la mise en œuvre d'un dispositif transitoire de déclaration et de versement de l'impôt, en 2019, dans l'attente du passage à la DSN, le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

#### 3.2.2.2. Des perspectives d'échanges de données automatisées notamment avec les caisses d'allocations familiales qui seront liées aux bases de données mises en place

L'éligibilité aux prestations sociales versées par les caisses d'allocations familiales et le montant de ces prestations dépendent – sauf lorsque ces aides sont versées sans condition de ressources – du niveau des ressources perçues par les allocataires, ces ressources pouvant être appréciées sur un trimestre (revenu de solidarité active) ou sur une année (prestations familiales, allocations de logement). Les bases ressources – entendues à la fois comme le périmètre des ressources prises en compte et la notion même retenue pour leur appréciation (revenu net imposable, revenu net de cotisations et de contributions sociales...) – sont différentes selon les prestations. Ces règles conduisent de fait les caisses d'allocations familiales soit à interroger directement les bénéficiaires de prestations pour l'actualisation de leurs ressources trimestrielles, soit à récupérer le niveau des ressources annuelles auprès de l'administration fiscale, mais au prix d'un décalage important – de l'ordre de deux ans – entre le versement des prestations et la date d'appréciation des ressources, ce qui est peu conforme à l'équité lorsque les revenus des ménages fluctuent<sup>33</sup>.

La DSN, pour les rémunérations salariales, et PASRAU, pour les revenus de remplacement, pourraient ainsi constituer des instruments à même d'alimenter les bases ressources des prestations versées par les caisses d'allocations familiales et de réduire le nombre de formalités déclaratives. En effet, environ 60 % des ménages à revenus modestes (gagnant moins de 20 000 € par an) ne disposent d'aucun autre revenu que ceux devant faire l'objet du prélèvement à la source, à savoir des salaires et des prestations sociales. Pour autant, une telle perspective, si elle devait être mise en œuvre, impliquerait un important travail d'harmonisation des bases de calcul de l'impôt sur le revenu, d'une part, et des différentes prestations sociales<sup>34</sup>, d'autre part, et nécessiterait de renseigner dans le dispositif PASRAU la nature du revenu de remplacement, et pas seulement l'organisme de protection sociale à l'origine de son versement. Ces utilisations dépendront toutefois

---

<sup>33</sup> Et ce, même si des mécanismes correctifs sont prévus par ailleurs pour tenir compte des changements importants de niveau de vie suite – notamment – à la perte ou à la prise d'un emploi.

<sup>34</sup> À titre d'exemple, le versement du revenu de solidarité active fait intervenir les salaires nets de cotisations et de contributions sociales, alors que l'impôt est calculé sur la base de ces mêmes rémunérations après réintégration de la CSG non déductible de l'IR et de la CRDS,

des conditions de mise en place et de partage de la base de données DAD@, que la Cnav prévoit de développer à partir des données de la DSN qu'elle stocke, afin d'alimenter les échanges entre les organismes sociaux, et de son éventuel élargissement à d'autres opérateurs.

Inversement, l'administration fiscale pourrait tirer un bénéfice de la connaissance plus récente qu'a la Cnaf des changements de situation individuelle des assurés (naissances, décès, unions, ruptures...), afin d'être en mesure de délivrer aux employeurs et aux organismes de protection sociale un taux de prélèvement qui tienne compte au plus près de la situation familiale actuelle du contribuable.

### 3.2.2.3. Une possible facilitation de la mise en place d'une CSG progressive, sans préjudice du débat de fond autour d'une telle mesure

Comme le montre la contribution jointe au présent rapport de M. Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'État, le rapprochement des modes de déclaration et de collecte des prélèvements sociaux et de l'impôt sur le revenu dessine la possibilité d'introduire des éléments de progressivité dans la contribution sociale généralisée (CSG), même si cela ne préjuge en rien de la décision politique qui pourrait ou non être prise sur cette question et sans revenir ici sur les débats de fond qui existent autour de cette question et qui ont déjà été abordés par le rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale de juillet 2015<sup>35</sup>.

Sur la base d'une analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le rapport de juillet 2015 avait à ce sujet noté qu'une condition de mise en œuvre d'une CSG progressive était une imposition par foyer et la prise en compte des charges familiales, cette dernière pouvant passer par un autre mécanisme que le quotient familial. Cette condition rapprocherait alors les caractéristiques de la CSG de celles de l'impôt sur le revenu et conduirait en pratique les tiers collecteurs de la CSG (employeurs privés et publics, organismes de protection sociale...) à appliquer au salarié un taux non plus uniforme, comme aujourd'hui, mais individualisé, fonction de la situation de son foyer. La question de la confidentialité de ce taux – qui peut révéler indirectement des informations sur la situation de la personne quant à ses revenus d'autres sources et à ses charges familiales –, sans avoir été tranchée par le Conseil constitutionnel à l'époque, avait été posée et pouvait paraître un obstacle juridique éventuel à la mise en œuvre d'une CSG progressive.

L'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a permis au Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 2016 relative à la loi de finances pour 2017, de formuler sa jurisprudence sur le grief tiré de l'atteinte au respect de la vie privée. En prévoyant la communication par l'administration fiscale au débiteur des revenus salariaux et de remplacement du taux d'imposition du contribuable, le prélèvement à la source de l'IR pose de fait les mêmes questions de confidentialité que ne le ferait la mise en place d'une CSG progressive. Toutefois, dans le cas d'espèce, le Conseil constitutionnel a souligné que l'atteinte au respect de la vie privée pouvait être justifiée par le motif d'intérêt général qui s'attache au prélèvement à la source de l'IR – à savoir faire disparaître le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt ; mais, surtout, il a jugé que la communication par l'administration fiscale de données à caractère personnel

---

<sup>35</sup> *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juillet 2015, pp. 117-129.

au tiers collecteur de l'IR était mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée dès lors que la loi offrait au contribuable l'option de demander l'application d'un taux d'imposition par défaut, ne révélant aucune information sur sa situation personnelle, en lieu et place de son taux effectif.

Les difficultés constitutionnelles posées par l'instauration d'une CSG progressive pourraient donc être levées dès lors qu'elle serait assortie de garanties identiques à celles que le législateur a prises en matière de prélèvement à la source de l'IR, à savoir la possibilité offerte au titulaire de revenus salariaux ou de remplacement de se voir appliquer un taux par défaut, la règle générale restant la transmission par l'administration fiscale au tiers collecteur *via* la DSN du taux de CSG de chaque redevable.

La mise en place d'une telle réforme impliquerait un rôle accru de l'administration fiscale dans le circuit de recouvrement de la CSG : les versements des retenues à la source de CSG continueraient d'être effectués aux Urssaf et aux caisses de MSA, mais dès lors que seule l'administration fiscale a connaissance, par l'intermédiaire des déclarations des revenus, de la situation fiscale d'ensemble des contribuables, elle seule disposerait des informations nécessaires pour calculer le taux de CSG à communiquer aux débiteurs de revenus. Il faut toutefois noter que cela est déjà le cas, s'agissant de la communication du revenu fiscal de référence aux caisses de retraite et à Pôle emploi, pour le choix du taux de CSG applicable aux retraités et chômeurs, cette dernière étant déjà pour eux progressive, avec l'existence de trois taux : nul, réduit, plein.

La place centrale accordée à l'administration fiscale dans la communication du taux de CSG aux tiers collecteurs et la nécessité éventuelle d'une régularisation de CSG *a posteriori*, en année *N+1*, en cas notamment de changement dans la situation familiale du redevable rapprocherait encore le mode de perception de la CSG de celui de l'impôt sur le revenu et pourrait poser la question de la légitimité du maintien de deux circuits de recouvrement – le fisc et les Urssaf –, voire, à terme, celle d'une fusion entre les deux types de prélèvement.

\*

\* \*

La déclaration sociale nominative, qui a franchi, en 2017, une étape importante de son déploiement, avec sa généralisation à l'ensemble des entreprises du secteur privé, est porteuse de beaucoup de potentialités. Ces dernières supposent d'abord que les avancées soient poursuivies en matière de simplification et de normalisation des données. Certains de ces enjeux de normalisation justifient de purs travaux techniques, d'autres supposent un renforcement de la gouvernance administrative, les derniers, enfin, appellent des décisions de nature politique.

Les potentialités dont la DSN est porteuse et qu'il importe de faire entrer dans les faits concernent en premier lieu l'amélioration du recouvrement : l'exploitation des données individuelles contenues dans la DSN devrait contribuer à la fiabilisation des éléments d'assiette et de cotisations et à un meilleur ciblage des contrôles, et devrait à terme rendre possible le transfert à l'Acoss du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco. La DSN pourrait en deuxième lieu ouvrir la voie à une offre accrue d'accompagnement et de services en direction des entreprises, dont les enjeux et le contenu sont analysés dans les chapitres suivants. De nouveaux services pourraient également être proposés aux salariés en termes d'information sur leurs droits, notamment lors d'un changement de situation,

ou pour la production d'attestations de salaires. L'utilisation de la DSN pourrait également simplifier le service des prestations aux assurés sociaux en alimentant directement les bases de données des organismes prestataires par des informations sécurisées, fiables et contemporaines et en réduisant la production de pièces justificatives, une étape supplémentaire pouvant à cet égard être envisagée à l'occasion de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Enfin, la DSN porte de fortes potentialités en matière de statistiques et d'études et pourrait contribuer à une meilleure connaissance de l'emploi, des salaires et des trajectoires professionnelles.

La concrétisation de ces potentialités suppose une mobilisation effective des organismes sociaux pour adapter leur organisation et améliorer leur coordination afin d'éviter de recréer des doublons et des complexités.

## Annexe statistique

### 1. Le système d'information sur l'emploi et les revenus d'activité (Siera) de l'Insee : situation actuelle et système cible (après DSN)

Le Siera répond à des besoins de production de données de différents types (indicateurs, séries longues, statistiques structurelles ou longitudinales) et selon différentes périodicités (trimestrielles, annuelles et pluriannuelles) sur l'emploi et les revenus d'activité. Il combine deux approches : une approche économique/système productif des emplois offerts par l'appareil productif permettant une mesure du facteur travail en nombre de postes<sup>i</sup>, coût du travail, volume de travail, ainsi que de la masse salariale ; une approche sociale/marché du travail permettant une mesure du nombre de personnes en emploi et des revenus du travail (salariaux et non salariaux). Le concept d'emploi utilisé dans les estimations d'emploi au 31 décembre est celui de l'emploi principal occupé la dernière semaine de l'année (calculé en nombre de personnes physiques). Il est dit « BIT répertorié ».

Actuellement, le Siera est alimenté par les déclarations sociales et fiscales suivantes :

- bordereaux récapitulatifs de cotisation (BRC) ou équivalents des régimes général et agricole (*Acoss, MSA*) ;
- séries issues des relevés mensuels de missions d'intérim (RMM) (Dares – Pôle emploi) ;
- déclarations annuelles de données sociales (DADS) ou équivalents (*Cnav et DGFIP*) ;
- particuliers employeurs : déclarations nominatives simplifiées (DNS), chèque emploi service universel (Cesu), prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) (*Cnav*) ;
- fichiers de paie (KA) pour la fonction publique d'État (*DGFIP*) ;
- fichiers de paie des militaires (*OED*) ;
- déclarations des cotisants employeurs et travailleurs indépendants (*Acoss et MSA*).

Pour compléter le calcul de l'emploi au lieu de résidence, les données sur les travailleurs frontaliers, non disponibles dans les déclarations sociales, sont obtenues de façon complémentaire à partir du recensement de la population, de données de la CNAMTS et de l'office statistique suisse.

Les utilisations du Siera sont de divers ordres :

Au-delà des séries et statistiques produites par le département de l'emploi et des revenus d'activité de l'Insee, ce système d'information répond aux besoins de la statistique européenne, de la statistique d'entreprises et des comptes nationaux et les données sont mises à disposition du système statistique public et des chercheurs.

Les études et les synthèses portent à la fois sur l'approche employeurs (unités locales, unités légales, entreprises) et sur l'approche individus, au lieu de travail et au lieu de résidence. Elles sont

déclinables à des niveaux géographiques fins et utilisées dans le cadre de partenariats locaux par les directions régionales de l'Insee.

Le Siera est également utilisé pour la création de bases de sondage pour la réalisation d'enquêtes du service statistique public auprès des employeurs et/ou des salariés. Il est aussi mobilisé pour enrichir les données d'enquête ou d'autres sources administratives (après autorisation de la CNIL).

Ce système est notamment utilisé pour l'élaboration des données suivantes :

- *des Informations rapides et séries :*
  - estimations trimestrielles d'emploi salarié, estimations annuelles d'emploi total ;
  - indices du coût du travail (ICT « salaires seuls » et « salaires et charges ») trimestriel, indice du coût horaire du travail révisé (ICHT-rev) trimestriel pour indexer les contrats.
  
- *des bases de données DADS « grand format », qui permettent :*
  - le calcul des évolutions de salaires en équivalent temps plein selon les caractéristiques sociodémographiques individuelles ou des employeurs ;
  - toutes études structurelles sur données individuelles ;
  - l'élaboration du Panel tous salariés, grâce auquel un suivi longitudinal des individus peut être réalisé (postes de travail occupés chaque année).

L'arrivée de la DSN modifie en profondeur le système cible et conduit à refonder les méthodes utilisées.

En effet, les traitements actuels visant à *assurer l'exhaustivité et la localisation géographique* s'appuient sur la confrontation des sources BRC et des sources DADS. Le passage à une source unique oblige donc à une révision d'ensemble de ce système.

En termes de calendrier, *trois phases distinctes* ont été définies : une première phase dite « mixte DADS/DSN sur le secteur privé », avec une reconstruction des données dans la continuité des DADS (avec un produit de type DADS « grand format ») qui vaut pour les validités 2016 (données relatives à l'année 2016) et probablement 2017, avec l'objectif de gagner sur les délais à partir de la validité 2017 et d'« apprivoiser » la DSN afin d'utiliser son potentiel après expertise de la qualité des données ; une deuxième phase dite « *full DSN* » sur les salariés du secteur privé (hors salariés des particuliers employeurs) en tirant parti de toutes les possibilités de la nouvelle déclaration qui concernera les données relatives à 2018 et 2019 ; et enfin une troisième phase qui concernera l'ensemble du champ salarié en DSN, y compris salariés de la fonction publique (hors salariés des particuliers employeurs) à partir des données relatives à 2021.

*Source : Insee, département de l'emploi et des revenus d'activité.*

## 2. La reconstitution par la Dares des flux de main-d'œuvre à partir de la DSN

La DMMO (déclaration mensuelle sur le champ des entreprises de 50 salariés et plus) et l'EMMO (enquête trimestrielle sur les entreprises de moins de 50 salariés) étaient collectées par la Dares. Les entreprises déclaraient directement par le biais d'un formulaire administratif les embauches et fins de contrat de la période (mois pour la DMMO, trimestre pour l'EMMO). Elles pouvaient être contactées concernant des incohérences sur ces déclarations. En DSN, les entreprises ne déclarent plus directement des flux de main-d'œuvre. Il revient à la Dares de les reconstituer à partir des DSN mensuelles.

La reconstitution des DMMO/EMMO à partir de la DSN est complexe, dans la mesure où elle nécessite d'isoler les mouvements des retards de déclarations d'embauche ou des rappels de paie suivant les ruptures de contrats de travail. Parmi les problèmes rencontrés et mentionnés au Cnis en 2016, on peut notamment citer l'absence de déclaration des fins de contrat en DSN, qui conduit à ne pas savoir si, quand et comment un contrat s'est terminé. Dans 20% des cas, lorsqu'un CDI se termine, cette occurrence n'est pas mentionnée. L'absence de déclaration de ce contrat dans les DSN suivantes suggère que le contrat s'est terminé, cela sans certitude pourtant. Tous types de contrats confondus, cette situation concerne de 100 000 à 150 000 contrats par mois, sur un total de contrats de l'ordre de deux millions qui se terminent chaque mois. Les DSN se révèlent aussi difficiles à exploiter lorsque le déclarant a beaucoup de contrats d'intermittents (les DSN concernant les intermittents ne sont pas encore acceptées par tous les opérateurs, de sorte que la déclaration de ces contrats peut être perçue comme non prioritaire). Certaines de ces anomalies peuvent être corrigées dans le cadre d'une exploitation statistique.

Cependant, globalement, la question de la qualité est essentielle dans l'analyse des données DSN, et il s'agit d'un chantier important à la fois pour l'exploitation statistique de la DSN et pour son utilisation dans un cadre le plus général.

Avec la DSN, la Dares ne devrait à terme plus avoir de contacts avec les entreprises liés à la collecte. Néanmoins, compte tenu des problèmes de qualité rencontrés lors de la reconstitution des DMMO à partir des DSN, l'équipe gestionnaire de la Dares a maintenu à ce stade des contacts avec les déclarants pour leur signaler les problèmes de reconstitution potentiels.

*Source : Dares.*

### 3. La DSN dans le dispositif statistique de l'Acoss

L'Acoss assure le suivi statistique des effectifs salariés du secteur privé, hors MSA et hors particuliers employeurs (PE). Il s'agit d'effectifs non proratisés : chaque salarié compte pour un, indépendamment de sa durée de travail. En outre, ils ne sont pas corrigés de la multi-activité : un salarié disposant de 2 contrats de travail compte pour 2. Cet effectif salarié diffère ainsi de celle de l'indicateur d'emploi suivi par l'Insee, qui est, lui, corrigé de la multi-activité.

La mise en œuvre de la DSN a des répercussions importantes sur le système d'information de l'Acoss, mais permet aussi d'enrichir également le suivi des effectifs salariés. En effet :

- Jusqu'à l'arrivée de la DSN, la série des effectifs salariés du secteur privé (hors MSA et hors PE) était alimentée par la donnée sur les effectifs en fin de période déclarée par les établissements dans les bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC).
- Cette donnée agrégée reste portée par la DSN durant une période limitée se terminant fin 2017.
- A partir de 2018, l'effectif agrégé par établissement devra nécessairement être reconstitué à partir des informations individuelles.
- Ainsi, la branche Recouvrement se met en situation durant cette période transitoire de mobiliser les données individuelles de la DSN pour calculer un effectif agrégé à partir des contrats déclarés.
- Cet effectif « fabriqué » par la branche Recouvrement alimentera les estimations trimestrielles d'emploi et pourra être mobilisé par la branche dans le cadre de ses relations avec ses partenaires et, potentiellement, les cotisants.
- Le calcul par la branche des effectifs agrégés à partir des données individuelles garantit l'application d'une même règle de calcul à tous les établissements, conforme à la définition réglementaire. Ce traitement homogène est de nature à améliorer la qualité des données. Les travaux de rapprochement des données agrégées avec les données individuelles montrent en effet que l'effectif agrégé déclaré par l'établissement est parfois non conforme à la définition réglementaire (intégration, par exemple, des apprentis alors que ceux-ci sont en principe exclus du calcul).
- Le rapprochement des données agrégées et des données individuelles durant la période transitoire permet d'analyser la fiabilité des déclarations sur les effectifs et renforcer la qualité des séries produites. Il permet aussi d'assurer la continuité entre les séries suivies par l'Acoss au niveau de l'établissement « avant DSN » et « après DSN ».
- Les travaux menés sur la DSN montrent d'ores et déjà des réallocations d'effectifs entre établissements d'une même entreprise, et donc des impacts sur les séries locales. A ce titre, la DSN conduit à une amélioration de la qualité des indicateurs locaux.

Plus généralement, avec la DSN, les employeurs n'auront plus à transmettre de données sur les effectifs, quels qu'ils soient, à compter de 2018. La branche Recouvrement aura ainsi la charge de procéder au décompte des effectifs, prévus dans les textes (décret à venir), applicables en matière de calcul et de recouvrement des cotisations et contributions sociales. Il s'agit notamment des effectifs

pris en considération pour l'assujettissement à certaines contributions (Fnal et VT en particulier) ou le bénéfice de certaines exonérations (apprentissage, ZFU...). Le projet de décret sur les modalités de calcul des effectifs, élaboré parallèlement à la généralisation de la DSN, finalise l'harmonisation de la définition de ces effectifs. Ceux-ci, calculés annuellement, sont une moyenne des effectifs mensuels, lesquels sont définis au prorata de la durée du travail et du temps de présence dans le mois (contrairement aux effectifs en fin de période utilisés pour les estimations d'emploi). Il s'agit donc d'effectifs ETPMA qui mobilisent les informations individuelles sur les périodes d'activité et les temps de travail. Ces effectifs ETPMA, utiles au métier, pourront être mobilisés à des fins statistiques.

L'exploitation des données individuelles permet aussi d'envisager un suivi fin :

- des effectifs exonérés (par type de dispositif d'exonération), alors que la qualité déclarative s'était fortement dégradée ces dernières années avec les BRC ;
- des bénéficiaires de tel ou tel type de contrat.

Par ailleurs, les analyses statistiques menées par l'Acos pourront être enrichies par les informations de la DSN :

- S'agissant de la connaissance économique :

- Outre les effectifs salariés, la branche Recouvrement assure un suivi conjoncturel de la masse salariale et du SMPT. A ce titre, la DSN offre des perspectives en termes de compréhension des éléments contribuant aux évolutions du SMPT. Par exemple, les évolutions fortes comme la hausse du T1 2016 pourront être expliquées par une décomposition selon les effets primes, les revalorisations des salaires de base, etc.
- De même, le suivi des évolutions de l'emploi salarié pourrait, par exemple, être enrichi d'une analyse des entrées et des sorties.
- Le suivi des dispositifs de politique publique sera aussi facilité par la DSN (suivi mensuel des effectifs exonérés et des montants associés).
- L'Acos produit régulièrement des distributions de salaire à partir de la DADS, notamment pour les besoins des Tutelles. Elle contribue aussi à l'évaluation des politiques publiques à l'aide de son modèle de microsimulation (AMBRE). L'information plus détaillée fournie par la DSN, notamment sur les rémunérations, est de nature à affiner la modélisation.

- S'agissant de l'appui au métier :

- La DSN est source d'enrichissement de l'analyse des comptes. En particulier, les impacts des régularisations qui seront possibles chaque mois pourront être analysés mensuellement.
- Les travaux de datamining menés par l'Acos, notamment dans l'aide au ciblage des contrôles ou dans l'identification précoce des défaillances d'entreprises, s'appuieront sur des données plus riches, susceptibles de mieux capter les risques.

*Source : Acos, Direction de la statistique, des études et de la prévision.*

#### 4. L'appréhension des formes d'emploi dans la DSN

La DSN comprend, outre les caractéristiques individuelles (sexe, adresse, date et lieux de naissance ; l'identifiant individuel (NIR), le nom et le prénom ne sont pas disponibles dans les fichiers diffusés), la rémunération (le montant et sa décomposition, durée travaillée) et la nature détaillée du contrat de travail : dates de début et de fin de contrat, la durée prévisionnelle des CDD, dispositif de politique publique éventuel, motifs de recours détaillés pour les CDD et les missions d'intérim, quotité de travail (temps plein ou partiel), facteurs d'exposition à la pénibilité, convention collective dont relève le salarié, lieu de travail, profession et catégorie socioprofessionnelle du salarié, motif de la rupture du contrat (voir encadré). Chaque destinataire de la DSN (Insee, Acoess, Dares, Pole emploi...) ne reçoit que les informations dont il a besoin.

S'agissant des formes d'emploi, la DSN – dans sa phase 3 - contient les éléments suivants :

La nature du contrat de travail, selon la nomenclature suivante :

- CDI de droit privé
- CDD de droit privé
- Contrat de mission (intérim)
- CDI intermittent
- CDI intérimaire
- CDI de droit public
- convention de stage (hors formation professionnelle)
- contrat d'appui au projet d'entreprise
- nomination dans la fonction publique
- contrat d'engagement éducatif
- contrat de soutien et d'aide par le travail
- mandat social
- mandat d'élu
- volontariat de service civique
- autre nature de contrat, convention, mandat
- Les contrats issus des dispositifs de la politique de l'emploi :
  - CUI-CIE
  - CUI-CAE
  - CUI-CAE DOM
  - emploi d'avenir secteur marchand
  - emploi d'avenir secteur non marchand
  - contrat de professionnalisation
  - contrat d'apprentissage des entreprises artisanales ou de moins de 11 salariés
  - contrat d'apprentissage des autres entreprises artisanales
  - CDD seniors
  - CDD d'insertion
  - contrat de génération
  - contrat d'apprentissage secteur public (loi de 1992)

L'unité de mesure de la quotité de travail, définie de la façon suivante :

- journée
- forfait jour
- forfait heure
- à la pige (pour les journalistes)
- à la vacation
- à la tâche
- salarié sans unité de mesure définie au contrat
- salarié non concerné

Les motifs de recours aux CDD et aux missions d'intérim :

- remplacement d'un salarié
- accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise
- emploi à caractère saisonnier
- contrat vendanges
- contrat d'usage
- CDD à objet défini
- remplacement d'un chef d'entreprise
- remplacement du chef d'une exploitation agricole
- recrutement de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières
- complément de formation professionnelle au salarié
- formation professionnelle au salarié par la voie de l'apprentissage
- remplacement d'un salarié passé provisoirement à temps partiel
- attente de la suppression définitive du poste du salarié ayant quitté définitivement l'entreprise

Le repérage des emplois multiples (plusieurs emplois chez un même employeur au cours de la même période de paie) ainsi que des employeurs multiples (plusieurs employeurs au cours de la même période de paie).

S'y ajoutent des ventilations très détaillées des motifs de fin de contrat et de suspension des contrats de travail non reprises ici.

*Source : extrait du rapport 2016 du Cnis sur « La diversité des formes d'emploi ».*



**Contribution au chapitre I du rapport :**

**« L'incidence de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur l'introduction éventuelle d'une CSG progressive », M. Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'Etat**



## **L'incidence de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur l'introduction éventuelle d'une CSG progressive**

Contribution rédigée par Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'État

Dans le cadre du rapport de juillet 2015 du Haut Conseil du financement de la protection sociale sur les prélèvements sociaux, avait notamment été étudiée la possibilité juridique de mettre en place une CSG progressive. S'il était décidé d'utiliser cet outil fiscal de financement de la sécurité sociale à des fins de redistribution accrue des revenus, la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel (CC) impose quelques contraintes, notamment une imposition par foyer et la prise en compte des charges de famille (d'une manière qui pourrait être différente du quotient familial), qui rapprocheraient la CSG de certaines des caractéristiques de l'impôt sur le revenu (IR). Il en résulterait nécessairement une complexification du recouvrement de la CSG.

La perspective de la mise en œuvre, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, du prélèvement à la source de l'IR est susceptible de faciliter le passage à une CSG progressive, ce point ayant d'ailleurs été signalé au cours des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2017 qui a fixé les règles du prélèvement à la source de l'IR. Pour pouvoir mesurer en quoi ce nouveau mode de prélèvement de l'IR permettrait de faciliter l'instauration d'une CSG progressive d'un point de vue technique, il convient de rappeler au préalable les modalités d'application du prélèvement à la source de l'IR, et les conditions juridiques qui ont dû être remplies pour assurer sa constitutionnalité.

### **1. Le dispositif du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**

L'article 60 de la loi de finances pour 2017 a prévu la mise en place du prélèvement à la source de l'IR pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 – échéance qui devrait être reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 suite aux annonces du Premier Ministre. Ce dispositif a pour objet de substituer au système actuel de recouvrement de l'IR, dans lequel l'impôt est acquitté par le contribuable au cours de l'année suivant celle de la perception des revenus, un système de prélèvement dans lequel l'impôt sera acquitté de façon concomitante à la perception de ces revenus.

En vertu du 1<sup>o</sup> du 2 de l'article 204 A du code général des impôts (CGI), le prélèvement à la source prendra la forme, pour les revenus imposés selon les règles applicables aux traitements et salaires au sens fiscal du terme (y compris donc les pensions et autres revenus de remplacement imposables), d'une retenue à la source effectuée par le débiteur lors du paiement des revenus. Pour les autres revenus, en particulier ceux correspondant à des bénéficiaires professionnels (industriels et commerciaux – BIC –, agricoles – BA –, non commerciaux – BNC) et les revenus fonciers, ce prélèvement prendra la forme du versement d'acomptes prélevés par l'État sur un compte bancaire du contribuable.

Le calcul du prélèvement à la source s'appuiera sur les dernières informations connues de l'administration fiscale. A une assiette constituée, pour les revenus soumis à une retenue à la source, par le montant net imposable et, pour les revenus soumis au paiement d'un acompte, par le dernier montant connu des bénéficiaires ou revenus imposés au barème progressif sera appliqué un taux unique par foyer fiscal, correspondant au dernier taux moyen d'imposition des revenus imposés au

barème progressif. Les contribuables devront toujours procéder, au cours de l'année suivante, à la déclaration de l'ensemble de leurs revenus, afin de permettre à l'administration fiscale de liquider l'impôt dû et soit d'appeler le solde à acquitter, soit de restituer l'excédent versé.

### **1.1. Assiette et taux de la retenue à la source**

En vertu de l'article 204 F CGI, l'assiette de la retenue à la source sera constituée par le montant net imposable à l'IR des sommes versées et des avantages accordés, c'est-à-dire du revenu net des cotisations sociales et de la part déductible de la CSG, avant application de la déduction de 10 % pour frais professionnels et de l'abattement de 10 % applicable aux pensions et retraites.

Ce montant correspond à la somme figurant sur les bulletins de paye, qui est communiquée par les employeurs aux organismes de sécurité sociale par le biais de la déclaration sociale nominative (DSN) ou, pour les organismes qui ne sont pas dans le champ de la DSN, par le biais de la déclaration annuelle des données sociales (DADS).

A cette assiette sera appliqué un taux unique par foyer fiscal, défini à l'article 204 H CGI. Ce taux sera égal au rapport entre, au numérateur, le montant de l'IR dû par le foyer fiscal au titre des revenus soumis au prélèvement à la source et, au dénominateur, ces mêmes revenus. Le montant de l'IR figurant au numérateur est lui-même défini comme égal au produit du montant de l'IR dû globalement par le foyer fiscal et imposé au barème progressif – après application du quotient familial, de la réduction d'impôt pour les contribuables domiciliés dans les DOM, de la déduction pour frais professionnels et de la décote, mais pas des autres réductions et crédits d'impôt – par le rapport entre le montant total des revenus soumis au prélèvement à la source et le montant total des revenus imposés au barème progressif de l'IR.

Ce taux est fondé sur les dernières informations connues de l'administration fiscale : entre janvier et août de l'année N, il sera calculé sur la base des revenus de l'année N-2 et, à compter de septembre N, sur la base des revenus de l'année N-1.

Plusieurs aménagements ont cependant été apportés à cette règle de fixation du taux applicable.

Premièrement, en vertu du II de l'article 204 H CGI, tout contribuable se verra appliquer un taux de prélèvement à la source égal à zéro lorsque, d'une part, son revenu fiscal de référence (RFR) au titre de la dernière année d'imposition connue est inférieur à 25 000 € (soit environ 2 SMIC) par part de quotient familial et, d'autre part, sa cotisation d'IR au titre des deux dernières années d'imposition connues, avant imputation du prélèvement à la source, est nulle. Cette disposition permet qu'un contribuable dont les derniers revenus annuels connus n'excèdent pas un certain plafond et qui, du fait de réductions ou crédits d'impôt, n'a pas été imposé au titre des deux dernières années d'imposition connues ne fasse pas l'objet d'un prélèvement à la source au titre des revenus de l'année en cours.

Deuxièmement, en vertu du III du même article 204 H CGI, en l'absence de taux transmis par l'administration fiscale ou lorsque l'année dont les revenus ont servi de base au calcul du taux est

trop ancienne, le débiteur appliquera un taux par défaut correspondant au taux moyen d'imposition des seuls revenus qu'il verse pour une part de quotient familial.

Troisièmement, en vertu du IV du même article 204 H CGI, tout contribuable, notamment pour des raisons tenant à la préservation de la confidentialité concernant la composition ou les revenus de son foyer, pourra opter pour se voir appliquer ce taux par défaut, l'éventuelle insuffisance de la retenue à la source ainsi opérée étant compensée par le paiement mensuel au comptable public d'un complément de retenue à la source par le contribuable lui-même.

Quatrièmement, en vertu des articles 204 I et 204 J CGI, le contribuable pourra, en cours d'année, ajuster le taux du prélèvement en cas de changement dans la composition de son foyer fiscal ou moduler la retenue effectuée afin d'assurer l'adaptabilité du prélèvement aux variations de ses revenus.

Cinquièmement, en vertu de l'article 204 M CGI, en cas de disparités de revenus au sein d'un couple, le taux de retenue à la source pourra être individualisé en fonction du niveau de revenus de chacun des membres du couple.

### **1.2. Modalités déclaratives et de paiement de la retenue à la source**

En vertu de l'article L. 288 A du livre des procédures fiscales (LPF), l'administration fiscale transmettra chaque mois aux débiteurs de revenus le taux à appliquer à chaque bénéficiaire de revenus en mentionnant, pour chaque bénéficiaire, son numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR).

Pour les débiteurs de revenus qui seront tenus à la transmission de la DSN au 1<sup>er</sup> janvier 2019, c'est-à-dire les entreprises dont les salariés relèvent du régime général de la sécurité sociale et de la MSA, cette transmission se fera par le biais d'un volet spécifique de la DSN. Pour les autres débiteurs, c'est-à-dire, d'une part, les caisses de retraite, Pôle Emploi et les organismes qui versent des prestations d'invalidité ou de maladie, qui ne sont pas dans le champ d'application de la DSN, et, d'autre part, l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, notamment hospitaliers, ainsi que les entreprises dont les salariés relèvent d'un régime spécial de sécurité sociale, pour lesquels l'entrée en vigueur de la DSN s'échelonnera entre 2017 et 2020, la transmission se fera par le biais d'un dispositif de substitution mis au point à ce seul effet par l'administration fiscale, la déclaration PASRAU<sup>36</sup>. Dans les deux cas, DSN ou PASRAU, le support des informations transmises par l'administration fiscale est appelé compte rendu métiers (CRM).

En vertu du 2 de l'article 1671 CGI, le débiteur doit appliquer le taux calculé par l'administration fiscale au plus tard le deuxième mois suivant le mois de sa transmission par l'administration. Réciproquement, en vertu des articles 87-0 A et 87 A CGI, les débiteurs de revenus déclareront chaque mois à la DGFIP, outre les revenus versés à chaque bénéficiaire, la retenue à la source opérée sur ces revenus par l'intermédiaire de la DSN ou de la déclaration PASRAU.

Concrètement, la DSN est adressée sur le portail [www.net-entreprises.fr](http://www.net-entreprises.fr) et réceptionnée par l'ACOSS, qui la transmet à la CNAV, laquelle redistribue les données utiles aux différents organismes

---

<sup>36</sup> Prélèvement A la Source Revenus AUTres.

intéressés, dont l'administration fiscale. La déclaration PASRAU est adressée directement à l'administration fiscale par le biais du portail internet [www.net-entreprises.fr](http://www.net-entreprises.fr). A réception d'une DSN ou d'une déclaration PASRAU, l'administration fiscale envoie un accusé de réception, dénommé certificat de conformité (à la norme d'échange automatisé d'informations). Ce certificat ne vaut pas validation du contenu des déclarations par l'administration fiscale, qui peut adresser des questions ou des demandes de complément ou de correction aux débiteurs de revenus.

En application de l'article 1671 CGI, les débiteurs de revenus prélèvent la retenue à la source lors du versement des traitements, salaires ou pensions et la reversent à l'administration fiscale aux mêmes dates que les dates d'envoi de la DSN, soit le 5 ou le 15 du mois suivant le mois de versement des revenus, pour les employeurs entrant dans le champ de la DSN, et, pour les autres débiteurs, le 10 du mois suivant celui au cours duquel la retenue à la source a été prélevée. Par dérogation, l'employeur dont l'effectif est de moins de 11 salariés peut opter pour un versement trimestriel de la retenue à la source. Un tel employeur ne peut opter pour le versement trimestriel de la retenue à la source que s'il opte également pour le paiement trimestriel des cotisations sociales. Pour des raisons de simplicité, l'option pour le paiement trimestriel des cotisations sociales vaudra option pour le versement trimestriel de la retenue à la source, et la dénonciation de la première option vaudra renonciation à la seconde option.

En vertu de l'article 1759-0 A CGI, les infractions à l'obligation d'effectuer et de déclarer la retenue à la source entraînent l'application d'une amende assise sur les montants des retenues à la source qui auraient dû être déclarées ou effectuées et dont le taux croît de 5 % à 80 % à mesure de la gravité des manquements. Par ailleurs, en cas de retard ou de défaut de reversement par le débiteur des retenues à la source effectuées, une majoration de 5 % est prévue, qui, en cas de retard supérieur à un mois, peut s'accompagner d'une sanction pénale pouvant aller jusqu'à 9 000 € et un emprisonnement de cinq ans.

Enfin, en cas d'utilisation du taux de la retenue à la source par le débiteur à des fins autres que le calcul du prélèvement de l'impôt sur le revenu, une sanction pénale pouvant aller jusqu'à 300 000 € et un emprisonnement de cinq ans est prévue.

## **2. Les conditions de conformité à la Constitution du prélèvement à la source de l'IR**

Dans sa décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016 sur la loi de finances pour 2017, le CC a écarté plusieurs griefs dirigés contre la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'IR, notamment ceux tirés de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et du principe d'égalité devant les charges publiques.

En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée, le CC a relevé 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. Toutefois, d'une part, cette atteinte 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. D'autre part, le contribuable titulaire de revenus salariaux ou de remplacement peut, en vertu de l'article 204 H CGI, opter pour le taux par défaut, lequel ne révèle pas le taux d'imposition de son*

*foyer. Par conséquent, la première phrase du premier alinéa du 2 de l'article 1671 CGI ne méconnaît pas le droit au respect de la vie privée ».*

Le CC a ainsi reconnu que le prélèvement à la source de l'IR emporte nécessairement une atteinte au droit constitutionnel au respect de la vie privée, mais que cette atteinte était acceptable car, d'une part, elle était justifiée par un motif d'intérêt général (éviter que les contribuables subissent un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt) et, d'autre part, la communication de données à caractère personnel par l'administration fiscale au débiteur des revenus salariaux et de remplacement était mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée, du fait de la possibilité de ne communiquer qu'un taux par défaut ne révélant aucune donnée personnelle. Il s'agit de l'application d'une jurisprudence constante du juge constitutionnel<sup>37</sup>.

On voit ainsi que la possibilité offerte par le législateur au contribuable de refuser que soit communiqué, par l'administration fiscale à son employeur ou à l'organisme qui lui verse des revenus de remplacement, son taux personnalisé de prélèvement à la source, lequel est révélateur de sa situation personnelle, a constitué une condition de l'acceptation du dispositif par le juge constitutionnel. Cette possibilité a été introduite dans le projet du Gouvernement pour se conformer à l'avis du Conseil d'État (CE), qui avait estimé qu'un taux de retenue à la source correspondant au taux moyen d'imposition d'un contribuable est susceptible de révéler des informations sur le montant global de ses revenus et qu'il est susceptible, dans certaines circonstances, de donner lieu, de la part du débiteur des revenus auquel il sera systématiquement communiqué à un usage autre que le seul calcul de la retenue à la source, notamment dans le cadre des relations de travail entre un salarié et son employeur. Ayant relevé que le dispositif d'individualisation des taux pour les deux membres d'un couple ne constituait pas une réponse suffisante, dès lors, en particulier, qu'il ne permettrait pas de prévenir la révélation de l'existence de revenus communs, tels que des revenus fonciers, le CE avait recommandé au Gouvernement d'offrir à l'ensemble des contribuables la possibilité de demander, à titre d'option, que son ou ses employeurs appliquent aux revenus qu'ils lui versent le taux par défaut correspondant au taux moyen d'imposition de ces seuls revenus pour une part de quotient familial. En effet, ce taux n'est pas susceptible de révéler la composition et le montant global des revenus de son foyer fiscal, l'éventuelle insuffisance de la retenue à la source ainsi opérée étant compensée par le paiement mensuel direct à l'administration fiscale d'un complément de retenue à la source.

La garantie de la constitutionnalité du prélèvement à la source de l'IR a donc nécessité une complexification de la mise en œuvre du dispositif, alors même que l'objectif de simplification du recouvrement de l'impôt était également un des objectifs poursuivis avec cette réforme.

### **3. Les conditions de réalisation d'une éventuelle CSG progressive**

Comme le rappelait le rapport du HCFiPS de juillet 2015, l'instauration d'une CSG progressive nécessiterait d'appliquer à tous les revenus un même taux global tenant compte de l'ensemble des revenus, appréciés au niveau du foyer fiscal, en tenant compte des charges de famille. Il s'agit en

---

<sup>37</sup> Cf. décisions n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection d'identité, cons. 2 à 11 ; n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013, cons. 2 à 14 ; n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation, cons. 51 à 56 ; n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, Loi de modernisation de notre système de santé, cons. 87 à 93 ; n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, Hélène S.

réalité d'un mode de calcul de l'imposition très proche de celui opéré pour l'IR. Cela aurait pour conséquence, pour les débiteurs de revenus (hors revenus de remplacement, c'est-à-dire essentiellement pour les employeurs), de ne plus appliquer comme aujourd'hui un même taux aux revenus versés, comme pour les cotisations sociales, mais d'appliquer un taux de CSG individualisé par salarié. Se poserait alors la question de la confidentialité de ce taux, lequel révèle nécessairement des données personnelles sur la situation des différents salariés.

De ce point de vue, le franchissement de l'obstacle constitutionnel pour la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'IR ouvre une perspective identique pour l'éventuelle application d'une CSG progressive. L'administration fiscale communiquerait à l'employeur, *via* la DSN, le taux de CSG propre à chaque salarié, compte tenu de l'ensemble des revenus déclarés pour le calcul de l'IR. Les mêmes options devraient être offertes aux salariés : individualisation du taux au sein du couple, possibilité de choisir l'application d'un taux par défaut avec versement direct du complément. Il serait possible d'invoquer devant le CC la volonté de renforcer la progressivité du prélèvement social, comme objectif d'intérêt général de nature à justifier la mise en place d'un tel transfert d'informations portant atteinte à la vie privée.

Il faut toutefois mesurer que la mise en place d'une telle réforme réduirait relativement le rôle des organismes de recouvrement dans la perception de la CSG : certes, les versements des retenues à la source de CSG continueraient d'être effectués aux URSSAF et aux caisses de MSA, mais dès lors que seule l'administration fiscale a connaissance, par l'intermédiaire des déclarations des revenus, de la situation fiscale d'ensemble des contribuables, seule l'administration fiscale disposerait des informations nécessaires pour calculer le taux de CSG à communiquer aux débiteurs de revenus (comme cela est d'ailleurs déjà le cas, s'agissant de la communication du RFR aux caisses de retraite et à Pôle emploi, pour le choix du taux de CSG applicable aux retraités et chômeurs, qui est en réalité déjà progressive pour eux avec l'existence de trois taux : nul, réduit, plein).

La prise en compte familialisée de l'ensemble des revenus du foyer, au travers du RFR, n'implique toutefois pas nécessairement, comme pour l'IR recouvré à la source, une régularisation a posteriori auprès de l'administration fiscale : il ne s'agirait pas de prévoir une régularisation en N+1 des prélèvements effectués au titre de l'année N au vu de l'ensemble des revenus déclarés au titre de l'année N, mais seulement de calculer les prélèvements de CSG effectués au titre de l'année N sur la base de plusieurs taux correspondant à un barème progressif, à partir de la situation globale du foyer résultant des revenus de l'année N-2, puis N-1 dès qu'ils sont connus. Ce mécanisme utiliserait le RFR seulement comme référence pour déterminer le taux de CSG applicable. Toutefois, afin d'éviter de transmettre le RFR à l'employeur, l'administration fiscale déterminerait elle-même quel taux de CSG appliquer en fonction du RFR et communiquerait ce taux individualisé à l'employeur pour l'exercice du précompte. Un tel mécanisme de référence au RFR de l'année N-1 existe déjà pour le calcul de la CSG sur les revenus de remplacement, ainsi que pour le calcul du dégrèvement partiel de taxe d'habitation (TH) en fonction des revenus du foyer<sup>38</sup>. Il conviendrait également de s'interroger plus avant sur la possibilité ou la nécessité de conserver, dans le cadre d'une CSG globalement progressive, des taux distincts par catégorie de revenus, ainsi que des exonérations spécifiques pour certains revenus : de telles exonérations doivent pouvoir être objectivement

---

<sup>38</sup> C'est par l'intermédiaire de ce mécanisme que pourrait être mis en œuvre l'engagement du Président de la République d'exonérer de taxe d'habitation 80 % des ménages.

justifiées au regard du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, alors qu'elles avaient pour la plupart été instituées afin de « compenser » l'absence de caractère progressif de la CSG, qui taxe tout type de revenu à un taux plein en principe dès le premier euro perçu.

Un taux individualisé devrait également être transmis par l'administration fiscale aux travailleurs indépendants, pour leur permettre de calculer leurs versements mensuels ou trimestriels de CSG. Comme avec l'actuelle CSG, il faudrait toutefois prévoir une régularisation a posteriori en année N+1, une fois les revenus de l'année N définitivement connus, car seuls des acomptes de CSG ont été perçus au titre de l'année N. La distinction entre prélèvement de CSG libératoire sur les revenus d'activité salariée et de remplacement, et acomptes de CSG à régulariser pour les revenus d'activité indépendante existe déjà avec l'actuelle CSG et existera également dans le cadre du prélèvement à la source de l'IR. Le CE a d'ailleurs estimé, dans son avis sur le projet du Gouvernement, que la différence entre le prélèvement par voie de retenue à la source et le prélèvement par voie d'acompte ne semblait pas méconnaître les principes constitutionnels d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. En effet, les revenus imposés par voie de retenue à la source correspondent à des situations dans lesquelles le contribuable se voit verser, à échéances régulières, des sommes qui, sous réserve de la déduction pour frais professionnels, ont le caractère de revenus nets imposables, alors que les revenus imposés par voie d'acompte correspondent à des situations dans lesquelles le contribuable se voit verser, par un nombre potentiellement élevé de clients, des produits de montant variable dont il faut déduire des charges.

L'instauration d'une CSG progressive aboutirait ainsi, d'un point de vue tant théorique que pratique, à créer un deuxième impôt sur le revenu, proche de l'actuel IR mais avec beaucoup moins de « niches » (exonérations, réductions ou crédits d'impôt), et sans obligation de régularisation a posteriori. Immanquablement, la question de la fusion entre l'IR et une telle CSG progressive serait posée.

On observera enfin que la mise en place du prélèvement à la source de l'IR aura en elle-même déjà une conséquence sur le recouvrement d'une partie de la CSG. En effet, la CSG sur les revenus du patrimoine (c'est-à-dire essentiellement les revenus fonciers, les rentes viagères à titre onéreux, les revenus de capitaux mobiliers autres que ceux qualifiés de produits de placement et les plus-values mobilières), ainsi que la CSG sur les revenus de source étrangère versés à des personnes domiciliées en France sont actuellement recouvrées par voie de rôle selon les mêmes règles que l'IR, de même que la CRDS et les autres prélèvements sociaux. La loi de finances pour 2017 prévoit que ces revenus, lorsqu'ils feront l'objet d'un prélèvement sous forme d'acompte au titre de l'IR (c'est-à-dire en excluant les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values mobilières), feront également l'objet d'un prélèvement à la source sous forme d'acompte au titre de la CSG, de la CRDS et des autres prélèvements sociaux. L'acompte sera égal au produit du taux cumulé de la CSG, de la CRDS et des prélèvements sociaux par l'assiette de l'acompte déterminée pour les besoins de l'IR. Le rapprochement entre IR et CSG est donc déjà en marche...