

Secteur Protection Sociale Collective

Réf. : SL/AL/CB

Paris, le 13 Janvier 2021

REFORME DU RECOUVREMENT SOCIAL ET FISCAL

En France, le recouvrement est marqué par une dualité. D'une part la sphère fiscale qui dépend de l'administration fiscale de l'Etat et d'autre part la sphère sociale qui dépend des organismes de sécurité sociale indépendants de l'État, et qui sont gérés de façon paritaire avec les partenaires sociaux. Il est en principe reconnu une autonomie politique, financière et de gestion à la sécurité sociale, à la différence de la sphère fiscale.

Cette dualité est aujourd'hui remise en cause car le gouvernement a engagé une réforme du recouvrement des prélèvements obligatoires, dans le but de fusionner le recouvrement fiscal et social et de mettre en place un opérateur unique du recouvrement.

L'objectif du gouvernement est de simplifier le système en réduisant le nombre d'acteurs qui prennent part au recouvrement. Les entreprises seraient ainsi face à un interlocuteur unique, ce qui viendrait également simplifier les opérations déclaratives. Le but de cette réforme est d'obtenir de gagner en qualité et en efficacité et de pouvoir effectuer des économies. Ce projet est également lié à la réforme du système universel des retraites, qui prévoit un régime unique avec un acteur unique de la collecte. La réforme a été engagée dès 2018 et a connu différentes évolutions.

I- La réforme du recouvrement fiscal et social

A- Le projet initial du gouvernement

Ce sont les travaux du Comité de l'Action Publique 2022 qui ont initiés cette réforme, ces travaux ont mentionné l'existence d'environ 600 prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux dont le recouvrement est opéré par plus de 250 acteurs différents. Ce constat a mis en avant la complexité du système de recouvrement français qui doit être rationalisé. L'objectif était également de renforcer l'efficacité du recouvrement de l'impôt. Les économies conséquentes à une simplification du recouvrement étaient estimées à 1Md.

Par une allocution du 11 juillet 2019, le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé que serait engagée une réforme afin d'unifier le recouvrement des prélèvements obligatoires dont l'objectif, serait d'aboutir à la création d'une agence unique de recouvrement.

L'agence unique regrouperait les deux principaux acteurs du recouvrement que sont l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale pour la sphère sociale, et la Direction Générale des Finances Publiques pour la sphère fiscale.

Le gouvernement a confié à Alexandre Gardette la mission d'effectuer un rapport sur cette réforme. Par ailleurs, une mission interministérielle a été créée, dénommée « France recouvrement », et est chargée du pilotage de la réforme.

B- Le rapport Gardette

Le rapport « Réforme du recouvrement fiscal et social » de juillet 2019 met en avant les trois chantiers principaux de la réforme :

- L'unification du recouvrement au sein de chaque sphère autour d'un opérateur unique : l'Acos pour le recouvrement social et la DGFIP pour le recouvrement fiscal
- Le développement de synergies entre les sphères, cela est principalement matérialisé par la création d'un portail informatique commun
- La mise en œuvre des moyens concernant plus particulièrement le recouvrement forcé

Ce rapport vient en partie tempérer le projet initial du gouvernement. La création d'une agence unique, et donc une fusion définitive du recouvrement ne pourra pas être opérée immédiatement. Le rapporteur insiste sur la nécessité de réaliser prioritairement les différents chantiers, avant d'envisager une fusion définitive.

Concernant le premier chantier, il est proposé de **polariser chaque sphère de recouvrement autour de l'Acos et de la DGFIP**. L'objectif premier est donc de réduire le nombre d'acteurs, afin de simplifier le système en vue d'une éventuelle fusion.

Concernant la sphère fiscale, il est prévu dans un premier temps de transférer les créances recouvrées par la DGDDI à la DGFIP. Le rapporteur préconise d'opérer dans un premier temps ces transferts avant d'envisager une réforme concernant les produits recouvrés par les autres administrations ou opérateurs de l'Etat. Il indique que ces objectifs permettront de finaliser la rationalisation du recouvrement de la sphère fiscale.

Concernant le second chantier, le rapport préconise la **création d'un portail informatique fiscal et social commun**. Il s'agit d'un chantier prioritaire pour le gouvernement. L'objectif est celui de la création d'un portail autonome destiné aux utilisateurs qui pourra proposer une diversité de service (vision unifiée sur les comptes fiscal, douanier et social, démarche en ligne, accompagnement de créateurs d'entreprises, compensation entre créances et dettes...). Des enquêtes ont été effectuées auprès des futurs utilisateurs qui semblent être favorable à ce projet.

Deux scénarios sont mis en avant, la création d'un portail dédié uniquement au recouvrement, ou bien un portail qui serait consacré au recouvrement mais également à d'autres services tels que les démarches déclaratives. Le rapport met en avant la nécessité de la création de la mission France recouvrement, mais également la mise en place d'un service à compétence nationale pour la réalisation de ce projet.

Ces deux chantiers vus précédemment sont caractérisés de « scénario socle » par le rapporteur. Il s'agit des objectifs prioritaires à accomplir, qui permettront ensuite de faciliter la mise en œuvre d'un service permettant d'exercer le recouvrement forcé des créances fiscales et sociales. Le rapport met cependant en avant l'existence de différences importantes dans les procédures fiscales et sociales, et indique que les gains d'une telle mutualisation ne sont pas démontrés. Il est confié à la DGFIP la mission d'effectuer des travaux afin de démontrer les avantages d'effectuer un tel recouvrement. Le rapport indique que cette démonstration doit se faire avec un nouvel outil de recouvrement optimisé des créances du secteurs public.

Ce rapport vient donc tempérer le projet initial du recouvrement puisque le rapporteur propose que l'unification du recouvrement, si elle doit s'opérer, ne pourra pas se faire avant d'avoir réalisé certains prérequis, compte tenu de la complexité de la réforme et des risques qu'elle pourrait engendrer.

C- Les avancées de la réforme

Dans un premier temps, a été engagé la rationalisation du recouvrement au sein de chaque sphère, autour de l'Acoss et la DGFIP.

Dans la sphère fiscale, les missions de la DGFIP ont été élargies.

Le processus de rationalisation avait cependant déjà débuté par la loi de finance 2019.

La réforme poursuit donc un mouvement qui était déjà engagé en prévoyant de nouveaux transferts au sein de la loi de finances 2020. Il s'agit principalement du transfert des taxes qui étaient de la compétence de la DGDDI vers la DGFIP. Ces transferts doivent s'opérer progressivement jusqu'en 2024.

Concernant la sphère sociale, la centralisation du recouvrement social autour de l'Acoss avait également déjà été engagée préalablement à cette réforme. L'Acoss et le réseau d'Urssaf avait déjà vu sa compétence élargie suite à différents transferts opérés depuis 2011.

La LFSS 2020 poursuit ce processus en renforçant le rôle central de l'Acoss, notamment en redéfinissant la mission générale des Urssaf qui n'est plus limitée au seul régime général.

Comme pour la sphère fiscale, des transferts de missions vers l'Acoss sont planifiés jusqu'en 2023, en plus des transferts qui étaient déjà planifiés préalablement. La LFSS vient également simplifier les démarches déclaratives des travailleurs.

Par ailleurs, le projet du **portail informatique commun** étant une priorité, il a fait l'objet de nombreux travaux et constitue le projet le plus abouti et permettra d'offrir une diversité de services aux utilisateurs. La présentation du portail unique de recouvrement devrait notamment avoir lieu au conseil d'administration de l'Acoss.

II- Etat des lieux du recouvrement en France

A- Vers une centralisation du recouvrement de la sphère sociale autour de l'ACOSS

1- La diversité des acteurs du recouvrement social

Le recouvrement social est composé de nombreux acteurs, ce qui rend le système complexe. On peut notamment citer :

l'ACOSS principal acteur avec le réseau des Urssaf qui est chargé à l'origine du recouvrement du régime général. Cependant, la mission des Urssaf n'est plus cantonnée au seul régime général, puisqu'elles ont vu leurs compétences élargies (recouvrement pour le compte de l'Unedic et d'autres diverses contributions sociales)

L'AGIRC-ARCO composé de 13 groupes de protection sociale qui sont chargés du recouvrement des cotisations/contributions de retraite complémentaire pour les salariés du privé.

La Caisse de Dépôt et Consignations qui gère trois régimes de la fonction publique (ERAFP, Ircantec, CNCARCL.)

La MSA composée de 35 caisses qui est chargée de la collecte des cotisations et contributions du secteur agricole.

Les différentes caisses chargées de la gestion des régimes autonomes ou spéciaux de retraite : notamment les régimes spéciaux à employeurs uniques (SNCF, RATP ...), ou multiples (industries électriques et gazières...)

Les caisses des professions libérales concernant le régime de base et les 10 sections professionnelles assurant le service de retraite complémentaire...

2- La définition progressive de l'Acoss comme acteur principal du recouvrement social

L'ACOSS et son réseau d'Urssaf a cependant vu progressivement sa compétence élargie. Ce mouvement a été entrepris dès 2011, et se poursuit aujourd'hui avec la réforme du recouvrement social et fiscal.

On peut notamment citer certaines réformes qui ont étendu la sphère de compétence de l'Acoss en matière de recouvrement :

- Il a été confié aux Urssaf la mission du recouvrement de l'assurance chômage en 2011
- En 2017 il y a eu la suppression de la caisse de compensation des Voyageurs Représentants Placiers, dont la mission a été reprise par l'Acoss
- En 2019, l'Acoss est chargée du régime des artistes-auteurs.
- L'intégration du régime social des indépendants au sein du régime général finalisée en 2019 permet à l'Acoss de collecter les prélèvements des travailleurs indépendants.

D'autres transferts ont été décidés :

- L'Acoss collecte dès 2021 la contribution due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH)
- Elle collecte également les prélèvements concernant la formation professionnelle ainsi que la taxe d'apprentissage dès 2021
- Par ailleurs le transfert progressif du recouvrement du régime de sécurité sociale des marins a été engagé.

3- Les évolutions engagées par la réforme du recouvrement

Il y a encore eu un élargissement de la compétence de l'Acoss et des Urssaf au travers de la LFSS 2020 qui a défini l'Acoss comme acteur central du recouvrement social en précisant la compétence générale de celle-ci.

Il est maintenant stipulé que les Urssaf sont compétentes pour le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions des régimes de base ou complémentaire [...] à la charge des salariés ou assimilés. La compétence n'est donc plus restreinte au seul régime général.

La LFSS 2020 prévoit également un calendrier de transfert vers l'Acoss jusqu'en 2023 :

- Assurance maladie des salariés IEG en 2020
- Cotisation de retraite des salariés IEG en 2022
- Assurance vieillesse complémentaire du secteur privé géré par Agirc-Arco en 2022
- Assurance vieillesse de la fonction publique territoriale et hospitalière en 2023
- Régime des clercs et employés de notaires 2023
- Régime des ministres des cultes 2023

Au terme de la réforme, il n'est cependant pas prévu que l'Acoss ait une compétence sur ce qui relève de la MSA et des régimes d'assurance vieillesse des professions libérales.

Par ailleurs, des dispositions spécifiques prévoient que certaines cotisations ne soient pas soumises à la compétence de l'Acoss, cependant ces exceptions restent marginales. (Par exemple : cotisation d'assurance vieillesse des régimes spéciaux à employeur unique ...)

B- Vers une centralisation de la sphère fiscale autour de la Direction Générale des Finances Publiques

1- Une diversité d'acteurs du recouvrement fiscal

C'est l'administration fiscale qui gère le recouvrement des créances publiques fiscales.

Le champ du recouvrement fiscal est également composé de différents acteurs, à ce titre on peut citer les deux principaux qui sont au centre de la réforme du recouvrement :

- La Direction générale des finances publique qui gère la fiscalité de l'Etat
- La direction générale des douanes et droits indirects qui a trois missions distinctes : la lutte contre la fraude, le soutien de l'activité économique, ainsi que la perception de la fiscalité. Cette dernière mission est donc impactée par la réforme du recouvrement

Cependant, il existe également de nombreuses autres administrations et opérateurs de l'Etat qui effectuent également le recouvrement de certains produits, par exemple : DGAC (taxes aéronautique), CNC (taxes sur les entrées en salle de cinéma, taxes sur les services de télévision) etc...

2- Le transfert des missions de la DGDDI à la DGFIP

Au sein de la sphère fiscale, le mouvement de centralisation s'opère autour de la DGFIP. Le rapport Gardette a préconisé le transfert de la majorité des tâches fiscales de la DGDDI vers la DGFIP. C'est la première étape de l'unification du recouvrement fiscal.

Dès la loi de finances de 2019, il avait été entrepris le transfert intégral de plusieurs taxes de la DGDDI vers la DGFIP : sur les boissons non alcooliques (2019), taxes générales sur les activités polluantes (2020), TVA sur le pétrole (2021).

Le rapport préconise ensuite le transfert de la gestion de 11 taxes sur les 14 gérées par les douanes à la DGFIP d'ici 2024 : TGAP (4 composantes) en 2020 ; TGAP (composante déchets), TVA pétrole en 2021 ; taxe sur les véhicules routiers en 2021 ; TVA à l'importation des assujettis, taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel, taxe intérieure de consommation sur le charbon ; droit annuel de francisation et de navigation en 2022 ; amendes en 2023 ; tabacs et alcools en 2024.

Seules trois compétences *qui sont « indissociables d'un acte métier douanier »* restent de la compétence de la DGDDI : droits de douane, TVA à l'importation due par les non-assujettis, taxe intérieure à la consommation sur les produits énergétiques.

La Loi de Finance 2020 a notamment consacré ces transferts qui sont échelonnés jusqu'en 2024.

Elle a par ailleurs opérée le transfert de collecte à la DGFIP :

- De la taxe sur le chiffre d'affaire des produits phytopharmaceutiques qui était de la compétence de l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail
- Plusieurs taxes qui étaient de la compétence du Conseil National du Cinéma et de l'Image Animée (taxe sur les entrées en salle de cinéma, taxe sur les éditeurs, sur les distributeurs de service de télévision...)

Cela aura pour effet de réduire considérablement les missions de la DGDDI qui perd sa mission de recouvrement, et qui sera donc centrée exclusivement sur les missions douanières. La DGFIP devient donc l'opérateur central du recouvrement fiscal.

III- Les conséquences de la réforme du recouvrement unique

A- Une réforme dans la continuité de l'évolution de l'étatisation de la sécurité sociale

1- La spécificité du recouvrement en France

Il faut s'intéresser à la spécificité du système de protection sociale Français qui est marqué par son autonomie vis à vis de l'Etat, à la différence du recouvrement des créances fiscales qui est opéré par l'administration de l'Etat et ses opérateurs.

Certains pays d'Europe ont fait le choix d'un opérateur unique, afin de collecter les recettes fiscales et sociales. Il s'agit cependant des pays dans lequel le système de protection sociale ne dispose pas d'une autonomie, et est donc géré par l'État. Le financement de ces systèmes est effectué principalement par les impôts.

En France, l'objectif était de mettre en place un système de protection sociale en dehors de toute gestion de la part de l'État, et un financement opéré exclusivement par les cotisations sociales, et non par l'impôt.

Lors de la création des différents régimes de protection sociale, le recouvrement était opéré différemment des autres recettes de l'Etat : les recettes étaient calculées sur les gains et les rémunérations, la collecte de ces recettes était effectuée par l'employeur et elles étaient ensuite affectées au financement des risques.

En 1945 est créé le régime général et les caisses de Sécurité Sociale qui sont chargées du recouvrement, ainsi que des caisses locales en charge des missions de recouvrement spécialisées.

Les Urssaf sont progressivement créées et rendues obligatoires en 1960. L'Acoss est créée en 1967, mais elle n'aura une compétence nationale du pilotage du recouvrement par la gestion des Urssaf qu'à partir de 1994, ce qui viendra aboutir à la création de la branche recouvrement. Le système est donc créé de manière indépendante de l'Etat

Le recouvrement social répond également à un cadre légal spécifique réglementaire.

Par ailleurs, la Sécurité Sociale est gérée de manière paritaire avec les partenaires sociaux, qui permet la représentation des assurés sociaux.

De plus, ce sont les organismes de protection sociale qui gèrent le financement, puisque c'est l'Acoss qui a pour mission de gérer la trésorerie des branches, et il existe une mutualisation des financements.

Il y a donc un budget indépendant de celui de l'Etat

2- La transformation progressive du recouvrement social

Il y avait donc une réelle autonomie de la Sécurité Sociale.

Cette autonomie est cependant remise en cause du fait de nombreuses transformations qui ont touché la Sécurité Sociale.

Nous pouvons citer différentes réformes qui ont impacté la spécificité du système de protection sociale français.

Le recouvrement social est soumis à l'évolution des prélèvements obligatoires et notamment l'introduction des recettes fiscales dans les finances sociales. Par exemple, avec la création de la CSG en 1991, une recette fiscale finance la sécurité sociale, alors que le système était financé exclusivement par les cotisations sociales. Cette évolution s'est poursuivie avec l'affectation d'autres recettes fiscales au financement.

Par ailleurs, la mise en place d'exonérations de cotisations sociales a transformé le système des prélèvements sociaux. Cette évolution a amoindri les recettes de la Sécurité Sociale apportées par les cotisations sociales, les exonérations étant en principe compensées par l'Etat.

En 1996 ont été créées les Lois de Financement de la Sécurité Sociale qui ont permis au Parlement d'intervenir dans la gestion des finances sociales, et de pouvoir définir les orientations politiques.

On peut également citer la loi de finance de 2019 qui a institué une « nouvelle solidarité financière entre la sécurité sociale et le budget de l'Etat.

Ces transformations démontrent que l'Etat prend une place de plus en plus importante dans la gestion de la Sécurité Sociale.

La fusion définitive du recouvrement social et fiscal poursuit ce mouvement et vient remettre en cause l'autonomie des finances sociales.

Cette réforme permet de renforcer le processus d'étatisation de la Sécurité Sociale, l'Etat prenant part à la gestion du financement de la sécurité sociale. En cas de fusion du

recouvrement, le budget de la Sécurité Sociale ne sera plus indépendant à l'égard du budget de l'Etat.

Cependant, une fusion définitive du recouvrement n'est pas encore à l'ordre du jour, puisque la réforme est principalement centrée sur la création du portail informatique commun, et la rationalisation du recouvrement au sein de chaque sphère.

Or, ces transformations ont déjà des impacts importants, notamment économiques, puisque cela engendre d'importants investissements financiers, et humains, car la rationalisation entraîne des suppressions d'emplois ; ainsi que juridique, puisqu'une telle réforme implique une harmonisation des procédures et des textes.

*Dossier suivi par Serge LEGAGNOA slegagnoa@force-ouvriere.fr
Et Annabelle LOISON aloison@force-ouvriere.fr*