



INSPECTION GÉNÉRALE  
des FINANCES

N° IGF : 2014-M-020-01R

INSPECTION GÉNÉRALE  
des SERVICES JUDICIAIRES

N° IGSJ : 33-14

INSPECTION GÉNÉRALE  
des AFFAIRES SOCIALES

N° IGAS : 2014-013R1

## NOTE de SYNTHÈSE pour les CABINETS des MINISTRES

des FINANCES  
et des COMPTES PUBLICS

de la JUSTICE

des AFFAIRES SOCIALES  
et de la SANTÉ

**Objet : Mission sur les collaborateurs occasionnels du service public / Rapport définitif**

Les inspections générales des Finances, des Services judiciaires et des Affaires sociales ont été saisies conjointement par lettre interministérielle en date du 21 janvier 2014 pour mener une mission de réflexion sur le régime social et fiscal des collaborateurs occasionnels du service public (COSP) et leurs modalités de gestion.

Cette mission réunit Étienne Ataire, inspecteur général adjoint des services judiciaires, Joël Michaud, inspecteur des services judiciaires, Nathanaël Abecera, inspecteur des affaires sociales et Yann Boaretto, inspecteur général des finances. Dans les faits, elle n'a réellement pu débuter que mi-février.

Comme annoncé dans sa note de cadrage du 13 mars, la mission a établi en date du 2 juin un rapport d'étape, préfigurant de très près le présent rapport définitif.

Dans l'intervalle, la mission a adressé aux trois cabinets des ministres de tutelle une note d'alerte en date du 27 avril pour attirer leur attention sur les conséquences imprévues de la première disposition du décret du 7 mai 2014 [1], dont les éléments sont repris dans ce rapport (cf. infra, § 4.2, p.11).

### ● **Objet de la mission**

Il est demandé à la mission :

- d'identifier le nombre de personnes concernées ;
- de réaliser un diagnostic sur l'application de la réglementation en vigueur par les différentes administrations ;
- de clarifier l'articulation entre assujettissement à la TVA et le régime social applicable aux COSP ;
- de clarifier les difficultés d'application de la réglementation en vigueur (processus de gestion, organisation de la paie, obligations déclaratives) ;
- de formuler des préconisations opérationnelles afin de permettre l'application du droit existant ;
- d'examiner l'application des différentes règles à la diversité des situations, selon qu'elles se rapprochent d'une relation de salariat, d'une vacation ponctuelle ou de l'exercice d'une profession indépendante et de proposer une adaptation du droit et des règles existantes à la diversité des situations.

[1] Décret 2014-461 du 7 mai 2014 « relatif aux frais de justice et à l'expérimentation de la dématérialisation des mémoires de frais ». Ce décret concerne tous les frais de justice et pas seulement le cas des COSP.

## ● Les travaux de la mission

Outre la rencontre de tous les services d'administrations centrales concernés, au premier chef des ministères de la Justice, des Affaires sociales et de la santé, des Finances et de comptes publics, et de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie ainsi que de divers organismes concernés par le dispositif (CPAM de Paris, Centre National du Cinéma et de l'Image Animée, ACOSS...), la mission a visité les juridictions de Paris (la plus importante), Rennes (juridiction à régie, pilote pour la modernisation du traitement des frais de justice) et Metz (juridiction sans régie, également pilote pour la modernisation du traitement des frais de justice).

Conformément à la demande exprimée dans la lettre de mandat, **la mission a tenté d'identifier** (par échantillonnage) **le nombre de personnes concernées et le montant des dépenses consacrées à cette ressource**. Ces travaux sont résumés en annexe 4 du présent rapport. La mission s'est toutefois efforcée d'esquisser, sur la base d'une extraction des fichiers des greffes, une estimation statistique de cette population. **L'ordre de grandeur ainsi obtenu est de 48 650, dont 40 500 pour le seul ministère de la Justice**. Ce dernier chiffre est à rapprocher de ceux évoqués par la direction de Budget (24 500) et par le ministère de la Justice (de l'ordre de 100 000).

Enfin, la mission a rencontré des instances représentatives des principales activités rassemblées sous le terme enveloppant de collaborateurs occasionnels de justice (COSP) et a présenté ses conclusions provisoires aux principales directions intéressées.

## ● Les principales conclusions de la mission

Le caractère hétéroclite et inorganisé du domaine (aucun suivi tant quantitatif que qualitatif de la population concernée n'a jamais été entrepris), allié à une mauvaise maîtrise de la dépense publique débouche sur une hétérogénéité de traitement entre les différents ministères concernés, et **au final sur des risques sérieux de contentieux**, au premier chef en matière de paiement des cotisations sociales, mais également en droit de la fonction publique et en droit fiscal. Cette situation pourrait en conséquence conduire à l'engagement des responsabilités personnelles des ordonnateurs et des comptables.

Pour l'instant les contentieux relèvent d'initiatives individuelles isolées, mais **force est de constater que chaque décision de justice aboutit à la reconnaissance de la défaillance de l'État qui est sanctionnée**. À ce jour, les COSP de justice constituent une catégorie hétérogène et assez peu structurée, de sorte que le risque d'une action concertée de nombreux individus pourrait sembler hypothétique.

Mais **ce risque ne doit pas être sous-estimé** : le précédent des vétérinaires sanitaires doit alerter les pouvoirs publics quant aux conséquences financières d'une action catégorielle, qui est estimée à environ 65 M€ au budget de l'État, pour 851 plaignants (cf. rapport, §1.2.1).

Par ailleurs, les éléments recueillis par la mission révèlent que certaines petites organisations ont une parfaite connaissance des règles applicables, tant en matière de TVA que d'assujettissement au régime générale de leur activité. La mission a été en outre informée qu'une action simultanée d'une quarantaine de plaignants était sur le point d'être initiée à l'automne de cette année.

Dans ce contexte, et au regard de la porosité de ces populations, l'absence d'anticipation des risques pourrait être porteuse de difficultés plus lourdes. Une estimation rapide élève un coût primaire pour les finances publiques de l'ordre du demi-milliard d'euros !...

- **Dans ce contexte général, la situation du ministère de la Justice doit être particulièrement soulignée**, dans la mesure où, à la différence des autres administrations, **aucune des règles fiscales et sociales n'y a jusqu'à présent été respectée**. D'une manière générale, l'organisation du circuit de paiement des frais de justice, même si elle est en cours d'amélioration, reste largement perfectible.

Conscient de l'anomalie de cette situation, le ministère a engagé plusieurs registres d'améliorations du traitement des frais de justice et par incidence des collaborateurs de justice.

Si l'on peut regretter les conséquences non évaluées de la disposition tarifaire récente visant à régulariser une anomalie fiscale en transformant des tarifs réputés TTC en tarifs hors taxe, les autres mesures de modernisation ne peuvent qu'être soutenues dans leur principe, sinon dans leur détail. En effet, sauf corrections rapides des systèmes et des directives de traitement, cette évolution aboutit pour l'instant à instituer de nouvelles anomalies au regard des règles budgétaires et fiscales et fait perdurer l'absence de tout paiement de cotisations sociales pourtant toujours légalement prévu.

En revanche, la mission a pu analyser les conséquences inopportunes qu'entraînerait une autre des évolutions envisagées par le ministère de la Justice, à savoir l'affiliation par principe au régime des indépendants des tous les COSP de justice.

La mission a également déterminé les règles et dispositifs qui permettraient l'application du droit existant. Cependant, l'évolution des outils informatiques (mise en place de Chorus Portail Pro / Chorus Formulaire) et des règles de droit (mise en place de tarifs hors taxe et non plus TTC) décidées par le ministère de la Justice ne permettent plus une telle solution, sauf à revenir sur ces évolutions et contredire le discours porté par ce ministère, ce qui n'apparaît pas crédible.

En conséquence, la situation actuelle ne peut perdurer. La mission considère en effet que l'État employeur doit respecter les obligations sociales et fiscales imposées par la loi et mettre en place dans les plus brefs délais un dispositif réglementaire, administratif et informatique, conforme à cet objectif.

■ **Dans cette perspective, pour mettre un terme à cette source de risques et d'anomalies, la mission conclut à l'abandon du dispositif des COSP et propose un nouveau schéma général, articulé sur**

- une distinction entre prestations et vacations, fondée sur l'analyse des conditions objectives d'emploi et de travail, notamment à l'égard du critère de subordination ;
- l'application du droit commun fiscal et social comme norme de traitement.

Ce schéma implique des modifications de textes, ainsi, que, le cas échéant, des enrichissements, à tout le moins des précisions de doctrine fiscale et administrative que la mission recense précisément.

Une telle clarification de régime est de nature à s'appliquer à toutes les administrations recourant à des collaborateurs occasionnels mais prend une importance première pour le ministère de la Justice.

Dans ce cas spécifique, un aménagement des traitements procéduraux et informatiques des dépenses est nécessaire, dont l'architecture de principe est proposée, en veillant à tirer au maximum parti des modes de traitement et des systèmes déjà existants et employés.

Quoi qu'il en soit, la régularisation de la situation de ce ministère ne pourra se faire sans coûts supplémentaires, essentiellement concentrés sur le budget du ministère de la Justice.

En effet, la régularisation de la situation ne pourra se faire sans augmenter certaines dépenses de l'État, tant en ce qui concerne

- celles liées à l'ingénierie du processus à mettre en place et en œuvre ;
- que celles qui résulteront de la prise en charge des cotisations, directement ou par la revalorisation des tarifs des frais de justice qui devra inévitablement intervenir pour compenser la perte de revenus des personnes concernées

En l'absence de données analytiques, il est pour l'instant impossible pour la mission d'aller au-delà de montants indicatifs, dont seuls les ordres de grandeurs importent : **sur la base de l'estimation établie par la mission de 160 M€ de dépenses annuelles, un impact net (après récupération de TVA) pour le budget de l'État situé entre 18 et 30 M€/an – soit de 11,5 à 19 % d'augmentation – (selon le taux de partage entre prestataires et vacataires, sans revalorisation des tarifs) est a minima à conserver en mémoire, sous réserve que le ministère parvienne à faire accepter les réductions de revenus résultant des cotisations sociales désormais payées par les collaborateurs.**

Si d'aventure, le ministère consentait un partage à parts égales de ces frais jusqu'à présent impayés, l'impact budgétaire net est évalué dans une fourchette de 26,5 à 46 M€/an (soit de +16,5 à +29 % d'augmentation) sous toutes réserves.

Enfin, la mission souligne que les dispositions qui seront prises pour corriger l'avenir ne prémunissent pas l'État des conséquences de l'inobservation constante des règles fiscales et sociales qui a prévalu durant près d'une quinzaine d'années.

● **En conclusion**

La mission a conduit ses travaux avec le double souci de discerner la réalité des risques et de préserver le pragmatisme et la modestie des adaptations préconisées.

Toutefois, le caractère pour le moins nébuleux du domaine dans tous ses aspects, tant sociaux, fiscaux, qu'organisationnels et procéduraux, joint à l'absence de connaissance et de mesure autant que d'action clarificatrice ou correctrice des administrations concernées depuis plus d'une quinzaine d'années conduit la mission à préconiser d'exploiter avec prudence les données quantitatives de ce rapport.





## Quatorze recommandations formulées par la mission

**RECOMMANDATION n°1 :** Instituer à partir des outils de facturation, un recensement régulier des collaborateurs, précisant leur identité, leur régime social, la fonction d'emploi, le volume et le montant de prestations effectuées.

**RECOMMANDATION n°2 :** Faire diffuser au plus tôt par les services d'administration centrale du ministère de la Justice

- une circulaire d'instruction détaillée sur la prise en compte de la TVA dans le cadre du décret du 7 mai, 2014, en prenant soin de s'assurer préalablement auprès de la DLF de la conformité fiscale des pratiques préconisées ;
- un formulaire Cerfa adapté permettant au collaborateur d'indiquer par simple case à cocher sa position fiscale en regard de la TVA ;

et mettre à jour les informations de la rubrique « Frais de justice » sur son site intranet.

**RECOMMANDATION n°3 :** Établir, pour chaque activité, s'il existe ou non un lien de subordination. en se fondant, en priorité, sur la jurisprudence existante, ou, à défaut, sur une analyse des conditions objectives d'exercice des activités.

**RECOMMANDATION n°4 :** Conditionner le recours à des collaborateurs à la détermination préalable de leur affiliation, quelle qu'elle soit.

**RECOMMANDATION n°5 :** Constituer un groupe de travail réunissant les directions de la législation fiscale, de la sécurité sociale, de l'administration et de la fonction publique, ainsi que toutes les directions utilisatrices ou assurant la tutelle du domaine considéré dont l'objectif sera d'établir une détermination partagée des régimes sociaux d'affiliation et des régimes fiscaux associés.

**RECOMMANDATION n°6 :** S'assurer qu'il n'est pas fait appel de manière excessivement régulière à un même intervenant dans un cadre prétendument ponctuel, afin d'éviter le risque d'intégration dans les effectifs au titre de la « déprécarisation ».

Corrélativement, étudier la possibilité d'assurer au sein même de l'État, sur des emplois non titulaires, certaines activités qui présentent un caractère permanent, sous réserve que des économies puissent être envisagées.

**RECOMMANDATION n°7 :** Entreprendre aussitôt que possible les modifications législatives et réglementaires suivantes :

- Aménagement de l'article L. 311-3 21° du Code de la sécurité sociale
  - la catégorie de collaborateur affilié sur option à un régime social est supprimée ;
  - et remplacée par une notion de collaborateur vacataire affilié au régime général, précisée par décret.
- Aménagement de l'article L. 622-5 du CSS : par nature, les activités libérales, qui doivent donner lieu à affiliation au régime des indépendants, sont intégrées dans cet article, afin d'éviter tout contentieux de l'affiliation.
- Abrogation du décret du 17 janvier 2000 modifié et remplacement par un nouveau décret
  - pris pour application du nouveau 21°, qui abroge le décret du 17 janvier 2000 modifié,
  - et qui dresse la liste des activités qui, étant par nature salariales (cf. supra § 6.1.3), doivent donner lieu à affiliation au régime général.
- Abrogation de l'arrêté du 18 mars 2008

**RECOMMANDATION n°8 :** Abroger l'abattement de 20% sur les cotisations sociales / part patronale et corrélativement, les taux dérogatoires uniques sur l'ensemble du territoire.



**RECOMMANDATION n°9 :** Concevoir un système d'information qui traite ces deux catégories, à partir d'une saisie unique dans le portail Chorus, étant entendu que Chorus Portail Pro ne traite pas la partie « salaires », mais que celle-ci peut être traitée par l'outil WinPaie que le ministère de la Justice utilise déjà pour la paie de ses agents et de ses vacataires.

**RECOMMANDATION n°10 :** Instituer au sein du ministère de la Justice une supervision des frais de justice par le secrétariat général du ministère, et lui confier la réforme du statut des COSP.

**RECOMMANDATION n°11 :** Rétablir un dialogue interministériel notamment entre le ministère de la justice et le ministère des affaires sociales et faire arbitrer la réforme du statut des COSP par le cabinet du premier ministre qui devra s'assurer du respect par les ministères concernés de ses préconisations et qui devra éviter tout détournement des principes de la réforme envisagée lors des débats budgétaires.

**RECOMMANDATION n°12 :** Faire s'identifier ceux des professionnels qui, affiliés par ailleurs au régime des indépendants, souhaiteraient bénéficier de l'option de rattachement de leurs revenus.

**RECOMMANDATION n°13 :** Instituer un suivi attentif des collaborateurs qui ont l'activité la plus importante en volume et corrélativement en montant. Dans ce cadre

- adopter un seuil (mensuel et annuel) au-delà duquel des mesures particulières d'identification et de suivi devront être prises ;
- mettre en place un circuit temporaire pour affilier « manuellement » ces personnes et régler leurs cotisations.

**RECOMMANDATION n°14 :** Mettre en place, en particulier au ministère de la Justice une veille juridique en vue de détecter l'émergence de contentieux collectifs mis en œuvre par certaines catégories de COSP.

Provisionner en conséquence, si cette situation venait à se produire, les sommes estimées nécessaires au dédommagement des caisses sociales et des collaborateurs.

Paris, le 18 juillet 2014



YANN BOARETTO  
Inspecteur général  
des Finances



ÉTIENNE APAIRE  
Inspecteur général  
des Services judiciaires



JOËL MICHAUD  
Inspecteur



NATHANAËL ABÉCÉRA  
Inspecteur  
des Affaires sociales

# RAPPORT

## SOMMAIRE

### NOTE de SYNTHÈSE

● Objet de la mission .....	S1
● Les travaux de la mission.....	S2
● Les principales conclusions de la mission.....	S2
● En conclusion .....	S3
Quatorze recommandations formulées par la mission .....	S4-S5

### RAPPORT

<b>1.– Un domaine hétéroclite, inorganisé et mal maîtrisé de la dépense publique .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Sur cette base nébuleuse se greffe une hétérogénéité de traitement entre les différents ministères concernés .....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 En conséquence, des risques sérieux sur plusieurs registres .....</b>	<b>3</b>
1.2.1 Au premier chef, un risque avéré de contentieux en matière de paiement des cotisations sociales, tant pour l'avenir que pour le passé .....	3
1.2.2 Un risque de contentieux également en droit de la fonction publique.....	4
1.2.3 Un risque au regard de recettes fiscales de TVA non recouvrées.....	5
1.2.4 Un risque d'engagement des responsabilités personnelles des ordonnateurs et des comptables à plusieurs titres .....	5
<b>2.– L'état du droit social .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1 Une liste d'activités hétéroclite et des conditions d'exercice et de rétribution hétérogènes.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Un régime social multiforme .....</b>	<b>8</b>
<b>3.– L'état du droit fiscal en matière de TVA .....</b>	<b>9</b>
<b>4.– La position particulière du ministère de la Justice.....</b>	<b>11</b>
<b>4.1 Les orientations récentes du ministère de la Justice .....</b>	<b>11</b>
4.1.1 Dans ce contexte, le ministère de la Justice a récemment engagé trois évolutions, en contradiction avec les décrets précités, et qui auraient pour effet de rendre impossible leur application effective : .....	12
<b>4.2 Une proposition tarifaire dont les inconvénients pratiques n'ont pas été suffisamment anticipés .....</b>	<b>13</b>
4.2.1 En premier lieu, cette proposition entraînera une complexité accrue pour le paiement de la TVA, doublée d'un risque supplémentaire de responsabilité des comptables publics, difficile à prévenir.....	13
4.2.2 ...alors que cette précision ne résout pas la question des cotisations sociales, elle accroît sensiblement la complexité de leur calcul, empêche l'application du droit positif... ..	14
4.2.3 ...et emporte de surcroît un risque budgétaire non négligeable.....	14
<b>4.3 Corrélativement, la perspective d'une affiliation de tous les COSP de justice au RSI présente de multiples et sérieux obstacles .....</b>	<b>15</b>

<b>5.– En tout état de cause, la situation actuelle ne peut non plus perdurer.....</b>	<b>17</b>
5.1 Des préconisations opérationnelles irréalistes si l'on voulait permettre l'application du droit existant.....	17
5.2 Une réalité qui ne permet pas de maintenir le dispositif existant.....	17
<b>6.– Les propositions de la mission.....</b>	<b>18</b>
<b>6.1 Les principes qui doivent prévaloir à la recherche d'une solution .....</b>	<b>19</b>
6.1.1 Six objectifs majeurs sont à viser.....	19
6.1.2 Principes généraux.....	19
6.1.3 Corrélativement, une classification claire doit être établie.....	20
<b>6.2 Les modifications des textes proposées.....</b>	<b>22</b>
6.2.1 Quatre registres de modifications sont à prévoir.....	22
6.2.2 Deux abrogations de taux dérogatoires .....	22
<b>6.3 Les circuits et systèmes informatiques de traitement de la dépense doivent être organisés pour prendre en charge la dichotomie prestataires / vacataires, tout en allégeant la charge des agents administratifs ....</b>	<b>22</b>
6.3.1 Concernant l'organisation des services ordonnateurs et comptables.....	22
6.3.2 Les évolutions nécessaires des systèmes informatiques du ministère de la Justice .....	23
<b>6.4 L'impact budgétaire.....</b>	<b>26</b>
<b>7.– Des mesures doivent être prises sans attendre les échéances budgétaires .....</b>	<b>28</b>
<b>7.1 La mise en œuvre d'un dispositif de pilotage plus efficient .....</b>	<b>28</b>
7.1.1 au niveau du ministère de la Justice.....	28
7.1.2 au niveau interministériel, .....	29
<b>7.2 Au ministère de la Justice, des mesures spécifiques pour endiguer l'accumulation du contentieux ...</b>	<b>29</b>
7.2.1 Pour l'ensemble des personnes physiques .....	29
7.2.2 Pour les intervenants les plus importants.....	29
<b>7.3 Pour les autres ministères et entités administratives, aucune mesure immédiate n'apparaît nécessaire .....</b>	<b>30</b>
<b>7.4 Préparer l'organisation budgétaire de la couverture de la dette accumulée .....</b>	<b>30</b>
7.4.1 Rappel sur les provisions pour risques et charges dans le budget de l'État .....	30
7.4.2 La dette courante envers l'Urssaf .....	31
7.4.3 Le contentieux potentiel .....	32
<b>8.– Conclusion .....</b>	<b>32</b>



## LISTE des ANNEXES

**ANNEXE 1 :** Lettre de MISSION

**ANNEXE 2 :** HISTORIQUE RECONSTITUÉ

**ANNEXE 3 :** ANALYSE sur le LIEN de SUBORDINATION APPLIQUÉE aux COSP de JUSTICE

**+TABLEAU :** FICHES sur les DIFFÉRENTES FONCTIONS ÉNUMÉRÉES par le DÉCRET du 18 MARS 2008

**ANNEXE 4 :** ESSAI de DÉNOMBREMENT NATIONAL des COSP de JUSTICE

**ANNEXE 5 :** LISTE des SERVICES et des INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS





Page blanche

## RAPPORT de la MISSION INTERMINISTÉRIELLE sur les COLLABORATEURS OCCASIONNELS du SERVICE PUBLIC

---

Le sujet des COSP est connu des ministères concernés – au premier chef : Justice, Intérieur, Affaires sociales et santé, Finances et comptes publics – et a fait l'objet d'échanges répétés jusqu'en 2013 entre ces ministères.

Il convient de noter en préliminaire que si l'origine exacte du dispositif COSP n'est pas précisément cernée en l'état des documents rassemblés par la mission (cf. Historique reconstitué en annexe 1), il est néanmoins apparu à celle-ci que :

- son objectif visait d'une part, à soumettre à cotisations sociales les revenus auxiliaires versés par un organisme public ou parapublic à certaines personnes physiques, et d'autre part à égaliser leurs obligations en matière sociale avec les structures associatives qui offraient le même type de prestation ;
- l'ensemble des ministères concernés par le dispositif ont été parties prenantes à son élaboration et à la détermination des activités concernées et que les difficultés et modifications ont eu lieu principalement à l'initiative du ministère de la Justice qui a pu varier dans les objectifs qu'il se fixait (cf. historique en annexe 2).
- l'évolution du dispositif n'a été soutenue que par un pilotage interministériel erratique : malgré l'échec de l'application du dispositif notamment au sein du ministère de la justice, la question des COSP n'a fait l'objet en quatorze ans que d'un unique arbitrage (d'ailleurs non suivi d'effet) du cabinet du premier ministre ;
- il est également apparu que le pilotage du dossier COSP a été distant notamment au sein du ministère de la justice et que les différentes alternances politiques intervenues depuis 2000 ont favorisé une certaine inertie dans le traitement du dossier.

### 1.- Un domaine hétéroclite, inorganisé et mal maîtrisé de la dépense publique.

La qualification de « collaborateurs occasionnels » du service public n'est pas juridiquement définie [1] et n'apparaît qu'en subséquence de la liste limitative établie par le décret 2000-35 du 17 janvier 2000 modifié par le décret 2008-267 du 18 mars 2008, pris en application de l'article 15 de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 – repris au 21° de l'article L.311-3 du code de la sécurité sociale –, qui affine ces catégories d'emplois au régime général de la sécurité sociale, sauf option au régime des indépendants (RSI) [2].

Bien que les ministères de la Justice et de l'intérieur soient les deux principales administrations recourant à ces « collaborateurs occasionnels » – loin devant quelques ministères techniques (Santé, MEDDE, Agriculture,...) – la notion n'est pas propre aux administrations centrales, mais peut aussi être mise en application par les collectivités locales et leurs EPA (par exemple dans le cadre des enquêtes d'utilité publique).

**Il en ressort que cette catégorie recouvre une variété hétéroclite d'activités – tant en qualification qu'en intensité de travail – recouvrant un nombre très mal connu de personnes (de 25 000 à 100 000 selon les services administratifs), pour un montant de dépense non précisément recensé.**

---

[1] À côté de cette acception « de droit social », la notion de « collaborateur occasionnel du service public » recouvre une autre acception, issue de la construction ancienne de droit public, recouvrant les particuliers qui accomplissent « une mission qui normalement incombe à la personne publique », et qui leur accorde une protection de la collectivité publique en question, soit qu'ils aient dans l'exercice de cette mission causé un dommage à un tiers, soit qu'ils aient eux-mêmes subi un dommage.

Cette acception « jurisprudentielle » des COSP n'est pas concernée par la mission et par suite par la présente note.

[2] L'arrêté du 18 mars 2008 supprime à compter du 20 mars 2008 les assiettes et cotisations forfaitaires et instaure un abattement de taux de 20 % des cotisations patronales d'assurance maladie, vieillesse et d'allocations familiales par rapport aux taux du régime général.

Ainsi, la liste des activités établie par le décret du 17 janvier 2000 modifié est la suivante :

- **Concernant le ministère de la Justice, en matière pénale**
  - les experts ;
  - les traducteurs interprètes ;
  - les enquêteurs sociaux ou de personnalité ;
  - les personnes contribuant au contrôle judiciaire ;
  - les personnes contribuant au sursis avec mise à l'épreuve ;
  - les médiateurs du procureur de la République ;
  - les délégués du procureur de la République ;
  - les administrateurs ad hoc nommés par le procureur de la République ou le juge d'instruction.
- **Concernant le ministère de la Justice, en matière civile :**
  - les experts ;
  - les enquêteurs sociaux ;
  - les médiateurs civils ;
  - les administrateurs ad hoc nommés par le juge des tutelles.
- **Concernant le ministère de l'Environnement**, les commissaires enquêteurs ;
- **Concernant le ministère de la Santé**, les hydrogéologues agréés ;
- **Concernant le ministère de la Culture**, les membres des commissions et comités de lecture du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ;
- **Concernant les médecins (exerçant pour le compte de différents ministères)**
  - les médecins experts, rapporteurs et médecins qualifiés dans le cadre du contentieux de l'incapacité ;
  - les médecins experts de la commission centrale ou des commissions départementales d'aide sociale ;
  - les médecins membres des commissions départementales du permis de conduire ;
  - les médecins et vétérinaires dans le cadre de la lutte contre le dopage ;
  - les médecins coordonnateurs dans le cadre des injonctions de soins.

Cette variété de situations se double d'une forte variabilité en matière de paiement des cotisations sociales et d'assujettissement à la TVA, auxquelles les prestations des COSP sont par nature assujetties, lorsque que ces derniers ne sont pas salariés [3].

### 1.1 Sur cette base nébuleuse se greffe une hétérogénéité de traitement entre les différents ministères concernés

- **Concernant les cotisations sociales, toutes les situations sont rencontrées :**
  - **le ministère des Affaires sanitaires et sociales** (pour ce qui concerne les COSP médecins), les Agences régionales de santé (ARS), tout comme le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), **traitent majoritairement [4] les indemnités des COSP comme des vacances** (imputées en titre 2), **et sont en général en règle au regard des cotisations sociales ;**
  - alors que depuis 1999 la loi et ses décrets d'application (cf. supra) rattachent sans ambiguïté les COSP au régime général de la sécurité sociale, permettant sur option leur rattachement au RSI, depuis l'origine, **le ministère de la Justice n'applique aucun assujettissement aux cotisations sociales et, assimile les indemnités de ces collaborateurs à des prestations** (imputées en T3) sans pour autant mettre en place les conditions de leur assujettissement à la TVA ;
  - **le ministère de l'Intérieur**, pour ce qui le concerne, fait payer directement par les personnes examinées les prestations des médecins commis pour contrôler leur aptitude au permis de conduire ;

[3] En vertu de l'article 256A du CGI « sont assujetties à la taxe à la valeur ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante [...] quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation en regard des autres impôts ou la nature de leur intervention [...] toutes les activités [...] de prestataire de service [...] »

[4] À quelques exceptions près, comme par exemple celle des hydrogéologues (relevant des ARS).



- pour les autres ministères concernés (MEDDE, Agriculture), la situation apparaît plus incertaine ;
  - la pratique des collectivités locales et de leurs EPA n'est cernée qu'à travers le cas spécifique des commissaires enquêteurs.
- À ce jour, aucun ministère n'a mis en œuvre un processus et un dispositif de mandatement permettant de payer à la fois cotisations sociales et TVA, avec de surcroît une imputation budgétaire satisfaisant ce double paiement. Il est en tout état de cause sûr qu'aucun paiement ne prend en compte correctement et de façon structurée la TVA lorsqu'elle est exigée [5].
- La mission a constaté qu'aucune méthodologie ni outil n'avaient été adoptés par le ministère de la Justice pour évaluer le nombre de personnes concernées par le statut des COSP, ce qui a pu amener à des calculs particulièrement imprécis au plan budgétaire ou social.
- L'absence d'outil de pilotage efficace a ainsi conduit le secrétaire général du ministère de la justice à interroger les délégués du procureur et médiateurs pénaux, au cours du premier semestre 2014, pour connaître leurs conditions de travail mais également le montant de leur rémunération.
- La mission s'est toutefois efforcée d'esquisser, sur la base d'une extraction des fichiers des greffes, une estimation statistique de cette population (cf. annexe 4), qui mérite d'être approfondie et systématisée. L'ordre de grandeur ainsi obtenu de 40 500 [6], est à rapprocher des chiffres évoqués par la direction de Budget (24 500) et par le ministère de la Justice (de l'ordre de 100 000).

**RECOMMANDATION n°1 :** Instituer à partir des outils de paiement, un recensement régulier des collaborateurs, précisant leur identité, leur régime social, la fonction d'emploi, le volume et le montant de prestations effectuées.

- Par ailleurs, si pour les ministères techniques comme le MEDDE, les sollicitations se révèlent la plupart du temps « occasionnelles » dans les faits, pour le ministère de la Justice, des configurations de recours à ces collaborateurs apparaissent assimilables à des emplois relevant d'une situation contractuelle au sens du droit de la fonction publique : quasi-plein temps, conditions de subordination, source de revenus exclusive ou montants annuels très importants.
- Dans ce contexte naissent des contentieux des affaires de sécurité sociale ou de reconstitution de droits à retraite dans lesquels l'État est condamné. Les enjeux financiers sont considérables pour l'État.

## 1.2 En conséquence, des risques sérieux sur plusieurs registres

### 1.2.1 Au premier chef, un risque avéré de contentieux en matière de paiement des cotisations sociales, tant pour l'avenir que pour le passé

#### ■ Le précédent des vétérinaires sanitaires

Ces vétérinaires ne figurent pas dans la liste des COSP. Ils sont chargés de missions de prophylaxie collective des maladies des animaux. Leurs rémunérations étaient assimilées à des salaires jusqu'en 1990, date à laquelle elles deviennent, par la loi, assimilées à des revenus tirés de l'exercice d'une profession libérale. Or, l'État, pour les activités antérieures à 1990, ne versait pas les cotisations correspondantes (régime général et régime complémentaire).

En 2011, le Conseil d'État [7] a jugé que l'État est entièrement responsable du défaut d'affiliation :

- pour les vétérinaires non retraités, l'indemnisation est fixée à l'ensemble des cotisations qui auraient dû être versées, « salariales » comme « patronales » ;
- pour les vétérinaires retraités, il convient d'ajouter à ce montant les pensions de retraite dues et non perçues ;
- la prescription court à partir de la date de départ en retraite, et non à partir de chaque date de non-versement de cotisation.

[5] La mission a notamment pu observer des paiements de la TVA en sus du tarif réglementé réputé TTC (cas notamment des juridictions).

[6] La mission a estimé à environ 40 500 le nombre de COSP de Justice (cf. annexe 4 du rapport), auquel il faut ajouter au minimum 2 800 médecins du permis de conduire, 3 500 commissaires enquêteurs, 834 agréments d'hydrogéologues, 200 collaborateurs du CNC, et divers autres effectifs dont quelques 300 médecins du TCI et du TASS (53 pour l'Île de France), ... Ces données proviennent de sources hétérogènes et ne sont pas normalisées. Leur addition n'est faite qu'à titre indicatif et aboutit (à ce jour) à un total approximatif de 48 650 : cf. tableau récapitulatif en annexe 3, p.3

[7] CE, 14 novembre 2011, n° 334197.

Une évaluation du montant estimé des suites du contentieux sur les retraites des vétérinaires, effectuée par le ministère de l'Agriculture en février 2014 évoque la somme de 65 M€ pour 851 dossiers [8].

Dans le même ordre d'idées, on notera la situation des médecins du permis de conduire, qui eux sont présents dans la liste des COSP. Avant même leur introduction dans cette liste, la jurisprudence tant judiciaire qu'administrative les considérait comme des salariés (cf. les arrêts déjà cités *infra*).

- **La situation des collaborateurs occasionnels du service public de la Justice est très semblable à celle des vétérinaires sanitaires**, à ceci près que leur affiliation au régime général ne découle pas de la nature de leur relation avec le ministère de la Justice, mais de la détermination de la loi.

Ce risque est mentionné par une note de la DSJ d'août 2012 [9], qui reconnaît que : « *Des risques de contentieux liés à la non mise en œuvre de ce dispositif sont à craindre.* » À titre illustratif, un jugement du tribunal aux affaires sociales de Paris [10] a ainsi condamné l'agent judiciaire du trésor à payer les cotisations dues pour les prestations effectuées par une traductrice qui n'avait pas été affiliée par le ministère de la Justice.

La mission relève que, quand bien même un individu serait affilié pour son activité non publique au régime des indépendants, voire exercerait en tant que collaborateur une activité assimilable à une prestation de service (cas par exemple d'un médecin libéral par ailleurs expert), **il résulte des textes dans leur état actuel que, sauf à ce qu'il ait explicitement exercé l'option de rattachement au régime des indépendants, les revenus en question auraient dû donner lieu à cotisation au régime général.**

**Aucune évaluation de ce risque, même approximative, n'est à ce jour disponible au sein des ministères concernés.**

Plus généralement, il est rappelé que **le statut (social) de COSP n'est applicable qu'aux individus exerçant leur activité de façon occasionnelle.** Le constat du non-paiement des cotisations sociales effectué ci-dessus vaut pour l'ensemble des collaborateurs, occasionnels comme non occasionnels, alors même que ces derniers sont soumis au régime de droit commun.

En fin de compte, on peut s'interroger sur la cohérence et l'image d'une justice qui, d'une part s'accommode de pratiques clairement irrespectueuses de la loi, et d'autre part sanctionne sans indulgence les manquements à la législation sur le travail.

### 1.2.2 Un risque de contentieux également en droit de la fonction publique

L'appréciation de la situation de ces collaborateurs au regard du droit de l'emploi public nécessite, dans un premier temps, d'établir l'existence ou non d'un lien de subordination. Dans le cas où celui-ci est avéré, il convient ensuite de se demander s'il s'agit de « *personnes engagées pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés* » [11].

Si tel est le cas, **la personne peut être considérée comme un vacataire**, que la DGAFP définit comme « *une personne appelée, à la demande de l'administration, à réaliser un acte déterminé qui ne répond pas à un besoin continu et durable, non susceptible de se répéter de façon régulière dans le temps (étude, expertise, etc.). Cette personne n'a de lien avec l'État que pour l'accomplissement de la tâche particulière pour laquelle elle a été recrutée et cette dernière doit être détachable des missions de service public permanentes* ».

Si, au contraire, un tel « vacataire » était employé de manière très régulière, de telle sorte que son emploi corresponde à un besoin permanent de la fonction publique, on aboutirait alors à des situations de requalification encore plus lourdes au plan financier pour l'État, l'agent concerné bénéficiant de la protection accordée par la loi aux agents non-titulaires de droit public de l'État. Ainsi, dans le cas des enquêteurs de l'INSEE, le Conseil d'État a considéré que, au-delà d'une année d'enquêtes, ces personnes devaient être considérées comme agents non-titulaires [12].

[8] Cf. note en date du 7 février 2014 de Mme Elodie Lematte (conseillère chargée des finances, de l'emploi et de la protection sociale agricole au cabinet du ministre de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt)

[9] Note du DSJ au directeur du cabinet du ministre de la Justice en date du 12 août 2012.

[10] Dossier n° 11-01612, jugement du 28 août 2012.

[11] Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

[12] CE n°230011, 26 mars 2003, Syndicat national CGT de l'INSEE.

**Le fait que les paiements soient effectués à l'acte ne s'oppose pas à ce que les juridictions administratives considèrent être en présence d'un agent non-titulaire occupant un emploi permanent, quand bien même le temps de travail serait partiel ou variable.**

**Il en va de même de l'absence de contrat de travail.**

Or, des situations rencontrées dans les juridictions [13] soulèvent des interrogations quant à leur nature au regard du droit de la fonction publique, et **pourraient faire craindre un important contentieux en requalification, tant sous le registre du vacataire que de l'agent non titulaire de droit public.**

En effet, le risque de requalification en agents publics des personnes qui sont employées dans des conditions assimilables au salariat n'est pas à exclure emportant des enjeux financiers et budgétaires considérables pour l'État.

### 1.2.3 Un risque au regard de recettes fiscales de TVA non recouvrées

**On ne peut écarter le risque que la Commission européenne puisse un jour faire grief à l'État Français, pour exonération abusive, à tout le moins pour ne pas avoir mis en œuvre les dispositions nécessaires ni fait les diligences utiles pour la recouvrer.**

### 1.2.4 Un risque d'engagement des responsabilités personnelles

**des ordonnateurs et des comptables à plusieurs titres**

- **Concernant la TVA, un risque d'engagement de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables ne peut être écarté** au double titre de la responsabilité budgétaire et pénale lorsque, comme a pu le constater la mission, **de la TVA a été ajoutée et payée sur des tarifs réglementés réputés TTC** en l'absence de précision contraire.
- **Concernant les cotisations sociales, le non-versement par certains ministères de la part patronale, comme le versement de la part salariale au collaborateur lui-même** (au lieu des organismes de recouvrement) **est de nature à mettre en cause la responsabilité des ordonnateurs et de l'État.**  
**De surcroît,** le non-prélèvement des contributions sociales CSG et CRDS constitue une défaillance supplémentaire.
- Enfin, même si l'analyse doit être approfondie, **on ne peut écarter qu'un collaborateur du service public cherche à engager la responsabilité pénale de l'agent d'administration** ayant recouru à ses services sans respecter les obligations sociales qu'il était tenu de faire appliquer.

## 2.- L'état du droit social

Le décret n° 2000-35 du 17 janvier 2000 modifié, portant application de l'article L. 311-3-21° du code de la sécurité sociale relatif à l'affiliation de certains collaborateurs occasionnels du service public au régime général

- **établit en son article 1<sup>er</sup> la liste** des collaborateurs qui sont susceptibles de bénéficier de cette mesure d'affiliation et précise la personne redevable du versement des cotisations ;
- **définit en son article 2 les principales modalités des rémunérations** que peuvent percevoir ces collaborateurs ;
- **prévoit en son article 3 les modalités selon lesquelles** ceux d'entre les collaborateurs du service public qui auraient une activité principale non salariée non agricole **peuvent adjoindre** aux revenus tirés de cette activité principale **les rémunérations perçues** au titre de leur collaboration au service public.

Les personnes qui figurent sur le décret sont toutes censées exercer leur activité publique à titre *occasionnel*, c'est-à-dire de façon *discontinue, ponctuelle, irrégulière ou accessoire* [14].

L'analyse révèle qu'en dépit de leur apparence simple et précise, ces textes recèlent une complexité multiforme, issue de la multitude des cas recouverts dans la pratique.

[13] À titre illustratif, la mission a relevé plusieurs dossiers, dont, par exemple, le cas d'un interprète ayant présenté en quatre ans des mémoires pour la somme de 200 K€. Cette personne a travaillé durant 660 jours distincts sur une période qui contenait 1 050 jours ouvrés. Certains jours de travail étaient fériés, cette comparaison n'est donnée que pour montrer l'aspect continu du travail effectué.

[14] Extrait de la circulaire DSS/SDFGSS/5B n°200-430 du 21 juillet 2000 « relative à la mise en œuvre des dispositions relatives au rattachement au régime général de la sécurité sociale des collaborateurs occasionnels du service public ».



## 2.1 Une liste d'activités hétéroclite et des conditions d'exercice et de rétribution hétérogènes

La genèse de la création de cette « catégorie » est développée en annexe – pour autant que l'historique ait pu être reconstitué –. Il en résulte une liste de collaborateurs occasionnels (cf. supra, § 1.1, la liste détaillée des activités établie par le décret du 17 janvier 2000 modifié) qui ne paraît pas véritablement organisée selon une grille de lecture claire.

### ■ Une liste sujette à interprétation suite à des modifications réglementaires non coordonnées

La définition des activités concernées se fait en grande partie grâce à des renvois vers les différents textes régissant ces activités. Au fil des évolutions réglementaires de ces textes, il a pu arriver que la cible d'une référence faite par le décret de 2000 modifié soit changée.

Dans certains cas, la rédaction du décret de 2000 permet de déterminer l'activité concernée, dans la mesure où la référence est complétée d'un énoncé de l'activité. Ainsi, « *les médecins membres de commissions départementales du permis de conduire mentionnées à l'article R. 127 du code de la route* » se trouvent en réalité à l'article R. 221-11 de ce même code, l'article R. 127 ayant été abrogé en 2001.

Concernant les activités en lien avec la procédure pénale, en revanche, le décret fait référence aux « *personnes mentionnées au 3° et au 6° de l'article R. 92 du code de procédure pénale* », sans autres précisions. Or, la **modification de la structure de cet article survenue le 26 août 2013** dans le cadre d'un décret relatif aux frais de justice <sup>[15]</sup> n'a pas pris en compte l'existence de ce renvoi, de sorte que se trouvent désormais inclus dans les 3° et 6° des activités qui initialement n'y étaient pas prévues. Ainsi :

- la référence aux « *travaux techniques exposés au cours d'une enquête préliminaire ou de flagrant délit* » permet de considérer que **les médecins de garde à vue seraient inclus dans le dispositif** (article R. 92 6° modifié du CPP) ;
- **il en est de même des huissiers**, expressément visés par l'article R. 92 3° modifié du CPP.

La circonstance que ces renvois résulteraient d'une « *erreur non intentionnelle* » serait, dans ces conditions, difficilement opposable aux tiers.

### ■ Des activités de nature salariale et des activités de nature libérale, sans critère clair de distinction

- Alors que le décret de janvier 2000 rattache explicitement l'activité des COSP au régime général de la sécurité sociale, **une jurisprudence constante, tant administrative que judiciaire, qualifie pour sa part les activités d'expertise de libérales.**

Ainsi, selon la Cour de cassation <sup>[16]</sup>, « *l'activité d'expertise judiciaire étant, par nature, exclusive d'un lien de subordination entre celui qui y procède et l'autorité judiciaire dont il tient sa désignation, est de caractère libéral* », et ce caractère persiste même si l'activité d'expertise occasionnelle peut donner lieu à affiliation au régime général par le biais du dispositif COSP.

La cour d'appel administrative de Nantes considère également que « *l'activité d'expert judiciaire [...] dont la rémunération a été fixée par décisions de justice, était, par nature, eu égard à l'indépendance nécessaire à l'exécution des missions judiciaires d'expertise, et alors même que la conduite de telles opérations est soumise, en vertu de dispositions législatives et réglementaires qui n'ont d'autre but que d'assurer la régularité de la procédure, au contrôle de l'autorité judiciaire qui a procédé à la désignation de l'expert, exclusive de tout lien de subordination à l'égard de cette autorité* » <sup>[17]</sup>.

On relève par ailleurs que, de la même façon, **le code de la sécurité sociale classe à l'article L. 622-5, les experts devant les tribunaux dans la catégorie des professions libérales**, qui doivent en conséquence s'affilier au régime des indépendants.

- À l'inverse, **une jurisprudence répétée et constante considère que l'activité de médecin des commissions du permis de conduire est une activité salariée** <sup>[18]</sup>.

[15] Décret n° 2013-770 du 26 août 2013.

[16] Cour de cassation, 2<sup>e</sup> chambre civile, n° 05-15408. Voir également chambre sociale, n° 87-19260.

[17] Cour administrative d'appel de Nantes, 1<sup>er</sup> chambre, n° 10NT02594.

[18] Ainsi, le Conseil d'État considère qu'« *eu égard aux conditions dans lesquelles ce praticien exerçait cette activité et au lien de subordination existant à l'égard de la collectivité qui faisait appel à ses services il devait être regardé comme ayant la qualité d'agent public non titulaire de l'État* ». Conseil d'État, n° 185343. Voir également n° 25248.

De même, la Cour de cassation a pu estimer qu'un contrôleur judiciaire « *qui rend compte au juge d'instruction dans des conditions [que ce dernier] détermine* », qui doit « *l'aviser en cas de non-respect des obligations de la personne contrôlée* », dont la « *rémunération est forfaitairement fixée par le code de procédure pénale et incluse dans les frais de justice et qui travaille de surcroît dans les locaux du palais de justice* » n'est pas un travailleur indépendant au sens de l'article R. 241-2 du code de la sécurité sociale [19].

D'une manière générale, l'existence d'un lien de subordination s'apprécie en fonction des conditions d'exercice concrètes de l'activité, et est donc susceptible de varier au sein d'une même catégorie d'activité au sens du décret.

#### ■ Des activités rémunérées directement par l'administration, d'autres rémunérées par des tiers

- **La rétribution des activités liées à une procédure pénale**, relevant des frais de justice (experts, traducteurs-interprètes, enquêteurs sociaux ou de personnalité, personnes chargées d'une mission, personnes contribuant au contrôle judiciaire ou au sursis avec mise à l'épreuve, délégués du procureur), **est effectuée par l'administration**, soit au sein même des juridictions par les régies, soit au niveau du SAR au-delà de 2 000 €.
- **D'autres cas sont semblables**, comme ceux :
  - des médecins experts pour le contentieux de l'incapacité – honoraires réglés par la caisse sauf cas de demandes abusives – ;
  - des hydrogéologues pour leur activité de coordination, rétribués par l'agence régionale de santé (ARS) ;
  - des commissaires du Centre national du cinéma et de l'image animée, rétribués par ce centre ;
  - des médecins coordonnateurs, rétribués par l'ARS.
- **Certaines activités, en revanche, sont rémunérées par un tiers**. Tel est le cas, par exemple :
  - **des procédures civiles**, dans lesquelles la rémunération est assurée par les parties [20] ;
  - **des médecins du permis de conduire, rémunérés par les usagers** désirant recouvrer leur permis ;
  - **des commissaires enquêteurs, rémunérés par le porteur de projet** par l'intermédiaire d'un fonds géré par la Caisse des dépôts ;
  - **des hydrogéologues agréés, rémunérés par le demandeur d'autorisation**.

#### ■ Des règles et des autorités multiples pour fixer les montants

L'article L. 311-3, 21° dispose que la rémunération concernée « *est fixée par des dispositions législatives ou réglementaires ou par décision de justice* ».

Le décret du 17 janvier 2000 modifié précise que son montant « *peut être défini notamment par le biais d'un forfait, d'une vacation ou être fonction d'une cotation* ». À ces possibilités s'ajoute celle d'un montant libre, par exemple établi par le juge sans référence à un nombre de vacations ou à une lettre-clef.

Ainsi, dans tous les cas où la rémunération ne serait ni fixée réglementairement ou législativement, ni fixée par décision de justice, l'application du dispositif est exclue.

#### [Suite de la note précédente]

La Cour de cassation partage cette position : « *Mais attendu que les juges du fond relèvent que les médecins participant aux commissions du permis de conduire exercent leurs fonctions dans les locaux de la préfecture et avec l'aide du personnel de cette administration, qu'ils doivent respecter les jours et heures des vacations fixées par celle-ci, et qu'en contrepartie de leur activité, ils perçoivent une rémunération déterminée selon un tarif obligatoire ; qu'en l'état de ces constatations, desquelles il résulte que, quelle que soit l'indépendance dont jouit chaque praticien dans l'exercice de ses fonctions techniques et les modalités de paiement de sa rémunération, il se trouve intégré dans un service organisé par l'État et dans l'intérêt de celui-ci, lequel exerce à son égard les prérogatives d'un employeur au sens de l'article L.311-2 du Code de la sécurité sociale, la cour d'appel, qui a répondu aux conclusions dont elle était saisie, a légalement justifié sa décision* ». CC / chambre sociale, n° 91-14264.

[19] Cour de cassation / chambre sociale / 10 mars 1994.

[20] Sauf lorsque elles sont éligibles à l'aide juridictionnelle, ou dans le cas des administrateurs ad hoc rémunérés par l'administration, qui ensuite exerce un recours contre la partie désignée par le juge (art. 1210-3 du code de procédure civile).

De plus, dans les cas où le tarif n'est pas directement déterminé par la réglementation, il convient d'identifier la personne chargée de sa fixation :

- dans certains cas, elle coïncide avec l'autorité responsable du service public en question (cas des expertises civiles ou pénales, cas des hydrogéologues agréés) ;
- dans d'autres cas, elle est déterminée séparément (par le tribunal administratif dans le cas des commissaires enquêteurs).

■ **Une notion d'activité occasionnelle disjointe des conditions d'exercice de certaines des activités concernées**

Cette notion est inscrite au 21° de l'article L. 311-3<sup>[21]</sup> et est précisée par une circulaire de la DSS<sup>[22]</sup>, précisions reprises par une circulaire de l'ACOSS<sup>[23]</sup> : il s'agit d'une activité « *discontinue, ponctuelle, irrégulière ou accessoire*. »

L'activité est accessoire si les revenus qui en sont tirés sont inférieurs à ceux d'une autre activité qui sera alors considérée comme principale.

**Les critères sont donc de deux ordres :**

- **relatifs**, c'est-à-dire résultant de la comparaison entre l'activité publique et une autre activité ;
- **absolus**, c'est-à-dire dépendant uniquement de l'activité publique.

**Dans le cas où l'activité est à la fois régulière et exercée à titre principal, le dispositif ne devrait pas être appliqué.**

Il conviendrait alors d'appliquer le droit commun : les personnes soumises à un lien de subordination devraient relever du régime général, les autres du régime des indépendants.

Cependant, pour intuitive que puisse paraître cette notion d'occasionalité, **l'examen concret des conditions d'exercice des activités auxquelles s'applique ce critère révèle de prime abord son inadéquation.** Tel est notamment le cas :

- des interprètes qui dans la pratique, interviennent quotidiennement et à toute heure au sein des services de police et des juridictions judiciaires ;
- des délégués du procureur et médiateurs pénaux, qui interviennent quotidiennement au sein des parquets ;
- des médecins coordonnateurs de soins, qui interviennent très régulièrement dans le cadre des injonctions de soins prononcées par l'autorité judiciaire.

## 2.2 Un régime social multiforme

■ **Le régime général par principe...**

Comme rappelé précédemment, **l'article L. 311-3-21° du code de la sécurité sociale établit l'affiliation des collaborateurs occasionnels du service public au régime général.**

Cette disposition s'applique par nature aux personnes physiques, et par suite ne vise pas les personnes qui exercent des activités relevant des missions prévues par le décret du 17 janvier 2000 mais qui sont recrutées par une association dans le cadre d'un contrat de travail<sup>[24]</sup>.

■ **...avec une option de rattachement au régime des indépendants**

À l'origine, le rattachement de l'activité publique au régime des indépendants était conditionné au caractère principal de l'activité indépendante préexistante.

Tel n'est plus le cas depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et le décret de 2008, puisqu'aucune condition autre que celle d'être déjà affilié à ce régime n'est exigée.

[21] « *Les personnes qui exercent à titre occasionnel...* ».

[22] Circulaire DSS/SDFGSS/5 B n° 2000-430 du 21 juillet 2000 relative à la mise en œuvre des dispositions relatives au rattachement au régime général de la sécurité sociale des collaborateurs occasionnels du service public.

[23] Lettre circulaire n° 2008-065 du 28 juillet 2008.

[24] En effet, dans ce cas elles sont salariées d'une association et non collaborateurs occasionnels d'une personne publique ou d'un organisme privé chargé d'un service public administratif. Le droit commun des cotisations de sécurité sociale est opposable aux employeurs.



Il en résulte un allègement de la charge administrative, la preuve du caractère principal de l'activité indépendante n'ayant plus à être faite.

Toutefois, la personne publique faisant appel au collaborateur ayant exercé l'option a l'obligation de transmettre aux organismes sociaux les montants ainsi versés, afin de permettre le contrôle des déclarations.

**On notera que ce régime d'option n'a jamais fonctionné au sein du ministère de la Justice, qui n'a jamais mis en place de formulaire ad hoc.**

■ **Dans le cas particulier des fonctionnaires, seules la CSG et la CRDS sont dues**

L'article D. 171-11 du code de la sécurité sociale, applicable « *aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'État et aux agents permanents des collectivités locales [...] lorsqu'ils exercent une activité accessoire au service de l'État, d'un département, d'une commune ou d'un établissement public* », prévoit qu'« aucune cotisation n'est due, au titre de l'activité accessoire ».

■ **En définitive, la détermination actuelle du régime social théorique est la suivante :**

- **Si la personne est fonctionnaire** de l'État ou agent permanent de collectivité locale et employé par l'État, un département, une commune ou un établissement public, aucune cotisation n'est due, mais la CSG et la CRDS restent dues.
- **Si l'activité est inscrite sur la liste ET exercée de façon occasionnelle :**
  - si la personne est par ailleurs affiliée au régime des indépendants, choix entre les deux régimes, sur option du collaborateur ;
  - si la personne n'est par ailleurs pas affiliée au régime des indépendants, régime général.
- **Enfin, si l'activité inscrite sur la liste est à la fois régulière et principale :**
  - s'il n'existe pas de lien de subordination, régime des indépendants ;
  - s'il existe un lien de subordination, régime général.

### 3.– L'état du droit fiscal en matière de TVA

■ **D'une manière générale, les personnes qui exercent de façon indépendante une activité libérale sont assujetties à la TVA**

Les règles en matière de TVA et plus particulièrement d'assujettissement à cet impôt sont harmonisées par la directive TVA n°2006-112 du 28 novembre 2006. Ses articles 9 et 10 précisent à ce titre la notion d'assujettissement et ils sont précisément repris par la législation française.

Généralement, l'appréciation fiscale de l'indépendance est identique à celle qui est faite en termes de droit du travail. En effet, « *ne sont pas considérés comme agissant de manière indépendante : [...] les salariés et les autres personnes qui sont liés par un contrat de travail ou par tout autre rapport juridique créant des liens de subordination en ce qui concerne les conditions de travail, les modalités de rémunération et la responsabilité de l'employeur* »<sup>[25]</sup>.

■ **Une doctrine fiscale difficile à lire pour un non fiscaliste**

En application du principe rappelé, l'administration indique que « *Sous réserve des cas prévus au I-A-2-b-1° § 50 du BOI-BNC-CHAMP-10-30-10 et au II-G § 200 du BOI-RSA-CHAMP-10-30-10, les personnes intervenant en qualité de collaborateurs du service public sont en principe assujetties à la TVA* »<sup>[26]</sup>.

[25] Article 256A du code général des impôts.

[26] BOI-TVA-CHAMP-10-10-20. Les réserves mentionnées concernent

- les médecins (§ 50 BOI-BNC-CHAMP-10-30-10)
- et (référence au II-G § 200 du BOI-RSA-CHAMP-10-30-10) le cas d'un expert agréé auprès d'un ministère dont le Conseil d'État a jugé qu'il occupait une fonction salariée, bien qu'il ne fût astreint à aucune présence dans les bureaux des services qui l'employaient et qu'il percevait des honoraires déterminés selon un taux horaire par vacation ou évalués, dès lors qu'il exerçait son activité sous le contrôle étroit de l'Administration qui avait en outre la possibilité, à titre de sanction, de réduire ses rémunérations ou même de résilier son contrat (CE, arrêt du 18 décembre 1961, req. n° 51929).

- **Ce principe d'assujettissement est toutefois assorti d'une exception, concernant les médecins membres des commissions du permis de conduire** [27], dans la mesure où ces derniers sont soumis à des obligations de service définies, doivent accomplir leur tâche dans des locaux qui leur sont assignés, avec l'assistance d'un personnel et en usant d'un matériel qui leur sont fournis, et n'ont pas le choix des personnes examinées, ni de leurs honoraires.

Dans ces conditions, leurs rémunérations ne sont pas soumises à TVA, bien qu'ils conservent pour leur activité proprement médicale l'« *indépendance nécessaire à l'exercice de leur art* ».

- **Les médecins dont les prestations sont considérées comme exercées dans une finalité thérapeutique constituent un cas particulier, de nature différente** [28], dans la mesure où ces derniers restent considérés comme assujettis au sens de la TVA, c'est à dire exerçant en toute indépendance, mais sont exonérés de TVA en application de l'article 261-4-1° du CGI qui transpose l'article 132-1-c de la directive précitée.

On observe à nouveau que l'indépendance ne se réduit pas à l'indépendance dans le résultat du travail effectué, mais comprend plus largement une certaine liberté d'organisation.

- **Cet assujettissement à la TVA n'est cependant pas aussi net**, puisque d'autres rubriques de la doctrine fiscale indiquent que « *sont notamment imposables dans la catégorie des traitements et salaires [les] sommes perçues par les collaborateurs occasionnels d'une collectivité publique, qu'ils soient volontaires ou requis* » [29] et que « *[l]es sommes allouées aux présidents et aux membres des diverses commissions siégeant au sein du Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC) ont le caractère de revenus passibles de l'impôt dans la catégorie des traitements et salaires* » [30].
- De plus, concernant les traducteurs-interprètes, la cour administrative d'appel de Paris, sur la base d'une analyse approfondie des conditions d'organisation du travail d'un interprète et se fondant sur la notion de « *dépendance professionnelle* » a jugé au cas particulier que le requérant ne devait pas être assujetti à la TVA [31].

#### ■ L'indépendance effective est très variable entre les différentes catégories

De même que l'absence de lien de subordination, l'indépendance ne résulte pas d'une décision mais de l'analyse des conditions objectives d'exercice de l'activité.

De ce point de vue, et ainsi qu'indiqué précédemment, les situations sont très variables. Il apparaît en effet que **certaines activités ne comportent que très peu d'indépendance**.

Ainsi, par exemple, de l'activité de délégué du procureur : ces délégués exécutent la décision du procureur sans pouvoir choisir la mesure alternative, dans les locaux mis à leur disposition. Ils peuvent, dans certaines cours, être soumis à un roulement. L'ensemble de ces caractéristiques n'est pas sans rappeler le service organisé dans l'intérêt de l'État auquel appartiennent les médecins du permis de conduire.

En conséquence, il importe d'identifier, dans la liste des activités

- celles qui par nature impliquent l'indépendance ;
- celles qui par nature impliquent la subordination.

Dans ces conditions, **la doctrine fiscale actuelle apparaît trop tranchée, en ce qu'elle implique l'assujettissement de tous les COSP hors médecins du permis de conduire à la TVA, et ce alors même que certains sont placés dans des conditions proches du salariat.**

[27] réf. : I-A-2-b-1° § 50 du BOI-BNC-CHAMP-10-30-10, op. cit.

[28] Ce cas vise principalement les examens des mis en cause pratiqués à l'occasion de leur placement en garde à vue. Toutefois, le classement des « *médecins de garde à vue* » en tant que COSP n'est pas certain (cf. supra 2.1).

[29] BOI-RSA-CHAMP-10-30-10, §60.

[30] BOI-RSA-CHAMP-10-30-20, §340.

[31] Cour administrative d'appel de Paris, 4 avril 2005, n° 01PA03820.

#### 4.– La position particulière du ministère de la Justice

L'annexe sur l'histoire de ce dossier tente, pour autant que l'information ait pu être retrouvée, de retracer l'évolution de la pratique administrative relative aux COSP. Dans ce cadre, l'évolution de la doctrine du ministère de la Justice y tient une place majeure et particulière.

En effet, le ministère de la Justice est l'administration qui recourt le plus intensément et le plus systématiquement [32] – que ce soit directement au niveau des juridictions ou par le biais des officiers de police judiciaires – au concours de collaborateurs occasionnels.

Le ministère de la Justice est dans une situation singulière, puisque la plupart des COSP sont requis ou commis soit par les enquêteurs de la police ou de la gendarmerie, soit par les magistrats des juridictions, et que de ce fait le paiement de leurs activités constitue une volumétrie de mémoire très importante et relève d'un circuit faisant intervenir de multiples acteurs.

En conséquence la problématique des COSP rejoint la problématique de la maîtrise des frais de justice qui reste un objectif à atteindre pour le ministère de la justice tant au plan organisationnel que budgétaire.

Les constats posés dans le présent rapport s'inscrivent dans la continuité tant de ceux dressés par les rapports des inspections générales [33] que des constatations de la Cour des comptes (Communication à la commission des finances du Sénat de septembre 2012) sur les frais de justice) [34].

Or, comme évoqué en début de rapport (cf. infra, § 2.–, p.5), alors que la loi et ses décrets d'application rattachent sans ambiguïté les COSP au régime général de la sécurité sociale, permettant sur option leur rattachement au RSI, **depuis l'origine le ministère de la Justice n'applique aucun assujettissement aux cotisations sociales et, assimile les indemnités de ces collaborateurs à des prestations (imputées en T3) sans pour autant mettre en place les conditions de leur assujettissement à la TVA ni permettre aux collaborateurs d'opter pour le RSI.**

Bien qu'associé à la création du dispositif, **le ministère de la Justice avance depuis plus d'une décennie des arguments de faisabilité technique et informatique** qui ne se sont apparemment pas posés pour les autres entités administratives, même si on veut bien admettre que le circuit de la dépense en matière de frais de justice est complexe.

De surcroît, **la question de la TVA, réactualisée depuis 2012, a de nouveau conduit à différer le traitement de la question de l'acquittement des cotisations sociales, sous couvert**

- de la **limitation technique** des outils informatiques,
- et d'une **position de doctrine**, selon laquelle cotisations sociales et TVA seraient exclusives l'une de l'autre.

Or, s'il est exact que le double assujettissement est inhabituel, il n'est ni juridiquement contradictoire, ni pratiquement impossible, pour peu que les développements informatiques nécessaires soient effectués.

##### 4.1 Les orientations récentes du ministère de la Justice

- **La création d'un bureau des frais de justice depuis le mois de janvier 2011 au sein de la Direction des services judiciaires a permis de mieux identifier le service en charge de la problématique des COSP.**
- **Cependant force est de constater que ce service n'a pas encore su produire d'évolution notable sur ce sujet :**
  - **d'une part, cette création n'a toujours pas permis de mettre fin au non-paiement des cotisations sociales dues au titre de l'affiliation des COSP au régime général de sécurité sociale.**

[32] Il n'y a pas de recensement organisé tant en effectifs qu'en dépense de cette catégorie de personnes. La direction du Budget avait estimé approximativement leur effectif pour 2011 à 24 800 dont 17 800 au bénéfice du ministère de la Justice, soit 72 %.

[33] Rapport IGF-IGSJ sur les frais de justice de juin 2011.

[34] Ainsi, dans son rapport, la Cour des comptes estime que « l'application de prélèvements sociaux (...aux expertises) apparaît pourtant difficilement compatible avec l'assujettissement à la TVA, cette taxe ayant vocation à s'appliquer à une activité exercée sans lien de subordination. Il s'avère donc urgent d'examiner la combinaison des règles sociales et fiscales applicables aux expertises judiciaires au risque de créer des difficultés de financement budgétaire ».



On peut également remarquer qu'aucune étude d'impact produite par le ministère de la justice au sujet de textes de loi imposant le recours à des COSP n'a intégré le coût représenté par les charges sociales de ceux-ci.

- **D'autre part, elle n'a pas fait évoluer la position du ministère de la Justice relative à la TVA**, qui n'a pas hésité à diffuser dans les cours que « *de manière générale, les tarifs de frais de justice fixés par le code de procédure pénale sont toujours des tarifs hors taxe* »<sup>[35]</sup>, en opposition avec la jurisprudence du Conseil d'État et la doctrine fiscale qui ont toujours rappelé que, faute de précision contraire, les tarifs étaient toujours réputés TTC<sup>[36]</sup>.

#### 4.1.1 Dans ce contexte, le ministère de la Justice a récemment engagé trois évolutions, en contradiction avec les décrets précités, et qui auraient pour effet de rendre impossible leur application effective.

À savoir :

- **le déploiement d'une nouvelle application permettant la saisie des mémoires de frais** (Chorus portail pro / Chorus formulaire Frais de justice, spécifiquement développé par l'AIFE<sup>[37]</sup> à partir de l'interface « Chorus factures » de saisie dématérialisée des factures pour les fournisseurs de l'État) **qui ne permet pas et ne permettra pas le règlement des cotisations sociales** (cf. schéma de principe détaillé infra, § 6.3.2). En effet :
    - ce n'est qu'une interface adaptée de saisie de dépenses pour les intégrer dans Chorus, qui **par nature n'est pas conçue pour intégrer une fonctionnalité de calcul de paie et ne sait pas diriger deux flux de paiement distincts** (cotisations sociales et montant TTC, réduit des cotisations) **vers deux bénéficiaires différents** (URSSAF et prestataire) à partir d'une même facture ;
    - corrélativement, l'outil **ne traite que du titre 3 et pas du titre 2** ;
  - **l'affirmation de la tarification réglementée relevant du code de procédure pénale comme étant à comprendre HT** ; corrélativement, le ministère du Budget et des comptes publics a alloué au programme 166 un abondement budgétaire de 24,5 M€ pour l'exercice 2014 destiné à régler le supposé surcroît de charge correspondant ;
  - **parallèlement, la préconisation de l'assujettissement général des COSP de justice au RSI, nonobstant les situations particulières a priori peu compatibles** (emplois quasi-permanents ou en situation de subordination, salariés déjà assujettis à un autre régime,...).
- **Dans cette perspective, le ministère de la Justice a très récemment fait promulguer un décret modificatif du code de procédure pénale**<sup>[38]</sup>, visant à adapter et moderniser le traitement des mémoires de frais. Ce décret affiche le double objectif de :
- préciser la tarification de ces frais au regard de l'assujettissement à la TVA, qui, jusqu'à présent, n'est pas mentionnée par le CPP : l'article 1<sup>er</sup> du décret dispose ainsi **que les tarifications réglementaires prises en application de l'article 800 du CPP sont établies hors taxes**.

[35] Extrait de l'intranet de la DSJ, rubrique TVA (<http://intranet.justice.gouv.fr/site/fraisdejustice1/index.php?rubrique=1628&ssrubrique=1677&article=13091>).

[36] Dans sa décision du 14 décembre 1979 (requête n° 11798, Comité de propagande de la banane), le Conseil d'État a considéré que la TVA dont est redevable un vendeur ou un prestataire de services est un élément qui grève le prix convenu avec le client et non un accessoire de ce prix et que par ailleurs l'assiette de la TVA est égale au prix convenu entre les parties diminué notamment de la taxe exigible sur cette opération.

Il a jugé que cette règle d'assiette demeure applicable même lorsque le fournisseur n'a pas facturé de manière distincte la taxe dont il sera redevable à raison de l'opération, et le fait qu'il n'en ait pas spontanément acquitté le montant au Trésor ne modifie pas les règles de calcul de ces droits.

Le commentaire de cette jurisprudence précisait que le prix devait être réputé TTC s'il n'était pas possible de démontrer avec précision que le prix de l'opération avait été déterminé hors taxe.

Il résulte de cette décision que **le prix convenu au titre d'une opération est présumé toutes taxes comprises dès lors qu'aucune considération de fait ou de droit ne permet d'établir que les parties ont entendu traiter sur la base d'un prix hors taxe** (cf. BOFIP-A/27872-AIDA).

[37] Cf. arrêté du ministère des Finances et des comptes publics, en date du 17 avril 2014 « portant création d'un téléservice dénommé Chorus Portail pro » permettant la gestion des mémoires de justice » déposés par les fournisseurs de l'État. Le traitement permet de suivre les modalités de leur intégration et de leur traitement dans le système Chorus.

[38] Décret 2014-461 du 7 mai 2014 « relatif aux frais de justice et à l'expérimentation de la dématérialisation des mémoires de frais ». Ce décret concerne tous les frais de justice et pas seulement le cas des COSP.



- **et mettre en place un nouveau circuit de paiement pour les frais de justice.** Ce circuit, expérimental pour l'instant [39], s'articule en deux composantes majeures :
  - l'obligation pour les prestataires habituels d'établir des états et mémoires de frais récapitulatifs par mission et non plus à l'acte, afin de réduire le volume d'actes à contrôler. Corrélativement, la possibilité (rarement utilisée) pour un prestataire d'établir des mémoires au nom de plusieurs bénéficiaires est supprimée ;
  - l'expérimentation d'un circuit de dématérialisation du traitement des frais de justice par l'intermédiaire de « Chorus portail pro », depuis le dépôt du mémoire jusqu'à sa mise en paiement, en passant par son contrôle [40], **et, corrélativement, une réduction drastique des paiements en régie (90 % à ce jour) désormais cantonnés aux seuls frais des jurés, témoins et parties civiles.**

## 4.2 Une proposition tarifaire dont les inconvénients pratiques

### n'ont pas été suffisamment anticipés

Si l'on ne peut qu'approuver les dispositions de modernisation du traitement matériel des mémoires de frais de justice, en revanche, la transformation à valeur inchangée des tarifs, jusqu'alors réputés TTC (en l'absence de précision contraire) en tarifs HT pour les frais de justice – qui simplifie la saisie dans le nouvel outil informatique –, est susceptible d'entraîner des inconvénients, pour partie liés à la durée de l'expérimentation et à l'hétérogénéité consubstantielle des systèmes d'information et des circuits de traitement.

#### 4.2.1 En premier lieu, cette proposition entraînera une complexité accrue pour le paiement de la TVA, doublée d'un risque supplémentaire de responsabilité des comptables publics, difficile à prévenir

Si la détermination de l'éligibilité du facturant à la TVA est du seul ressort du collecteur, il apparaît que dès lors que la TVA est « en sus », il relève de la responsabilité du comptable public de vérifier que le montant de la TVA facturée est justifié, responsabilité qui disparaît si la tarification s'entend TTC.

**Or cette simple vérification s'avère dans les faits lourde et malaisée.**

La nouvelle application (Chorus Portail pro / Chorus formulaire) calcule automatiquement la TVA sur la base de la valeur HT entrée. Mais

- **pour les 3 juridictions test, équipées de cette nouvelle application, le mode de calcul de la TVA est uniforme pour chaque saisie de mémoire(s) : il en résulte des majorations indues de 20 % des facturations sur certaines dépenses.** À titre illustratif :
  - les frais de déplacements et débours facturés par les collaborateurs non assujettis sont grevés de TVA et par suite indûment majorés de 20 % ;
  - lorsque le prestataire entre – comme cela lui est demandé – des mémoires groupés mais dont le taux de TVA est différent (par exemple pour un médecin : 0 % pour les actes thérapeutiques, 20% pour les expertises, un taux unique de TVA est appliqué, majorant les actes sans TVA de 20 %.
- **A contrario, en attendant le déploiement général de cette application, le logiciel actuel de saisie (LMDJ) ne permet de saisir qu'un montant unique par facture.**

Les tarifs réglementés étant désormais HT, les juridictions sous LMDJ, non concernées par l'expérimentation (à ce jour 33 cours d'appel sur 36 et les 146 tribunaux de grande instance de leur ressort) **devront procéder au calcul de la TVA pour l'ajouter dans le montant à saisir, ne serait-ce que pour vérifier l'exactitude du montant porté sur la facture et porter comme jusqu'à présent le tarif TTC dans l'application LMDJ.**

On voit mal comment, dans l'intervalle du déploiement de Chorus Portail Pro, les équipes comptables pourraient s'assurer au fil des dizaines de milliers de factures du bon calcul de la TVA sans a minima un outil informatique annexe d'aide et de pré-contrôle.
- **D'autant que, à ce jour, aucune instruction n'a été donnée aux services administratifs des juridictions (SAR et régies) en matière de calcul de TVA.**

Et si le portail Chorus permet au collaborateur de s'inscrire comme affilié au RSI et de fait déclarer son affiliation, **les formulaires Cerfa [41] actuellement utilisés dans la procédure de déclaration manuelle (LMDJ) ne comportent toujours aucune possibilité de mention de cette affiliation.**

[39] L'expérimentation est prévue pour être testée sur une période de 9 mois à 2 ans (article 8 du décret)

[40] Articles 4,5 et 6 du décret. L'expérimentation concerne les ressorts des cours d'appel de Rennes, Colmar et Metz.

[41] Formulaire Cerfa n°10 0096 / 94 OM 66 édition 2007.

**RECOMMANDATION n°2 : Faire diffuser au plus tôt par les services d'administration centrale du ministère de la Justice**

- une circulaire d'instruction détaillée sur la prise en compte de la TVA dans le cadre du décret du 7 mai, en prenant soin de s'assurer préalablement auprès de la DLF de la conformité fiscale des pratiques préconisées ;
  - un formulaire Cerfa adapté permettant au collaborateur d'indiquer par simple case à cocher sa position fiscale en regard de la TVA ;
- et mettre à jour les informations de la rubrique « Frais de justice » sur son site intranet.**

Accessoirement, il conviendra parallèlement de rappeler à chaque collaborateur occasionnel l'obligation :

- d'indiquer leur assujettissement ou non à la TVA, leur affiliation au RSI ou au régime général ;
- le cas échéant, de déclarer la TVA (3310-CA3 / CA12) et de payer les montants nets (télé-procédure) ou acomptes trimestriels (RSI).

#### 4.2.2 ...alors que cette précision ne résout pas la question des cotisations sociales, elle accroît sensiblement la complexité de leur calcul, empêche l'application du droit positif...

D'évidence, ce calcul supplémentaire rend de plus complexe l'application du taux de sécurité sociale et ne résout pas son traitement, sauf à imposer, comme le prône d'ailleurs le ministère de la Justice, un assujettissement indiscriminé des COSP au RSI.

Une telle option systématique ne manquera pas de poser de sérieuses difficultés (cf. infra, § 4.3) et de lever des contestations sociales inévitables, susceptibles de gêner considérablement le fonctionnement de la justice mais aussi d'autres ministères, au premier chef celui de l'Intérieur : la perspective d'une grève des interprètes traducteurs suffit à illustrer le propos.

Par ailleurs la mission fait observer que le « versement au RSI » des « COSP de justice » ne réglerait pas la question du passé et n'éviterait pas le contentieux portant sur le non-paiement des cotisations sociales par le ministère de la justice.

#### 4.2.3 ...et emporte de surcroît un risque budgétaire non négligeable.

En premier lieu, au plan interministériel, cette précision risque d'instaurer des disparités entre les différents ministères qui factureront différemment (HT ou TTC) des prestations de même nature et à tarif réglementé.

Il est plus vraisemblable que cette précision s'étendra à toutes les catégories de COSP, au-delà même de ceux dont les tarifs d'indemnisation sont réglementés.

Les conséquences budgétaires ne sont donc pas secondaires : une estimation grossière – seule possible eu égard à la méconnaissance des dépenses concernées – indique que la charge supplémentaire structurelle pour le ministère de la Justice pourrait s'élever à 16 à 22 M€/an<sup>[42]</sup>.

D'autant que l'impact de la transposition de la directive communautaire « interprétation et traduction »<sup>[43]</sup> qui accroît fortement les volumes de traductions dans les juridictions n'a pas fait l'objet d'une estimation, même approximative, quant à ses conséquences en matière de cotisations sociales et de TVA.

[42] Le montant des dépenses actuelles propres aux COSP n'est pas connu, même très approximativement.

Le rapport de la Cour des comptes de 2012 sur les frais de justice (qui englobent d'autres dépenses que les COSP) évoque (p 29) qu'en 2011, il y avait eu 22,8 M€ pour les enquêtes sociales, enquêtes de personnalité et contrôles judiciaires et 169,6 M€ pour les frais médicaux. Les frais de traduction ne sont pas chiffrés. Ils sont évalués à environ 30 M€ pour 2010. Soit un total de plus de 222M€.

La mission a réalisé une estimation par échantillonnage sur la base des données des juridictions sur 2013 (cf. annexes 3 (p.3) et 4) qui aboutit à un montant moindre, de l'ordre de 160 M€ pour l'année 2013. Ce montant est à prendre avec beaucoup de précaution en raison des multiples sources d'incertitudes et de biais de méthode.

Sur ce montant on ne connaît pas la part de d'une facturation sans TVA qui prévalait jusqu'en mai 2014

Si l'on fait l'hypothèse (normative) d'un taux de 50%, on aboutit aux chiffres indiqués. On relève que le calcul sur la base des chiffres de la Cour aboutit à un ordre de grandeur cohérent avec la dotation budgétaire accordée en PLF 2014 pour le paiement de la TVA (24,5 M€) : ce montant est cohérent avec l'estimation de la mission sous l'hypothèse d'un taux de 75 % de facturation sans TVA avant mai 2014.

[43] Directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, transposée par la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 « portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France ».

De manière générale, on ne peut que **s'interroger devant le fait qu'aucune autre hypothèse de travail n'ait été explorée** et que notamment le maintien de la tarification « TTC » n'ait pas été reconduit et accompagné d'une revalorisation des tarifs des prestations opérées par les COSP.

Dans les faits, **le choix opéré a eu pour effet de perpétuer le système préexistant qui consistait à payer aux prestataires des tarifs intégrant la TVA comme des tarifs HT** et de verser une somme correspondant à une nouvelle TVA en sus de ce qui avait été versé initialement aux éventuels assujettis. Ce mécanisme, mis en œuvre avec l'accord du ministère du Budget qui a financé ce surcoût, **a ainsi abouti pour l'État à payer deux fois de la TVA.**

À cet égard, si l'un des effets du décret du 7 mai 2014 – le passage des tarifs réglementés en hors taxes – permet de mettre fin à l'irrégularité des versements opérés par le ministère de la Justice aux bénéficiaires des prestations assujettis, cette opération lui aura de surcroît **permis d'obtenir au passage une augmentation du budget** au motif d'assurer le paiement de la TVA au-delà des tarifs réglementés, alors même qu'en pratique elle était déjà réglée en vertu des directives de la DSJ.

La rectitude budgétaire de l'ensemble de l'opération reste à apprécier par le juge des comptes.

#### **4.3 Corrélativement, la perspective d'une affiliation de tous les COSP de justice au RSI présente de multiples et sérieux obstacles**

##### ■ **Il s'agirait d'une affiliation dérogatoire au droit commun social**

- Dans le contexte prévalant à ce jour, l'affiliation dérogatoire permise par le régime actuel des COSP se justifiait par **le souci de faciliter la situation administrative des personnes concernées**, qui se retrouvaient affiliées à un unique régime, et évitaient ainsi le poly-pensionnat.

Par ailleurs, **l'affiliation au RSI ne pouvait se faire contre la volonté des assurés**, puisqu'il leur était toujours loisible d'exercer ou non leur option.

Enfin, cette affiliation dérogatoire n'était possible que lorsque l'activité était occasionnelle, et était donc restreinte dans son ampleur.

- **Une affiliation imposée au régime des indépendants impliquerait, en revanche, une dérogation massive aux principes de l'affiliation en droit social**, et non plus seulement dans des cas restreints ; de plus, l'affiliation pourrait se faire contre la volonté des personnes.

Accessoirement, dans le cas où une personne serait requise d'autorité, cela la conduirait à l'obligation de s'affilier a posteriori au RSI.

##### ■ **Cette perspective ne réglerait pas le problème des discordances entre statut social et statut fiscal**

Le régime actuel est susceptible de conduire à un assujettissement à la TVA de revenus par ailleurs soumis à cotisations sociales au régime général.

Toutefois, la solution proposée par la direction des services judiciaires conduirait, de façon symétrique, à des rencontres inhabituelles de régimes sociaux et fiscaux. Ainsi,

- les traducteurs et interprètes, qui sont considérés par la cour d'appel administrative de Paris (cf. supra, note [31]) comme non assujettis à la TVA, et par la doctrine fiscale comme percevant des traitements et salaires, devraient parallèlement s'affilier au régime des indépendants ;
- de même, si cette solution devait s'étendre à des collaborateurs d'autres ministères, les médecins du permis de conduire – qui sont des salariés – devraient s'affilier et cotiser au régime des indépendants, mais déclarer leurs revenus dans la catégorie des traitements et salaires.

##### ■ **La complexité administrative serait massivement reportée sur les collaborateurs**

L'affiliation au régime général est transparente pour les collaborateurs, qui perçoivent leurs revenus nets de toute cotisation à payer, et dont les cotisations sont déclarées par l'employeur. En revanche, **l'affiliation au régime des indépendants, impliquerait des relations avec trois régimes, gérés par deux entités distinctes :**

- le RSI pour le risque maladie notamment ;
- et l'une des caisses de la CNAV-PL, qui au demeurant n'est pas à ce jour déterminée :
  - pour le régime de retraite de base ;
  - et pour le régime de retraite complémentaire.

##### ■ **Un risque d'hétérogénéité entre ministères pour le traitement d'une personne exerçant les mêmes activités**



La solution du ministère de la Justice conduira à des situations de confusion qu'il convient d'éviter si l'on veut parvenir à des doctrines d'emploi partagées entre les ministères parties prenantes. En effet, comme précédemment rappelé, certaines professions sont communément employées par différents ministères (experts, traducteurs-interprètes,...).

On comprendrait mal que les mêmes individus puissent être rattachés au régime général car considérés comme vacataire lorsqu'ils interviennent au profit d'un ministère, et considérés comme prestataires et inscrits au RSI quand ils interviennent au bénéfice de l'autorité judiciaire.

■ **Une affiliation fondée sur une mauvaise interprétation des notions d'indépendance et de subordination**

Un des motifs de l'affiliation des COSP au RSI avancés par le ministère de la Justice est fondé sur la nécessaire indépendance que doivent avoir à ses yeux les personnes auxquelles les magistrats ont recours. De ce fait, ce ministère ne souhaite pas que les COSP puissent être considérés comme « subordonnés ».

**Cette interprétation est cependant mal appréhendée par le ministère de la Justice, qui ne la relie pas à la notion de subordination définie par le droit social, fondée sur une étude objective des conditions de travail du collaborateur occasionnel du service public, mais à une forme de lien incompatible avec l'indépendance intellectuelle qu'il veut voir reconnue à ses collaborateurs.**

Or, à l'évidence, rien n'empêche un COSP d'avoir une indépendance intellectuelle dans ses activités (par exemple, dans la rédaction des rapports et avis qu'il doit rendre) tout en étant dans des conditions de travail répondant aux critères de la subordination définie par la jurisprudence sociale. Par conséquent, croire que le rattachement au RSI assurera l'indépendance des COSP est illusoire puisque les tribunaux, analysant les conditions de travail des COSP, pourraient malgré tout établir l'existence d'un lien de subordination au sens social et ruiner l'édifice ainsi construit.

■ **Un risque de perte d'attractivité et d'augmentation des coûts**

Actuellement, pour les COSP non assujettis au RSI, le ministère de la Justice ne paie pas les cotisations sociales. En conséquence, les indemnités perçues par ces bénéficiaires sont de fait majorées d'environ 30 %, sans compter le fait que ces derniers, bien souvent, ne reversent pas de TVA.

En toute rigueur, leur assujettissement au RSI entraînerait, pour ces personnes, un double prélèvement :

- le reversement de 20% de leurs gains au titre de la TVA ;
- les cotisations au RSI (de l'ordre de 30 à 40 %).

Dans ces conditions, le revenu net des COSP nouvellement assujettis au RSI est susceptible d'être sensiblement réduit, de l'ordre de 50 à 60 %.

En cas d'activité occasionnelle, cette situation serait aggravée par le mécanisme de cotisations forfaitaires à prélèvement anticipé<sup>[44]</sup>, dans certains cas susceptible d'aboutir à un revenu net négatif.

- En conséquence, le rattachement de tous les COSP au RSI pourrait entraîner un tarissement du recrutement de certaines personnes intervenant ponctuellement ou dans des domaines rares (cas par exemple de traducteurs ou interprètes intervenant dans des langues peu usitées) ou nécessitant une compétence particulière.

Il apparaît alors peu probable que ces personnes acceptent de s'inscrire au RSI et s'engagent dans des lourdeurs administratives sans commune mesure avec le gain attendu de leurs travaux.

- La mission relève que, à la différence de la TVA, aucun dispositif d'augmentation des ressources budgétaires n'a été envisagé (ni même estimé) pour adapter les tarifs des frais de justice réglementés pour compenser cette perte potentielle de revenu, bien que cette problématique n'ait pas échappé au ministère de la Justice<sup>[45]</sup>.

[44] Dans un projet de note commune DB/DSS de 2012 traitant spécifiquement de ce sujet, la perte de rémunération est estimée telle que « pour les indemnités inférieures à 1 600 €/an le revenu tiré par les COSP serait négatif ». Et, en cas de franchissement du seuil de 4 814 €, du fait de la perte de l'exonération CSG et de la cotisation AF, « pour une rémunération de 5 000 €, le net disponible qui est actuellement de 4 098 € passerait à 2 070 € »

[45] En témoigne la lettre de la DSJ au directeur du cabinet du ministère de la Justice en date du 12 décembre 2012 op.cit.



- D'autant que l'hypothèse d'un recours, subséquent à cette diminution de personnes physiques, à des marchés négociés avec des entreprises est de nature à engendrer des surcoûts notables : en effet, les tarifs observés par la mission pour de tels marchés apparaissent très supérieurs aux tarifs des COSP tels que fixés par le code de procédure pénale <sup>[46]</sup>.

Dans ce contexte, il est à craindre un risque de dissimulations et de non-déclarations massives des professionnels les plus impactés.

## 5.– En tout état de cause, la situation actuelle ne peut non plus perdurer

### 5.1 Des préconisations opérationnelles irréalistes

**si l'on voulait permettre l'application du droit existant.**

La lettre de mission demande que soient formulées des préconisations opérationnelles afin de permettre l'application du droit existant.

La mission fait observer que cette question ne concerne en pratique que le ministère de la Justice et que la réponse suppose que la conception du dispositif mis en place par ce ministère vise clairement à respecter ses obligations sociales et fiscales. Elle constate à cet égard que l'obligation de payer les cotisations sociales des COSP n'a jamais été intégrée comme un objectif majeur par la Chancellerie. Cette charge n'a d'ailleurs jamais été intégrée dans le calcul des frais de justice au plan budgétaire.

Par ailleurs, la mission a constaté que les outils informatiques récents que ce ministère a installés à travers l'expérimentation des cours d'appel de Metz, Colmar et Rennes ne permettent pas de calculer les cotisations sociales alors que l'adaptation de LMDJ l'aurait permis.

En conséquence, la mission estime que l'application du droit existant ne pourrait trouver de solution que dans le retour à une situation ante (aout 2012), laissant ainsi la possibilité au ministère de la justice – comme cela avait d'ailleurs été demandé par le cabinet de l'époque –, de se doter des outils informatiques permettant le respect de ses obligations sociales.

De la même manière, la mission observe que le choix récent de changer le régime fiscal des frais de justice a modifié les règles juridiques applicables et aboutit à complexifier le dispositif. Il apparaît dès lors à la mission que seule l'abrogation du récent décret de mai 2014 permettrait de revenir à une situation permettant l'adaptation de l'outil informatique au respect de la législation sociale.

En tout état de cause, il est urgent que le ministère de la justice se dote des compétences et des outils nécessaires permettant de comptabiliser et plus généralement connaître les collaborateurs auxquels il recourt.

Il est tout autant nécessaire qu'il modifie les formulaires papiers et informatiques de mémoires de frais, afin de permettre aux COSP d'opter ou non explicitement pour un rattachement au RSI.

Par ailleurs, il conviendrait enfin d'éviter une désaffection des COSP si leurs rémunérations venaient à être sensiblement amputées par les prélèvements sociaux et fiscaux qu'impose le droit existant et, par suite, de revaloriser les tarifs de leurs prestations.

Dans ces conditions, la mise en place de l'ensemble de ces préconisations contredirait le discours politique porté par la Garde des Sceaux et apparaîtrait en sérieux décalage et avec les orientations récentes du ministère de la Justice.

En conséquence la mission estime que l'application du droit existant, qui était possible techniquement et juridiquement jusqu'à la mise en place du nouvel outil, n'est plus envisageable au stade actuel et que, par suite, le dispositif doit évoluer.

### 5.2 Une réalité qui ne permet pas de maintenir le dispositif existant

#### ■ Au regard du circuit de traitement des frais de justice

Comme évoqué précédemment (cf. supra, § 4.1), le système Chorus Portail Pro / Chorus Formulaire ne permet pas le calcul des cotisations sociales.

[46] Ainsi, les interprètes utilisés par la cour nationale du droit d'asile (CNDA) sont payés trois à quatre fois plus cher que les interprètes intervenant dans les procédures judiciaires. Par ailleurs, la CNDA ne fait pas appel à des personnes physiques pour des missions d'interprétariat. Elle ne connaît les interprètes que par le truchement des entreprises employeuses.

On peut même soutenir qu'à organisation inchangée du traitement des données, la mise en place de Chorus Portail Pro / Chorus Formulaire rend irréversible la liquidation des cotisations sociales, sauf à créer un dispositif supplémentaire ad hoc (cf. infra : propositions de la mission, § 6.3).

■ **Par ailleurs, dans le contexte actuel, les règles LOLF ne sont pas respectées**

Arguant de l'indépendance consubstantielle des experts, et par suite de leur catégorisation en tant que prestataires, le ministère de la Justice a regroupé l'imputation de la dépense de tous ses COSP sur du titre 3 (programme 166) [47], alors que les autres ministères, qui ont retenu l'option du paiement en vacations (sur du titre 2), n'ont pas de difficulté pour observer la réglementation sociale.

Or la rémunération des COSP non-inscrits au RSI s'apparente à des paiements de salaires sous forme de vacations.

Par suite, cette ambiguïté aboutit dans le cas des COSP « non prestataires » à payer des quasi-salaires (frais de vacations) en titre 3, ce qui n'est pas conforme dans l'esprit, sinon dans la forme, aux règles de la LOLF.

Si en théorie, il est possible de payer une dépense pour partie sur du titre 3 (principal + TVA) et pour partie sur du titre 2 (cotisations sociales) la réalité des procédures de traitement de la dépense rend improbable la conformité d'une imputation binaire T2-T3 pour une même dépense, quels que soient les ministères ou les administrations.

■ **Le critère retenu pour définir l'activité occasionnelle est trop peu restrictif, et permet des horaires élevés et des revenus considérables.**

- Concernant les horaires, comme évoqué précédemment (cf. supra, §.1.1, p.3), l'examen concret des conditions d'exercice des activités auxquelles s'applique ce critère révèle des situations de travail soutenu ou très régulier (cas des interprètes ou des délégués du procureur et médiateurs pénaux).
- En matière de rémunérations élevées, l'exemple peut être cité de certains médecins coordonnateurs de soins, ou de certains interprètes [48].

■ **La coexistence inhabituelle, dans certains cas, d'un droit fiscal relatif aux indépendants et d'un droit social généralement relatif aux salariés.**

Si rien dans les textes n'interdit cette concomitance, elle est inhabituelle et peut engendrer des difficultés de gestion dans le cadre de la comptabilité publique. Elle rend également obscur, pour le collaborateur pris en tant que contribuable, le droit fiscal qui lui est applicable.

■ **Par ailleurs, il convient de souligner que le système actuel ne prévoit ni de déclarations de versement par le ministère de la Justice auprès des caisses de sécurité sociale ou auprès de l'administration fiscale ni même la remise d'un quelconque bordereau de versement qui permettrait au COSP de contrôler ce qui lui est versé.**

Il est évident que cette situation est susceptible d'entraîner des fraudes multiples.

■ **Parallèlement, faute d'organiser le paiement des cotisations sociales, le potentiel de contentieux s'accroît, au risque d'accroître substantiellement les condamnations de l'État.**

Par ailleurs, le risque pour les ordonnateurs ne peut être ignoré (cf. supra, § 1.2.4).

## 6.– Les propositions de la mission

### **La situation prévalant actuellement ne saurait être maintenue en l'état.**

Dans la mesure où les nouvelles orientations envisagées ou amorcées par le ministère de la Justice ne peuvent à elles seules permettre d'envisager un retour rapide à une situation conforme tant au plan social et fiscal que comptable et budgétaire, il est impératif de concevoir et instaurer des mesures correctives.

Si le souci d'éviter une pénurie de ressources indispensables au bon fonctionnement du service public doit prédominer, les mesures à instituer doivent par ailleurs respecter des contraintes multiples, notamment budgétaires et techniques.

[47] Cet argument de l'indépendance est toutefois relatif, dans la mesure où les magistrats eux-mêmes, quoiqu'également indépendant par nature, sont naturellement payés sur du titre 2.

[48] À titre d'exemple, cas d'un médecin coordonnateur : 45 500 € pour une année.

**En tout état de cause, l'État ne peut continuer de ne pas payer les charges sociales des personnes qu'il emploie.**

Dans ces conditions, la régularisation ne pourra se faire sans augmenter certaines dépenses de l'État, tant en ce qui concerne celles liées à l'ingénierie du processus à mettre en place et en œuvre que celles qui résulteront de la prise en charge des cotisations, directement ou par la revalorisation des tarifs des frais de justice qui devra inévitablement intervenir pour compenser la perte de revenus des personnes concernées.

Cependant, la mission fait observer que cette régularisation est neutre à court terme pour l'objectif de réduction des dépenses poursuivi par le gouvernement, le périmètre de cette réduction incluant les organismes sociaux.

En revanche, ces mesures devront se doubler de dispositions spécifiques destinées à traiter le contentieux prévisible.

## 6.1 Les principes qui doivent prévaloir à la recherche d'une solution

### 6.1.1 Six objectifs majeurs sont à viser

- 1.– En premier lieu connaître et mesurer la population concernée, son activité, et son coût ;
- 2.– clarifier l'état du droit social, du droit fiscal, et du droit du travail dans la fonction publique et indiquer clairement l'application de ces règles aux différents cas particuliers, de façon à éviter tout contentieux de l'affiliation ou de l'imposition ;
- 3.– assurer que les collaborateurs ont bien droit à une protection sociale ;
- 4.– corrélativement assurer que toutes les rémunérations sont effectivement soumises aux cotisations sociales et à l'impôt ;
- 5.– diminuer autant que possible la charge administrative de gestion, cette charge pesant à la fois sur les personnes publiques faisant appel aux collaborateurs, sur les collaborateurs eux-mêmes, et enfin sur les régimes sociaux.
- 6.– Mettre en place un dispositif de pilotage qui permet tout à la fois de gérer les évolutions du statut des COSP et les contentieux à venir.

### 6.1.2 Principes généraux

La situation irrégulière de l'État à l'égard du traitement des COSP tient à l'acceptation confuse d'une difficulté d'articulation entre deux registres législatifs, chacun ayant pour sa part sa logique propre :

- d'une part, le Code de la sécurité sociale assujettit les revenus du travail aux cotisations sociales ;
- d'autre part le Code général des impôts assujettit à la TVA tous les montants de prestation.

La confusion résulte fondamentalement d'une absence de clarification de la nature du paiement des COSP : prestation ou vacations ?

- **Connaître quantitativement et qualitativement la population de ces « collaborateurs », toute administration devant être en mesure de savoir combien elle paie chaque année (et plutôt chaque mois) et à qui.**

- **Distinguer deux registres et deux seulement : prestations et vacations.**

La réponse ne peut être univoque comme l'envisage le ministère de la Justice (cf. supra, §5.1.1) : il y a bien évidemment des prestataires mais aussi des personnes physiques intervenant, au titre de leurs compétences personnelles, pour des vacations ponctuelles rémunérées.

**Il convient donc de structurer la distinction entre prestations et vacations.** On observe au passage que d'autres ministères recourant massivement aux deux formes de dépenses n'ont pas eu besoin d'entretenir un régime hybride de collaborateurs : l'exemple des ministères de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche ou encore de la Santé en témoigne.

La nécessité est en tout état de cause impérative de **disjoindre prestations et vacations et laisser la possibilité de prise en compte du lien de subordination.**

L'application de ce principe aboutit à la suppression de la notion de COSP en tant que régime purement social sans lien avec les notions d'indépendance et de salariat.

- **Les prestations sont par nature assujetties à la TVA. Les vacations sont par nature des salaires et, comme tels, assujetties aux cotisations sociales.**

Si en théorie, dans le dispositif COSP, le double assujettissement est possible, il est impératif de mettre fin à ce potentiel de confusion qui aboutit, in fine, à ne respecter aucun des deux registres.

- **Par ailleurs, respecter les règles budgétaires de base : les prestations s'imputent en titre 3, les vacations sont des salaires et s'imputent comme tels en titre 2.**

On ne peut ni mélanger les règles d'imputation ni les faire varier d'un ministère à l'autre.

A fortiori, on ne paye pas des salaires de vacations sur du titre 3.

Quant à l'utilisation de la fongibilité asymétrique budgétaire, elle constitue une souplesse de gestion annuelle mais doit rester un ajustement d'emploi exceptionnel et ne peut devenir une règle d'abondement du titre 3, au motif de crédits supplémentaires pour payer des cotisations sociales en retard.

### 6.1.3 Corrélativement, une classification claire doit être établie

- **Le droit commun social et fiscal doit constituer la norme.**

Il n'est en effet, sauf nécessité, pas souhaitable d'introduire des dispositifs dérogatoires, qui conduisent pour les services gestionnaires (administration d'emploi, fisc, organismes sociaux) aussi bien que pour les usagers à des difficultés.

L'assujettissement d'office de l'ensemble des personnes exerçant les activités en question au régime des indépendants conduirait à affilier massivement des personnes dont certaines sont en position salariale ou quasi-salariale à ce régime, et donc à violer les principes de base du régime général de sécurité sociale.

Le dispositif COSP, tel qu'il existe actuellement, ne permet ces affiliations dérogatoires que de façon marginale, dans le cas d'activités occasionnelles précisément énumérées.

- **Dans cette optique, l'application du droit commun concernant les fonctionnaires conduit à ce que, dans leur cas, seules la CSG, la CRDS et, dans le cas de prestations, la TVA, soient dues.**

Cependant, étant donnée la nature nécessairement accessoire des activités lorsqu'elles sont effectuées par un fonctionnaire, et le non assujettissement de son activité principale à la TVA, le seuil de la franchise ne sera en général pas atteint. Il est inutile, dans ce cas, de s'interroger sur la nature de prestation ou de vacation de travail effectué.

- **Le droit commun social repose sur la notion de subordination.**

**RECOMMANDATION n°3 :** Établir, pour chaque activité, s'il existe ou non un lien de subordination. Cette partition se fondera, en priorité, sur la jurisprudence existante, ou, à défaut, sur une analyse des conditions objectives d'exercice des activités.

- **En fonction de cette analyse (détaillée dans des fiches présentées en annexe 4 du rapport),**

- **certaines activités seront par nature rattachées au régime des indépendants :** il en va ainsi (sans exhaustivité)
  - des experts en toute matière (civile et pénale), hormis traducteurs et interprètes experts ;
  - des médiateurs civils ;
  - des administrateurs ad hoc <sup>[49]</sup> ;
  - des commissaires enquêteurs <sup>[50]</sup> ;
  - des enquêteurs de personnalité et enquêteurs sociaux <sup>[51]</sup> ;
  - des hydrogéologues (hors activité de coordination) ;

[49] Bien que payés par l'État, leur affiliation se justifie au vu des conditions d'exercice de ces mandats, mais nécessitera des mesures spécifiques d'accompagnement, eu égard à la modeste des rémunération en regard des contraintes d'affiliation au RSI.

[50] Cette affiliation au régime des indépendants peut être débattue, dans la mesure où les activités sont par nature très encadrées (sujet, rémunération, organisation, calendrier, jours et local de réception du public, et fixées par la collectivité mandante,...), mais la nature de l'activité s'apparente à une forme d'expertise (demande d'avis) : l'indépendance des commissaires enquêteurs devrait l'emporter mais les obliger à s'inscrire au RSI est délicat pour des raisons pratiques.

[51] Cette affiliation au régime des indépendants peut également être débattue, dans la mesure où ces professions organisent librement leur travail et sont libres de leurs constats (indépendance) ; en revanche, elles sont rémunérées au vu d'un tarif réglementé et travaillent parfois dans l'urgence (cas de comparution immédiate d'un prévenu), c'est-à-dire sans avoir le choix de leur prestation, et dans les locaux imposés par leur employeur (tribunal)



- **d'autres activités relèveront par nature du régime général :**
  - les traducteurs et interprètes, y compris ceux inscrit sur la liste des experts <sup>[52]</sup> ;
  - les délégués du procureur, médiateurs pénaux, contrôleurs judiciaires et de probation ;
  - les commissaires du CNC ;
  - les médecins coordonnateurs de soins, les hydrogéologues coordonnateurs (payés par les ARS), les médecins du permis de conduire ;
  - les médecins et des vétérinaires anti-dopage ;
  - les médecins experts, rapporteurs ou qualifiés du contentieux de l'incapacité, ainsi que les médecins experts devant le tribunal des affaires de sécurité sociale <sup>[53]</sup>.
- Enfin, bien qu'ils ne soient pas formellement mentionnés dans le champ de la lettre de mission, **le cas des médecins de garde à vue** nécessiterait une analyse spécifique du point de vue de la législation sociale afin de déterminer le cadre qui leur est applicable.

De la sorte, les individus concernés pourront effectivement bénéficier d'une protection sociale, sans plus donner prise à la confusion et à l'indétermination qui prévalent aujourd'hui.

**RECOMMANDATION n°4 :** Conditionner le recours à des collaborateurs à la détermination préalable de leur affiliation, quelle qu'elle soit <sup>[54]</sup>.

■ **Le droit commun fiscal suit également la notion de lien de subordination.**

Les mêmes critères devraient donc permettre à la fois de déterminer le régime social d'affiliation, et le régime fiscal. Toutefois, la doctrine fiscale ayant assimilé l'ensemble des COSP à des indépendants, il importe de **clarifier, parmi les activités aujourd'hui listées par le décret, celles qui sont réellement indépendantes et donc assujetties à la TVA.**

Le rapport propose en annexe 3 une première base de réflexion à ce sujet, mais il est **indispensable qu'une position définitive soit établie et partagée.** En effet, la détermination du statut salarié ou indépendant ne peut se faire isolément au sein d'un ministère, au risque de reproduire les errements du passé.

**RECOMMANDATION n°5 :** Constituer un groupe de travail réunissant les directions de la législation fiscale, de la sécurité sociale, de l'administration et de la fonction publique, ainsi que toutes les directions utilisatrices ou assurant la tutelle du domaine considéré, **dont l'objectif sera d'établir une détermination partagée des régimes sociaux d'affiliation et des régimes fiscaux associés.**

**RECOMMANDATION n°6 :** S'assurer qu'il n'est pas fait appel de manière excessivement régulière à un même intervenant dans un cadre prétendument ponctuel, afin d'éviter le risque d'intégration dans les effectifs au titre de la « dépréciation » <sup>[55]</sup>.

Corrélativement, **étudier la possibilité d'assurer au sein même de l'État, sur des emplois non titulaires, certaines activités qui présentent un caractère permanent, sous réserve que des économies puissent être envisagées** <sup>[56]</sup>.

[52] La qualification d'expert, d'origine historique, est déterminée par l'inscription sur une liste agréée : avec l'accroissement massif des besoins judiciaires de traduction, la distinction expert / non expert perd beaucoup de pertinence. Par ailleurs, l'assimilation des deux catégories est justifiée par le fait que, dans la pratique, il n'y a pas de différence dans les conditions de travail et d'emploi.

En effet les traducteurs interprètes ne sont pas considérés comme des experts par la jurisprudence. Seuls pourraient être considérés comme tels des traducteurs-interprètes auxquels serait demandé un avis (par exemple pour une analyse linguistique), cas marginal qui ne doit pas remettre en cause la division proposée dans le présent rapport

[53] Bien qu'ayant la qualification d'« experts » l'affectation au régime général de ces médecins du CTI et du TASS se justifie par le fait les conditions d'exercice de ces deux professions. Cet expert est présent dans les locaux de la juridiction, travaille avec le matériel qui lui est confié, est assisté par du personnel qu'il ne choisit pas, pas plus qu'il n'a le choix de ses patients ou de la rémunération associée. Sa situation est donc identique à celle, clairement déterminée par la jurisprudence, des médecins des commissions du permis de conduire exerçant en préfecture.

Par ailleurs, la mission a pu observer que, pour ces catégories, le dispositif d'option prévu par le décret est pour l'instant correctement appliqué, au moins par la CPAM de Paris.

[54] Cette règle est déjà systématiquement appliquée aujourd'hui par certaines entités comme la CPAM de Paris pour les contentieux du TCI.

[55] Requalification en agent, titulaire ou non titulaire.

[56] par exemple la perspective de créer un centre interministériel d'interprétariat

## 6.2 Les modifications des textes proposées

### 6.2.1 Quatre registres de modifications sont à prévoir

**RECOMMANDATION n°7 :** Entreprendre aussitôt que possible, les modifications législatives et réglementaires suivantes :

- **Aménagement de l'article L. 311-3 21° du Code de la sécurité sociale**
  - la catégorie de collaborateur affilié sur option à un régime social est supprimée ;
  - et remplacée par une notion de collaborateur vacataire affilié au régime général, précisée par décret.
- **Aménagement de l'article L. 622-5 du CSS :** par nature, les activités libérales, qui doivent donner lieu à affiliation au régime des indépendants, sont intégrées dans cet article, afin d'éviter tout contentieux de l'affiliation.
- **Abrogation du décret du 17 janvier 2000 modifié et remplacement par un nouveau décret**
  - pris pour application du nouveau 21°, qui abroge le décret du 17 janvier 2000 modifié,
  - et qui dresse la liste des activités qui, étant par nature salariales (cf. supra § 6.1.3), doivent donner lieu à affiliation au régime général.
- **Abrogation de l'arrêté du 18 mars 2008**

### 6.2.2 Deux abrogations de taux dérogatoires

#### ■ **Suppression de l'abattement de 20% sur les cotisations sociales / part patronale.**

Certes, il pourrait être soutenu que le dispositif d'abattement de 20% pourrait être maintenu pour les professions visées initialement dans le dispositif COSP.

Cependant, cet abattement était à l'origine destiné à prendre en compte forfaitairement les frais de structure de professionnels assimilables à des libéraux. Dans le cadre des recommandations effectuées par la mission, ces professionnels devraient être affiliés au RSI.

**La motivation de cet abattement devient donc caduque.**

De plus, une telle solution induirait des disparités entre des professionnels exerçant la même activité mais au profit de ministères/organismes qui n'étaient pas concernés par le décret et créerait au surplus des perturbations dans le droit commun de la fonction publique dans le cadre des « emplois vacataires ». Elle nécessiterait donc des développements particuliers dans le système de paie.

De surcroît, **cet abattement n'aboutit qu'à un gain faible sur la rémunération des bénéficiaires** à l'échelle de l'ensemble des frais de justice <sup>[57]</sup>.

- #### ■ **Suppression des taux dérogatoires uniques sur l'ensemble du territoire :** le ministère de la Justice avait obtenu, dans la perspective d'une évolution informatique devant permettre le respect de la loi – et qui n'a finalement pas eu lieu –, des taux uniques pour l'ensemble du territoire. Ces taux devaient faciliter le développement du logiciel ; dans la mesure où les logiciels de paie que la mission recommande désormais d'utiliser savent appliquer les taux de droit commun corrects, le maintien de ces taux dérogatoires ne se justifie plus.

**RECOMMANDATION n°8 :** Abroger l'abattement de 20% sur les cotisations sociales / part patronale, et corrélativement, les taux dérogatoires uniques sur l'ensemble du territoire.

## 6.3 Les circuits et systèmes informatiques de traitement de la dépense doivent être organisés pour prendre en charge la dichotomie prestataires / vacataires, tout en allégeant la charge des agents administratifs

### 6.3.1 Concernant l'organisation des services ordonnateurs et comptables

- **Dans le schéma envisagé, le circuit administratif à utiliser se rattache à la nature de l'activité :**
  - lorsque le collaborateur est soumis à un lien de subordination, le régime doit être celui du salariat et c'est le circuit de la paie qui doit être utilisé (avec cotisations sociales au régime général) ;
  - a contrario, lorsque le collaborateur n'est pas soumis à ce lien, c'est le circuit des prestations qui doit être utilisé (avec TVA et cotisations sociales au régime des indépendants).

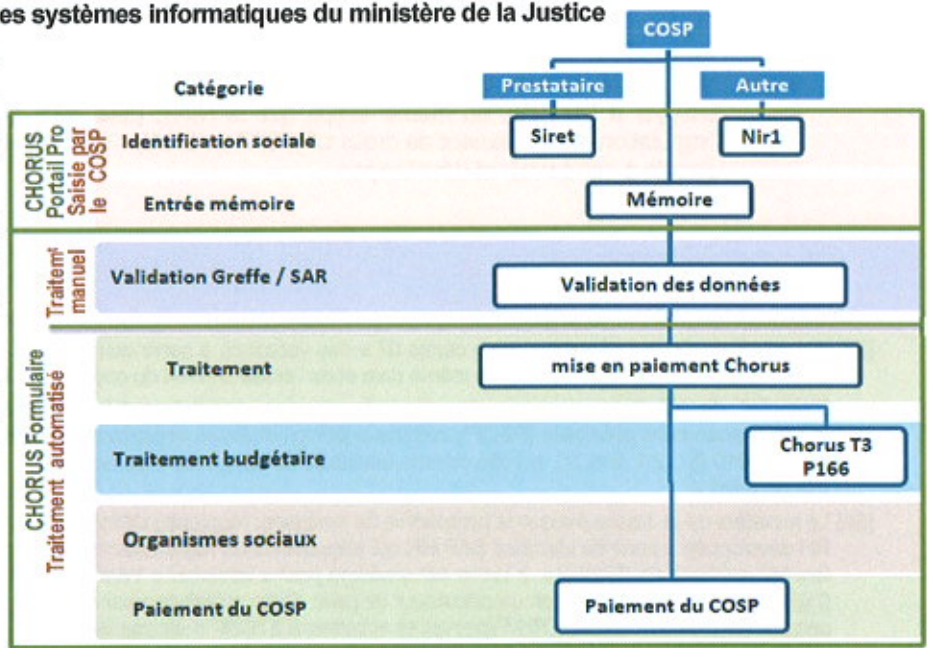
[57] Cela représente une augmentation de 6 points (6%) applicable au salaire net des seuls collaborateurs salariés, qui ne représentent qu'une fraction de la population des collaborateurs.



- **Il n'y a donc pas lieu de créer de nouveaux circuits.**  
L'utilisation de ces circuits préexistants permettra l'établissement, conformément à la loi, des déclarations aux services fiscaux et sociaux permettant des contrôles effectifs.
- **En ce qui concerne le ministère de la Justice, il conviendra d'aménager le circuit de la dépense.**  
Un circuit unique est actuellement emprunté par les frais de justice, quelle que soit leur nature sous-jacente. Le présent rapport présente des modalités suivant lesquelles une partie des flux pourra transiter vers le logiciel de paie, sans pour autant créer de tâches supplémentaires pour les agents.  
Par ailleurs, des efforts sont déjà engagés dans le cadre de la refonte des circuits de paiement des frais de justice : déploiement du portail CPro/CFo, suppression des régies,... **La mission ne propose évidemment pas de remettre en cause ces évolutions**, qui devraient
  - alléger la charge de travail des services administratifs dans les juridictions ;
  - diminuer les délais de paiement et améliorer l'information transmise aux collaborateurs ;
  - améliorer la gestion comptable et budgétaire des frais de justice.**Il est donc proposé une solution informatique généralisant ces évolutions** (cf. infra §.sv 6.3.2) et permettant de rendre l'existence de deux circuits transparente pour le personnel des greffes.
- **L'organisation des services n'a donc pas lieu d'être modifiée**, le traitement en titre 2 ou en titre 3 d'une dépense se faisant par la même interface, et donnant lieu aux mêmes vérifications, seul le circuit informatique de prise en compte pour paiement étant différent.  
En revanche, **des procédures devront être élaborées et diffusées** afin de permettre aux services administratifs de respecter les nouvelles dispositions. Corrélativement, il conviendra de préparer les services (greffes, SAR,...) à exploiter les outils mis à disposition et suivre les procédures.
- **Dans les autres ministères, l'organisation des circuits et procédures ne sera pas substantiellement modifiée.**
- **Il sera nécessaire, enfin, d'enrichir la doctrine fiscale et, plus généralement, la documentation administrative, afin d'assurer que des suites effectives seront données.**

6.3.2 Les évolutions nécessaires des systèmes informatiques du ministère de la Justice

- **Le système en cours de déploiement est insuffisant car il ne traite (et ne peut traiter) que l'aspect « Prestataires ».**  
En d'autres termes, le système Chorus Portail Pro / Chorus Formulaire traite les « non assujettis » comme des prestataires.  
L'architecture fonctionnelle de ce système peut être résumée dans le schéma ci-contre :



- **Comme déjà indiqué, la solution proposée doit respecter deux principes pour des raisons de simplicité :**
  - exploiter au maximum le progrès informatique apporté par l'application en cours d'expérimentation Chorus Portail pro / Chorus Formulaire ;
  - et parallèlement recourir à l'outil de paie ministériel WinPaie, déjà utilisé par les SAR des juridictions.

En effet, depuis de nombreuses années, au niveau local des SAR, des vacations sont déjà enregistrées, leurs retenues de cotisations sociales calculées et les montants payés par le biais de WinPaie <sup>[58]</sup>.

■ **Les contraintes techniques à respecter pour adapter ce système à un traitement bipolaire**

- D'une manière générale, le schéma proposé doit veiller à
  - ne pas intégrer de données supplémentaires dans le portail Chorus ;
  - réserver les obligations sociales de déclaration au ministère de la Justice ;
  - minimiser la charge de développement que ces modifications sont susceptibles d'impliquer pour les services informatiques ;
  - et maintenir les activités de certification au niveau local actuel.
- **Au plan technique, dès lors qu'on retient une organisation bipolaire des COSP :**
  - **soit prestataires** (RSI / TVA, sans cotisations sociales prélevées, à leur charge de les déclarer et les payer) ;
  - **soit salariés vacataires** (sans TVA mais avec cotisations sociales prélevées) ;
 les systèmes informatique de traitement automatisés doivent être adapté à un traitement respectant chacune des options

**RECOMMANDATION n°9 :** Concevoir un système d'information qui traite ces deux catégories, à partir d'une saisie unique dans le portail Chorus, étant entendu que Chorus Portail Pro ne traite pas la partie « salaires », mais que celle-ci peut être traitée par l'outil WinPaie que le ministère de la Justice utilise déjà pour la paie de ses agents et de ses vacataires <sup>[59]</sup>.

- **Il est alors nécessaire de développer deux éléments :**
  - **un micro module qui permet de passer de la saisie du NIR abrégé de CPPro** (appelé Nir1 dans le schéma) **au NIR complet** par saisie du complément de NIR (le Nir2) pour concaténation : ce programme est basique. La seule question un peu technique est celle de la page de saisie qui devrait être accessible par lien masqué dans la page de saisie primaire d'identification de CPPro ;
  - **un module de récapitulation des éléments de salaires** (en fait le montant facturé au tarif réglementé considéré comme salaire « super brut » + un intitulé de motif de rémunération) à envoyer à WinPaie, en même temps que le NIR1, pour permettre le calcul des prestations et l'imputation et le paiement de droits URSSAF et CNAV : techniquement, ce module est également **simple à concevoir et développer.**

[58] Il s'agit de ce qui est dénommé les « cartes 07 » des vacations à servir aux juges de proximité, en application du décret D200-17 du 4 janvier 2007 / arrêté de même date et de l'article D174-4 du code de la sécurité sociale.

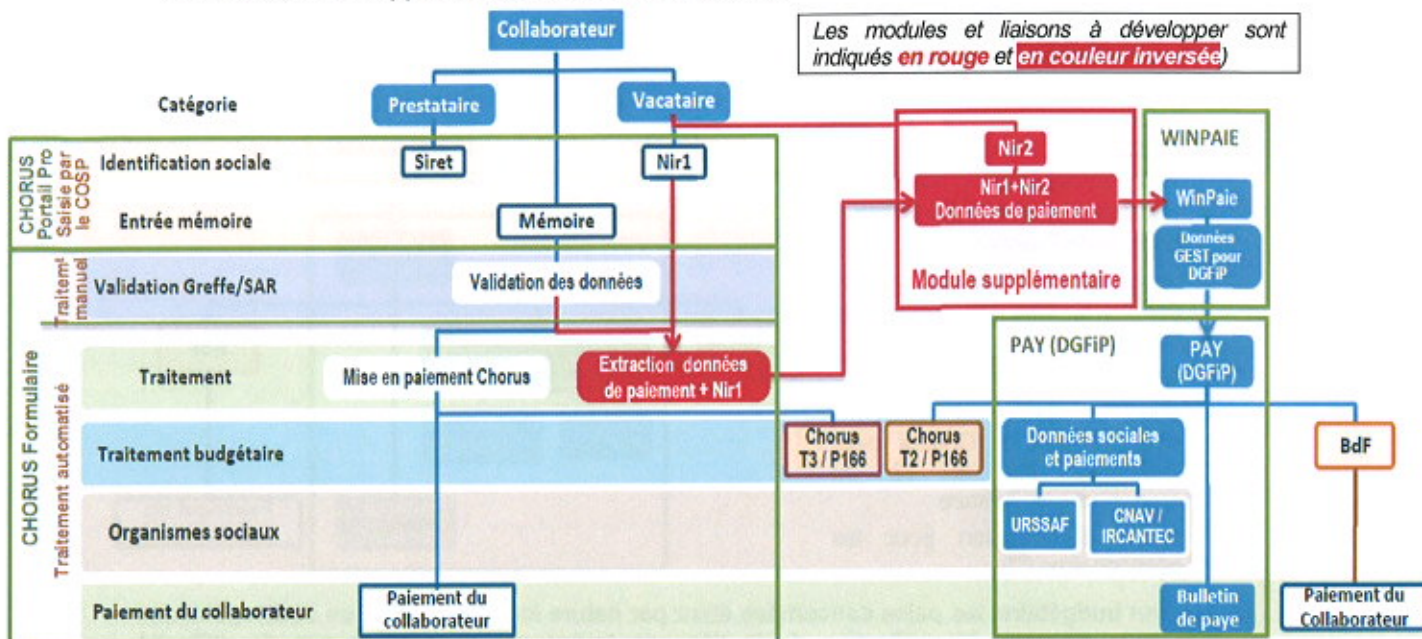
L'emploi de WinPaie suppose que la paie de ces vacataires bénéficie d'une dérogation à la règle de l'ordonnancement préalable (PSOP), comme le prévoit d'ailleurs explicitement l'instruction DGFIP N°10-0003-M9 du 29 janvier 2010 (§ 3.2.1, tiret 3)), qui cite comme exemples de dépenses « urgentes » : « – les salaires à la journée, à l'heure, à la vacation ».

[59] Le ministère de la Justice évoque la perspective de remplacer l'application WinPaie au profit du SIRH H@monie (application RH développée à partir du standard SAP-HR qui s'appuie sur un noyau interministériel adapté à la gestion des agents de la fonction publique de l'État) qui, à terme est envisagé pour « absorber » WinPaie et procéder à la préliquidation de la paie (H@monie est un SI-RH et non un calculateur de paie). Cette substitution par absorption ne se conçoit toutefois que dans la perspective d'un outil de paie (RH-Paye) qui se substituera à l'ONP mais pas avant 2 à 5 ans (compte tenu des réductions de crédits informatiques). D'ici là les administrations maintiendront les outils existants. Dans ces conditions, la solution WinPaie constitue une solution d'attente, rapide à mettre en œuvre sans coût additionnel important.

Par ailleurs, suite à l'abandon du projet ONP, et afin de prendre en charge le paiement des traitements des administrations et entités qui prévoient d'être raccordées d'ici quelques années à l'ONP, la DGFIP a prévu de réécrire PAY, qui est une application ancienne, mais strictement à iso-fonctionnalités et sans aucune modification autre qu'un accroissement de capacité et de vitesse de traitement. En conséquence, les utilisateurs ne verront pas de changement et n'ont donc aucun impact pour la programmation de leurs SI.



- Dans ces conditions, une organisation de principe du système cible, qui utilise les acquis et minimise les développements pourrait être la suivante



- Les contraintes techniques de développement et d'administration sont faibles

- Il n'y a pas nécessité d'une habilitation CNIL spécifique, dans la mesure où
  - Chorus Portail Pro n'est pas habilité à disposer du NIR complet : aussi le schéma prévoit-il de gérer l'identification NIR dans un module externe et de séparer la gestion du NIR du portail ;
  - l'habilitation CNIL est déjà acquise au sein des services de gestion de personnel (service centraux et locaux) du ministère de la Justice pour la gestion de la paie de ses agents et de ses vacataires (cf. supra, note [58]) : les collaborateurs vacataires de Justice seraient tout simplement traités comme tous les autres vacataires du ministère.
- L'extraction de données vers WinPaie n'est pas issue de Chorus, mais du portail après saisie et validation et ne nécessite aucune manipulation ni adjonction de système, autre que la constitution d'un fichier mensuel de données : toutes les informations nécessaires (identité civile, NIR 1, identité bancaire, montant brut validé à payer dans le mois) sont rassemblées et stockées dans un fichier d'échange avant d'être envoyées vers WinPaie [60].

Comme il n'est pas envisageable d'interfacer Chorus Portail Pro (ou Chorus Cœur) avec une multiplicité d'applications WinPaie locales, il convient d'intégrer l'extraction des données dans le module à développer qui se chargera (automatiquement ou à la demande) dans WinPaie [61].

D'un point de vue fonctionnel, il faut conserver la relation du COSP avec son service gestionnaire, non seulement lors de la création de son compte, mais également sur la durée, cette relation pouvant changer dans le temps.

Ce n'est en conséquence qu'une question de format de fichier [62], qui, en l'occurrence, ne nécessite pas d'importants développements.

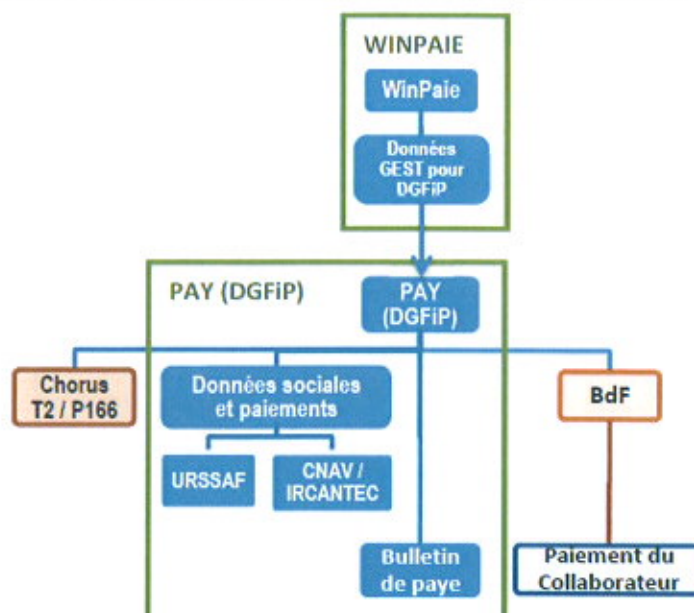
[60] Il faudra seulement prendre soin de désactiver l'envoi de ces données directement vers Chorus cœur comme c'est le cas pour les prestataires, puisque le traitement par WinPaie va être réintroduit dans Chorus en tant que dépense de T2.

[61] Toutes les bases WinPaie sont gérées indépendamment les unes des autres. Mais PAY n'est pas non plus une application centrale unique : il y a 30 bases PAY (exploitées pour le compte des services liaison-rémunérations), chacune avec un périmètre géographique différent. Le ministère de la justice est réparti de manière à peu près uniforme sur 25 de ces bases PAY, lesquelles recevant 3 ou 4 fichiers GEST chaque mois.



- Le schéma proposé ne suppose pas d'interfaçage direct Chorus / WinPaie ni de traitement de micro-flux sur le cœur Chorus. Il se borne à exploiter les circuits préexistants du système WinPaie (du ministère de la Justice) + PAY (DGFiP) :

- calcul des salaires et des cotisations et envoi des données vers l'application PAY de DGFiP;
- paiement du collaborateur (par la banque de France);
- envoi de l'information et des paiements vers les organismes sociaux
- édition des bulletins de paie ;
- envoi des informations récapitulatives à Chorus pour imputation sur le T2 du programme budgétaire ;
- retour d'information pour les gestionnaires [62]



- Au plan budgétaire, les paies concernées étant par nature identifiées avec un code spécifique (Clé 41 : vacataire), l'identification de la dépense budgétaire ne soulève pas de difficulté technique. On peut même prévoir un (sous-)regroupement spécifique au sein du PCE pour assurer le suivi spécifique de cette dépense budgétaire.
- Dans la mesure où WinPaie serait accédée en tant qu'application locale non centralisée, la consolidation interjuridictionnelle ne présente pas de difficulté conceptuelle [63].

Concernant les déclarations sociales, la paie étant gérée au SAR, il suffira, comme c'est le cas pour les vacataires actuels, d'envoyer en sus des DADS mensuelles une DADSU annuelle par SAR.

#### 6.4 L'impact budgétaire

Concernant l'estimation de l'impact budgétaire, la mission s'est concentrée sur la seule analyse des COSP de justice, les autres ministères ayant jusqu'à présent réglé les cotisations sociales et employant un nombre de COSP marginal.

##### ■ Un redéploiement des dépenses de frais de justice

- Dès lors qu'une partie des COSP sera traitée en tant que vacataires et à ce titre imputés en dépense en T2, il est à prévoir une augmentation du T2 du programme 166 :
  - due à l'imputation de frais jusqu'alors imputés en T3 ;
  - dont le montant lui-même sera augmenté des cotisations patronales ;
  - et le cas échéant, d'une revalorisation des tarifs octroyée pour compenser la baisse de revenus des COSP vacataires.

[62] Dans le système actuel, chaque gestionnaire de paie du ministère de la Justice reçoit

- un compte rendu des modifications (acceptées/refusées/corrigées) qu'il avait transmis par son fichier GEST ;
- des fichiers de liaison reprenant pour chaque dossier de paie les informations mise à jour de PAY ;
- enfin un fichier résultat reprenant, pour chaque dossier ayant donné lieu à une paie au cours du mois, le détail des éléments de rémunération concernés.

En marge de ces restitutions "fichier", chaque gestionnaire accède à des états divers sur des aspects particuliers de la paie (déclaratif...) via une plateforme de mise à disposition de documents au format PDF.

[63] L'émission de plusieurs bulletins de rémunération pour des vacations différentes dans des juridictions différentes au cours d'un même exercice ne constitue pas en soi une difficulté, à l'instar des vacataires de l'éducation nationale payés par plusieurs académies.



- En contrepartie, on peut espérer une diminution du T3, mais qui ne sera pas à due concurrence car la dépense de COSP restant imputée en T3 augmentera du montant de la TVA à payer sur les prestations correspondantes ;
  - Il est évident qu'à ce stade, la mission n'est malheureusement pas en mesure d'en évaluer précisément les montants, la population et la dépense budgétaire de ces COSP n'étant pas connues à ce jour. Tout au plus peut-on avancer la triple conjecture :
    - d'une dépense actuelle de COSP de l'ordre de 160 M€ (cf. annexe 4) ;
    - dont environ 1/4 à 1/3 serait désormais payée en vacations (soit de 40 à 55 M€) ;
    - avec une revalorisation des tarifs de 15 % pour répartir par moitié la charge nouvelle des cotisations sociales<sup>[64]</sup>.
- Sous ces hypothèses, on obtient le décompte suivant, qui ne doit être pris qu'à titre purement indicatif (il est à ce titre établi à 0,5 M€, la première décimale fournirait une précision illusoire).

Hypothèses dans le système actuel et à tarifs inchangés				
dépense estimée des COSP	M€	160		
taux de vacation potentiel (à tarifs inchangés)		1/4	1/3	½
dépense attribuable à des vacataires (à tarifs inchangés)	M€	40	53	80
dépense de prestation (à tarifs inchangés, mais HT)	M€	120	107	80
Hypothèse de revalorisation des tarifs de vacation (seuls)		15 %		
Impact direct de la revalorisation des tarifs	M€	+6	+8	+12
Impact des cotisations patronales (33,45% <sup>[65]</sup> )	M€	+15	+20,5	+31
<b>Impact total sur le T2</b>	M€	<b>+21</b>	<b>+28,5</b>	<b>+43</b>
<b>Impact sur le T3 du passage TTC &gt;&gt; HT (+20 %)</b>	M€	<b>+24</b>	<b>+21</b>	<b>+16</b>
<b>Impact total T2+T3 sur le P166</b>	M€	<b>+45,5</b>	<b>+50</b>	<b>+59</b>
Nouvelle dépense en T2 du P166	M€	61,5	82	123
Nouvelle dépense en T3 du P166	M€	144	128	96
Nouvelle dépense en T2+T3 (au lieu de 160 M€)	M€	205,5	210	219
Taux d'augmentation sur la dépense initiale (160 M€)		28,5%	31%	37%

On observe que le taux de « vacatérisme » a une influence limitée sur le bilan total des variations budgétaires, de l'ordre de +13,5 M€ (sur 205,5 soit 6,5 %) si l'on observe un taux de 50 au lieu de 25%. C'est cependant 8,5 points d'accroissement de l'impact sur les 160 M€ initiaux (de 28,5 à 37 %).

Au total, la mise en conformité de l'emploi des COSP révèle un impact budgétaire de l'ordre de 45 à 60 M€ sur le budget du ministère de la Justice.

- Si l'on fait l'hypothèse supplémentaire (normative) d'un taux de récupération de la TVA de 80 %<sup>[66]</sup>, le bilan net pour l'État varie de +26 à +46 M€, soit de l'ordre du tiers (+16,5 à +29 %).

<b>Impact total T2+T3 sur le P166</b>	M€	<b>+45,5</b>	<b>+50</b>	<b>+59</b>
<b>Dont TVA payée aux prestataires</b>	M€	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>16</b>
<b>TVA récupérée</b>		<b>-19</b>	<b>-17</b>	<b>-13</b>
<b>Impact net sur le budget de l'État (récupération de TVA à 80 %)</b>		<b>+26,5</b>	<b>+33</b>	<b>+46</b>
Taux d'augmentation sur la dépense initiale (160 M€)		16,5%	20,5%	29%

[64] Taux de cotisation (part employé) : URSSAF : 18,2 % – Retraites complémentaires non cadres : 12,8 %.

[65] L'hypothèse est d'une rémunération inférieure au plafond de sécurité sociale (37 548 €/an en 2014) et par suite des cotisations part/patronale plafonnées : URSSAF : 33,45 % jusqu'à 1 fois le plafond – sans cotisation aux régimes de retraites complémentaires

[66] Ce taux, qui peut paraître à première vue très faible, est en fait optimiste, dans la mesure où l'absence de déclaration et de récapitulatif TVA de l'État-payeur qui prévaut à ce jour, permet une double évasion : perception indue (non assujéti facturant de la TVA) et non restitution, sans écarter la possibilité de fraudes plus élaborées.



Bien évidemment, ce bilan s'alourdit à mesure que le taux de récupération de la TVA diminue c'est-à-dire qu'augmente le nombre de prestataires percevant un gain annuel en-dessous du seuil de récupération de la TVA (32 400€ la première année) ou ne déclarant pas la TVA.

- En revanche, si aucun partage de charge n'est accordé aux vacataires, le bilan budgétaire s'allège bien évidemment sensiblement (de 8 à 16 M€) :

Impact total sur le T2	M€	+13,5	+18	+27
Impact sur le T3 du passage TTC +> HT (+20 %)	M€	+24	+21	16
Impact total T2+T3 sur le P166	M€	+37,5	+39	+43
Nouvelle dépense en T2 du P166	M€	+53,5	+71	+107
Nouvelle dépense en T3 du P166	M€	+144	+128	+96
Nouvelle dépense en T2+T3 (au lieu de 160 M€)	M€	+197,5	+199	+203
Impact net sur le budget de l'État (récupération de TVA à 80 %)		+18	+22	+30
Taux d'augmentation sur la dépense initiale (160 M€)		11,5%	14%	19%

Corrélativement, l'influence du taux de « vacatérisme » s'allège en montant sur le bilan total des variations budgétaires : de l'ordre de +12 M€ sur 197,5, mais peu en taux (6%) selon que le taux est de 50% au lieu de 25, et 7,5 points d'augmentation de l'impact net (+30 M€ au lieu de +18 M€) sur l'enveloppe initiale postulée à 160 M€.

- **Un décalage structurel entre plafond d'emplois et T2**  
Les dépenses de vacataires imputés en T2 ne sont pas comptabilisées dans le plafond d'emploi (sauf en cas d'inscription en effectifs non titulaires) : ils augmentent le montant d'ETPT mais pas celui des effectifs. Les dépenses de T2 vont donc augmenter, alors que le plafond d'emplois n'augmentera que marginalement. **Le décalage entre variation du plafond d'emplois et variation du T2 du ministère de la Justice va donc diverger par la force des choses.**
- **L'effet est cependant globalement nul pour l'objectif de réduction des dépenses du gouvernement**, dans la mesure où cet objectif inclut aussi bien l'État lui-même que les caisses de sécurité sociale. Il faut observer que l'orientation défendue par le ministère de la Justice d'une affiliation de tous au régime des indépendants n'est pas non plus sans incidences budgétaires : outre l'effet de la TVA, déjà pris en compte en 2014 (30 M€), il faut prendre en compte l'effet d'une probable revalorisation des tarifs des collaborateurs pour leur permettre d'assurer le paiement des cotisations sociales dues (au RSI).

## 7.- Des mesures doivent être prises sans attendre les échéances budgétaires

### 7.1 La mise en œuvre d'un dispositif de pilotage plus efficient

#### 7.1.1 au niveau du ministère de la Justice

Il convient de remarquer que malgré la création d'un bureau des frais de justice au sein de la direction des services judiciaires, le rapport IGF-IGSJ du 27 juin 2011 sur l'évolution des frais de justice avait conclu de la manière suivante : « Pour conduire l'ensemble de ces chantiers, la mise en place d'une mission dédiée aux frais de justice au sein du Secrétariat Général est indispensable. Les frais de justice, premier poste de fonctionnement, ne font en effet pas l'objet d'une politique d'ensemble ni d'un suivi permettant de fédérer les efforts des directions et des juridictions ».

Il est apparu à la mission que **cette proposition garde toute son actualité**. Il convient de rappeler que le secrétariat général du ministère, en charge de la synthèse de la préparation budgétaire, exerce les fonctions supports en matière informatique et contentieuse et coordonne les directions du ministère.

**RECOMMANDATION n°10 :** Instituer au sein du ministère de la Justice une supervision des frais de justice par le secrétariat général du ministère, et lui confier la réforme du statut des COSP.

- Cette compétence lui permettrait également de coordonner les travaux visant à fixer les prix des prestations à tarifs réglementés, étant observé que le processus d'élaboration de ces tarifs semblent éclaté entre plusieurs directions (DSJ, DACG, DACS, SADJAV) et ne permet pas d'assurer la cohérence du dispositif.

- **Enfin, elle permettrait au secrétariat général**
  - d'anticiper le contentieux futur,
  - de budgéter les provisions nécessaires à l'indemnisation des réclamants,
  - d'instruire les dossiers d'indemnisation
  - et de les régler le plus rapidement possible
 afin d'éviter un mouvement collectif ou une fuite des collaborateurs du service public.
- **Corrélativement, des instructions actualisées devraient être adressées aux juridictions quant aux évolutions du dispositif.**

À cet égard, une actualisation régulière des circulaires et de l'information en ligne pourrait leur être utile.

#### 7.1.2 au niveau interministériel,

D'une manière générale, il est nécessaire de rétablir un dialogue interministériel, notamment entre le ministère de la justice et le ministère des affaires sociales : à cet égard, la mission renvoie à sa recommandation n°5 (cf. supra, § 6.1.3, p.22).

**RECOMMANDATION n°11 :** la mission considère comme fondamental qu'un dialogue interministériel soit rétabli, notamment entre le ministère de la justice et le ministère des affaires sociales et que la réforme du statut des COSP soit arbitrée par le cabinet du premier ministre qui devra s'assurer du respect par les ministères concernés de ses préconisations et qui devra éviter tout détournement des principes de la réforme envisagée lors des débats budgétaires.

## 7.2 Au ministère de la Justice, des mesures spécifiques

pour endiguer l'accumulation du contentieux

### 7.2.1 Pour l'ensemble des personnes physiques

Les évolutions actuellement engagées (introduction du logiciel Chorus Portail Pro dans trois cours d'appel, refonte du formulaire papier dans les autres) ne sont pas de nature à faire cesser l'accroissement continu du montant potentiel du contentieux.

**RECOMMANDATION n°12 :** Faire s'identifier ceux des professionnels qui, affiliés par ailleurs au régime des indépendants, souhaiteraient bénéficier de l'option de rattachement de leurs revenus.

- À cet effet, une case à cocher devrait donc être réellement et immédiatement introduite dans les formulaires de mémoire, tant dans le formulaire informatique pour les cours d'appel engagés dans l'expérimentation que dans le formulaire papier dans les autres cours.

Pour les cours d'appel qui ne sont pas engagés dans l'expérimentation, il conviendrait d'utiliser l'un des champs disponibles de l'application existante pour noter, par exemple par un code particulier, ceux des particuliers qui n'optent pas pour le régime des indépendants. Une extraction serait ensuite effectuée à la fin de chaque mois, archivée et envoyée à la DSJ. Un suivi central des sommes dues et non réglées pourrait ainsi être mis en place.

- Sur cette base, il sera possible d'effectuer une régularisation en masse pour les branches dont les droits ne sont pas proportionnels aux cotisations (maladie notamment).

Pour la branche retraite, en revanche, il importe que des régularisations individuelles puissent avoir lieu. L'archivage vise à pouvoir répondre à ces demandes lorsqu'elles se présenteront.

### 7.2.2 Pour les intervenants les plus importants

**RECOMMANDATION n°13 :** Instituer un suivi attentif des collaborateurs qui ont l'activité la plus importante en volume et corrélativement en montant. Dans ce cadre

- adopter un seuil (mensuel et annuel) au-delà duquel des mesures particulières d'identification et de suivi devront être prises ;
- mettre en place un circuit temporaire pour affilier « manuellement » ces personnes et régler leurs cotisations.



Par ailleurs, un suivi et une sensibilisation particulière devraient permettre aux juridictions d'identifier les collaborateurs auquel il est fait appel trop souvent, dans la perspective de réduire le risque d'une requalification de ceux-ci en agents publics.

### 7.3 Pour les autres ministères et entités administratives, aucune mesure immédiate n'apparaît nécessaire

Dans le cas des autres catégories de collaborateurs, il n'apparaît pas utile de mettre en place des mesures d'urgence. En effet, pour la plupart de ces activités, les paiements sont effectués dans un cadre normé qui permet d'assurer, sinon une totale conformité aux législations sociale et fiscale en vigueur, l'affiliation au régime général de sécurité sociale, et, par suite, la protection des individus, notamment pour ce qui concerne le risque vieillesse. Le risque d'un contentieux lourd est donc plus faible.

**Certaines de ces activités, cependant, ne donnent pas lieu à paiement de cotisations sociales de façon structurée et organisée.** Cela concerne notamment les hydrogéologues agréés, les commissaires enquêteurs, les médecins du permis de conduire.

Étant donné l'éclatement des personnes publiques chargées de payer ces personnes et de les affilier, la mise en place de mesures transitoires d'urgence serait trop complexe, pour un enjeu très limité.

Il est à la fois plus réaliste et plus efficace d'envisager une transition directe vers le régime définitif qui découle de la nature propre des activités en question, dès qu'il sera déterminé. Le risque de contentieux n'est pas nul, mais plus limité dans son montant étant donné le caractère plus restreint de ces activités.

## 7.4 Préparer l'organisation budgétaire de la couverture de la dette accumulée

### 7.4.1 Rappel sur les provisions pour risques et charges dans le budget de l'État

Les dispositions normatives relatives aux provisions pour risques et charges de l'État sont conformes aux principes généraux de constitution et d'évaluation des provisions pour risques et charges tels que prévus par le règlement du CRC n°2000-06 du 7 décembre 2000 sur les passifs.

#### ■ En comptabilité d'exécution budgétaire, concernant les provisions pour risques et charges, les principes généraux de la comptabilité d'entreprise sont transposables à l'État.

Ainsi, à la clôture de l'exercice, afin de s'assurer que le montant intégral des passifs de l'État au titre d'un exercice figure au bilan, il convient de procéder à la constatation de provisions pour risques et charges, dès lors qu'il existe :

- une obligation de l'État vis-à-vis de tiers, que cette obligation soit de nature juridique (contractuelle, légale ou réglementaire) ou simplement reconnue par l'État (résultant « d'une politique affichée ou d'une déclaration autorisée suffisamment explicite ») ;
- une sortie certaine, ou probable, de ressources, sans contrepartie attendue pour l'État ;
- une évaluation fiable du montant de l'obligation.

**Les provisions pour charges**, définies comme « *des passifs certains dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé de façon précise* », correspondent aux charges de fonctionnement, d'intervention, aux immobilisations corporelles ou aux opérations de restructuration.

**Les provisions pour risques** visent, principalement,

- en matière financière, les engagements consentis par l'État dans différents domaines économiques, y compris ceux en matière de risques financiers importants [67] et les pertes de change ;
- en matière non financière, les litiges liés à l'activité de l'État notamment en sa qualité d'employeur [68].

[67] dans le cas où l'État accorde sa garantie à des entreprises, à des organismes bancaires nationaux ou internationaux pour les emprunts émis ou les activités exercées au titre de missions d'intérêt général ou de service public

[68] les autres activités principales sont le recouvrement de l'impôt, et son action économique) et à sa qualité de dernier assureur



- En revanche, le budget de l'État ne prévoit pas au niveau des lois de finances de crédit budgétaire affecté aux risques juridiques [69].
- Une provision pour risques et charges doit être comptabilisée lorsque les trois conditions suivantes sont remplies :
  - Il existe une obligation de l'État vis-à-vis de tiers se rapportant à l'exercice en cours ou à un exercice antérieur. Cette obligation est soit juridique (contractuelle, légale ou réglementaire) soit reconnue par l'État (résultant d'une politique affichée ou d'une déclaration autorisée suffisamment explicite).  
L'existence de l'obligation s'apprécie à la date de clôture de l'exercice.
  - Il est certain, ou probable, qu'une sortie de ressources sans contrepartie au moins équivalente attendue sera nécessaire pour éteindre l'obligation de l'État envers le tiers.  
La probabilité de sortie de ressources s'apprécie à la date d'arrêt des comptes.
  - Le montant de l'obligation peut être estimé de manière fiable. Le montant s'apprécie à la date d'arrêt des comptes.

Une fois constatée, une provision pour risques et charges ne peut être utilisée que pour les dépenses pour lesquelles elle a été comptabilisée à l'origine.

La norme s'applique aux provisions pour risques et charges, qui correspondent à des passifs dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé de façon précise [70].

#### 7.4.2 La dette courante envers l'Urssaf

La loi affilie de façon claire et univoque les collaborateurs du service public au régime général de la sécurité sociale ; par ailleurs, il n'est pas contesté que plusieurs administrations, au premier rang desquelles le ministère de la Justice, emploient effectivement de telles personnes.

Par suite, il existe une obligation légale de verser aux URSSAF, qui sont chargées de leur recouvrement, les cotisations correspondantes. Le règlement de ces cotisations ne s'accompagne pas, pour l'État, de contreparties.

En revanche, du fait des insuffisances des systèmes d'information, la population concernée et donc **les montants de rémunération soumis à cotisations sont mal connus, et la fiabilité de l'estimation du montant de l'obligation est limitée.**

Cependant, **des contrôles de l'URSSAF**, – qui est à présent légitime à contrôler les services déconcentrés de l'État [71] – **dans les tribunaux** permettraient de fournir une base solide à l'évaluation de l'obligation de l'État.

[69] L'article 7-I de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit expressément **deux missions spécifiques constituées de « dotations provisionnelles »** : les missions « *Pouvoirs publics* » et « *Provisions* ».

La mission Provisions regroupe les crédits de deux dotations, chacune assimilée à un programme, une pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités et pour dépenses imprévisibles (programme 552 : *Dépenses accidentelles et imprévisibles*, définies comme des « *dépenses ne pouvant pas être prévues au moment de l'élaboration de la loi de finances et des différents collectifs budgétaires* ».

L'autre dotation (programme 551 - *Provisions pour rémunérations publiques*) est « *pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* ».

**La dénomination « Provisions » de la mission ne résulte que de la loi de finances, et non de la LOLF.** Elle emprunte un terme défini en comptabilité générale et notamment s'agissant de l'État par la norme n°12 relative aux « *provisions pour risques et charges, les dettes non financières et les autres passifs* » comme lié à la coexistence simultanée des 3 conditions mentionnées : une obligation de l'État vis-à-vis d'un tiers, une sortie certaine ou probable de ressources sans contrepartie attendue pour l'État, et une évaluation fiable du montant de l'obligation.

Si la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations peut répondre à cette définition, cela ne paraît pas pouvoir être le cas de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

Dans son jugement des comptes 2011, la Cour a recommandé que l'appellation « dotations » soit préférée, car plus juste en comptabilité, à celle de "provisions" (à laquelle la LOLF elle-même ne se réfère d'ailleurs pas pour dénommer les deux dotations) et de "réserves" (utilisée pour la nouvelle réserve de budgétisation intégrée à la mission, mais aussi avec la mise en réserve de précaution) et a proposé de substituer le terme de « crédits non répartis » à l'intitulé actuel.

[70] A contrario, la norme ne s'applique pas aux provisions sur les instruments financiers ainsi qu'à la provision pour risque global des participations de l'État évaluées par équivalence

[71] cf. Code de la sécurité sociale, Article L243-7 (modifié par la loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011 (LFSS) - art. 41).

### 7.4.3 Le contentieux potentiel

Si l'issue des contentieux ne laisse guère de doute, le contentieux potentiel représente un risque incertain – à la fois dans son occurrence (tous les COSP n'intenteront pas une action) et sa date d'apparition (les droits à réclamer ne naissent qu'à partir de la liquidation de la retraite) – et au montant inconnu.

En l'état, on observe que les COSP de justice constituent une catégorie hétérogène et assez peu structurée [72], de sorte que le risque d'une action concertée de nombreux individus peut sembler aléatoire, pour ne pas dire faible. Par ailleurs, pour obtenir gain de cause devant les juridictions, les COSP de justice devront établir la preuve de leur activité – en fournissant tout document utile tel que réquisition, ordonnance, ce qui constitue un obstacle pouvant être un frein à la reconstitution de leur carrière.

Dans le même temps, la mission a pu constater que des traducteurs-interprètes [73] ont récemment saisi le Conseil d'État [74] pour faire annuler la circulaire du 8 octobre 2013 relative à l'assujettissement des COSP à la TVA. L'argumentaire développé par les requérants démontre que ces derniers ont une parfaite connaissance des règles applicables, tant en matière de TVA que d'assujettissement au régime générale de leur activité. La mission a été en outre informée qu'une action simultanée d'une quarantaine de plaignants était sur le point d'être initiée auprès du TASS à l'automne de cette année, afin de voir confirmée l'affiliation des traducteurs interprètes au régime général conformément à la loi. De surcroît, une opération d'évaluation de préjudices serait en cours afin de permettre, début 2015, des saisines de tribunaux administratifs pour qu'il soit statué en matière de recours indemnitaire pour le défaut d'affiliation.

Dans ce contexte, et au regard de la porosité de ces populations, l'absence d'anticipation des risques pourrait être porteuse de difficultés plus lourdes.

Cependant, en application des principes précédemment rappelés, l'État ne peut provisionner que des risques certains ou probables dans la mesure où cette probabilité peut être appréciée et dont il peut estimer le montant.

**RECOMMANDATION n°14 :** Mettre en place, en particulier au ministère de la Justice une veille juridique en vue de détecter l'émergence de contentieux collectifs mis en œuvre par certaines catégories de COSP.

Provisionner en conséquence, si cette situation venait à se produire, les sommes estimées nécessaires au dédommagement des caisses sociales et des collaborateurs.

L'État ne pourra en effet provisionner les dépenses résultant des contentieux perdus qu'au fil de l'eau, d'un exercice sur l'autre, en fonction de la récurrence des dépenses constatées, en essayant de détecter l'amorce d'un effet de contagion, tel qu'on l'a vu dans le cas des vétérinaires (cf. § 1.2.1) pour anticiper les contentieux « en série ».

## 8.– Conclusion

Indépendamment des difficultés à appréhender une réalité méconnue par un grand nombre d'administrations et à comprendre les raisons qui ont pu pousser les différentes administrations concernées à s'accommoder de la non mise en œuvre de la loi instituant le statut des collaborateurs occasionnels du service public, après cinq mois d'investigation et de multiples rencontres tant avec les divers acteurs de l'administration qu'avec des représentants de COSP, la mission estime qu'il est possible de résoudre structurellement la question du régime fiscal et social de ces derniers.

Plus précisément, la mission est parvenue à la conclusion selon laquelle

**il est en effet possible de mettre en place dans des délais relativement brefs (de l'ordre de 12 à 18 mois) un dispositif simple et cohérent avec le droit commun fiscal, social et du travail qui mettra fin au régime des « COSP » pour laisser la place à un régime « binaire »,**

- composé soit de vacataires salariés, soit de prestataires indépendants,
- et qui respectera tant le droit des collaborateurs à bénéficier d'une protection sociale qui leur est due que les obligations fiscales qui pèsent sur eux.

[72] Il n'existe pas, à ce jour, d'association fédérant par activité l'ensemble d'une population concernée mais des associations multiples, parfois en concurrence, dont la représentativité n'est pas établie

[73] Il s'agit en particulier de l'Union des traducteurs-interprètes (UTI), associée à divers traducteurs-interprètes individuels

[74] La requête a été reçue par le Conseil d'État le 3 avril 2014. La décision de la juridiction n'est pas connue à ce jour.

- **En premier lieu, la mission recommande que la loi clarifie ce régime en se fondant sur l'analyse des conditions objectives d'emploi et de travail du collaborateur, notamment sur l'existence ou non d'un lien de subordination** pouvant le lier à son employeur public.

En conséquence, elle invite instamment les départements ministériels concernés à mettre en place **les structures de concertation avec les professions** qui permettront d'opérer les affiliations conformes à l'application de ce critère.

- Corrélativement, la mission attire l'attention des commanditaires sur **la nécessité de soutenir la mise en place de ce nouveau dispositif de procédures d'accompagnements, afin d'éviter que certaines professions se détournent de toute collaboration avec le service public.**

Elle invite à ce titre tous les ministères concernés à considérer que **le nouveau dispositif pourra être plus contraignant que l'ancien** pour certains collaborateurs et **nécessitera une évolution des tarifs des prestations**, que ceux-ci soient réglementés ou pas.

- **Cette proposition suppose la modification de textes tant législatifs que réglementaires** que la mission précise, et, par voie de conséquence, **un nécessaire abondement budgétaire permettant aux ministères concernés de faire face**

- **à la régularisation de leur situation** (dont le coût est très difficile à cerner en l'absence de données, mais que la mission a chiffré entre 35 et 110 M€ selon les hypothèses d'accompagnement),
- **parallèlement à un aménagement des traitements procéduraux et informatiques** des dépenses, détaillés dans la présente note, et qui se révèlent relativement aisés.

- Dans cette perspective, la mission invite les administrations à **mettre en place sans attendre, des outils de pilotages tant ministériels qu'interministériels, adaptés pour mettre rapidement en œuvre ces évolutions nécessaires.**

- Enfin, la mission souligne avec force que **les dispositions qui seront prises pour corriger l'avenir ne prémunissent pas l'État des conséquences de l'inobservation constante des règles fiscales et sociales** qui a prévalu durant près d'une quinzaine d'années.





Page

blanche