

REGIME SOCIAL DES INDEPENDANTS

SIMPLIFIER L'ASSIETTE DE CALCUL DES COTISATIONS

 Dossier technique

SOMMAIRE

Partie 1 / Pourquoi la situation pose-t-elle problème ?	04
Partie 2 / Ce que propose l'IPS :	
Simplifier l'assiette de calcul des cotisations.....	06
2.1 Principe	06
2.2 Solution préconisée	06
2.3 Financement	07
2.4 Le projet d'amendement	11

Dossier technique

RSI / Simplifier l'assiette de calcul des cotisations

Le plan d'action gouvernemental de juin 2015 visant à améliorer le fonctionnement du RSI avait pour objectif la normalisation à court terme des relations entre les travailleurs indépendants et leur régime social.

Les 20 actions proposées n'ont pas remis fondamentalement en cause un mode de fonctionnement qui a très largement démontré ses limites.

En février 2016, l'IGAS et IGF ont été chargés plus spécifiquement de réaliser une mission sur les évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants.

Leur travail s'est axé autour de trois idées :

- La modification de l'assiette servant de base au calcul des cotisations des affiliés du RSI et notamment le passage de l'assiette actuelle à une assiette « super brute » (proposition écartée).
- L'ouverture à certaines catégories de travailleurs indépendants d'une possibilité d'auto-liquidation des cotisations.
- L'harmonisation des modalités d'assujettissement aux cotisations sociales des dividendes perçus par les travailleurs indépendants.

Toutefois, ces préconisations restent à la surface des choses et n'explorent pas les vraies solutions comme celles consistant à passer d'un système de taxation sur les bénéfices à un système de taxation sur les sommes réellement prélevées par le travailleur indépendant.

Il est grand temps d'aborder les vraies mesures de simplification.

Le calcul de l'assiette des cotisations sur les sommes vraiment prélevées par les non-salariés en fait partie.

PARTIE 1

POURQUOI LA SITUATION POSE-T-ELLE PROBLEME ?

1.1. DES EFFORTS CONTRIBUTIFS DIFFERENTS SELON LES CATEGORIES DE TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

Dans son rapport daté de septembre 2015 sur les cotisations sociales, la cour des comptes indiquait que « *les cotisations sociales finançant les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les régimes (...) restent la première source de financement de ces régimes devant la contribution sociale généralisée - CSG - (13,5 %) et les impôts et taxes affectés (8,5 %), malgré la croissance de la part de ces dernières ressources depuis les années 1990* »

Pour autant, l'effort contributif n'est pas homogène et cela, même au sein de la catégorie des travailleurs indépendants.

Selon le rapport de la mission « Evolution de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants », la part des cotisations et contributions sociales par rapport aux revenus s'établirait ainsi :

- 43.7% pour les artisans
- 41,6% pour les commerçants
- 34,6% pour les libéraux

Les efforts contributifs sont disparates, la nécessité d'établir une convergence pourrait s'incarner dans la proposition d'harmonisation des assiettes de cotisation des travailleurs non-salariés.

1.2. UN SYSTEME DE CALCUL DES COTISATIONS COMPLIQUE ET DECONNECTE DE LA REALITE ECONOMIQUE DES ENTREPRISES

Le revenu pris en compte pour la détermination des cotisations sociales provisionnelles est celui de N-2 ou/puis celui de l'année précédente.

En 2015 le calendrier des cotisations a changé pour les ressortissants du RSI :

- Ainsi, de mars à juin les indépendants remplissent leur DSI (déclaration sociale des indépendants). Cette déclaration de revenus permet d'établir la base de calcul de toutes les cotisations sociales obligatoires dues au titre de l'activité indépendante. La déclaration se fait sur formulaire papier ou en ligne.
- Suite à la DSI, les cotisations sont régularisées. Dès que les revenus professionnels N-1 sont déclarés, l'assuré reçoit un courrier unique avec un nouvel échéancier N comprenant :
 - La régularisation de ses cotisations N-1 sur la base du revenu définitif N-1
 - Le montant de ses cotisations N sur la base de ses revenus N-1
 - L'échéancier de paiement des cotisations sur 12 mois.

Si les revenus varient en cours d'année, l'assuré peut demander l'anticipation de la régularisation annuelle de ses cotisations. Cela lui permet d'obtenir le re-calcul de ses cotisations provisionnelles sur une base plus en adéquation avec sa réalité économique.

Même si le nouveau mode de calcul mis en place au RSI tend à se rapprocher de la réalité financière de l'entreprise, le dispositif de régularisation n'annihile pas complètement la distorsion entre les revenus immédiats du dirigeant et ceux sur la base desquels sa taxation sociale est calculée.

En cas d'évolution à la baisse des revenus du chef d'entreprises, le décalage peut conduire à des difficultés de trésorerie.

Le poids des régularisations reste susceptible d'affecter de manière négative la trésorerie des entreprises.

L'impact de la mise en œuvre de la nouvelle méthode de calcul postérieure à 2015 est encore difficile à évaluer. La mission RSI a noté que les demandes de délais de paiement ont baissé de 18,1% entre 2014 et 2018. Elle indique dans le même temps que le « 3 en 1 s'est accompagné de dysfonctionnements dans les appels de cotisations ce qui souligne les fragilités du système d'information lié à l'ISU. »

Le nouveau calendrier des cotisations « 3 en 1 », évoqué plus avant, n'a pas été déployé complètement chez les libéraux qui bénéficient d'un délai supplémentaire.

De plus, certaines caisses de professions libérales intègrent des spécificités qui nécessitent qu'elles fonctionnent différemment. Citons à titre d'exemple le fait que certaines caisses (notamment celles affiliant des praticiens et auxiliaires médicaux) maintiennent une déclaration de revenus en sus de la DSI.

Ces nouveaux constats plaident pour une nécessaire uniformisation des assiettes.

PARTIE 2

CE QUE PROPOSE L'IPS :

Simplifier l'assiette de calcul des cotisations

2.1. PRINCIPE

L'IPS préconise d'instaurer un système de taxation sur les sommes prélevées effectivement et non plus sur le bénéfice, comme c'est le cas actuellement.

Il s'agirait ainsi d'aligner la base de l'assiette sociale et fiscale des entrepreneurs individuels et des professionnels libéraux sur celles des gérants majoritaires.

2.2. LA SOLUTION PRECONISEE

L'objectif de l'IPS est de simplifier vraiment les bases des prélèvements sociaux, fiscaux et comptables. Pour cela, il convient d'abandonner pour les entrepreneurs individuels et les professionnels libéraux la taxation sociale actuelle sur leur bénéfice.

En remplacement, L'IPS préconise d'instaurer un système de taxation sur les sommes prélevées effectivement. Il s'agirait ainsi d'aligner la base de l'assiette sociale et fiscale des entrepreneurs individuels et des professionnels libéraux sur celles des gérants majoritaires.

L'IPS propose que les sommes prélevées par le TNS pour son usage personnel ou familial constituent l'assiette commune de ses cotisations sociales et de son impôt sur le revenu – et bien sûr de la CSG, formule qui participe à la fois de l'impôt et de la cotisation sociale.

L'alignement de l'assiette des cotisations sociales (RSI) sur l'assiette fiscale semble compliqué tant que l'assiette sociale des cotisations des TNS ne sera pas modifiée et simplifiée par une loi de finances de la sécurité sociale.

Pourquoi une telle différenciation, en effet, entre la base fiscale et la base sociale ? En particulier sur deux points précis :

- a) Exonérations (ZRR, ZFU...), en effet ces abattements ne sont pas déduits de la base sociale.

La déduction de ces abattements permettrait à de jeunes chefs d'entreprise individuelle installés dans ces zones, de bénéficier de cotisations sociales plus faibles, pendant la durée de cette exonération fiscale

- b) Les reports déficitaires, nous ne voyons aucune raison, pour que ces reports qui sont admis dans les bases fiscales, ne le soient pas dans la base sociale.

Une autre anomalie, nous semble également « bizarre », il s'agit des indemnités journalières versées par le RSI, ou dans le cadre des contrats Madelin, qui sont incluses dans la base fiscale à l'IRPP, ce qui nous semble normal, mais sont incluses aussi dans la base « sociale », ce qui entraîne des cotisations calculées sur les indemnités journalières (pour les salariés, les indemnités journalières versées aux salariés par les organismes complémentaires de prévoyance sont soumises à cotisations pour la seule part du financement de l'employeur sur ce risque).

Faute de modification de la loi tendant à harmoniser les bases fiscale et sociale, la seule « simplification » qui pourrait être mise en place, serait une annexe « spécial TNS » dans la 2042 qui permettrait de calculer la base sociale en additif au BIC ou à la rémunération du gérant majoritaire.

La liste pourrait en être la suivante :

- Cotisations obligatoires (hors CSG, CRDS) versées
- Cotisations « Madelin » versées
- Les sommes reçues dans le cadre de l'intéressement ou de la participation
- Les sommes versées par l'entreprise dans le cadre de l'abondement « épargne salariale »
- La quote-part de dividendes soumis à cotisations sociales (gérant majoritaire)

Les autres informations sont déjà isolées de la 2042 :

- Les plus-values à long terme
- Exonérations relatives à certaines zones (ZRR ; ZFU...)
- Indemnités journalières RSI (gérant majoritaire)
- Traitement et salaires, et heures travaillées en tant que salarié
- Bénéfice agricole
- Activité hors de France

2.3. FINANCEMENT

Que ferait perdre à l'État et à la sécurité sociale une taxation sur les sommes prélevées plutôt que sur les bénéfices ?

La réponse à une telle question ne résulte pas d'un calcul sur des données raisonnablement certaines. Elle s'appuie nécessairement sur des hypothèses relatives à ce que serait le comportement des chefs de TPE et des travailleurs indépendants sans salarié si un tel changement était décidé par les pouvoirs publics. Il paraît raisonnable d'envisager que, dans un premier temps, le désir de payer moins d'impôts et de cotisations conduise les TNS à laisser dans leur entreprise le maximum d'argent possible. Mais les besoins d'autofinancement ne sont pas forcément illimités, et les besoins et envies personnelles et familiales ne sont pas forcément très longtemps compressibles.

A terme, les sommes prélevées pour l'usage personnel ou familial du TNS augmenteront à nouveau.

Après quelques années de moindres rentrées sociales et fiscales, viendra le temps d'un retour au niveau antérieur. Il est également possible de songer à un phénomène cyclique analogue à celui qui est classique en matière de biens de consommation durables (automobiles, électro-ménager, micro-informatique, etc.) : au boom des achats de premier équipement succède une baisse lorsque le taux d'équipement devient élevé, puis une hausse lorsque le matériel de première génération devient obsolète, et ainsi de suite. Il y a pareillement une possibilité de fluctuations accrues pour les recettes sociales et fiscales en provenance des TNS, la priorité passant alternativement de l'investissement autofinancé dans l'entreprise à l'usage des bénéficiaires pour des objectifs personnels ou familiaux (consommation, investissement en actifs immobiliers ou financiers).

Essai de chiffrage pour la période initiale

En 2014 le RSI a encaissé 16 Md€ de cotisations (sur l'ensemble des « risques », y compris par exemple le financement des prestations familiales, qui sont distribuées par les CAF et non par le RSI). La proportion des autoentrepreneurs, pour lesquels le problème d'assiette ne se pose pas, augmente, tandis que celle des TNS « classiques » diminue doucement.

Si on exclut les autoentrepreneurs, les autres TNS sont pour moitié en dessous de 20 000 € de revenus annuels : on peut estimer qu'ils prélèveront quasiment la totalité de leurs bénéfices. L'effet sera surtout sensible pour les quelques 15 % de ces TNS dont les bénéfices dépassent 50 000 € par an et représentent environ la moitié du revenu taxable socialement et fiscalement, soit environ 8 Md€.

Supposons que dans un premier temps ils renoncent en moyenne à prélever 25 % de leurs bénéfices, ce qui est déjà beaucoup : l'assiette totale serait réduite de 12,5 %, et les cotisations de même. La diminution de cotisations pourrait donc avoir – dans un premier temps – comme ordre de grandeur 2 Md€. Ce montant serait amené au bout de quelques années à diminuer, diminution suivie d'une petite remontée, et ainsi de suite, cela selon une périodicité que nous ne pouvons pas préciser.

Remarquons que les TNS à haut revenus consacrent déjà une partie de leurs bénéfices à l'autofinancement. Les quelques 2 Md€ de diminution de recettes pour les organismes sociaux ne seraient donc pas entièrement dus à l'accroissement de la part de l'autofinancement dans l'entreprise existante : ils pourraient être en partie consacrés à des rachats d'entreprises plus modestes, entraînant une diminution plus rapide du nombre des entreprises artisanales et commerciales les plus petites. Nous ne disposons pas des informations nécessaires pour en dire davantage sur ce probable mouvement de concentration.

Indiquons simplement que la réforme sera vraisemblablement critiquée en tant qu'elle profitera davantage aux TNS possédant une entreprise d'une taille et d'un rapport supérieurs à la moyenne. Le TNS qui dégage un bénéfice modeste a besoin pour vivre d'utiliser la quasi-totalité de ce bénéfice : il ne profitera donc pas de l'allègement de cotisations sociales qui fera l'affaire des TNS plus à leur aise.

Esquisse des effets possibles d'un « système de taxation sur les sommes prélevées effectivement » pour le chef d'une toute petite entreprise connaissant une assez belle croissance

Dans un système de taxation sur les sommes prélevées effectivement, acheter un bien immobilier, que ce soit à titre personnel ou familial, une voiture, des valeurs mobilières, etc..., toutes ces dépenses exceptionnelles donneront lieu à des retraits beaucoup plus importants que ceux réalisés les années ordinaires. Or ces retraits, devenus assiette sociale et fiscale, seront grevés de cotisations sociales et d'IR au moment où les fonds seront transférés de l'entreprise au compte personnel. Il en résultera : pour la sécurité sociale et pour le Trésor Public, un retard dans la perception de leurs recettes ; pour le TNS, des versements à ces organismes la plupart du temps modestes, mais parfois très importants, certaines années. Les variations d'une année sur l'autre seront en général bien plus fortes que celles que l'on observerait en cas d'assiette sociale et fiscale prise égale au bénéfice net de l'exercice.

Dans l'exemple sur lequel nous allons effectuer des calculs comparatifs (avec l'assiette fiscale et sociale actuelle, et avec l'assiette qui résulterait d'une taxation sur les seules sommes prélevées), le TNS a deux objectifs : développer son entreprise, ce qui passe en particulier par de l'investissement et un autofinancement suffisant (objectif cumulé de 80 K€ en 10 ans) ; vivre agréablement, ce qui se traduira ici par deux dépenses en sus des dépenses courantes : l'achat d'une automobile l'année 4, et d'un logement l'année 10.

Les 2 tableaux ci-dessous, établi en K€ (milliers d'euros), donnent un exemple - à titre purement indicatif - pour une entreprise unipersonnelle, par exemple une EURL, qui réussit une belle progression sur 10 ans. Le propriétaire et gérant de cette EURL n'a pas opté pour l'impôt sur les sociétés, ce qui fait que la totalité du bénéfice entre, sous le régime actuel (Tableau 1), dans son revenu imposable. Le tableau 2, lui, indiquera ce qui se passerait sous un régime où la taxation sociale et fiscale aurait pour assiette le seul montant prélevé par le TNS.

Chaque tableau comporte pour chaque année le bénéfice effectif, les cotisations sociales (selon les taux en vigueur à ce jour), le revenu imposable et l'IR pour une personne seule. Il indique aussi le revenu net de cotisations et IR que le TNS peut utiliser à sa guise.

Dans le tableau 1 figure une ligne « augmentation de capital », que le TNS abonde en puisant sur son revenu net (ce qui diminue son revenu disponible, qui figure sur la dernière ligne).

Dans le tableau 2 le bénéfice non prélevé est mis en réserve, ce qui lui évite d'être taxé socialement et fiscalement, et cette réserve subit des prélèvements les années 4 et 10, lorsque le TNS fait des dépenses « extraordinaires » (achat d'une automobile, puis d'un bien immobilier) ; ces prélèvements sont alors ajoutés au bénéfice de l'exercice pour entrer dans l'assiette sociale et fiscale.

Législation actuelle

Dans le tableau 1 le bénéfice effectif constitue l'assiette des cotisations sociales et, après déduction de celles-ci, de l'IR. Pour que l'augmentation des fonds propres atteigne 80 K€, le TNS effectue des augmentations de capital les 3 premières années, mais pas la quatrième du fait de son investissement automobile, puis il reprend ses augmentations de capital les cinquièmes et sixièmes années jusqu'à son objectif de 80 K€.

Tableau 1 : législation actuelle

Année	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bénéf. effectif	60	80	100	90	110	110	130	140	140	150
Cotisations	23,9	30,3	36,7	33,5	39,9	39,9	46,3	49,5	49,5	52,7
Rev. imposable	36,1	49,7	63,3	56,5	70,1	70,1	83,7	90,5	90,5	97,3
IR	5,2	9,3	13,3	11,3	15,4	15,4	20,8	23,6	23,6	26,3
Rev. net	30,9	40,4	50	45,2	54,7	54,7	62,9	66,9	66,9	71
Augm. Capital	10,2	19,7	19,3	0	20	10,8	0	0	0	0
Rev. disponible	20,7	20,7	30,7	45,2	34,7	43,9	62,9	66,9	66,9	71

Nouvelle assiette

Dans le second cas de figure, qui correspond à l'hypothèse d'un changement des assiettes de taxation sociale et fiscale, les trois premières années le TNS effectue des prélèvements modestes, de façon à financer les investissements de son entreprise et minimiser ses paiements de cotisations et d'IR. L'année 4, pour acheter une automobile et augmenter ses dépenses courantes, il prélève trois fois plus. Les 5 années suivantes il laisse en réserve une bonne moitié des bénéfices. Puis, l'année 10, il achète un logement, et pour disposer d'un apport personnel conséquent, son entreprise étant en quelque sorte sa caisse d'épargne, et son banquier la supposant désormais suffisamment solide pour compenser par du crédit cette ponction sur les fonds propres, il porte son prélèvement à 400 K€. Le tableau ci-dessous indique ce qui se passe.

Tableau 2 : taxation sur le prélèvement

Année	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bénéf. effectif	60	80	100	90	110	110	130	140	140	150
Prélèvement	40	40	40	120	50	50	60	60	70	400
Réserve	20	60	120	90	150	210	280	360	430	80
Cotisations	17,5	17,5	17,5	43,1	20,7	20,7	23,9	23,9	27,1	122
Rev. imposable	22,5	22,5	22,5	76,90	29,3	29,3	36,1	36,1	42,9	278
IR	1,8	1,8	1,8	18	3,15	3,15	5,2	5,2	7,2	105
Rev. net	20,7	20,7	20,7	58,9	26,1	26,2	30,9	30,9	35,7	173

Indications sur les calculs effectués :

Pour effectuer les calculs nous avons supposé le PASS (Plafond annuel de la sécurité sociale) égal à 40 000 € (il est en réalité de 38 816 € pour 2016) ; le taux social (donc y compris CSG et CRDS) sur la totalité du revenu égal à 32 % ; et le taux jusqu'au PASS à 11,7 %. Nous avons tenu compte pour l'année 10 du fait que la cotisation de 0,7 % au titre des indemnités journalières maladie n'est due que jusqu'à 193 000 €. Pour le calcul de l'IR nous avons utilisé le barème de l'impôt applicable aux revenus 2015.

2.4. LE PROJET D'AMENDEMENT

La proposition soutenue par l'IPS nécessitera, pour que sa mise en œuvre soit fondée en droit, l'amendement et la création de nombreux articles.

Ce sujet commandera également la rédaction des décrets d'application et des arrêtés idoines.

Nous avons néanmoins identifié ci-dessous les modifications à apporter aux formulaires et articles les plus connexes au sujet ainsi que les principales suppressions ou créations de textes qui s'imposeront. Les références citées ci-dessous ne sont pas exhaustives.

Création d'une annexe « spécial TNS » dans la 2042 qui permettrait de calculer la base sociale en additif au BIC ou à la rémunération du gérant majoritaire.

La liste pourrait en être la suivante :

- Cotisations obligatoires (hors CSG, CRDS) versées
- Cotisations « Madelin » versées
- Les sommes reçues dans le cadre de l'intéressement ou de la participation
- Les sommes versées par l'entreprise dans le cadre de l'abondement « épargne salariale »
- La quote-part de dividendes soumis à cotisations sociales (gérant majoritaire)

Les autres informations sont déjà isolées de la 2042 :

- Les plus-values à long terme
- Exonérations relatives à certaines zones (ZRR ; ZFU...)
- Indemnités journalières RSI (gérant majoritaire)
- Traitement et salaires, et heures travaillées en tant que salarié
- Bénéfice agricole
- Activité hors de France

Ou création d'un article qui prendrait place dans la partie législative du code de la sécurité sociale / Livre 1 : généralités / Titre 3 dispositions communes relatives au financement / Chapitre 1 : assiette et régime fiscal des cotisations / section 5 : cotisations sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants

« Les cotisations d'assurance maladie et maternité, d'allocations familiales et d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales et des professions libérales sont assises sur leur revenu d'activité non salarié prélevé.

Ce revenu est celui retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu*.

Les cotisations et les contributions de sécurité sociale dues par les conjoints collaborateurs des travailleurs indépendants relevant des régimes prévus au présent article sont calculées, à la demande de ces derniers, sur la base soit d'un revenu forfaitaire, soit d'un pourcentage du revenu prélevé par le chef d'entreprise.

Les modalités pratiques seront définies par décret. »

*Il est à noter que la notion de revenu imposable telle que défini dans le CGI devra elle aussi faire l'objet d'une réforme.