

Évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants

JUILLET 2016

Alexandre **JEVAKHOFF** • Nicolas **BONDONNEAU** •
Camille **HERODY**

Avec le concours de
Sébastien **GROBON**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES



Inspection générale
des finances

Inspection générale
des affaires sociales

N° 2016-M-024

N° 2016-040R

RAPPORT

EVOLUTIONS DE L'ASSIETTE ET DES MODALITES DE CALCUL ET DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

Établi par

Alexandre JEVAKHOFF
Inspecteur général des finances

NICOLAS BONDONNEAU
Inspecteur des affaires sociales

Camille HERODY
Inspectrice des finances

Avec le concours de Sébastien GROBON,
administrateur INSEE en stage à l'IGAS

– JUIN 2016 –

SYNTHESE

Par lettre de mission en date du 8 février 2016¹, le ministre des finances et des comptes publics, la ministre des affaires sociales et de la santé et le secrétaire d'État chargé du budget, ont demandé à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) de **réaliser une mission conjointe sur les évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants (TI).**

Cette commande s'inscrit dans le prolongement du plan d'action gouvernemental de juin 2015² visant à améliorer le fonctionnement du régime social des indépendants, notamment à travers la simplification du recouvrement des cotisations sociales.

Au-delà des mesures déjà prévues par ce plan d'action, les ministres ont souhaité que la mission examine l'opportunité et les modalités de mise en œuvre des évolutions suivantes :

- ◆ **la modification de l'assiette servant de base au calcul des cotisations des affiliés du RSI et notamment le passage de l'assiette nette, actuellement en vigueur, à une assiette brute** (incluant les cotisations sociales obligatoires) ;
- ◆ **l'ouverture à certaines catégories de TI d'une possibilité de calcul autonome des cotisations sociales prévisionnelles (« autoliquidation »)**, en s'inspirant des modèles en vigueur pour les micro-entrepreneurs et les affiliés du régime général ;
- ◆ **l'harmonisation des modalités d'assujettissement aux cotisations sociales des dividendes perçus par les TI**, qui varient en fonction de plusieurs paramètres (statut juridique de l'entreprise, imposition à l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés, gérant minoritaire ou majoritaire de la société).

Ces préconisations ont vocation, le cas échéant, à être intégrées dans la préparation des lois financières pour 2017.

La lettre de mission précisait que les « *propositions devront respecter le cadre contraint des finances publiques* ». **La mission a tenu compte de ce cadrage en écartant les mesures qui auraient pu se traduire par une baisse importante de recettes pour la sécurité sociale**, et notamment la perspective d'un rapprochement entre l'assiette sociale et l'assiette fiscale.

La mission a en outre privilégié une approche pragmatique en tenant compte des chantiers d'envergure engagés ou à venir du RSI (mise en place du « 3 en 1 », fusion des caisses régionales) et des fragilités encore importantes du système de recouvrement des indépendants.

Même si la situation s'est améliorée par rapport à la crise de 2012, l'organisation et le SI de l'ISU restent en effet très fragiles. **La mission a ainsi pu constater que le déploiement du « 3 en 1 » s'est accompagné de dysfonctionnements informatiques qui ont eu des conséquences négatives en terme de qualité de service** (appels de cotisations non-justifiés, augmentation des comptes bloqués, blocage de la fonction radiation).

Ces dysfonctionnements, même s'ils semblent désormais maîtrisés, contribuent à nourrir les mécontentements des usagers et confirment la nécessité d'une extrême prudence dans toute évolution du dispositif.

¹ Annexe 1 : lettre de mission

² 20 mesures pour les assurés du régime social des indépendants, 25 juin 2015.

Rapport

Par conséquent la mission considère qu'il convient de privilégier l'amélioration du service aux cotisants via la simplification et l'automatisation des procédures, plutôt que le passage à l'assiette super-brute et l'auto-liquidation des cotisations.

Le scénario d'un passage de l'assiette nette à l'assiette super-brute présente un bilan risques/opportunités défavorable, qui doit conduire à l'écartier.

Le passage à une assiette « super-brute » ne faciliterait pas les comparaisons des taux de cotisations avec le régime général : **l'assiette super-brute des TI est plus éloignée de l'assiette (brute) des salariés que l'assiette nette retenue actuellement** (les cotisations patronales représentent environ 70 % des cotisations sociales totales).

En outre, ces ajustements d'assiette même conditionnés à une baisse des taux **seraient, du moins à court terme, une source de complexité pour le cotisant** car ils se traduiraient par une évolution d'une grande partie des paramètres de calcul des cotisations.

Les gains en termes d'acceptabilité des cotisations sociales apparaissent très faibles : à l'exception de la direction générale et du président du RSI, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission ont souligné le peu d'intérêt du passage à l'assiette super-brute.

La faisabilité d'une telle réforme semble incertaine. **Malgré des demandes réitérées de la mission, le RSI a été dans l'incapacité de fournir une étude de l'impact organisationnel de cette réforme, qu'il porte pourtant depuis plus d'un an auprès des pouvoirs publics.**

En alternative au passage à une assiette super-brute, afin d'accroître la lisibilité du système de cotisations sociales des TI, la mission préconise :

- ◆ de faire apparaître à partir de 2017 sur le courrier du « 3 en 1 » adressé au cotisant :
 - les éléments globaux de financement du régime des indépendants ;
 - le ratio cotisations-contributions versées/assiette sociale (revenus du cotisant) de l'année n-1 ;
 - les droits contributifs associés aux cotisations payées par les indépendants, principalement le nombre de trimestres de retraite validés.
- ◆ d'inscrire dans les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) des PLFSS, une comparaison détaillée des taux de prélèvement sociaux des principaux régimes de sécurité sociale, en fonction d'un revenu super-brut, sur la base des cas types réalisés par la DSS.

La mission considère que l'objectif de comparaison des taux de prélèvement des TI et des salariés du RG est secondaire par rapport aux enjeux d'amélioration du service aux cotisants. **En conséquence l'IGAS et l'IGF préconisent de mettre en œuvre, notamment dans le cadre du PLFSS 2017, les trois mesures suivantes :**

- ◆ **simplifier** les démarches des TI en supprimant l'obligation pour les affiliés du RSI de renseigner le montant des cotisations sociales dues dans leurs déclarations annuelles de revenus (DSI)
- ◆ **rapprocher** le montant des cotisations des revenus des TI en début d'activité
- ◆ **améliorer** la gestion de trésorerie des TI en assouplissant les conditions d'octroi de délais de paiement des cotisations

L'ensemble de ces mesures devraient permettre d'améliorer de manière concrète les démarches des cotisants TI et la gestion de leur entreprise, tout en ayant un impact modeste sur le RSI et l'ACOSS.

S'agissant des modalités de recouvrement, la mission estime que le dispositif du « 3 en 1 » mis en œuvre depuis 2015, apporte une réelle plus-value aux cotisants :

Rapport

- ◆ en rapprochant l'année de paiement des cotisations (n) de l'année du revenu de référence (n-1) ;
- ◆ en assouplissant le calendrier de paiement des régularisations de cotisations (étalement systématique sur plusieurs mois des régularisations débitrices).

Ce dispositif doit être conforté, en encourageant, par une communication appropriée auprès des cotisants ainsi que de leurs conseils, l'utilisation du « revenu estimé³ » et en améliorant ses indicateurs de pilotage.

Ces conséquences positives du « 3 en 1 » sur la gestion de trésorerie des TI, amoindrissent l'intérêt de la mise en place d'un système d'autoliquidation des cotisations sociales.

Ce système, tel que défendu par la CGPME comporte de surcroît plusieurs faiblesses importantes :

- ◆ la redéfinition de l'assiette et la suppression des régularisations proposées conduiraient à une perte et un accroissement du risque financier pour le RSI ;
- ◆ ce système ne pourrait valablement être mis en place que par une partie seulement des cotisants, ayant une visibilité sur les revenus (dirigeants de sociétés imposées à l'IS, soit 45% des affiliés) et disposant de l'appui d'un conseil (expert-comptable notamment) ;
- ◆ il existe des incertitudes fortes sur la capacité du RSI et de l'ACOSS à gérer de manière concomitante deux dispositifs de calcul et de recouvrement des cotisations.

En matière de simplification la suppression de la DSI, qui a déjà fait l'objet d'une expérimentation en 2011, constitue une piste à privilégier.

La stabilisation progressive du fonctionnement du RSI et l'évolution récente des procédures de recouvrement et des applicatifs informatiques dans chacune des administrations concernées (DGFIP d'une part et RSI /ACOSS de l'autre) donnent en effet de nouvelles perspectives à cette mesure de simplification :

- ◆ **la mise à disposition par la DGFIP, depuis 2016, d'un avis de situation fiscale dès complétude de la déclaration de revenus en ligne** permettrait de conserver le bénéfice des régularisations anticipées et des ajustements de cotisations provisionnelles découlant du dispositif « 3 en 1 » ;
- ◆ **la généralisation de la télé-déclaration** (80 % pour la campagne DSI 2015⁴, 36 % pour la campagne IRPP 2014⁵, obligation de déclaration des revenus en ligne pour l'ensemble des contribuables à horizon 2019) crédibilise un scénario d'automatisation de la constitution la base sociale à partir du transfert de données fiscales ;
- ◆ **l'individualisation des données fiscales, déjà disponible dans le cadre des échanges API (« impôts particuliers »),** devrait être encore facilitée par la mise en place de l'impôt à la source.

Cette automatisation du transfert de données DGFIP/ACOSS pourrait se faire selon deux modalités :

- ◆ **option 1 : créer une fonctionnalité permettant de pré-remplir la DSI de manière individualisée sur la base des données fiscales récupérées via l'API « impôts particuliers ».**

³ Le cotisant a la possibilité de se voir appliquer un montant de cotisations basé sur un revenu estimé par ses soins, dans l'attente de la connaissance du revenu définitif.

⁴ Campagne DSI 2015 sur revenus 2014. Nombre de DSI dématérialisées (déclaration personnelle des affiliés sur net-entreprise.fr et transmission par un tiers déclarant via EDI) intégrées au 13 novembre 2015.

⁵ Source : conférence de presse du ministre des finances. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/19058.pdf>.

Rapport

Après s'être identifié sur son espace *net-entreprise.fr*, l'affilié pourrait donner son accord à ce que sa DSI soit pré-remplie des informations recueillies dans le cadre de la déclaration fiscale (2042 C PRO). Le déclarant actionnerait le bouton *France Connect* pour s'identifier de façon à ce qu'il soit reconnu à la fois de l'administration fiscale et de l'administration sociale⁶. Il donnerait ensuite son consentement au transfert de données fiscales vers le RSI/ACOSS.

◆ **option 2 : Mettre en place un transfert de masse des revenus fiscaux de la DGFIP vers l'ACOSS, afin de reconstituer les assiettes sociales des cotisants.**

Cette restitution de masse se ferait dès la clôture de la période de déclaration d'IRPP en ligne, sur la base des fichiers utilisés pour adresser l'avis de situation fiscale (avant homologation). Ces opérations de traitement de masse ne pourront être effectuées pour les cotisants remplissant les déclarations fiscales sous format papier. La déclaration fiscale devrait en outre, comme lors de l'expérimentation de 2011, être complétée d'éléments nécessaires à la reconstitution de l'assiette sociale (exonérations fiscales réintégréées au plan social).

Pour faciliter les démarches des cotisants, un alignement des dates de début des déclarations sociale (30 mars 2016) et fiscale (13 avril 2016) serait souhaitable. Cela permettrait également d'éviter un « effet retard » dans l'intégration des revenus sociaux, lié au calendrier fiscal.

En tout état de cause, au regard des dates de clôture de la déclaration fiscale en ligne sur la campagne 2016, échelonnées en fonction des départements, il n'y aurait pas eu de délai supplémentaire sur le « 3 en 1 » compte tenu du rythme d'intégration des DSI constaté sur la période précédente (63 % des foyers fiscaux concernés et 35 % des DSI intégrées à fin mai ; 100 % des foyers fiscaux et 80 % des DSI mi juin).

Dans les deux cas, de telles évolutions seraient envisageables, selon la DGFIP et en fonction de l'avancement d'autres projets prioritaires (prélèvement à la source), dans un délai de 12 à 18 mois. La suppression de la DSI pourrait ainsi être expérimentée lors de la campagne de déclaration fiscale 2017 pour être généralisée en 2018 ou 2019 afin :

- ◆ de tenir compte des contraintes opérationnelles fortes que fait peser sur les administrations sociales et fiscales la mise en place du prélèvement à la source ;
- ◆ de bénéficier d'un taux de déclaration en ligne élevé des contribuables.

S'agissant des dividendes, la mission considère qu'il serait souhaitable d'étendre la mesure d'assujettissement aux dirigeants d'entreprises affiliés au régime général en soumettant à cotisation sociale les dividendes qui excèdent 10% des capitaux propres.

Telle qu'elle est définie à l'heure actuelle, la mesure d'assujettissement présente en effet des imperfections. D'abord, le fait que son périmètre soit restreint aux dirigeants TNS peut conduire certains affiliés à faire des choix (d'affiliation, de forme juridique de leur entreprise ou de support de rémunération) résultant d'une mauvaise perception des prélèvements obligatoires. Ensuite, la conception du seuil d'assujettissement nourrit la contestation des représentants des TNS, qui considèrent, au-delà de la position de principe réfutant le caractère cotisable d'un revenu du capital, que la prise en compte du capital social comme assiette induit une trop forte contrainte sur la capacité de distribution.

⁶ Ainsi, un usager qui souhaite utiliser un téléservice peut choisir de se connecter à ce fournisseur de service via le dispositif, en cliquant sur le bouton FranceConnect. Le dispositif propose alors à l'usager une liste de fournisseurs d'identité (impot.gouv, la poste, ameli) et le redirige vers celui de son choix, auprès duquel l'usager s'authentifie. Le fournisseur d'identité communique en retour à FranceConnect des éléments d'identité dont il dispose (identité pivot composée des nom, prénom(s), genre, date et lieu de naissance) ainsi que, le cas échéant, des données facultatives supplémentaires requises par le fournisseur de service. Cette identité pivot est ensuite systématiquement certifiée par FranceConnect au regard du RNIPP. Après cette certification, France Connect génère l'identifiant nécessaire pour le fournisseur de service requis.

Rapport

Malgré la publicité faite par certains cabinets-conseil en faveur de la création de sociétés par actions simplifiées (SAS), **il n'est pas possible de conclure avec certitude que l'évolution récente du paysage entrepreneurial, marquée par une augmentation des créations de sociétés dont les dirigeants relèvent du RG, répond effectivement à une volonté d'optimisation. D'autant que les différents schémas aboutissent en réalité à des revenus nets disponibles équivalents.**

Assujettir aux cotisations sociales les dividendes versés aux dirigeants d'entreprise a pour principale conséquence de diminuer le rendement de l'impôt sur les sociétés au profit du financement des organismes sociaux⁷, et de modifier ainsi les équilibres entre sous-secteurs des administrations publiques. Ainsi les anticipations d'optimisation qui ont pu présider à l'introduction de la mesure d'assujettissement, qui a été actée sans qu'il ne soit possible d'en apprécier la portée, compte tenu des limites de l'appareil statistique, semblent en réalité relativement fragiles.

Toutefois, **une évolution de la mesure d'assujettissement peut se justifier en l'état actuel du paysage juridique afin :**

- ◆ **d'éliminer une différence de traitement entre RSI et RG** faussant, à partir d'une perception erronée des prélèvements obligatoires, les choix des entrepreneurs en matière de statut juridique de leurs entreprises ;
- ◆ **de préserver les recettes du RSI, en contribuant à limiter la tendance récente à l'augmentation des SAS**, dont la part des dividendes rapportée à la rémunération d'activité des dirigeants (2,20 en 2014⁸) est beaucoup plus élevée que dans les SARL (0,46 en 2014).

La mission propose ainsi **un élargissement du périmètre de la mesure d'assujettissement aux dirigeants assimilés salariés, ainsi qu'aux dirigeants de sociétés imposées à l'IR :**

- ◆ assujettir les dividendes perçus par les dirigeants assimilés salariés dans les mêmes conditions que les dirigeants TNS ;
- ◆ assujettir les dividendes perçus par les proches des dirigeants des sociétés imposées à l'IR dans les mêmes conditions que pour les sociétés imposées à l'IS.

Ainsi que, par ordre de préférence, plusieurs évolutions possibles de la mesure d'assujettissement :

- ◆ **option 1 :** assujettir aux cotisations sociales les dividendes perçus excédant un pourcentage à définir de la rémunération d'activité ou de l'assiette sociale totale⁹ ;
- ◆ **option 2 :** assujettir aux cotisations sociales les dividendes perçus excédant 10 % des capitaux propres de la société (capital social + primes d'émission, d'apport et de fusion + réserves).

La mission considère que la deuxième option est préférable dans la mesure où elle s'inscrit davantage dans la continuité du dispositif actuel.

⁷ Les cotisations sociales étant déductibles du résultat imposable des sociétés, la perte de rendement à l'IS, sous l'hypothèse d'un taux d'imposition à 33 ¹/₃ %, équivaudrait à un tiers du rendement des cotisations sociales.

⁸ Pour les sociétés majoritairement détenues par des personnes physiques avec un nombre de salariés inférieur à 2.

⁹ Telle que définie actuellement, soit le total du revenu fiscal, des cotisations volontaires («Madelin»), des autres éléments déductibles fiscalement mais non socialement et des dividendes assujettis.

Rapport

Ces propositions devraient permettre d'approcher une neutralité financière de la réforme, tous organismes sociaux confondus : une baisse de rendement au RSI serait compensée par un gain d'assiette cotisable au RG, l'intégration financière des risques maladie et vieillesse de base et les mécanismes de compensation inter régimes conduisant in fine à ce que les pertes éventuelles au RSI soient effectivement compensées financièrement par le RG.

Si l'option privilégiée par la mission est retenue (**option 2 : assujettissement des dividendes au-delà de 10% des capitaux propres**), elle entraînerait une perte de recettes pour le RSI, mais avec un solde RSI+RG positif. Sur la base des données 2014, cette mesure aurait pour conséquence :

- ◆ une perte de 108 M€ pour le RSI ;
- ◆ un gain de 330 M€ pour le RG ;
- ◆ **un écart de -277 M€, tous organismes sociaux confondus, avec un élargissement de la mesure d'assujettissement sans en faire évoluer le seuil.**

Si l'option 1 devait être retenue (**assujettissement des dividendes au-delà d'un % de l'assiette sociale**) retenir comme seuil d'assujettissement 30% de l'assiette sociale permettrait de préserver 73 % du rendement de la mesure pour le seul RSI (200,5M€). Ce seuil pourra être relevé en fonction de la trajectoire financière programmée du RSI et en tenant compte du fait que l'extension de la mesure d'assujettissement conduira à augmenter (dans une proportion qu'il n'a pas été possible d'évaluer) les recettes du RG, auquel le RSI est financièrement intégré.

Ces chiffrages doivent toutefois tenir compte d'un certain nombre de précautions méthodologiques, qui fragilisent la fiabilité des estimations présentées. Si l'on considère les années 2013 et 2014, on s'aperçoit que les résultats de la simulation réalisée à partir des liasses fiscales sont plus de deux fois plus élevés que les montants effectivement déclarés au RSI¹⁰.

Afin d'améliorer l'information disponible sur les dividendes perçus par les dirigeants d'entreprise, quelque soit leur statut, la mission recommande ainsi de prévoir une case à cet effet dans les formulaires déclaratifs.

¹⁰ 42 060 déclarants au RSI, pour une assiette supplémentaire de 1 045,1 M€ en 2013 ; 72 212 SARL isolées dans les liasses fiscales, pour une assiette de 2 668 M€ et 37 131 déclarants au RSI pour une assiette supplémentaire de 966,4 M€ en 2014, 46 944 SARL isolées dans les liasses fiscales, pour une assiette de 1 673 M€

Rapport

Rappel des propositions

Proposition n° 1 : Ne pas donner suite à la proposition du RSI de passer à une assiette super-brute pour le calcul des cotisations sociales

Proposition n° 2 : Faire apparaître sur le courrier du 3 en 1 des informations sur le financement du régime du RSI, le ratio cotisations/revenus du cotisant et ses droits acquis en matière de retraite.

Proposition n° 3 : Inscrire dans les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) des PLFSS une comparaison détaillée des taux de prélèvement sociaux des principaux régimes de sécurité sociale.

Proposition n° 4 : Systématiser dès 2016, les requêtes informatiques pour éviter la taxation d'office des cotisants n'ayant pas rempli dans la DSI la case « cotisations obligatoires ».

Proposition n° 5 : Supprimer la case cotisation sociale de la DSI à partir de 2017.

Proposition n° 6 : Supprimer les cotisations forfaitaires pour la deuxième année suivant la création d'entreprise.

Proposition n° 7 : Aligner le barème des cotisations forfaitaires sur le barème des cotisations minimales.

Proposition n° 8 : Permettre au RSI d'accorder des délais de paiement par anticipation, pour des cotisations sociales non encore échues.

Proposition n° 9 : Préciser les indicateurs d'évaluation de l'impact du « 3 en 1 » pour la campagne 2016.

Proposition n° 10 : Ecarter le scénario d'une mise en œuvre de l'autoliquidation, même sous forme expérimentale.

Proposition n° 11 : Expérimenter l'automatisation de la reconstitution de l'assiette sociale des TI à partir des déclarations fiscales, soit de manière individualisée, soit *via* un traitement de masse.

Proposition n° 12 : Assujettir aux cotisations sociales les dividendes perçus par les dirigeants TNS et assimilés salariés, de sociétés imposées à l'IR ou à l'IS, ainsi que par leur conjoint, leur partenaire auquel ils sont liés par un pacte civil de solidarité ou leurs enfants mineurs non émancipés, dès lors qu'ils représentent plus de 10% des capitaux propres de la société.

Proposition n° 13 : Assujettir aux cotisations sociales les dividendes perçus par les dirigeants, de sociétés imposées à l'IR ou à l'IS, TNS et assimilés salariés, ainsi que par leur conjoint, le partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité ou leurs enfants mineurs non émancipés, dès lors que leur montant représente plus d'un pourcentage à définir de l'assiette sociale déclarée par l'affilié.

Proposition n° 14 : Demander à l'ensemble des dirigeants, TNS ou assimilé salarié, de renseigner le montant des dividendes perçus à raison des parts sociales/des actions qu'ils détiennent dans l'entreprise qu'ils dirigent, et cela que les dividendes dépassent ou non le seuil d'assujettissement.

Table des matières

1. PRIVILEGIER L'AMELIORATION DU SERVICE AUX COTISANTS VIA LA SIMPLIFICATION ET L'AUTOMATISATION DES PROCEDURES, PLUTOT QUE LE PASSAGE A L'ASSIETTE SUPER-BRUTE ET L'AUTO-LIQUIDATION DES COTISATIONS.	1
1.1. Le passage d'une assiette nette à une assiette « super-brute » n'est pas souhaitable, et doit laisser la place à des mesures de simplification plus opérationnelles pour les TI	1
1.1.1. <i>Le passage d'une assiette nette à une assiette « super-brute » pour le calcul des cotisations sociales des TNS n'est pas souhaitable, pour des raisons d'opportunité et de faisabilité.</i>	1
1.1.2. <i>Le PLFSS 2017 devrait intégrer des mesures de simplification portant sur la DSI et le barème des cotisations forfaitaires.</i>	5
1.1.3. <i>Permettre l'octroi de délais de paiement par anticipation aux cotisants du RSI.</i>	8
1.2. Malgré des difficultés de mise en œuvre sur le plan informatique, le « 3 en 1 » constitue un progrès pour les cotisants du RSI	9
1.2.1. <i>En 2015, via le dispositif dit du « 3 en 1 », le RSI a fait évoluer son dispositif d'appel et de paiement des cotisations pour améliorer la gestion de trésorerie et simplifier les démarches administratives des TNS</i>	9
1.2.2. <i>Le « 3 en 1 » constitue une amélioration significative pour les cotisants du RSI, mais sa mise en œuvre est trop récente pour en faire un bilan définitif.</i>	13
1.2.3. <i>Le « 3 en 1 » a été mis en place dans les délais prévus en 2015 mais s'est accompagné de dysfonctionnements dans les appels de cotisations, qui soulignent les fragilités du système d'information lié à l'ISU</i>	16
1.2.4. <i>Le retard dans la mise en œuvre, pour les professions libérales, du dispositif du « 3 en 1 » et de la DSI limitela portée des mesures de régularisation et de simplification du recouvrement des cotisations sociales</i>	18
1.3. La mise en place d'un dispositif d'auto-liquidation des cotisations et contributions sociales pour les TI ne constitue pas une priorité	21
1.3.1. <i>La plus-value d'un système d'auto-liquidation apparaît limitée par rapport au dispositif du « 3 en 1 »</i>	21
1.3.2. <i>L'auto-liquidation des cotisations ne semble possible que pour une partie des travailleurs indépendants, imposés à l'IS.</i>	23
1.3.3. <i>Les inconvénients du dispositif d'auto-liquidation et les fragilités du système informatique de l'ISU justifient de ne pas en faire une priorité, même sous forme d'expérimentation.</i>	23
1.4. Expérimenter l'automatisation de la reconstitution de l'assiette sociale des TI à partir des déclarations fiscales, soit de manière individualisée, soit via un traitement de masse.....	24
1.4.1. <i>En l'absence d'alignement des assiettes fiscale et sociale, la suppression de la DSI permettrait d'unifier des formalités déclaratives.</i>	24
1.4.2. <i>Le bilan de l'expérimentation conduite en 2010 et 2011 via le CNTDF révélait des difficultés liées à l'identification des affiliés, l'individualisation des revenus et au décalage induit par rapport au calendrier actuel du « 3 en 1 »</i>	30
1.4.3. <i>La stabilisation du fonctionnement informatique de l'ISU et le nouveau système d'échange de données, par API, de l'administration fiscale donnent de nouvelles perspectives au projet de suppression de la DSI</i>	32

Rapport

1.4.4.	<i>Expérimenter l'automatisation de la reconstitution de l'assiette sociale des TI à partir des déclarations fiscales, soit de manière individualisée, soit via un traitement de masse.....</i>	34
2.	ÉTENDRE LA MESURE D'ASSUJETTISSEMENT AUX DIRIGEANTS D'ENTREPRISES AFFILIÉS AU RÉGIME GÉNÉRAL EN SOUMETTANT À COTISATION SOCIALE LES DIVIDENDES QUI EXCÈDENT 10 % DES CAPITAUX PROPRES.....	38
2.1.	Si l'effet d'optimisation recherché est difficilement visible dans les statistiques, la structure des rémunérations entre dividendes et salaires dans les SAS questionne la pérennité du rendement des cotisations sociales.....	38
2.1.1.	<i>En l'état actuel du droit, différents schémas d'optimisation permettent aux dirigeants majoritaires de diminuer le montant de leurs cotisations sociales.....</i>	38
2.1.2.	<i>La mesure d'assujettissement a concerné un nombre limité de travailleurs indépendants (agricoles et non agricoles) et, sur deux exercices, n'a pas entraîné d'évolution significative dans leur choix de rémunération.</i>	41
2.1.3.	<i>Le dynamisme de la forme SAS, qui est antérieur à 2013, ne permet pas de conclure avec certitude que la baisse concomitante du nombre de SARL résulte d'une volonté d'optimisation.....</i>	43
2.1.4.	<i>La hausse du niveau du capital social des SARL principalement concernées accrédite l'idée que les dirigeants aient pu réagir à l'introduction de la mesure d'assujettissement.</i>	46
2.1.5.	<i>L'évolution de la structure des rémunérations entre dividendes et salaires dans les SAS questionne la pérennité du rendement des cotisations sociales.....</i>	47
2.2.	La mesure d'assujettissement n'augmente pas significativement le taux de prélèvement obligatoire pesant sur les affiliés et consiste essentiellement en un transfert d'assiette entre l'IS et les cotisations sociales.....	50
2.2.1.	<i>Être affilié au RG et se rémunérer en dividendes ou être affilié au RSI et se rémunérer en revenu cotisable aboutissent, pour un même niveau d'activité, à des rémunérations nettes disponibles équivalentes.....</i>	50
2.2.2.	<i>Même avant introduction de la mesure d'assujettissement, le revenu net disponible est équivalent, que le dirigeant se rémunère intégralement en revenu d'activité ou en dividendes, et cela quel que soit son régime d'affiliation.....</i>	55
2.2.3.	<i>Le profil des prélèvements obligatoires est comparable avant et après application de la mesure d'assujettissement.....</i>	56
2.2.4.	<i>La mesure d'assujettissement aurait causé une perte de rendement à l'IS équivalente au tiers du rendement des cotisations sociales au RSI.....</i>	59
2.3.	La mission propose d'étendre le périmètre de la mesure d'assujettissement aux dirigeants assimilés salariés et en faire évoluer le seuil.....	60
2.3.1.	<i>Écarter la perspective d'un seuil appelant une appréciation subjective (« rémunération normale »).</i>	63
2.3.2.	<i>Écarter la proposition de l'institut de la protection sociale (IPS) – n'assujettir les dividendes que dans la mesure où la rémunération d'activité n'atteint pas le PASS et jusqu'à ce plafond.....</i>	63
2.3.3.	<i>Intégrer dans l'assiette de la mesure les dividendes perçus par les proches des dirigeants d'entreprises à l'IR (modèle MSA).....</i>	64
2.3.4.	<i>Assujettir aux cotisations sociales les dividendes versés représentant plus de 10 % des capitaux propres de la société.....</i>	65
2.3.5.	<i>Prendre un seuil exprimé en % de l'assiette sociale déclarée et assujettir l'intégralité des dividendes au-delà de ce seuil.....</i>	69
2.3.6.	<i>Maintenir l'application de la mesure d'assujettissement pour les jeunes entreprises.....</i>	78
	CONCLUSION.....	80

1. Privilégier l'amélioration du service aux cotisants *via* la simplification et l'automatisation des procédures, plutôt que le passage à l'assiette super-brute et l'auto-liquidation des cotisations.

1.1. Le passage d'une assiette nette à une assiette « super-brute » n'est pas souhaitable, et doit laisser la place à des mesures de simplification plus opérationnelles pour les TI

1.1.1. Le passage d'une assiette nette à une assiette « super-brute » pour le calcul des cotisations sociales des TNS n'est pas souhaitable, pour des raisons d'opportunité et de faisabilité

Le RSI a fortement défendu, lors du PLFSS 2016 et à nouveau dans le cadre de la préparation du PLFSS 2017, le passage d'une assiette nette à une assiette super-brute (incluant les cotisations sociales) pour le calcul des cotisations sociales des indépendants.

Cette évolution se ferait à rendement constant (l'élargissement de l'assiette s'accompagnant par une baisse des taux à due concurrence) en visant deux objectifs :

- ◆ une meilleure acceptabilité du système par les TI :
 - en affichant des taux de cotisation plus bas, avec taux global ramené de 46,1 % à 34,1%¹¹ pour les artisans et commerçants ;
 - en facilitant la comparaison avec le régime général en se basant sur une assiette brute ;
- ◆ une simplification et une meilleure compréhension du calcul des cotisations sociales par les cotisants :
 - en rapprochant les assiettes des cotisations sociales et de la CSG-CRDS ;
 - en évitant un calcul « circulaire » des cotisations par rapport au revenu net pour les TI en comptabilité d'engagement.

Le passage à l'assiette super-brute à rendement constant exigerait une modification de l'ensemble du barème des cotisations : un rehaussement des assiettes minimales, qui ont fait l'objet d'une réforme en LFSS pour 2016¹², forfaitaires, maximales¹³ ainsi qu'un ajustement des revenus cotisés servant au calcul des prestations contributives (retraite, indemnités journalières).

¹¹ Simulation RSI sur un revenu net de 20 000€, taux faciaux dont CSG CRDS.

¹² Fin de la cotisation minimale maladie ; ajustement du barème des cotisations minimales à 11,5 % du PASS à l'exception de l'assiette de cotisation retenue pour les indemnités journalières (40 % du PASS).

¹³ Assiettes maximales plafonnées à 1 PASS pour les risques retraite de base et invalidité décès et 5 PASS pour la retraite complémentaires et les indemnités journalières maladie. Par ailleurs, la diminution des taux décidée dans le cadre du « pacte de responsabilité et de solidarité » s'est appliquée de façon spécifique aux travailleurs indépendants, conduisant à un taux de 2,15% pour les revenus inférieurs à 110% du PASS. Cette réduction devient dégressive pour les revenus compris entre 110 % et 140 % du PASS.

Rapport

Tableau 1 : Projet d'évolution des taux de cotisations sociales des TI en cas de passage à l'assiette brute

	Réglementation 2016 ajustée			réforme		
	Assiettes minimales	Assiettes maximales	Taux	Assiettes minimales	Assiettes maximales	Taux
Maladie	0		6,5%	0		4,5%
IJ	11,50% du Pass	5 Pass	0,7%	16,79% du Pass	146,13% du Pass	0,5%
RVB plafonnée	11,50% du Pass	1 Pas	17,7%	16,79% du Pass	730% du Pass	12,1%
RVB deplafonnée	0		0,5%	0		0,4%
RCI plafonnée intermédiaire	0	1 Pass	7,0%	0	146,13% du Pass	4,8%
RCI plafonnée maximale	0	5 Pass	8,0%	0	730% du Pass	6,1%
RID	11,50% du Pass	1 Pass	1,3%	16,79% du Pass	146,13% du Pass	0,9%
AF	0		1. Jusque 110% du Pass: 2,15% 2. Entre 110% du Pass et 201% du Pass: entre 2,15% et 5,25% 3. Au-delà de 140% du Pass: 5,25%	0		1. Jusque 158% du Pass: 1,47% 2. Entre 158% et 201% du Pass: entre 1,47% et 3,695% 3. Au-delà de 201% du Pass: 3,696%
CSG-CRDS	0		8,0%	0		7,4%*

Source : RSI.

Ce changement conduirait à des effets dégressifs, à savoir des cotisations plus élevées pour les revenus faibles, et plus faibles pour les revenus élevés. Afin de compenser ces effets, le RSI envisage de recourir à des allègements dans le bas de la distribution des revenus, et des taux croissants ou progressifs dans le haut. Ces ajustements devraient par ailleurs permettre d'atteindre la neutralité financière.

Les analyses et les entretiens réalisés par la mission ne font que confirmer le constat opéré dès la note de cadrage : cette proposition du RSI doit être résolument écartée, à la fois pour des raisons d'opportunité et de faisabilité.

Proposition n° 1 : Ne pas donner suite à la proposition du RSI de passer à une assiette super-brute pour le calcul des cotisations sociales

En opportunité, **la pertinence d'évoluer vers cette nouvelle assiette pour opérer des comparaisons avec le régime général est a priori discutable, l'assiette super-brute des TI étant finalement plus éloignée de l'assiette (brute) des salariés que l'assiette nette retenue actuellement** (les cotisations patronales représentent environ 70 % des cotisations sociales totales).

Ces comparaisons intègrent par ailleurs des différences de périmètre du point de vue des risques couverts (les salariés cotisent, contrairement aux indépendants, pour les risques chômage et AT-MP), des cotisations afférentes et des prestations associées.

Rapport

Même si le rendement des cotisations est maintenu au niveau actuel, l'augmentation des prestations retraite et indemnités journalières entrainerait un besoin de financement supplémentaire pris en charge par le régime général dès lors que, sur les risques maladie et vieillesse de base, le RSI lui est financièrement intégré¹⁴.

Un passage à une assiette « super-brute » conduirait à afficher, ou à rappeler, que le RSI connaît des taux plus bas que ceux du régime général pour les risques alignés (pour le risque maladie, le taux des TI passerait de 6,5 % à 4,5 % contre 13,89 % pour le total des taux salarial et patronal au régime général ; pour le risque famille, le taux des TI, aujourd'hui identique à celui du régime général, 5,25 %, serait de 3,9 % en moyenne).

Les éléments transmis par la DSS au HCFIPS démontrent de fait l'absence d'équivalence entre les taux de prélèvement sociaux du régime général et du régime indépendants.

Tableau 2 : Comparaisons des assiettes de cotisations des salariés, des artisans et commerçants et des professions libérales (cas types DSS pour un revenu net équivalent) (en €)

	Salariés (RG)	Travailleurs indépendants (artisans et commerçants)	Travailleurs indépendants (CIPAV)	Travailleurs indépendants (avocats)
Revenu super-brut (coût du travail) : (incluant les cotisations salariales et patronales)	62 975	50 204	45 461	44 137
Revenu Brut (incluant les cotisations salariales)	43 999	NP		
Revenu Net (hors cotisations et contributions sociales)	34 294¹⁵ (2,5 SMIC)			
Total des prélèvements sociaux	28 681*	15 914	12 488	9 854
Part salariale	9 705	NP		
Part patronale	18 976			
Part des prélèvements sociaux sur le revenu super-brut (en %)	45,5%	31,7%	24,6%	22,3%
Part des cotisations salariales sur le revenu brut (en %)	22,1%	NP		
Part des prélèvements sociaux sur le revenu brut (en %)	65,2%			
Part des prélèvements sociaux sur le revenu net (en %)	83,6%	46,4%	32,6%	28,7%

*Source : DSS. Retraitements mission. * Dont 2 926 euros au titre des risques chômage et AT-MP. NP : non pertinent.*

¹⁴ Depuis 1974, les régimes de retraite de base font l'objet d'une compensation généralisée dont l'objectif est de pallier les déséquilibres démographiques (767 M€ en 2014 au bénéfice du RSI). Compte tenu de la disparition de la C3S, les pouvoirs publics ont prévu que les branches maladie et vieillesse de base du régime social des indépendants seraient financièrement intégrées aux branches maladie et vieillesse du régime général (LFSS 2014).

¹⁵ La mission a retenu la référence de 34 294 € (2,5 SMIC) car elle est proche du revenu moyen des TI, qui s'élève à 35 071 € en 2014.

Rapport

Ces comparaisons d'assiettes soulignent en outre que les écarts d'efforts contributifs entre catégories professionnelles sont un enjeu au sein même du régime des indépendants.

Cet écart est confirmé par le montant des cotisations et contributions sociales encaissées, rapportés aux revenus des artisans, commerçants et professions libérales.

Tableau 3 : Cotisations et contributions sociales rapportées au total des revenus des TI

En Md€	Montant des cotisations recouvrées en 2015	Montants des revenus nets 2014	Part des cotisations et contributions sociales / aux revenus (en %)
Artisans	5,496	12,587	43,7%
Commerçants	5,799	13,925	41,6%
Professions libérales	14,270	41,204	34,6%
Ensemble des TI	25,565	67,716	37,8%

Source : ACOSS/RSO/DSS. Retraitements mission. *

Sous réserve des résultats des travaux du HCFIPS, la mission considère que l'Etat devrait étudier les conditions de convergence à moyen terme, des efforts contributifs des professions libérales en matière de prélèvement sociaux.

A court terme, la mission considère que le passage de l'assiette nette à l'assiette super-brute présente un risque d'image pour le RSI et de crédibilité pour le gouvernement, très supérieur au gain théorique escompté.

Ces ajustements d'assiette, même conditionnés à une baisse des taux, pourraient en effet être source de complexité et brouiller le message politique recherché. Le gain en termes d'acceptabilité des cotisations sociales apparaît en effet très incertain : à l'exception de la direction générale et du président du RSI, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission ont souligné le peu d'intérêt du passage à l'assiette super-brute.

Les « groupes d'usagers » du RSI mis en place dans le cadre du comité de suivi¹⁶ confirment cette analyse. Le différentiel du montant de cotisations avec le RG semble générer un sentiment d'injustice, les cotisants du RSI restent attachés à la notion de revenu net comme assiette de cotisations. Par ailleurs la mission, qui a pu assister aux groupes d'usagers, considère que les TI perçoivent bien qu'afficher 45% sur du net ou 35% sur du brut est en partie une manœuvre de communication qui ne change rien à leur situation effective.

De surcroît les conditions de mise en œuvre d'une telle réforme paraissent incertaines. **Malgré des demandes réitérées de la mission, le RSI a été dans l'incapacité de fournir une étude de l'impact organisationnel de cette réforme, qu'il porte pourtant depuis plus d'un an auprès des pouvoirs publics. Compte-tenu de ces incertitudes et de la fragilité du SI du RSI, la mission considère donc que le ratio risques/opportunités de ce projet est très défavorable.**

La mission ne nie pas toutefois la nécessité d'améliorer la lisibilité du système de prélèvements sociaux des indépendants, notamment en favorisant les comparaisons avec le régime général.

¹⁶ La compréhension des cotisations et de leur assiette de calcul - Rapport d'étude qualitative - BVA mai 2016. Présentation au comité de suivi du 13.06.2016.

Rapport

Elle considère pour autant que ces objectifs ne doivent en aucun cas se traduire par des évolutions qui pourraient fragiliser le fonctionnement du RSI ou affecter sa crédibilité vis-à-vis des cotisants.

La mission préconise par conséquent de faire apparaître chaque année à partir de 2017 :

- ◆ sur le courrier du « 3 en 1 » adressé au cotisant¹⁷ :
 - les éléments globaux de financement du régime des indépendants ;
 - le ratio cotisations-contributions versées/assiette sociale (revenus du cotisant) de l'année n-1 ;
 - les droits contributifs associés aux cotisations payées par les indépendants, principalement le nombre de trimestres de retraite validés.
- ◆ dans les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) des PLFSS, une comparaison détaillée des taux de prélèvement sociaux des principaux régimes de sécurité sociale, en fonction d'un revenu super-brut, sur la base des cas types réalisés par la DSS.

Proposition n° 2 : Faire apparaître sur le courrier du 3 en 1 des informations sur le financement du régime du RSI, le ratio cotisations/revenus du cotisant et ses droits acquis en matière de retraite.

Proposition n° 3 : Inscrire dans les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) des PLFSS une comparaison détaillée des taux de prélèvement sociaux des principaux régimes de sécurité sociale.

1.1.2. Le PLFSS 2017 devrait intégrer des mesures de simplification portant sur la DSI et le barème des cotisations forfaitaires.

Deux mesures de simplification pourraient être intégrées dans le cadre du PLFSS 2017 :

- ◆ **la suppression de l'obligation pour les affiliés du RSI de renseigner dans la DSI le montant des cotisations sociales dues au titre de l'année n-1**, sur le modèle du dispositif en vigueur à la MSA ;
- ◆ **la suppression de la deuxième année des cotisations sociales forfaitaires et l'alignement du barème des cotisations forfaitaires sur celui des cotisations minimales.**

La première mesure vise à alléger les obligations déclaratives des cotisants du RSI, qui doivent actuellement renseigner dans la DSI le montant des cotisations sociales dues au titre de l'année n-1. Cette information est utilisée par l'ACOSS pour reconstituer l'assiette de la CSG-CRDS. Les cotisants font l'objet de relances de la part de l'ACOSS avant mise en place de pénalités dans le cadre de la taxation d'office.

En 2014, 48 000 cotisants (soit 3,18% du nombre total de cotisants) n'avaient pas déclaré ces éléments dans la DSI. Les relances de l'ACOSS avaient permis de réduire ce nombre à 20 000 en 2014 et à 10 000 en 2015, grâce à une multiplication des courriers de relance (5 envois entre avril et août, contre un seul précédemment).

Certaines caisses RSI, dont la caisse Ile-de-France, effectuent des requêtes informatiques pour récupérer le montant des cotisations dues par les cotisants au titre de l'année n-1 et éviter ainsi la procédure de taxation d'office.

¹⁷ Le courrier « 3 en 1 » adressé au cotisant après intégration de la DSI détaille : 1) le montant des cotisations dues au titre de la régularisation de l'exercice N-1 ; 2) l'ajustement des cotisations provisionnelles des dernières échéances de l'année N et 3) l'échéancier des cotisations provisionnelles de l'année N+2.

Rapport

La mission considère qu'une telle pratique devrait être généralisée dès 2016. Il paraît en effet inacceptable que des cotisants fassent l'objet de pénalités financières pour n'avoir pas fourni une information qui, par définition, est détenue par les caisses du RSI et l'ACOSS.

Proposition n° 4 : Systématiser dès 2016, les requêtes informatiques pour éviter la taxation d'office des cotisants n'ayant pas rempli dans la DSI la case « cotisations obligatoires ».

Dans une logique de simplification et d'amélioration du service aux usagers, il paraît également hautement souhaitable que le RSI ne sollicite plus les cotisants pour qu'ils renseignent dans la DSI le montant des cotisations sociales dues. La case « cotisation sociale » serait ainsi supprimée de la DSI, et les informations récupérées dans le SNV2 pour les cotisants relevant de l'ISU et dans le SI de la CNAV-PL et la CNBF pour les professions libérales.

Une telle pratique est en vigueur à la MSA depuis plusieurs années et ne pose, *a priori*, aucune difficulté de mise en œuvre, que le cotisant soit en comptabilité de caisse ou d'engagement.

Proposition n° 5 : Supprimer la case cotisation sociale de la DSI à partir de 2017.

Encadré 1 : La définition des cotisations personnelles majorant l'assiette de la CSG-CRDS à la MSA

Les cotisations personnelles majorant l'assiette des CSG-CRDS sont celles se rapportant aux années de référence des revenus professionnels retenus dans l'assiette de ces contributions (Circ. CCMSA n°1991-037 du 2 avril 1991, § 2.3.2).

Les revenus professionnels de référence servant d'assiette aux CSG-CRDS doivent être majorés des cotisations afférentes auxdites années, même dans l'hypothèse où ces cotisations demeureraient impayées à la date d'appel des cotisations et contributions (cf. Circ. CCMSA n°1991-037 du 2 avril 1991, § 2.3.3).

Source : Mission.

La deuxième mesure vise à la fois à rapprocher le montant des cotisations sociales du revenu des TI et à simplifier leurs démarches déclaratives.

Malgré la mise en place du « 3 en 1 » et le passage des revenus de l'année n- 2 à l'année n-1 pour le calcul des cotisations définitives, le RSI a maintenu des cotisations forfaitaires pour la deuxième année suivant l'affiliation du cotisant.

Tableau 4 : Barèmes des cotisations forfaitaires RSI en 2016 (en €)

Prélèvements sociaux	Assiette forfaitaire des revenus 1ere année	Assiette forfaitaires des revenus 2ème année
Maladie-maternité	7 337	10 426
Indemnités journalières (A&C)	15 446	15 446
Invalidité-décès (A&C)	7 337	10 426
Retraite de base plafonnée (A&C)	7 337	10 426
Retraite complémentaire (A&C)	7 337	10 426
Allocation familiales	7 337	10 426
CSG-CRDS	7 337	10 426
Montant annuel des cotisations forfaitaires A&C	3 234	4 550
Montant annuel des cotisations forfaitaires PL	1 222	1 719

Source : RSI. Retraitements mission.

Rapport

Ces cotisations forfaitaires pour la deuxième année ne sont plus justifiées et devraient être supprimées dans le cadre du PLFSS 2017. Lors de sa mise en œuvre, cette suppression aurait très peu d'impact sur la trésorerie des entreprises, car depuis la mise en œuvre du « 3 en 1 » le barème des cotisations forfaitaires de 2^{ème} année n'est appliqué que durant le premier trimestre de l'année, avant la campagne de régularisation d'avril-juin.

Proposition n° 6 : Supprimer les cotisations forfaitaires pour la deuxième année suivant la création d'entreprise.

La mission considère que le barème des cotisations forfaitaires devrait également être adapté pour mieux correspondre à la réalité des revenus des cotisants.

Le montant des cotisations forfaitaires dont doivent s'acquitter les TI paraît très élevé, en particulier pour les artisans et encore plus pour les commerçants si on le compare :

- ◆ aux revenus moyens (hors PL) et médians ;
- ◆ à la proportion importante de cotisants ayant un revenu nul.

Tableau 5 : Revenus réels des cotisants du RSI la première année d'activité (2014) (en €)

	Artisans	Commerçants	Professions Libérales	Total
Nombre de cotisants en première année d'activité	38 507	57 624	31 614	127 745
Nombre de cotisants en 1ère année d'activité ayant un revenu nul	13 591	29 381	8 905	51 877
Part des cotisants ayant un revenu nul (en %)	35%	51%	28%	41%
Revenu annuel moyen des cotisants en 1ère année d'activité	7 558	6 117	16 677	9 858
Revenu annuel médian des cotisants en 1ère année d'activité	2 750	0	5 250	1 250
Montant des cotisations forfaitaires de première année	3 234	3 234	1 222*	N/A

*Source : ACOSS/RSI. Retraitements mission. *hors cotisations vieillesse.*

Malgré les écarts importants de revenus entre les artisans/commerçants d'une part et les professions libérales d'autre part, la mission a écarté l'option d'une mise en place de cotisations forfaitaires différentes en fonction de la catégorie professionnelle, afin de ne pas complexifier l'architecture du dispositif.

Un alignement du barème des cotisations forfaitaires sur le barème des minimales présente le double avantage :

- ◆ de rapprocher l'assiette forfaitaire des revenus réels des cotisants en début d'activité ;
- ◆ de simplifier la lisibilité de ce barème pour les cotisants, en alignant l'assiette de la cotisation forfaitaire sur celle de la cotisation minimale, soit 19 % du PASS pour le risque IJ et 11,5 % du PASS pour l'ensemble des autres risques et en maintenant une cotisation forfaitaire pour les risques maladie, vieillesse complémentaire, allocations familiales et CSG-CRDS.

Rapport

Tableau 6 : Proposition de révision de l'assiette des cotisations forfaitaires (en €)

Risques	Assiette minimale	Assiette forfaitaire actuelle	Assiette forfaitaire proposée par la mission
Maladie-maternité	0	7 337	4 441
Indemnités journalières (A&C)	15 446	15 446	15 446
Incapacité-décès (A&C)	4 441	7 337	4 441
Retraite de base plafonnée (A&C)	4 441	7 337	4 441
Retraite complémentaire (A&C)	0	7 337	4 441
Allocation familiales	0	7 337	4 441
CSG-CRDS	0	7 337	4 441
Montant des cotisations minimales en cas de revenu nul (A&C)	950	N/A	
Montant des cotisations minimales en cas de revenu nul (PL)	0*		
Montant des cotisations forfaitaires (A&C)	N/A	3 234	2 000
Montant des cotisations forfaitaires (P&L)		1 222*	739*

*Source : Mission. * Hors cotisations vieillesse PL.*

Proposition n° 7 : Aligner le barème des cotisations forfaitaires sur le barème des cotisations minimales.

L'impact financier de cette mesure pour le RSI et les cotisants doit toutefois être anticipé. L'abaissement du barème des forfaitaires entraînera une baisse des cotisations l'année de mise en œuvre de la réforme, qui sera compensée l'année suivante par une hausse à due proportion des régularisations de cotisations. **Sur la base d'éléments de calcul fournis par le RSI, la mission a évalué cet impact en trésorerie à 66,9 millions d'euros, qui reste modeste si on le compare au montant global des régularisations débitrices pour les cotisants (3,7 Md€ en 2014).**

Par ailleurs la forte proportion de cotisants ayant un revenu nul en début d'activité (41%), limitera l'impact des régularisations débitrices.

1.1.3. Permettre l'octroi de délais de paiement par anticipation aux cotisants du RSI

L'octroi de délais de paiement, à la demande d'un cotisant, ne peut être accordé par les caisses RSI que dès lors que la dette sociale est juridiquement échue. Or, l'exigibilité des cotisations sociales est alignée sur le mode de prélèvement pour lequel l'affilié a opté. Ainsi, il n'est pas possible à un conseiller d'accorder un délai de paiement par anticipation et un affilié qui aurait opté pour le prélèvement mensuel devra renouveler sa demande de délais à chaque nouvelle échéance, c'est-à-dire tous les mois.

Comme ont pu le faire valoir les conseillers d'une caisse régionale RSI, de telles règles complexifient la gestion des délais de paiement pour les caisses et rendent le dispositif peu attractif pour les cotisants. Permettre au RSI d'accorder des délais de paiement par anticipation faciliterait les relations avec les cotisants et leur permettrait de disposer de davantage de visibilité sur la résolution de leurs difficultés de trésorerie. Cette faculté devrait s'accompagner d'un cadrage des conditions d'octroi des délais de paiement harmonisée au sein du réseau (nombre d'échéances, mensuelles ou trimestrielles, maximales concernées, nombre de demandes réitérées acceptables).

Rapport

Cette mesure exigerait une modification du SI de l'ACOSS qui devrait être opérationnelle au début de l'année 2017 et une modification de niveau réglementaire (article R131-3 du CSS).

Proposition n° 8 : Permettre au RSI d'accorder des délais de paiement par anticipation, pour des cotisations sociales non encore échues.

1.2. Malgré des difficultés de mise en œuvre sur le plan informatique, le « 3 en 1 » constitue un progrès pour les cotisants du RSI

1.2.1. En 2015, via le dispositif dit du « 3 en 1 », le RSI a fait évoluer son dispositif d'appel et de paiement des cotisations pour améliorer la gestion de trésorerie et simplifier les démarches administratives des TNS

L'assiette prise en compte pour le calcul des cotisations et contributions sociales des TNS ne correspond pas à une rémunération définie sur le plan contractuel (salarié du régime général) mais au revenu d'activité annuel du chef d'entreprise¹⁸, dépendant du résultat de l'entreprise. Ce revenu d'activité (hors cas de la micro-entreprise) est celui retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu, après réintégration des exonérations fiscales.

La prise en compte du résultat fiscal pour les calcul des cotisations et contributions sociales entraîne un décalage temporel entre l'assiette de référence prise en compte pour le calcul des cotisations provisionnelles des TNS (revenu déclaré au RSI en N-2 – pour la première des quatre échéances trimestrielles- puis N-1 –pour la 2^e et la 3^e échéances trimestrielles) et la date effective de paiement des cotisations. Ce décalage temporel nécessite la mise en place chaque année de régularisations de cotisations (basées sur le revenu définitif) qui corrigent à la hausse ou à la baisse les cotisations provisionnelles antérieurement payées par le cotisant.

Ces régularisations de cotisations constituent de fait un enjeu financier majeur pour les TNS. En 2014 elles représentaient 22,5% en valeur absolue et 11,7% en solde¹⁹ de l'ensemble des cotisations et contributions sociales.

Pour les ressortissants du RSI (hors cas du régime de la micro-entreprise) le dispositif d'appel et de paiement des cotisations en vigueur jusqu'en 2014 était le suivant : les cotisations étaient calculées, à titre provisionnel, sur la base du revenu d'activité de l'avant-dernière année. Ce calcul se faisait donc sur les revenus de l'année n-2 avec une régularisation sur la base du revenu définitif qui se poursuivait jusqu'à l'année n+1. Lorsque les données nécessaires au calcul des cotisations n'étaient pas transmises, celles-ci étaient calculées d'office.

Le calcul de la cotisation due au titre d'une année n était ainsi effectué en deux temps :

- ◆ calcul de la cotisation provisionnelle à payer l'année n (au titre de 2014), sur la base du revenu de l'avant-dernière année (n-2) (2012) : envoi d'un échéancier en décembre n-1 (2013) avec 4 paiements trimestriels ou 10 paiements mensuels de janvier à octobre ;
- ◆ régularisation de la cotisation l'année suivante (n+1) (2015) quand le revenu réel est connu : remboursement ou paiement complémentaire en novembre (pour les trimestriels) et/ou décembre n+1 (pour les mensuels).

¹⁸ Article L. 131-6 du code de la sécurité sociale

¹⁹ En valeur absolue signifiant rapporté sur le total des régularisations débitrices et créditrices et en solde sur la différence entre les deux.

Rapport

L'effet macro-économique de ces régularisations s'avère contrasté. S'il représente une charge importante, qui plus est concentrée en fin d'année, **il constitue également une avance de trésorerie très conséquente pour les entreprises : les indépendants** ont ainsi bénéficié, en 2013, d'une avance de trésorerie de 2,571 milliards d'euros de cotisations, dont ils étaient redevables en 2014.

Tableau 7 : Part des régularisations des cotisations sociales liées au décalage de revenus – TNS – 2014 (sur revenus 2013)

	En Md€
Régularisations débitrices pour les cotisants	3,743
Régularisations créditrices pour les cotisants	1,172
Solde des régularisations de cotisations	2,571
Valeur absolue des régularisations de cotisations	4,914
Total cotisations encaissées par l'ACOSS	21,881
Part des régularisations (solde) dans les cotisations	11,7%
Part des régularisations (valeur absolue) dans les cotisations	22,5%

Source : RSI/ACOSS – retraitement mission.

Sur le plan micro-économique, le poids de ces régularisations et leurs mécanismes de mise en œuvre constituent une réelle difficulté en termes de gestion, **susceptibles d'affecter de manière négative la trésorerie des entreprises :**

- ◆ le décalage de deux ans entre la date de paiement effectif des cotisations (année n) et l'assiette de référence pour le calcul des cotisations (revenu de l'année n-2) pouvait conduire à des difficultés de trésorerie en cas d'évolution à la baisse des revenus du chef d'entreprise ;
- ◆ les régularisations annuelles, concentrées en fin d'année, pouvaient également entraîner des problèmes de trésorerie.

Ces problématiques pouvaient être amodiées par le cotisant **via des demandes de délais de paiement**, qui présentaient toutefois l'inconvénient d'intervenir *a posteriori*, et sous réserve de l'acceptation par les services en charge du recouvrement.

Par ailleurs, le cotisant avait la faculté de fournir au RSI une estimation de son revenu de l'année en cours, dit « **revenu estimé** » pour le calcul des acomptes des cotisations provisionnelles.

Pour pallier ces difficultés, des modifications ont été apportées aux modalités de paiement des cotisations du RSI en 2013 et 2014 :

- ◆ une régularisation anticipée des cotisations créditrices (en faveur du chef d'entreprise) de la dernière année d'activité écoulée, à la demande expresse des travailleurs indépendants et uniquement pour ceux déclarant leurs revenus par voie dématérialisée²⁰ (depuis l'année 2013) ;
- ◆ une dématérialisation des demandes de délais de paiement *via* leur compte personnalisé (service internet ouvert depuis octobre 2014) pour les TNS relevant de l'ISU (hors professions libérales).

²⁰ LFSS pour 2012 (article 37) et décret n° 2012-1550 du 28 décembre 2012.

Rapport

Ces mesures visant à améliorer la gestion de trésorerie des entreprises ont été systématisées et complétées par des mesures de simplification administrative *via* la mise en place, depuis le 1^{er} janvier 2015²¹, du dispositif dit du « 3 en 1 ».

La déclaration de revenu des indépendants (DSI), qui doit être remplie par les cotisants du RSI entre les mois d'avril et juin, constitue désormais l'élément déclencheur des opérations de recouvrement.

Après calcul des cotisations et contributions sociales, le RSI adresse au cotisant un courrier unique, qui réunit 3 opérations (3 en 1) :

- ◆ **le calcul des régularisations de cotisations** (cotisations définitives) de l'année n-1 sur la base du revenu définitif de l'année n-1 ;
- ◆ **le calcul des cotisations provisionnelles pour l'année en cours** sur la base du revenu définitif de l'année précédente (n-1 au lieu de n-2) ou du revenu de l'année en cours estimé par le cotisant ;
- ◆ **un échéancier mensuel de paiement des cotisations sur 12 mois** au lieu de 10 pour les assurés réglant par prélèvement mensuel.

En cas de solde créditeur de cotisations, les cotisants sont désormais remboursés systématiquement dans un délai d'un mois, et non plus sur leur demande expresse.

Le cotisant peut faire recalculer ses cotisations provisionnelles (avant et après la DSI) **sur la base d'une estimation de son revenu de l'année en cours, et ce plusieurs fois dans l'année.**

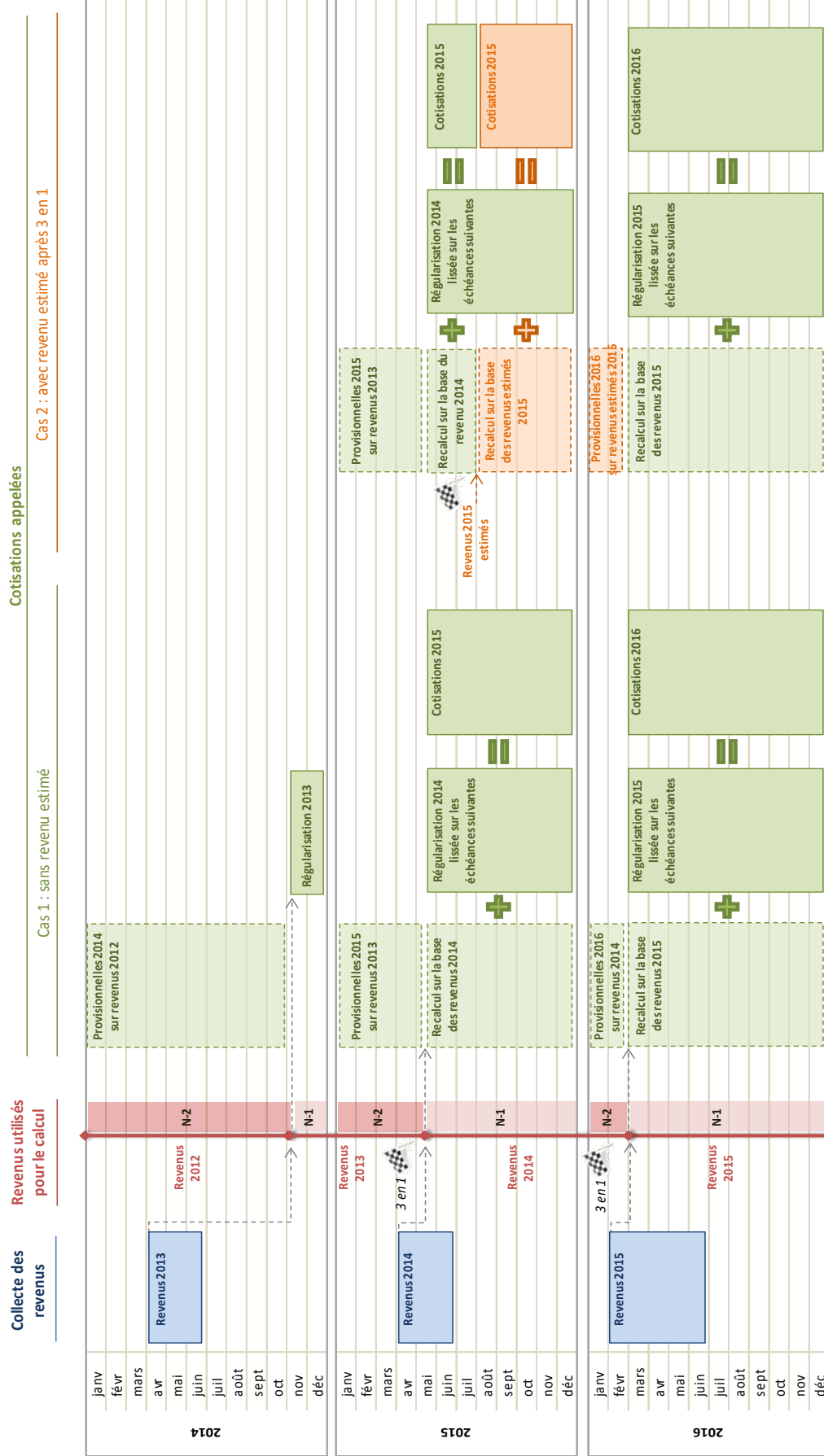
Le RSI a également **suspendu l'application des majorations de cotisations** en cas d'écart positif trop important (plus d'un tiers) entre le revenu définitif et le revenu estimé²².

La mise en œuvre du prélèvement à la source de l'IR pour les travailleurs devrait se faire selon des modalités très proches de celles définies, pour le recouvrement des cotisations sociales, par le « 3 en 1 » (impôt dû au titre de l'année en cours, montants provisionnels calculés sur le revenu N-2 puis N-1, régularisation après communication du revenu définitif en juin n+1).

²¹ LFSS pour 2014 (article 26).

²² Lorsque le revenu définitif est supérieur de plus d'un tiers au revenu estimé par le cotisant, une majoration de retard sur la différence entre les cotisations provisionnelles calculées dans les conditions de droit commun et les cotisations provisionnelles calculées sur la base des revenus estimés, sauf si les éléments en la possession du cotisant au moment de sa demande justifiaient son estimation.

Graphique 1 : Le dispositif de calcul et de paiement des cotisations en vigueur au RSI depuis le 1^{er} janvier 2015



Source : RSI.

1.2.2. Le « 3 en 1 » constitue une amélioration significative pour les cotisants du RSI, mais sa mise en œuvre est trop récente pour en faire un bilan définitif

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, y compris les organisations patronales, les représentants des experts-comptables et d'associations de gestion agréée ont souligné l'impact positif du « 3 en 1 » sur la gestion de trésorerie des entreprises, expliqué par une meilleure correspondance temporelle entre les revenus des affiliés et le montant des cotisations payées.

La mission partage cette appréciation positive mais considère que l'impact du « 3 en 1 » reste difficilement mesurable à court terme, en dehors de la baisse des demandes de délais de paiement des cotisants.

Les demandes de délais de paiement ont effectivement baissé de manière significative entre 2014 et 2015 (-18,1%).

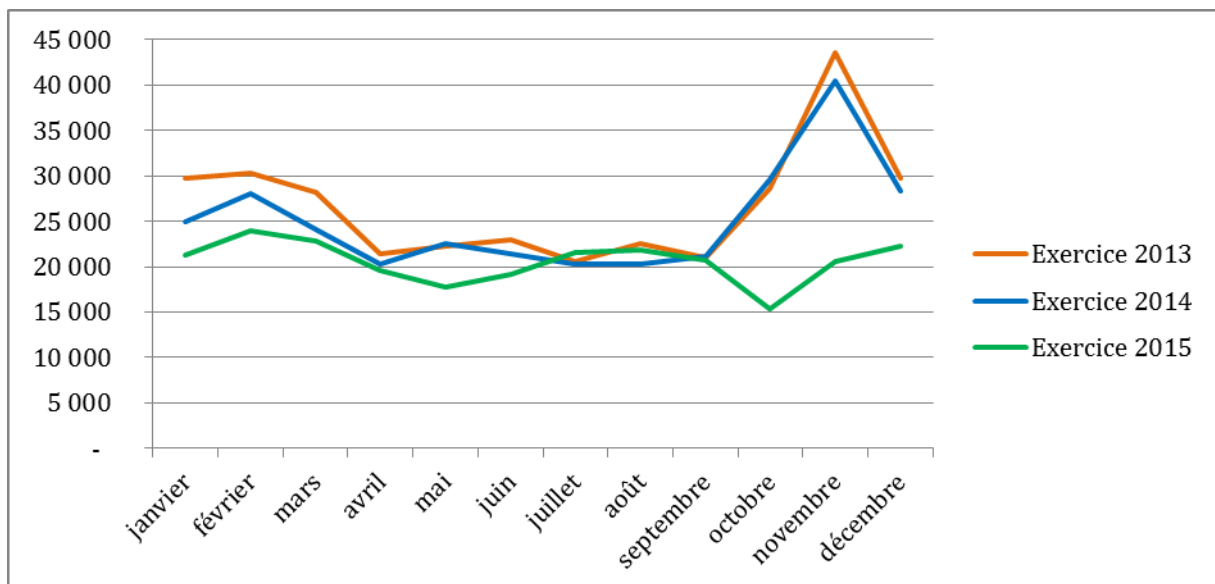
Tableau 8 : Évolution annuelle du nombre de demandes de délais de paiement des cotisants entre 2013 et 2015

Années	2013	2014	2015	Evol 2013/2014	Evol 2014/2015
Nombre de demandes de délais de paiement	320 806	301 461	246 866	-6,0%	-18,1%

Source : RSI/ACOSS. Périmètre ISU (hors PL).

Cette baisse des demandes est particulièrement forte en fin d'année 2015, comparée aux années 2013 et 2014, ce qui atteste de l'effet positif, induit par le « 3 en 1 » de la systématisation des régularisations anticipées en cas de solde créditeur pour le cotisant. Ainsi 85% des cotisants ont été remboursés de trop perçus à l'été 2015, contre 30% à l'été 2014.

Graphique 2 : Évolution mensuelle du nombre de demandes de délais de paiement des cotisants entre 2013 et 2015



Source : RSI/ACOSS. Périmètre ISU (hors PL).

L'accélération des remboursements de cotisations a été facilitée en 2015 par la suppression des contrôles *a priori* (dit suspensifs) et la mise en place de contrôle *a posteriori*.

Rapport

En parallèle, les données fournies par l'ACOSS et le RSI, trop fragmentaires²³, n'ont pas permis de constater une baisse du montant des régularisations des cotisants, qui auraient dues être liés au dispositif du « 3 en 1 ».

Le solde global des régularisations a même augmenté entre 2014 et 2015.

Graphique 3 : Effet du « 3 en 1 » sur le montant des régularisations de cotisations 2015 (en millions d'euros)

Risque	Effet "3 en 1"	dont ajustement positif	dont ajustement négatif
CSG	169 516 501	619 893 752	-450 377 251
Famille	69 524 269	303 490 103	-233 965 833
RVB	11 512 433	337 668 920	-326 156 486
RCI	42 615 825	234 281 305	-191 665 480
Maladie	23 261 524	225 253 585	-201 992 061
ID	2 205 055	21 385 611	-19 180 556
IJ	2 358 059	17 943 757	-15 585 698
Total	320 993 667	1 759 917 033	-1 438 923 366

Source : ACOSS – note du 31/03/2016 « évolution des produits des travailleurs indépendants ».

Cette augmentation des régularisations en 2015 est expliquée par l'ACOSS par la mise en place du « 3 en 1 » et par le changement d'année de référence pour l'assiette des revenus (n-1 contre n-2). En toute logique cet effet ne devra pas se répéter en 2016 et les années suivantes.

De manière plus générale, la mission a pu constater l'insuffisance des indicateurs mis en place par le RSI et l'ACOSS pour apprécier l'impact du « 3 en 1 » sur les cotisants.

Une note ACOSS/RSI d'octobre 2015 prévoyait ainsi la mise en place des indicateurs suivants, avec un bilan à réaliser en janvier 2016 :

- ◆ trésorerie (sans définition) ;
- ◆ recouvrement (évolution du taux de reste à recouvrer en fin d'année) ;
- ◆ coût de gestion (coût d'éditique et front office) ;
- ◆ compréhension du système par les cotisants (référence au taux d'utilisation du dispositif du revenu estimé).

Au 02/05/2016, suite à plusieurs relances de la mission, on pouvait constater que :

- ◆ le bilan prévu début 2016 n'avait pas été réalisé ;
- ◆ les indicateurs « trésorerie et recouvrement » n'étaient pas disponibles²⁴ ;
- ◆ l'impact sur les coûts de gestion n'avait été calculé que sur l'éditique (voir *infra*).

Compte-tenu de l'importance du « 3 en 1 », **une amélioration des indicateurs d'évaluation de l'impact de ce dispositif paraît nécessaire, et ce dès la campagne 2016.**

Proposition n° 9 : Préciser les indicateurs d'évaluation de l'impact du « 3 en 1 » pour la campagne 2016.

²³ Le montant des régularisations de masse en 2013 et 2015 n'étaient pas disponibles. Réponse de l'ACOSS à la mission du 02/05/2016 « A ce stade, nous ne sommes pas en mesure de vous fournir cet indicateur compte tenu du fonctionnement actuel des traitements informatiques du 3 en 1 ».

²⁴ Réponse de l'ACOSS à la mission du 02/05/2016 « A ce stade, nous ne sommes pas en mesure de vous fournir cet indicateur compte tenu du fonctionnement actuel des traitements informatiques du 3 en 1 »

Rapport

Comme décrit *supra*, l'effet sur la **trésorerie** des entreprises peut néanmoins être apprécié par le biais des demandes de délais de paiement, mais doit être complété par une analyse de l'évolution des régularisations, non disponible à ce jour.

Pour ce qui concerne le **recouvrement**, le taux de reste à recouvrer augmente entre 2014 et 2015.

Tableau 9 : Effet du « 3 en 1 » sur le montant des régularisations de cotisations en 2015

		2012	2013	2014	2015
Taux de RAR ISU hors TO	Objectif	10,00%	8,50%	7,00%	5,50%
	Résultat	10,24%	8,26%	8,33%	8,70%
Taux de RAR PL	Objectif	6,80%	6,30%	5,80%	5,30%
	Résultat	5,86%	4,42%	5,44%	7,39%

Source : ACOSS.

De fait, on peut considérer que cet indicateur est trop large pour véritablement mesurer l'impact du « 3 en 1 ».

On constate de surcroît entre 2014 et 2015 une stabilité du nombre d'avis de recouvrement amiable (+1,7%) et une augmentation du nombre des réclamations des cotisants du RSI (+9,2%) qui attestent du faible lien, du moins à court terme, entre dispositif « 3 en 1 » et performance du recouvrement.

Le coût de mise en œuvre du « 3 en 1 » est estimé à 3,2 millions d'euros (investissement), pour une économie annuelle de 0,884 million d'euros (sur 1,9 millions d'€ de frais d'éditiques), liée à la diminution par deux du nombre de courriers adressés aux cotisants liés à l'envoi des échéanciers, des notifications de remboursement et de régularisation.

Après une augmentation en 2014, **le nombre de cotisants ayant recours au revenu estimé** a retrouvé le niveau de l'année 2012, soit environ 10% du nombre total de cotisants. Le montant total des revenus estimé reste toutefois significativement plus élevé en 2015.

Tableau 10 : Évolution du recours au revenu estimé entre 2011 et 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de cotisants	186 549	188 670	Non disponible	205 723	187 894
Montant total des revenus (en M€) estimés	2 410	2 628	Non disponible	4 212	3 702

Source : RSI.

Le RSI considère que les modifications apportées par le « 3 en 1 », et notamment la non-application des pénalités en cas d'écart trop important avec le revenu définitif, ont joué en faveur de l'augmentation du montant total des revenus estimés.

Des facteurs plus structurels limitent pour autant l'utilisation de ce dispositif du revenu estimé :

- ◆ des difficultés des cotisants, notamment ceux dont l'assiette sociale est constituée du résultat de leur entreprise, imposée à l'IR, à réaliser une estimation correcte du montant de leurs revenus annuels ;
- ◆ des réticences des experts-comptables à réaliser une estimation de revenus, qui en cas d'écarts trop importants, pourrait engager leurs responsabilités vis-à-vis de leurs clients.

De fait la position de l'administration et du RSI sur l'application de ces pénalités reste ambiguë. Si la communication institutionnelle faite par le RSI affiche la suppression de ces pénalités, il n'a y a pas eu, à la connaissance de la mission, de communication grand public sur ce sujet. Par ailleurs, la COG 2016-2019 indique que le RSI doit favoriser « *la procédure du revenu*

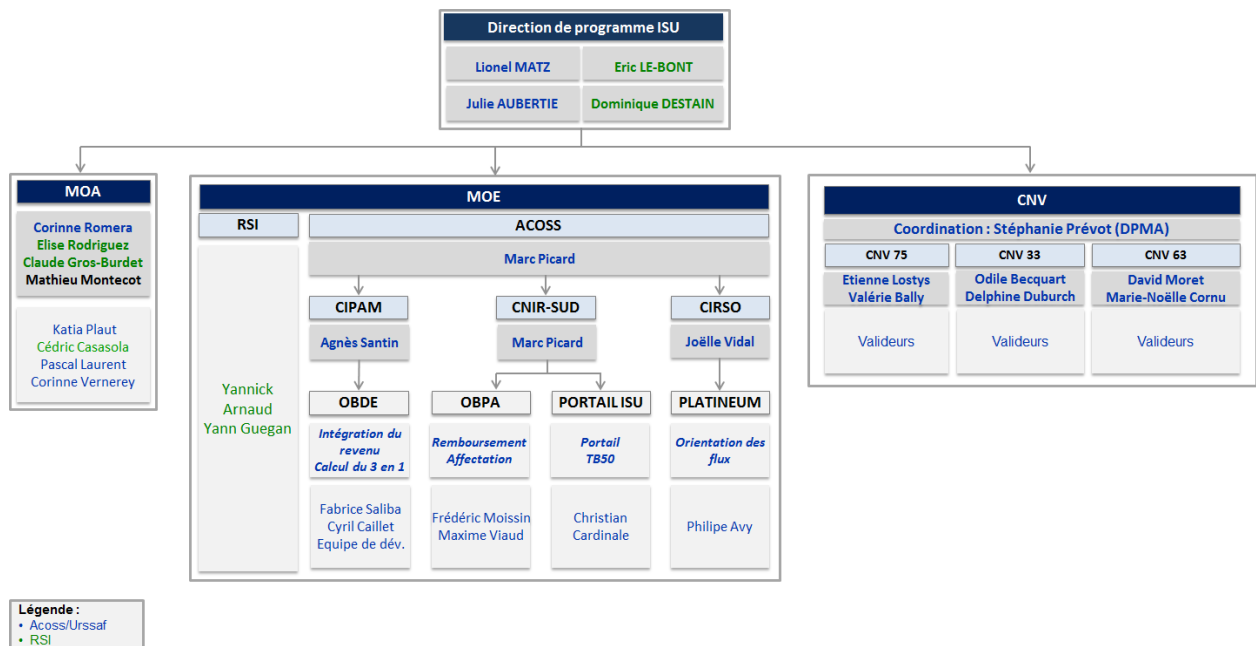
Rapport

estimé, notamment en n'appliquant pas la pénalité en cas de déclaration erronée dès lors que l'évaluation de revenu a été faite en fonction des éléments connus au moment de la demande ».

1.2.3. Le « 3 en 1 » a été mis en place dans les délais prévus en 2015 mais s'est accompagné de dysfonctionnements dans les appels de cotisations, qui soulignent les fragilités du système d'information lié à l'ISU

Le RSI et l'ACOSS ont mobilisé d'importants moyens, dont un mode projet dédié, pour mettre en œuvre du « 3 en 1 » dans les délais prévus.

Graphique 4 : Organisation du projet « 3 en 1 »



Source : ACOSS/RSI.

Le taux d'intégration des revenus a été près de 97% en 2015, en amélioration par rapport à 2014.

Tableau 7 : Bilan de l'intégration des revenus dans le SNV2 - campagne 2015

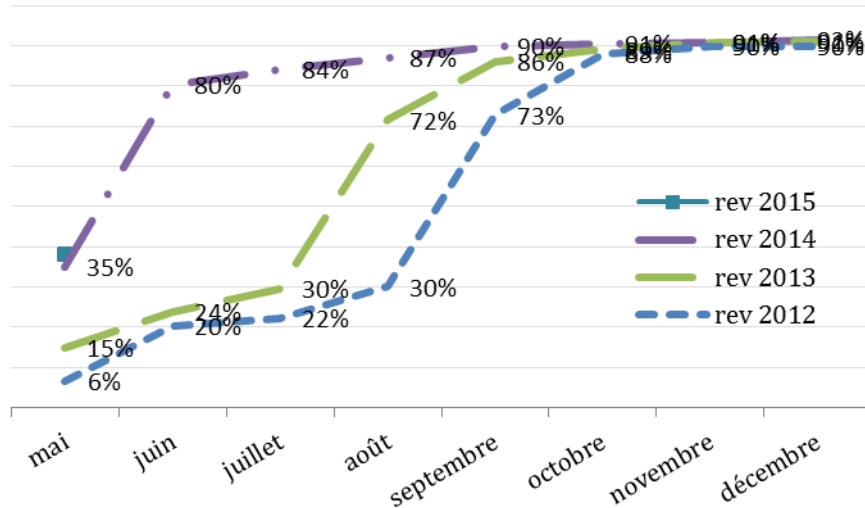
Population PL (nombre de flux reçus)	488 016	
Taux de rejets	27 601	5,66%
Taux d'intégration	460 415	94,34%
Population ISU (nombre de flux reçus)	1 397 547	
Taux de rejets	32 763	2,34%
Taux d'intégration	1 364 784	97,66%
Total (nombre de flux reçus)	1 885 563	
Taux de rejets	60 364	3,20%
Taux d'intégration	1825199	96,80%

Source : ACOSS.

Rapport

Les délais d'intégration des revenus des cotisants dans le SI du RSI ont par ailleurs fortement progressé grâce au « 3 en 1 ».

Graphique 5 : Taux d'intégration des revenus dans le système d'information du RSI (2012-2015)²⁵



Source : ACOSS-RSI

Le déploiement du « 3 en 1 » a néanmoins rencontré d'importantes difficultés techniques.

Des incohérences dans le montant des prélèvements mensuels, triplant parfois l'échéance mensuelle normale pour un cotisant, ont été détectées à partir de l'été 2015. Selon le RSI, les corrections ont néanmoins pu être anticipées puisqu'aucun prélèvement erroné n'a été effectué sur les comptes bancaires des cotisants : pour ce faire l'ACOSS a dû opérer des reports de prélèvements entre septembre 2015 et janvier 2016.

Pendant cette période, certaines opérations ont été indisponibles temporairement pour les gestionnaires de comptes en organisme, impactant 173 000 cotisants. La prise en compte de certains revenus 2014, pour les cotisants qui n'avaient pas encore à fin octobre transmis leur revenu 2014 malgré deux relances, a été retardée ; la régularisation des cotisations 2014 sur ces comptes, ainsi que pour les cotisants en taxation d'office, a été décalée en janvier 2016.

Cette situation a par ailleurs abouti à une augmentation significative (+30%) du nombre de comptes cotisants bloqués au 1^{er} trimestre 2016.

Tableau 8 : Évolution du nombre de comptes cotisants bloqués (2013-2016)

	2013	2014	2015	1 ^{er} trimestre 2016
Comptes cotisants en situation bloquée (nombre)	73 356	25 025	25 070	32 565

Source : ACOSS.

²⁵ Les revenus 2012, 2013, 2014 et 2015 correspondent respectivement aux campagnes DSI 2013, 2014, 2015 et 2016.

Rapport

Le SNV2 a connu en janvier 2016 un dysfonctionnement technique, qui a conduit le RSI et l'ACOSS à suspendre les opérations de radiation. A fin janvier, 21 000 cotisants étaient en attente de radiation dans le SNV2, et 10 000 supplémentaires étaient attendus pour début février. **Malgré les relances de la mission, cette dernière n'a pu clairement identifier le lien éventuel entre la mise en place du « 3 en 1 » et ce dysfonctionnement technique.**

Le cumul de ces dysfonctionnements s'est avéré suffisamment important pour justifier la mise en place d'une « task force » RSI/ACOSS en février 2016. Un bilan des dysfonctionnements de l'ISU a par ailleurs été présenté au conseil d'administration de l'ACOSS du 29 avril 2016, mettant en avant la stabilisation du dispositif.

Ces dysfonctionnements intervenus entre septembre 2015 et janvier 2016 ont contribué au maintien d'une image relativement dégradé du RSI vis-à-vis de ses affiliés, malgré la plus-value du dispositif du « 3 en 1 ».

Sur la base des enquêtes de satisfaction réalisées pour le RSI en 2014 et 2015, la mission constate en effet que la mise en place du « 3 en 1 » n'a pas eu, à ce stade, de véritable impact sur l'appréciation du dispositif du recouvrement par les TNS.

Tableau 9 : Indicateurs de satisfaction des cotisants du RSI (2014 et 2015)

Questions posées aux sondés	2014	2015
Plutôt ou très insatisfait du RSI	35%	43%
<i>Dont très insatisfait</i>	15%	21%
Appréciation de l'importance de l'effort pour que la demande du cotisant soit traitée (1=faible 5=très élevé)	3,36	3,58
Les modalités de paiement et de cotisations sont adaptées à mon activité	66%	64%
Le mode de calcul des cotisations est clair et compréhensible	50%	43%

Source : RSI. Enquêtes Médiamétrie 2015 et 2016.

Le taux d'insatisfaction des sondés augmente entre 2014 et 2015 de même que la difficulté perçue dans le traitement des demandes.

A contrario, la mise en place du « 3 en 1 », malgré ses effets positifs objectifs sur la gestion de trésorerie, n'a pas modifié la perception qu'en ont les cotisants. La compréhension du calcul des cotisations par les sondés baisse même entre 2014 et 2015.

1.2.4. Le retard dans la mise en œuvre, pour les professions libérales, du dispositif du « 3 en 1 » et de la DSI limitela portée des mesures de régularisation et de simplification du recouvrement des cotisations sociales

La LFSS pour 2014 (article 26) prévoyait la mise en œuvre du « 3 en 1 » à compter du 1^{er} janvier 2015 pour les cotisants de l'ISU. Cet objectif a été tenu par le RSI et l'ACOSS : en 2015, 97% des cotisants de l'ISU ont été intégrés dans le dispositif (hors cotisants en première année d'activité, bénéficiant d'un forfait ainsi que des conjoints collaborateur au forfait).

A contrario la généralisation du dispositif du « 3 en 1 » aux professions libérales, prévue par la loi à compter du 1^{er} janvier 2016, n'a pas entièrement été réalisée.

Pour ce qui relève de la responsabilité de l'ACOSS, seul le recouvrement des cotisations allocations familiales et la CSG-CRDS des professions libérales a pour l'instant été intégré dans le « 3 en 1 ». L'ACOSS a mis en avant auprès de l'Etat la nécessité d'une modification informatique d'ampleur pour étendre le dispositif aux praticiens et auxiliaires médicaux (PAM) et a obtenu le report de l'application de la mesure au 1^{er} janvier 2018 (décret n°2016-192 du 25 février 2016).

Rapport

Les caisses de retraite des PL ont pu mettre en œuvre en 2016 une partie du « 3 en 1 » (calcul des régularisations sur la base des revenus n-1) mais sans le dispositif de calcul des cotisations provisionnelles pour l'année n+1.

Ce délai de mise en œuvre est essentiellement justifié par les caisses des PL par :

- ◆ les impacts importants sur leurs systèmes d'informations, spécifiques à chaque caisse professionnelle ;
- ◆ les délais de diffusion au niveau de leurs collaborateurs des nouvelles règles d'appel de cotisations.

L'Etat a accordé, par le décret de février 2016 précité, un report au 1^{er} janvier 2018 du déploiement complet du « 3 en 1 » pour les PL.

La mission estime que ces décalages successifs des délais de mise en œuvre du « 3 en 1 » pour les PL ne sont pas acceptables. Le nouveau délai fixé au 1^{er} janvier 2018, doit donc être considéré comme une échéance impérative.

Le champ d'application du « 3 en 1 » doit en outre être précisé. L'article L131-6-2 du code de la sécurité sociale prévoit que le « 3 en 1 » s'applique aux cotisations d'assurance maladie et maternité, d'allocations familiales et **d'assurance vieillesse** des travailleurs indépendants. En parallèle l'article L644-1 du même code indique que les modes de calcul des cotisations complémentaires sont déterminés par décret après avis de du conseil d'administration de la CNAV-PL.

Dans les faits, les régimes complémentaires vieillesse obéissent à des règles très diverses, et se distinguent notamment des cotisations du régime de base par l'absence de régularisations.

Interrogés par la mission, la DSS et la CNAV-PL tirent de cette divergence des conclusions qui paraissent difficilement conciliables :

- ◆ la CNAV-PL considère que les règles relatives aux régimes complémentaires n'ont pas vocation à évoluer de manière systématique (seule la CIPAV a mis en place en 2016 une régularisation des cotisations) ;
- ◆ la DSS estime que le délai complémentaire dans la mise en œuvre du « 3 en 1 » doit être mis à profit pour faire évoluer les règles applicables aux cotisations vieillesse complémentaires.

Au retard dans la mise en œuvre du « 3 en 1 » s'ajoute la problématique du maintien, par un nombre conséquent de caisse de retraite des PL, d'une déclaration de revenus en sus de la DSI.

Dans une logique de simplification administrative, le décret du 28 décembre 2012 prévoyait en effet que les travailleurs indépendants (hors praticiens et auxiliaires médicaux) n'effectuaient qu'une seule déclaration de revenus pour le calcul des cotisations sociales.

Si ce principe a été mis en œuvre dans les délais par le RSI, les caisses de retraite des PL ont maintenu en parallèle de la DSI des déclarations de revenus spécifiques, et ce jusqu'en 2015²⁶.

Le cadre d'échange des informations relatives à la DSI entre le RSI et les caisses PL doit en outre être formalisé. Le décret de 2012 précité prévoyait en effet la passation de conventions formalisant les transferts de données entre le RSI, la CNBF et la CNAV-PL, qui à la date de rédaction du rapport étaient « en cours de signature ».

²⁶ La CAVEC (experts-comptables) a maintenu une déclaration spécifique en sus de la DSI en 2016.

Rapport

A ces délais de mise en œuvre s'ajoute la problématique spécifique des patriciens et auxiliaires médicaux (PAM) qui dépendent directement de l'ACOSS. Pour ces professions libérales, il n'existe pas de transfert systématique de la DSI vers les caisses de retraite des professions libérales. La CNAV-PL n'a pas été en mesure de donner une échéance précise de mise en œuvre de ces transferts de données.

Ainsi en 2016, seule la moitié des cotisants PL effectuaient une seule déclaration de revenus pour le calcul de leurs cotisations sociales.

Tableau 9 : Utilisation de la DSI par les caisses de retraite des PL (2016)

Caisses	Nombre de cotisants	Déclaration de revenus en sus de la DSI	Utilisation de la DSI pour le calcul des cotisations vieillesse du régime de base
CNBF (avocats)	61 294	Jusqu'en 2015	A partir de 2016 via netentreprises
CRN (notaires)	8 480	Jusqu'en 2015	Oui
CAVOM (officiers publics et ministériels)	4 123	Oui (lorsque flux DSI incomplet)	Oui
CARMF (médecins)	122 466	Oui	Non. Attente de la signature d'une convention avec l'ACOSS
CARCDSF (chirurgiens-dentistes et sages-femmes)	41 369	Oui	Non. Attente de la signature d'une convention avec l'ACOSS
CARPIMKO (professions paramédicales)	177 628	Oui	Non. Attente de la signature d'une convention avec l'ACOSS
CAVP (pharmaciens)	31 370	Oui (lorsque flux DSI incomplet)	A partir de 2016 via netentreprises
CARPV (vétérinaires)	10 384	Jusqu'en 2015	Oui
CAVAMAC (agents généraux d'assurance)	11 554	Oui (lorsque flux DSI incomplet)	Oui
CIPAV (professions libérales non réglementées)	216 797	Jusqu'en 2015	Oui
CAVEC (experts-comptables et CAC)	13 912	Oui	Non
Part des cotisants avec une double déclaration de revenus en 2016	51%		

Source : CNAV-PL – Mission (pour CNBF)

La mission considère qu'un tel retard dans l'utilisation de la DSI n'est pas acceptable. En l'absence d'une décision de l'État sur la suppression de la DSI (voir infra) une généralisation de son utilisation par les caisses de retraite des PL (dont les PAM) devrait être effective au 1^{er} janvier 2017.

1.3. La mise en place d'un dispositif d'auto-liquidation des cotisations et contributions sociales pour les TI ne constitue pas une priorité

1.3.1. La plus-value d'un système d'auto-liquidation apparaît limitée par rapport au dispositif du « 3 en 1 »

En septembre 2015, les députés Sylviane Bulteau et Fabrice Verdier ont préconisé de « *tester sur une caisse régionale et, a minima sur le public des gérants majoritaires, la mise en place d'un service de déclaration du revenu et du paiement direct des cotisations par le travailleur indépendant (auto-déclaration/auto-liquidation)* ».

La mise en place d'un système d'autodéclaration et d'autoliquidation des cotisations sociales pour les TI est une revendication de la CGPME, qui s'inscrit dans une demande plus globale de baisse du niveau des prélèvements sociaux.

Cette demande d'instauration de l'autoliquidation est relayée par le Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables (COSEC) et trouve un certain écho au sein du parti Les Républicains : une proposition de loi sur la mise en place de l'auto-liquidation a été déposée au Sénat le 29 septembre 2015.

Sur le modèle des règles en vigueur pour le régime général ou les micro-entrepreneurs, l'autoliquidation vise à offrir aux affiliés du RSI une capacité autonome de calcul des cotisations sur leurs revenus de l'exercice en cours, avec l'objectif de réduire le décalage temporel entre les revenus dégagés et les cotisations appelées.

Les principales caractéristiques du système d'autoliquidation défendu par la CGPME seraient les suivantes :

- ◆ calcul et paiement des cotisations sociales par le chef d'entreprise, à un rythme mensuel ou trimestriel, sur la base des revenus de la période considérée ;
- ◆ alignement de l'assiette sociale sur l'assiette fiscale ;
- ◆ exclusion de l'assiette de cotisations des sommes non effectivement décaissées par le chef d'entreprise (l'assiette sociale ne serait plus constituée, pour les TNS dont la société est imposée à l'IRPP, du bénéfice mais de la seule somme qu'ils considèrent rémunérer leur activité) ;
- ◆ suppression des régularisations de cotisations.

La CGPME estime que l'autoliquidation permettrait d'alléger la charge administrative des URSSAF et de résoudre en partie la complexité du système de recouvrement du RSI.

Rapport

Encadré 2 : Synthèse de la position de la CGPME sur la mission IGAS-IGF relative aux modalités de calcul et de recouvrement des cotisations des indépendants

« La CGPME demande que tous les moyens soient mis en oeuvre pour une réelle simplification :

De mettre en place une déclaration mensuelle ou trimestrielle, unique et sur une base similaire pour le calcul des cotisations sociales et de l'IRPP,

Que seules soient assujetties à charges sociales et fiscales les sommes prélevées effectivement par l'exploitant.

Que le paiement des cotisations RSI et de l'IRPP soit basé sur des modalités d'auto déclaration, d'auto liquidation et d'auto paiement, alignées sur le même calendrier et si possible sur celui de l'exercice social de l'entreprise.

De maintenir l'exonération fiscale des cotisations en loi « Madelin » de protection sociale complémentaire (santé, prévoyance, retraite et perte d'emploi) et de l'appliquer au calcul des cotisations sociales. =Mettre en place une exonération sociale : il n'y a aucune logique à soumettre à cotisations sociale... des cotisations sociales. Que celles-ci soient obligatoires ou facultatives ne change rien à leur fonction sociale et économique.

D'exonérer en totalité les dividendes distribués.

De déterminer des règles communes au traitement des frais réels pour leur traitement fiscal et social.

La réduction du nombre de bases de calcul pour chaque risque ».

Source : CGPME.

La mission considère pour sa part que l'auto-liquidation représente une plus-value limitée par rapport au système de prélèvement en vigueur et un risque conséquent en termes de financement du RSI.

La mise en place du « 3 en 1 » a en effet permis de pallier une partie des problèmes de trésorerie des entreprises indépendantes :

- ◆ en basant les cotisations sociales sur le revenu de l'année n-1 (et non plus n-2) ;
- ◆ en systématisant le remboursement dans le mois des régularisations de cotisations créditrices et l'étalement des régularisations débitrices pour le cotisant ;
- ◆ dans une moindre mesure en facilitant le recours au revenu estimé.

Le calendrier et les mécanismes du « 3 en 1 » devraient par ailleurs être largement repris par le système de l'impôt à la source. La mise en place de l'autoliquidation conduirait ainsi, à terme, à une dissymétrie entre les calendriers fiscal et social.

La suppression des régularisations de cotisations induit par le système proposé par la CGPME constitue par ailleurs un risque conséquent de pertes de recettes pour le RSI, compte tenu de l'importance des restes à recouvrer de cotisations et de la faiblesse des contrôles d'assiette opérés chez les TI (aucun contrôle d'assiette n'a été effectué par les URSSAF ces trois dernières années). Si l'auto-liquidation devait être proposée sans évolution de l'assiette sociale et en maintenant un système de régularisation après détermination du résultat annuel, elle ne présenterait pas d'intérêt réel pour les affiliés qui s'exposeraient soit à un travail fastidieux d'estimation de leur revenu en cours d'année, soit à de fortes régularisations en fin d'exercice.

Il faut en outre rappeler que la CGPME, et de manière beaucoup moins accentuée le MEDEF, sont les seules organisations patronales à défendre le système d'autoliquidation. L'UPA considère qu'un système d'autoliquidation serait impraticable pour la majorité de ses adhérents, tandis que l'UNAPL estime que le dispositif du « 3 en 1 » a répondu en grande partie aux problèmes posés par système de calcul des cotisations en vigueur jusqu'en 2015.

Au-delà de la position officielle du CSOEC, les experts-comptables et les représentants des associations de gestion agréées rencontrés par la mission ont exprimé un point de vue contrasté vis à vis de l'auto-liquidation, qui recouvre le spectre des positions des organisations patronales.

1.3.2. L'auto-liquidation des cotisations ne semble possible que pour une partie des travailleurs indépendants, imposés à l'IS

L'autoliquidation présente *a priori* un intérêt pour les seuls cotisants capables d'avoir une visibilité sur leur rémunération nette en cours d'année, notamment les dirigeants majoritaires des sociétés imposées à l'IS dont la rémunération est assimilée fiscalement à un salaire. Or les TI à l'IS ne représentent qu'une partie (45%, hors auto-entrepreneurs) des affiliés du RSI.

Tableau 10 : Répartition des affiliés au RSI en fonction du mode d'imposition de leur activité (2014) – hors auto-entrepreneurs

Typologie des affiliés	Part dans les affiliés RSI (en %)
Entreprises individuelles et sociétés soumises à l'IR aux régimes réels	55
EIRL et sociétés soumises à l'IS	45

Source : RSI.

A l'inverse, les cotisants à l'IR, dont le montant des prélèvements sociaux dépend du résultat de l'entreprise, se verraient contraints d'établir des « comptes de résultat » mensuels ou trimestriels pour déterminer l'assiette des cotisations. Cette solution serait particulièrement complexe à mettre en œuvre, de l'avis même des experts-comptables et des éditeurs de logiciels rencontrés par la mission.

L'assiette proposée par la CGMPE pour les cotisants à l'IR (correspondant au décaissé) ne semble par ailleurs pas envisageable, dans la mesure où elle aboutirait à une réduction de l'assiette sociale aux seuls « prélèvements » librement effectués par le dirigeant sur les bénéfices de l'entreprise, compte tenu de la perte de recettes induite pour le RSI.

Le bon fonctionnement d'un système d'autoliquidation serait de surcroît fortement conditionné par la maîtrise des règles comptables par les TI. Or selon les données recueillies par la mission²⁷ la part de TI (hors auto-entrepreneurs) sans expert-comptable est conséquente, estimée entre 25 et 35%. La mise en place du système proposée par la CGMPE, malgré les simplifications qu'il induit, pourrait ainsi aboutir :

- ◆ à un accroissement des difficultés de compréhension et de lisibilité du système pour une part significative des cotisants ;
- ◆ au recours accru aux cabinets d'expertise-comptable²⁸.

1.3.3. Les inconvénients du dispositif d'auto-liquidation et les fragilités du système informatique de l'ISU justifient de ne pas en faire une priorité, même sous forme d'expérimentation.

L'autoliquidation telle que proposée par la CGMPE ne pourrait être valable que pour une partie des cotisants. Sa mise en œuvre devrait donc s'accompagner de l'instauration d'un double système déclaratif, pour les cotisants à l'IR et pour les cotisants à l'IS.

²⁷ Sources des données 1/ enquête RSI Médiamétrie 2015 ; 2/ sondage interne UNAPL 3/ entretien de la mission avec l'UPA ; 4/ Sondage interne Union des associations de gestion agréées (UGA).

Les commerçants, artisans et agriculteurs devaient, jusqu'en 2008, obligatoirement faire appel à un professionnel de la comptabilité pour pouvoir adhérer à un CGA. Une telle obligation n'a jamais existé pour les professions libérales. 70% des TI profession libérale adhérents à un organisme de gestion agréée (OGA) (93 % des déclarants au réel sur revenus 2014) et 98% des TI artisan ou commerçant adhérents à un OGA (78 % des déclarants au réel sur revenus 2014) seraient accompagnés par un expert comptable.

²⁸ Selon les informations recueillies par la mission, le coût d'un expert-comptable peut être estimé entre 500 € et 1 000 € pour une TPE.

Rapport

Le RSI n'a pas été en mesure d'évaluer l'impact et la faisabilité d'un tel dispositif, de manière généralisée ou expérimentale. **Du fait des faiblesses du SI de l'ISU, la mission considère pour sa part qu'un double système de déclaration représenterait un risque opérationnel trop important par rapport aux gains théoriques limités de l'autoliquidation.**

Compte tenu de l'unicité du système informatique ISU sur l'ensemble du territoire et pour toutes les catégories d'affiliés, une expérimentation locale ou catégorielle serait par ailleurs probablement aussi lourde pour les organismes gestionnaires qu'une évolution générale.

Ces éléments convergent pour que la mission écarte le scénario d'une mise en œuvre de l'autoliquidation, même sous forme expérimentale.

Proposition n° 10 : Ecarter le scénario d'une mise en œuvre de l'autoliquidation, même sous forme expérimentale.

1.4. Expérimenter l'automatisation de la reconstitution de l'assiette sociale des TI à partir des déclarations fiscales, soit de manière individualisée, soit via un traitement de masse

1.4.1. En l'absence d'alignement des assiettes fiscale et sociale, la suppression de la DSI permettrait d'unifier des formalités déclaratives

Conformément au cadrage indiqué par les commanditaires, et eu égard à la perte de recette induite pour le régime (estimée à 23 % de l'assiette sociale actuelle, soit -3,7 Md€ sur le périmètre des cotisations et CSG CRDS recouvrées pour les affiliés ISU)²⁹, la mission a écarté l'hypothèse d'un alignement des assiettes fiscale et sociale, **qui aurait présenté la mesure de simplification la plus aisément perceptible pour les affiliés** et aurait rendu possible la suppression de la DSI sans évolution des formulaires 2042.

En l'absence d'un tel alignement, la suppression de la DSI permettrait de rassembler les formalités déclaratives, sans réellement les alléger, sur un même document et ainsi **d'éviter la superposition de deux procédures dont le calendrier est aujourd'hui largement synchrone**, que ce soit pour la période de déclaration (30/03-09/06 pour la DSI en 2016 et 13/04-07/06 pour la déclaration 2042) comme pour la période de réception des avis d'appel (dans un délais de 15 jours après intégration de la DSI – courant juillet et 22/07-22/08 pour l'avis d'imposition 2016) (*cf. graphique 6*).

Les informations nécessaires à la constitution de l'assiette sociale devraient être recueillies sur la base du formulaire 2042³⁰ (*cf. encadré 3*), ce qui exigerait d'accompagner les contribuables dans son remplissage.

²⁹ La convention de calcul retenue pour estimer l'assiette des cotisations sociales des affiliés qui n'auraient pas déclaré leurs revenus retient que les cotisations volontaires « Madelin » (et les autres éléments fiscalement déductibles mais intégrés à l'assiette sociale) représenteraient 23 % de l'assiette sociale actuelle (art. R. 242-14.-I. du CSS, majoration de 30 % du revenu déclaré à l'administration fiscale). L'estimation de la perte induite pour le RSI correspond à 23 % des cotisations recouvrées en 2014 (*source* : chiffres clefs RSI).

³⁰ L'évolution du calendrier de lié au « 3 en 1 » crée une antériorité de traitement des DSI sur le calendrier fiscal. Toutefois, il n'est pas envisageable de prendre comme support des échanges d'information la DSI, qui ne comporte qu'un nombre limité d'informations par rapport à celles nécessaires à la complétude de la déclaration de revenu.

Rapport

Même sans faire évoluer les formulaires 2042, il serait envisageable de récupérer un certain nombre d'information permettant de recomposer, avec une proximité satisfaisante, l'assiette sociale (les cotisations sociales obligatoires et volontaires³¹, l'ensemble des exonérations et abattements fiscaux par exemple celle liée au statut de jeune entreprise innovante, d'implantation en zone d'aide à finalité régionale *etc.*³², l'imputation de frais professionnels³³). Les travaux de fiabilisation de l'assiette des comptes en taxation d'office pris en charge par la caisse RSI de Valbonne (PACA) s'appuie d'ailleurs sur des extractions des formulaires 2042 et 2042 C Pro non modifiés. Toutefois, pour les dirigeants de sociétés à l'IS, la reconstitution de l'assiette sociale exige que les affiliés, notamment ceux qui cumulent une activité salariée et une activité indépendante, soient en mesure de distinguer la part qui relève de leur activité en tant que TNS. Cela exige de faire évoluer les formulaires 2042 a minima pour cette catégorie de TNS, afin de récupérer les informations relatives aux dividendes versés par la société dont l'affilié est le dirigeant et la part de revenus déclarés en traitements et salaires qui correspond à la rémunération de son activité de dirigeant.

L'expérimentation conduite en 2011 dans le département de la Gironde a révélé un taux de remplissage perfectible (70 %) du cadre supplémentaire de la 2042 permettant de recueillir les informations nécessaires à la reconstitution de l'assiette sociale. **Une campagne d'information et d'assistance au remplissage de la 2042 « augmentée » devrait être organisée vers les travailleurs indépendants, les experts comptables ainsi que les organismes de gestion agréés.** Enfin, une telle évolution de la procédure déclarative exigerait de **clarifier les compétences de chacun des deux réseaux (RSI/DGFIP) dans l'assistance aux déclarants.**

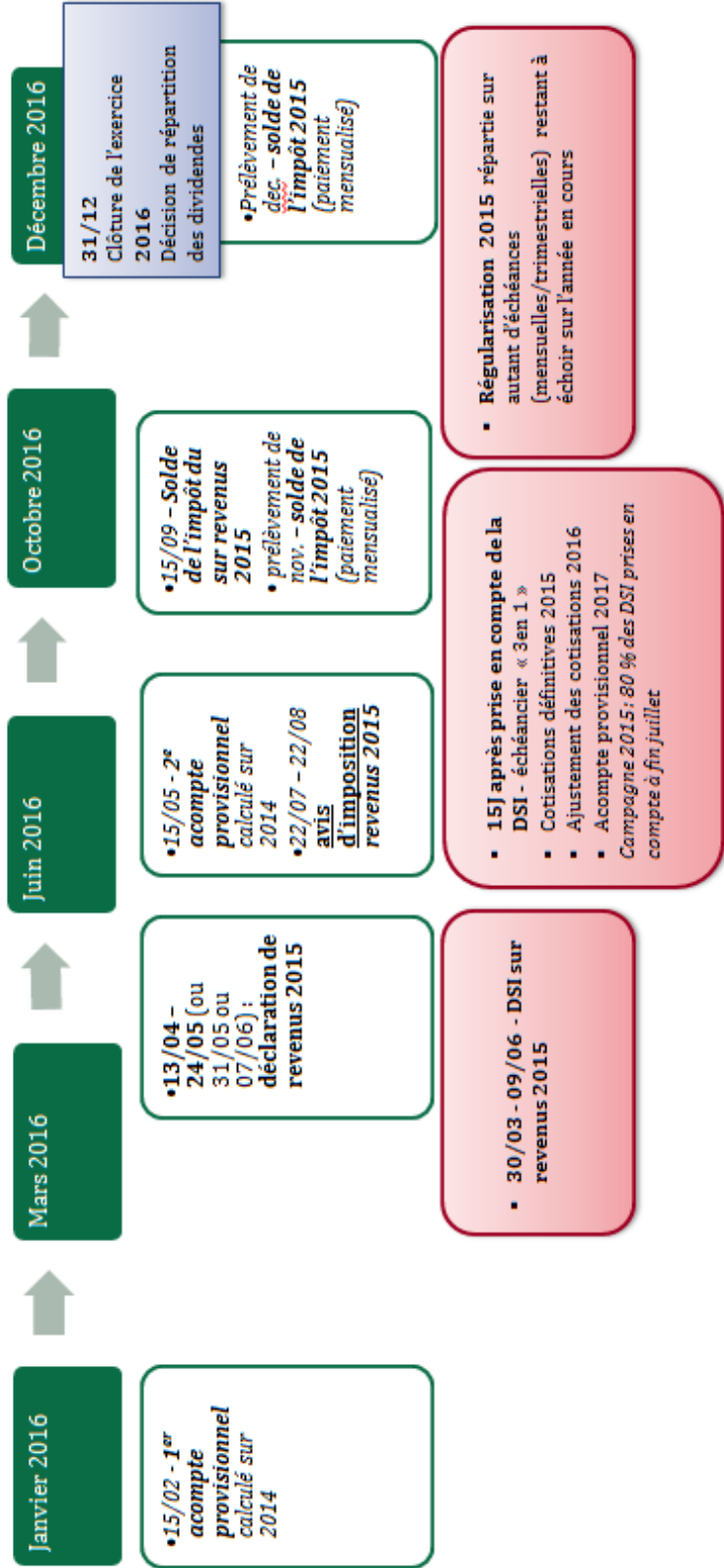
La perspective de la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu renforcerait l'intérêt de la réforme, dans la mesure où le schéma envisagé pour les travailleurs indépendants demeurerait très proche du mode de prélèvement actuel du RSI. La mise en œuvre du prélèvement à la source pour les travailleurs indépendants s'appuierait toujours sur une déclaration de revenus avant l'été et l'envoi, en juillet-août, d'un avis d'imposition comportant le taux du prélèvement à la source et le montant des acomptes prélevés chaque mois sur le compte bancaire du contribuable, calculés en référence au revenu de l'année précédente (revenus 2015 en 2016).

³¹ Pour les cotisations sociales obligatoires, la mission recommande que le RSI/l'ACOSS extrait cette information de son SI. Pour les cotisations sociales optionnelles (« madelin »), la case 6QS de la déclaration 2042 contient cette information, mais ne permet pas de l'isoler d'autres cotisations (aux régimes supplémentaires obligatoires de retraite -contrats « article 83 » et plan d'épargne retraite d'entreprise PERCO, auxquels peuvent adhérer les dirigeants TNS).

³² Les bénéficiaires exonérés réalisés par les entreprises implantées en zone à finalité régionale, par les jeunes entreprises innovantes, par les entreprises implantées en zone France urbaine, territoire entrepreneur, zone de restructuration de la défense, zone de revitalisation rurale, dans les dom ou pour les impatriés sont déclarés dans la case 5KB (BIC), 5QB (BNC) du formulaire 2042 C Pro.

³³ Le formulaire 2042 pro comporte le montant des revenus imposables avant déduction forfaitaire de 10 %. En prenant comme élément de calcul de l'assiette sociale les frais réels tels que déclarés dans la case 1 AK du formulaire 2042, cela minorerait l'assiette sociale des frais, droits et intérêts d'emprunt versés pour acquérir ou souscrire les parts sociales de la société, socialement non déductibles. Article L131-6 du CSS.

Graphique 6 : Calendriers des déclarations fiscales et sociale – campagne 2016.



Source : Mission.

Rapport

Encadré 3 : Informations nécessaires à l'établissement de l'assiette sociale à intégrer dans les formulaires 2042 (« cadre G »)

La DGFIP avait été saisie officiellement pour validation des modifications appliquées aux formulaires de déclaration le 3 mai 2010.

Le cadre G avait été introduit dans la déclaration complémentaire de revenu (2042 C) de 2011 pour les revenus 2010. Le projet de suppression de la DCR ayant été abandonné à la suite de l'expérimentation, le cadre G a été supprimé de la 2042-C pour 2011.

G I PERSONNES AFFILIÉES AU RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS (RSI)		
Si vous êtes affilié au RSI, indiquez les éléments suivants qui seront transmis aux organismes sociaux afin qu'ils effectuent le calcul et l'appel de vos cotisations et contributions sociales. <i>Voir notice</i>		
	VOUS	CONJOINT
Cotisations personnelles obligatoires	STJ <input type="text"/>	SUJ <input type="text"/>
Éléments à réintégrer : cotisations facultatives et revenu exonéré fiscalement	STK <input type="text"/>	SUK <input type="text"/>
Éléments à déduire	STL <input type="text"/>	SUL <input type="text"/>
Revenus assimilés à des salaires montant net	STM <input type="text"/>	SUM <input type="text"/>

les cotisations sociales personnelles obligatoires

Les cotisations maladie, retraite, invalidité-décès, allocations familiales déduites pour la détermination des revenus professionnels déclarés à l'administration fiscale (cotisations du chef d'entreprise et celles de son conjoint collaborateur) doivent être portées à la connaissance de l'ACOSS pour le calcul des CSG CRDS. Doivent aussi être indiquées, le cas échéant, le montant de l'abondement versé dans un plan d'épargne entreprise ou un plan d'épargne salariale volontaire pour la retraite *et les* sommes versées au titre d'un accord d'intéressement ou de participation aux résultats de l'entreprise, dont vous avez bénéficié en tant que dirigeant non salarié.

A l'instar de la proposition concernant l'aménagement de la DSI, la mission propose de ne pas demander au déclarant de renseigner cette information, disponible dans le SI de l'ACOSS.

L'assiette des prélèvements sociaux devrait évoluer de façon à ne plus inclure les abondements au plan d'épargne d'entreprise ou à un plan d'épargne salariale volontaire, ou bien versés au titre d'un accord d'intéressement ou de participation aux résultats de l'entreprise dont auraient bénéficié les dirigeants non salariés. La DSS relevait d'ailleurs dans sa note technique de mai 2010 relative aux informations à faire apparaître dans le cadre rajouté dans les formulaires 2042 que « [ces] sommes pourront peut être ne pas être à réintégrer dans le cadre F. Les conditions de mise en œuvre de la taxation à la CSG et la CRDS pourraient évoluer. »

les éléments à réintégrer

Les primes versées au titre de contrats d'assurance de groupe souscrits auprès de sociétés d'assurances ou de mutuelles « Madelin » (retraite et prévoyance complémentaire, perte d'emploi subie) et les cotisations complémentaires facultatives versées aux régimes facultatifs mis en place par les caisses des professions indépendantes non agricoles.

Les informations renseignées dans le cadre de la déclaration 2042 (case 6QS) ne permettent pas d'isoler les cotisations « Madelin »³⁴ d'autres cotisations (aux régimes supplémentaires obligatoires de retraite -contrats « article 83 » et plan d'épargne retraite d'entreprise PERCO, auxquels peuvent adhérer les dirigeants TNS).

Utiliser l'information fiscale pour reconstituer l'assiette sociale conduirait à la majorer pour le calcul des cotisations personnelles obligatoires.

³⁴ Les cotisations aux contrats « Madelin » pour le seul risque retraite représentent 2,8Md€ à fin décembre 2013 (source : FFSA GEMA), donc une part substantielle de l'assiette servant à l'établissement des cotisations RSI.

Rapport

Les imputations de déficits d'années antérieures (y compris les amortissements réputés différés créés avant le 1^{er} janvier 2004 en instance de report) ;

Les exonérations ou abattements pour entreprise nouvelle (art.44 sexies du CGI), jeune entreprise innovante (art.44 sexies A du CGI), ZFU (art. 44 octies et 44 octies A du CGI), activité de R&D (art. 44 undecies du CGI) et les plus values à court terme réalisées dans le cadre d'un départ à la retraite (art. 151 septies A du CGI). Pour la personne qui exerce sous le régime des micro-entreprises, les montants à déclarer sont ceux des exonérations après abattement forfaitaire de 71%, 50% ou 34%). Pour les associés exerçant leur activité en société, reporter le montant des exonérations, à hauteur des droits dans la société.

Les frais réels

Les contribuables renseignent dans la déclaration 2042 le montant de leurs rémunérations assimilées à des salaires, avant déduction des frais professionnels (abattement forfaitaire de 10 % ou imputation des frais réels renseignés dans la case 1AK). Les conditions de déductibilité des frais professionnels n'étant pas identiques en matière fiscale et en matière sociale³⁵, les affiliés au RSI devraient renseigner dans une case *ad hoc* du cadre G le montant des frais réels admis en déduction de l'assiette sociale. La réintégration de ces éléments dans l'assiette sociale ayant eu lieu en LFSS pour 2013³⁶, cette information n'avait pas été intégrée dans la version du cadre G utilisée pour l'expérimentation de 2010-2011.

La part des revenus distribués à réintégrer dans l'assiette sociale

Pour la personne exerçant une activité indépendante dans une société d'exercice libéral, la part des dividendes et intérêts de compte courant d'associés, perçus par elle-même, son conjoint ou ses enfants mineurs non émancipés, excédant 10 % du capital social, des primes d'émission et des sommes versées en compte courant d'associés détenus en toute propriété ou en usufruit par ces mêmes personnes. La case 2BH de la déclaration 2042 permet de reporter le montant des dividendes ayant déjà été soumis aux prélèvements sociaux, notamment le montant des dividendes assujettis perçus en N-1³⁷.

La mission recommanderait d'isoler cette information dans une case dédiée de façon à pouvoir évaluer l'impact de la mesure d'assujettissement et la pertinence du seuil retenu.

Les éléments à déduire

Les reprises de provision pour investissement ou dépenses de mise en conformité [jusqu'en 2014 inclus].

Les revenus assimilés à des salaires

Les revenus tirés de l'activité de gérance des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (article 62 du CGI). Montant des rémunérations après déduction des primes et cotisations sociales personnelles admises par l'administration fiscale mais avant déduction des frais professionnels (abattement forfaitaire de 10% ou imputation des frais réels). Les commissions (à l'exception des courtages) versées aux agents généraux et sous-agents d'assurances ayant opté pour le régime fiscal des salariés.

Cette information correspond à la case XG de la DSI de la campagne 2016. Les informations collectées dans le cadre actuel de la 2042 (case 1AJ) globalisent, pour des pluriactifs, la rémunération en tant que dirigeant de société et les salaires perçus par ailleurs et soumis à cotisations sociales précomptées.

La DSS relevait dans la note technique de mai 2010 relative à l'expérimentation de suppression de la DCR que :

les revenus de remplacement ne seraient donc pas demandés mais pourraient être extraits des

³⁵ L'assiette sociale prend en compte la déduction fiscale des seuls frais professionnels réels autres que les frais, droits et intérêts d'emprunt prévus au dernier alinéa du 3° de l'article 83 du CGI (les frais, droits et intérêts d'emprunt versés pour acquérir ou souscrire les parts sociales de la société). Article L131-6 du CSS.

³⁶ LOI n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013, article 11.

³⁷ La répartition des dividendes ne peut être déterminée qu'après l'approbation des comptes par l'assemblée générale (article L232-12 du code de commerce).

Rapport

fichiers RSI ou, concernant les PAM, de la déclaration spécifique URSSAF.

les revenus tirés de la location d'un local professionnel dans lequel le bénéficiaire continue d'exercer une activité professionnelle (cf. article L.131-6 du Code de la sécurité sociale, 4ème alinéa) ne sont pas identifiés mais sont cumulés au niveau fiscal avec d'autres revenus locatifs dans les revenus non professionnels. Ils seraient intégrés à ce niveau dans les données restituées.

Source : Mission. Note technique de la DSS du 3 mai 2010. Note ACOSS/RSI du 20 février 2012, mode opératoire des transferts de données fiscales entre la DGFIP et les URSSAF dans le cadre de contrôles a posteriori et notamment de la régularisation des comptes en taxation d'office via la transaction FISC.

À la suite de l'abandon du projet de suppression de la DSI en 2012³⁸, **les transferts de données fiscales entre la DGFIP et l'ACOSS sur la population des travailleurs indépendants ont été maintenus dans le cadre de contrôles d'assiette et notamment de la régularisation des comptes en taxation d'office.** A la faveur de la suppression progressive de la gestion de la C3S, le RSI a affecté, à titre expérimental en 2015 et dans l'optique d'une pérennisation, les agents de la caisse de Valbonne (Alpes-Maritimes) sur la fiabilisation de l'assiette sociale. Dans le cadre de cette mission, l'ACOSS sollicite, par délégation du RSI, le service compétent de la DGFIP³⁹ en vue d'obtenir les données fiscales correspondant aux revenus déclarés par les TI. Le bilan de ces échanges d'information sur revenus 2013 révèle que 22 % des comptes du fichier d'appel de l'ACOSS n'ont pas pu être restitués par la DGFIP⁴⁰ et que les données fiscales restituées, sur la base des formulaires 2042 non augmentés d'un « cadre G », permettent de reconstituer l'assiette sociale dans 70 % des cas lorsque le contribuable ne déclare que des revenus assimilés à des traitements et salaires. Si cette orientation des moyens du RSI sur la fiabilisation de l'assiette est pertinente au regard du taux du TO encore élevé (391 148 comptes sur revenus 2013), **elle demeure invisible pour l'affilié.**

Le préremplissage de la DSI serait de plus grande ambition du point de vue de la maîtrise d'œuvre et supposerait une forte exigence de résultat mais constituerait l'évolution, parmi celles proposées par la mission, la plus perceptible par les affiliés. Elle serait plus immédiatement visible que la seule suppression de la case « cotisations sociales obligatoires » et intéresserait l'ensemble des déclarants, soit l'ensemble des affiliés, A, C et PL hors AE, à la différence de l'auto-liquidation, qui ne présente un intérêt réel que pour la population des gérants de société à l'IS, soit 42 % des affiliés RSI hors AE en 2014.

³⁸ La loi de modernisation de l'économie de 2008 avait prévu la suppression de cette déclaration au titre de la simplification des formalités administratives. Cette suppression a été reportée 2 fois par décret avant d'être définitivement abandonnée par la loi du 21 décembre 2011 sur le financement de la sécurité sociale pour 2012.

³⁹ L'échange de données entre la DGFIP et l'ACOSS s'effectue *via* la transaction FISC qui permet de consulter les données fiscales et de calculer l'assiette sociale. La transaction FISC permet d'appréhender l'ensemble des affiliés au RSI, y compris les PL, à l'exception des professions auxiliaires médicaux (PAM). La transaction FISC ne permet pas de régulariser la situation de TO dans les cas suivants : a) les deux membres du foyer fiscal sont des travailleurs indépendants et le système d'information de l'administration fiscale ne permet pas d'isoler le revenu déclaré par chacun ; b) absence d'assiette sociale calculée, par exemple lorsque des données fiscales sont sans lien avéré avec une activité indépendante (le contribuable dispose de revenus assimilés à des salaires mais n'a pas rempli la case du cadre G permettant aux dirigeants de sociétés à l'a transaction FISC ne permet pas de régulariser la situation de TO dans les cas suivants : a) les deux membres du foyer fiscal sont des travailleurs indépendants et le système d'information de l'administration fiscale ne permet pas d'isoler le revenu déclaré par chacun ; b) absence d'assiette sociale calculée, par exemple lorsque des données fiscales sont sans lien avéré avec une activité indépendante (le contribuable dispose de revenus assimilés à des salaires mais n'a pas rempli la case du cadre G permettant aux dirigeants de sociétés à l'IS de porter à connaissance la rémunération de leur activité indépendante).

⁴⁰ 6 % pour non identification de la personne, 10 % pour non identification des données de taxation et 6 % pour indisponibilité des données de taxation (aucune rubrique fiscale renseignée).

Rapport

Les deux groupes de discussion animés par BVA ont révélé que le préremplissage de la DSI, voire le regroupement des différentes formalités administratives sur un portail unique, présenterait un intérêt pour les affiliés, même s'ils reconnaissent que, dans la continuité des opérations de clôture comptable, le fait de renseigner la DSI n'est pas en soi un exercice fastidieux ou d'une particulière complexité. Les personnes interrogées ont insisté sur la nécessité de pouvoir être assistés par des agents compétents dans l'un ou l'autre des réseaux administratifs pour le remplissage des formulaires, notamment dans l'hypothèse d'une 2042 « augmentée ».

Enfin, elle permettrait au RSI de dégager, en régime de croisière, une économie équivalente au coût d'émission et de gestion de la DSI. Le coût de gestion de la procédure « 3 en 1 » pour la campagne 2016 est de 1 050 877 € en éditique et en courrier (un gain de l'ordre de 884 148 € étant dégagé sur la procédure antérieure au « 3 en 1 »).

1.4.2. Le bilan de l'expérimentation conduite en 2010 et 2011 via le CNTDF révélait des difficultés liées à l'identification des affiliés, l'individualisation des revenus et au décalage induit par rapport au calendrier actuel du « 3 en 1 »

Le projet de suppression de la déclaration commune des revenus (DCR) a fait l'objet de deux expérimentations, en 2010 (sur revenus 2009) et en 2011 (sur revenus 2010). La première s'est déroulée sur un périmètre national (2 990 000 identifiants appelés par l'ACOSS). La seconde n'a été conduite qu'à l'échelle du département de la Gironde (58 418 comptes examinés). L'expérimentation de 2010, qui a précédé l'introduction du cadre G dans les formulaires 2042, porte essentiellement sur l'efficacité du rapprochement des fichiers ACOSS et DGFIP. L'expérimentation de 2011 a permis de tester également, mais une sur une population plus restreinte, l'équivalence entre l'assiette sociale déclarée et l'assiette sociale calculée à partir des informations complémentaire recueillies dans le formulaire 2042 modifié.

Le projet de suppression de la DCR a été abandonné, n'ayant pas été jugé concluant. Le rapport établi par Michel Laroque (IGAS) en mars 2011 rappelle toutefois que l'expérimentation s'est déroulée en 2010 et 2011 dans « *un contexte lourd et difficile, pour une population d'assurés qui a été fortement choquée par la mise en œuvre de l'ISU* » et souligne « *le manque de mobilisation de l'ACOSS sur ce sujet [la suppression de la DSI], qui n'a pas mis en œuvre les développements informatiques prévus pour 2010, ni établi le calendrier envisagé par le groupe de travail* »⁴¹.

Les principales difficultés soulevées à l'occasion de cette expérimentation concernaient :

- ◆ **l'identification des personnes par l'administration fiscale**, qui donné lieu à un taux d'échec de 8 %⁴². L'appariement entre le fichier d'appel de l'ACOSS et les traitements fiscaux se fait sur la base du NIR et des quatre premières lettres de l'état civil. La DGFIP estimait en 2011 que la correction par l'ACOSS des états civils aurait permis de ramener ce taux d'échec à 2 %. La DGFIP poursuit par ailleurs sur la campagne de revenus actuelle (2016 sur revenus 2015) une procédure de fiabilisation des NIR et de l'état civil des contribuables ;

⁴¹ Rapport IGAS RM 2011-035P, mars 2011.

⁴² 220 898 identifiants en échec, sur un fichier d'appel de 2 990 000 identifiants en 2010.

Rapport

- ◆ **l'impossibilité de restituer, via les traitements de masse opérés par le CNTDF, les revenus déclarés nominativement par l'un ou l'autre des membres du foyer fiscal.** Une règle dégradée d'identification par défaut⁴³ avait été utilisée à l'occasion de l'expérimentation conduite en Gironde en 2011, mais aboutissait à un taux d'erreur très élevé (63 % de rapprochements erronés)⁴⁴ et ne saurait être acceptable pour la détermination de l'assiette sociale, de l'ouverture des droits à prestations voire la détermination du régime d'affiliation en cas de pluriactivité ;
- ◆ **l'identification des revenus déclarés sur la base des seules deux premières émissions fiscales,** qui a donné lieu à un taux d'échec de **14 %** par rapport au fichier d'appel de l'ACOSS (422 497 identifiants concernés) (soit un taux d'échec total de 22 %). Sur la base de l'exploitation d'un échantillon de 100 appels en échec pour ce motif, la DGFIP estimait en 2011 que la prise en compte de la 3^e émission fiscale (données disponibles à fin septembre) aurait permis de ramener ce taux d'échec à 7 %. En tout état de cause, la mise à disposition tardive des données fiscales homologuées en quatre émissions successives (début juillet, fin juillet, début octobre, fin décembre), à laquelle s'ajoute un délai supplémentaire de deux mois lié à la chaîne de transmission d'information⁴⁵ entre l'ACOSS et la DGFIP *via* le CNTDF suppose un décalage *a minima* de deux mois avec le calendrier actuel du « 3 en 1 », voire de 4 et 6 mois pour les TNS dont les revenus ne seraient intégrés qu'à la 3^e et à la 4^e émissions fiscales⁴⁶. Dans cette hypothèse, le bénéfice de la simplification n'excéderait pas la perte de l'avantage que constitue, pour les affiliés, depuis la mise en place du « 3 en 1 » en 2014, le fait de pouvoir bénéficier d'un remboursement dès juillet de la créance acquise sur le RSI⁴⁷.

Si le taux d'échec obtenu en 2010 *via* la procédure du CNTDF dans le cadre de cette expérimentation (22 % du fichier d'appel en 2010) est important mais comparable à ceux obtenus dans le cadre d'autres échanges d'information⁴⁸, l'incapacité à restituer des données individualisées semblait plus réhabilitaire.

⁴³ Règle utilisée : a) si un seul des membres du foyer déclare des revenus BIC, BA ou BNC, ces revenus sont retenus pour le calcul de l'assiette des cotisations et contributions sociales ; b) si les membres du foyer déclarent des revenus de régimes fiscaux différents, l'identification est possible ; c) si les membres du foyer déclarent des revenus de même nature, par convention, les revenus de la colonne « vous » seront ceux de l'individu masculin, ceux de la colonne « conjoint » les revenus de l'individu féminin.

⁴⁴ Pour les couples de TI, le rapproche assiette fiscale avec l'hypothèse déclarant 1 = monsieur ; 2= madame permet un appariement correct dans 37% des cas.

⁴⁵ Travaux d'identification (constitution du fichier d'appel, rapprochement des deux tables d'identifiants – NIR/SPI, voire état civil/SPI quand le NIR échouait) réalisés fin août puis formalisation du fichier réponse à fin septembre (constitution des demandes d'extraction de données par département, centralisation du fichier de réponse au CNTDF, tests préalables à la livraison).

⁴⁶ Dans l'hypothèse la plus favorable dans laquelle les revenus des travailleurs indépendants sont être intégrés dès les deux premières émissions fiscales (qui concernent 90 % des contribuables), l'envoi des échéanciers de cotisations sociales serait repoussé au mieux fin septembre, soit un décalage de deux mois par rapport au calendrier social actuel⁴⁶. Le décalage serait de 4 mois pour les TI dont les revenus seraient intégrés à l'occasion de la 3^e émission fiscale et de plus de 6 mois pour ceux intégrés à la 4^e émission fiscale.

⁴⁷ Les courriers d'appels des cotisations sociales sont adressés par le RSI, depuis la mise en œuvre du « 3 en 1 », pendant la période estivale, permettant une régularisation des cotisations définitives (et un remboursement des créances associées) à fin juillet pour 80 % des affiliés (résultat de la campagne 2015).

⁴⁸ Le CNTDF a enregistré un taux d'échec de 7 % (sur revenus 2014) sur la procédure fiscalité personnelle, de 25 % (sur revenus 2013) pour la procédure fiscalité professionnelle et de 15 % (sur revenus 2014) pour la procédure TVA.

1.4.3. La stabilisation du fonctionnement informatique de l'ISU et le nouveau système d'échange de données, par API, de l'administration fiscale donnent de nouvelles perspectives au projet de suppression de la DSI

De récents développements, dans les systèmes d'information de l'ACOSS et de l'administration fiscale, permettent d'envisager un dispositif de préremplissage, en temps réel et dès complétude de la déclaration fiscale, de la DSI sur net-entreprises.fr :

- ◆ **la construction d'un nouvel outil de restitution des données fiscales, via une API (« impôts particuliers ») permettant une restitution individualisée des revenus, en temps réel et sur la base d'un identifiant individuel sécurisé** permettrait de dépasser les difficultés rencontrées via la procédure CNTDF. Cet outil, conçu dans l'optique du « dite le nous une fois », permettrait de préremplir la DSI en ligne, après identification de l'affilié, à partir des informations recueillies dans sa déclaration d'IRPP ;
- ◆ **la mise à disposition par la DGFIP, depuis 2016, d'un avis de situation fiscale dès complétude de la déclaration de revenus en ligne** permettrait de conserver le bénéfice des régularisations anticipées obtenues grâce au « 3 en 1 ». Cet avis comporte le revenu fiscal de référence du déclarant ainsi que le montant d'impôt dû⁴⁹. L'information délivrée au contribuable à travers cet avis, qui est rendu disponible avant homologation (calendrier des quatre émissions fiscales), pourrait être celle restituée dans le cadre de l'échange avec le RSI/l'ACOSS pour la reconstitution de l'assiette sociale des indépendants ;
- ◆ **la généralisation de la télédéclaration** (80 % pour la campagne DSI 2015⁵⁰, 36 % pour la campagne IRPP 2014⁵¹, obligation de déclaration des revenus en ligne pour l'ensemble des contribuables à horizon 2019⁵²) crédibilise l'intérêt pour un nombre croissant d'usagers d'une simplification consistant un en pré-remplissage de la DSI sur net-entreprise ;
- ◆ **l'évolution vers un traitement en flux des DSI** (plutôt qu'en masse en fin de période déclarative) **par l'ACOSS**, depuis la campagne 2015, crée une similitude dans les modes d'intégration des déclarations entre l'administration fiscale (mise à disposition de l'avis de situation fiscale) et l'administration sociale, qui permet d'envisager une plus grande réactivité aux échanges d'information.

Un nouveau projet d'échange d'informations entre l'administration fiscale et le RSI/ACOSS devrait s'appuyer sur l'API « *impôt particulier* », qui permet de résoudre les difficultés liées à la procédure CNTDF (défaut d'identification des déclarants, impossibilité de restituer des revenus individuels, décalage du calendrier par rapport au bénéfice actuel des régularisations anticipées).

Le cadre d'utilisation actuel de l'API devrait être adapté à la marge en vue du partenariat avec l'ACOSS/RSI pour le préremplissage de la DSI en ligne.

⁴⁹ Il est complété à l'été par un second avis comportant le montant des soldes ou acomptes déjà payés et du solde à verser.

⁵⁰ Campagne DSI 2015 sur revenus 2014. Nombre de DSI dématérialisées (déclaration personnelle des affiliés sur net-entreprise.fr et transmission par un tiers déclarant via EDI) intégrées au 13 novembre 2015.

⁵¹ Source : conférence de presse du ministre des finances. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/19058.pdf>.

⁵² De 2016 à 2018, les contribuables, dont la résidence principale est équipée d'un accès à internet, sont progressivement invités à effectuer leur déclaration de revenus en ligne. Ainsi, les contribuables dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 40 000 € en 2016, 28 000 € en 2017 et 15 000 € en 2018 devront effectuer leur déclaration de revenus par voie électronique sur le site impots.gouv.fr. En 2019, cette obligation concernera tous les contribuables quels que soient leurs revenus.

Rapport

Les données utilisées ne devraient pas être celles issues des homologations fiscales mais celles plus immédiatement restituées dans l'avis de situation fiscale. De plus, les informations nécessaires à la recomposition de l'assiette sociale ne correspondent pas à celles restituées dans le cadre des six offres de service (ou de leur combinaison) actuellement proposées⁵³.

Le dimensionnement de la plateforme d'échange devrait être étudié de façon à garantir une transmission des données en temps réel dans le cadre d'un échange de masse (2,8 millions de déclarants) sur une période déclarative bornée. Bien que l'API ait pour vocation de traiter les demandes de transmission d'information fiscale, à la suite de la sollicitation d'un usager, tout au long de l'année, certains des partenariats déjà finalisés induisent effectivement un effet « masse » (cf. partenariat avec la CNAF pour la prime d'activité) et « période déclarative » (cf. partenariat avec le ministère de l'éducation nationale pour les demandes de bourse).

Encadré 4 : le projet *France Connect*

Le service Cap Numérique de la DGFIP travaille, en partenariat avec le SGMAP et la DINSIC, sur la mise en place du projet Dites-le-nous-une-fois (DLN1X) pour les usagers particuliers. Ce projet, qui vise à simplifier les démarches administratives des usagers particulier en leur évitant de fournir aux différentes administrations ou collectivités leur avis d'imposition, est en cours de construction. Plus précisément, la DGFIP met en place des interfaces de programmation applicative (*Application Programming Interface-API*) fiscales qui permettront à une administration ou collectivité de recevoir des données fiscales de façon automatique et en temps réel.

Ce dispositif fonctionne uniquement après authentification de l'utilisateur et recueil de son consentement au transfert automatique des données.

Quatre données fiscales seront échangées dans la phase immédiate de déploiement : le revenu fiscal de référence, le nombre de parts, la situation de famille et le nombre de personnes à charge.

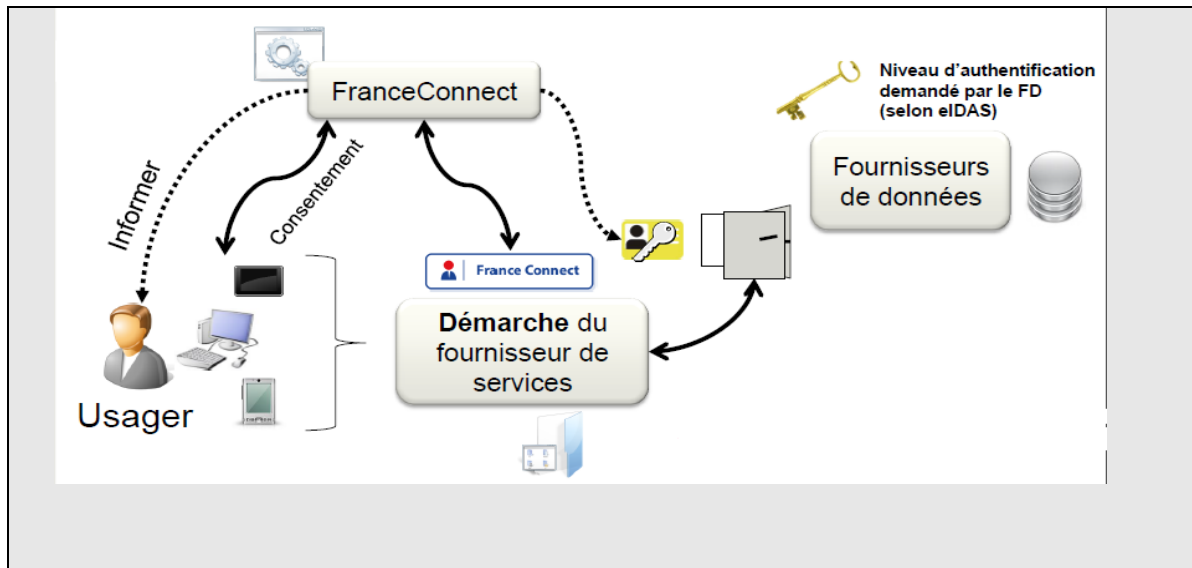
La mise en service de l'API se fera dans le courant de l'année 2016 :

août 2016 : mise à disposition de l'API « *impôts particuliers* » auprès des administrations qui auront préalablement signé une convention avec la DGFIP. Le ministère de l'éducation nationale sera la première administration à utiliser l'API pour le traitement des demandes de bourse des collègues (vérification des revenus du foyer fiscal du demandeur) ;

dernier trimestre 2016 : mise à disposition d'une API composée d'une offre de services enrichie pour répondre aux besoins du ministère de l'éducation nationale (traitement des demandes de bourse), des collectivités de Paris, Lyon et Marseille (calcul des prestations soumis au quotient familial et traitement des demandes de cartes de stationnement résidentiel), de la CNAF (traitement des demande de prime d'activité).

A ce stade, aucun échange de données via l'API avec l'ACOSS n'est prévue.

⁵³ RFR et nombre de parts ; adresse fiscale ; revenus non salariaux (revenus fonciers, BIC/BNC/BA, revenus de capitaux mobiliers, plus-values) ; situation de famille et détail du nombre de personnes à charge (enfants mineurs, enfants majeurs, parent isolé, identité des déclarants) ; montant de la pension alimentaire perçue ; existence d'un déficit sur l'année de revenu.



Source : Mission.

1.4.4. Expérimenter l'automatisation de la reconstitution de l'assiette sociale des TI à partir des déclarations fiscales, soit de manière individualisée, soit via un traitement de masse.

Ce nouveau projet de préremplissage de la DSI différerait légèrement, dans son impact sur les usagers, de la suppression de la DSI telle qu'elle avait été expérimentée en 2010/2011.

À la différence d'un échange de masse qui aurait eu lieu en « back office » et de manière totalement transparente pour les usagers, organiser un préremplissage de la DSI répondra au principe « dites-le-nous une fois » mais n'aboutira pas à supprimer complètement, pour les usagers qui devront continuer sinon à renseigner du moins à valider leur DSI, les formalités administratives liées au RSI. Cet échange d'information n'aboutirait pas, en tout cas dans l'immédiat, à rassembler la procédure fiscale et la procédure sociale sur un portail unique et continuerait à exiger des déclarants qu'ils s'identifient deux fois.

Afin de tenir compte du fait que les contribuables peuvent faire évoluer leur déclaration fiscale avant le terme de la période déclarative sur internet, il est proposé :

- ♦ soit de n'ouvrir la fonctionnalité de préremplissage sur net-entreprise qu'à compter de la clôture de la période déclarative à l'IRPP, ce qui aurait pour inconvénient de ne pas permettre aux usagers de faire leurs déclarations sociales et fiscales de manière concomitante ;
- ♦ soit de s'assurer d'une actualisation automatique des données importées sur net-entreprise en fonction des modifications apportées par le contribuable avant l'échéance de la déclaration fiscale en ligne.

Les assiettes fiscales et sociales n'étant pas identiques, ce nouveau projet laisse ouvert la possibilité d'enrichir ou pas la déclaration 2042 du cadre nécessaire à la reconstitution de l'assiette sociale. Dans cette option, l'affilié n'aurait qu'à valider une DSI dont la totalité des informations auraient été pré-remplies. En l'absence d'évolution du formulaire 2042, il lui faudrait compléter, voire corriger pour n'isoler que les revenus liés à son activité d'indépendant, les informations importées depuis la 2042 non modifiée.

Rapport

Le périmètre des informations échangées ne semble pas excéder celui du droit de communication des organismes sociaux (ACOSS/RSI), tel que défini à l'article 152 du LPF⁵⁴ et sur la base duquel un arrêté avait autorisé, après avis positif de la CNIL⁵⁵, la procédure d'échanges d'information mise en œuvre dans le cadre de l'expérimentation de 2010/2011.

Tout organisme participant au service public, dont le cadre juridique lui permet de demander les données, peut utiliser l'API après avoir :

- ◆ en signant la convention avec la DGFIP qui établit les modalités fonctionnelles et techniques concernant le transfert de données ;
- ◆ en fournissant une volumétrie et les pics de charge afin que la DGFIP étudie la capacité de ses plateformes à répondre à la demande.

Après s'être identifié sur son espace *net-entreprise.fr*, l'affilié pourrait donner son accord à ce que la DSI soit préremplie des informations recueillies dans le cadre de la déclaration 2042 « augmentée » d'un cadre permettant de reconstituer l'assiette fiscale.

Après avoir accédé à la page d'accueil de *netentreprise.fr*, le déclarant actionnerait le bouton *France Connect* pour s'identifier de façon à ce qu'il soit reconnu à la fois de l'administration fiscale et de l'administration sociale⁵⁶. Il donnerait ensuite son consentement au transfert de données fiscales vers le RSI/ACOSS. La mise à disposition et le traitement de DSI « papier » seraient maintenus pour les affiliés qui ne procèdent pas à la déclaration en ligne, sans que la fonctionnalité pré-remplissage ne leur soit offerte.

Cette fonctionnalité serait disponible dès la clôture de la période de déclaration fiscale en ligne (en 2016 : le 24 mai pour les départements 01 à 19, le 31 mai pour les départements 20 à 49, le 7 juin pour les départements 50 à 974/976)).

La restitution des données fiscales déclarées « en temps réel » est envisageable mais pourrait conduire à alimenter des DSI sur la base d'avis de situation déclarative temporaires, pouvant ultérieurement être modifiés par les cotisants⁵⁷.

⁵⁴ « Les agents des administrations fiscales communiquent aux organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, des informations nominatives nécessaires :

1° à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations ;

2° au calcul des prestations ;

3° à l'appréciation des conditions d'assujettissement aux cotisations et contributions ;

4° à la détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions ainsi qu'à leur recouvrement ;

Le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques peut être utilisé pour les demandes, échanges et traitements nécessaires à la communication des informations mentionnées aux 1° à 7°, lorsqu'elles concernent des personnes physiques. ».

⁵⁵ Arrêté du 28 septembre 2010 relatif à la mise en service à la direction générale des finances publiques et à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale d'une procédure automatisée de transfert de données fiscales pris après avis favorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (délibération n° 2010-126 du 20 mai 2010).

⁵⁶ Ainsi, un usager qui souhaite utiliser un téléservice peut choisir de se connecter à ce fournisseur de service via le dispositif, en cliquant sur le bouton FranceConnect. Le dispositif propose alors à l'utilisateur une liste de fournisseurs d'identité (impot.gouv, la poste, ameli) et le redirige vers celui de son choix, auprès duquel l'utilisateur s'authentifie. Le fournisseur d'identité communique en retour à FranceConnect des éléments d'identité dont il dispose (identité pivot composée des nom, prénom(s), genre, date et lieu de naissance) ainsi que, le cas échéant, des données facultatives supplémentaires requises par le fournisseur de service. Cette identité pivot est ensuite systématiquement certifiée par FranceConnect au regard du RNIPP. Après cette certification, France Connect génère l'identifiant nécessaire pour le fournisseur de service requis.

⁵⁷ A l'occasion de la campagne de déclaration 2016, certains contribuables auraient obtenu plusieurs avis de situation déclarative, en faisant évoluer leur déclaration d'IRPP avant la clôture de la campagne, de façon à présenter à des tiers une situation fiscale favorable (maximiser ou minimiser leurs revenus). La DGFIP a créé un service de vérification des avis pour permettre aux tiers destinataires d'identifier les avis de situations déclaratives frauduleux.

Rapport

Cette mesure est *a priori* compatible avec les calendriers des campagnes DSI (entre fin mars et début juin, et fiscale (entre la mi-avril et début juin),

Tableau 11 : Comparaison des taux d'intégration de la DSI dans le dispositif « 3 en 1 » et du nombre de cotisants ayant dû réaliser une déclaration fiscale

	Fin mai	Mi juin
% d'intégration des DSI dans le dispositif "3 en 1" (campagne 2015)	35	80
% de cotisants ayant dû faire une déclaration fiscale en ligne dans les mêmes délais	63	100

Source : Mission. Données RSI campagne 2015.

Toutefois, pour faciliter les démarches des cotisants, un alignement des dates de début des déclarations sociale (30 mars 2016) et fiscale (13 avril 2016) serait souhaitable.

La mise en place de cette fonctionnalité exigerait au préalable :

- ◆ de formaliser les termes de la participation de l'ACOSS/RSI au projet France *Connect* dans un partenariat ;
- ◆ d'enrichir les formulaires 2042 et 2042 C pro des informations nécessaires à la reconstitution de l'assiette sociale (sur le modèle du « cadre G » intégré au moment de l'expérimentation en 2011) ;
- ◆ de déployer une campagne de communication à l'attention des contribuables, des experts-comptables et des organismes de gestion agréée pour les sensibiliser au remplissage du « cadre G » ;
- ◆ de déterminer le partage des compétences entre le réseau de l'administration fiscale et le réseau du RSI dans l'assistance au remplissage de la 2042 modifiée.

Une solution alternative consisterait à demander à la DGFIP de restituer à l'ACOSS/RSI les informations fiscales déclarées par les TNS dès la clôture de la période de déclaration d'IRPP en ligne, sur la base des fichiers utilisés pour adresser l'avis de situation fiscale (avant homologation).

L'échange de données se ferait selon cette formule par un traitement de masse, et non *via* l'API. La procédure n'exigerait pas que l'ACOSS/RSI transmette préalablement un fichier d'appel à la DGFIP. L'identification des affiliés RSI se ferait grâce au numéro SIRET du déclarant, information déjà exigée dans la déclaration 2042 C PRO et qui serait également exigée, dans cette configuration, pour les affiliés RSI déclarants des revenus « article 62 » dans la déclaration 2042. Les formulaires de déclarations de revenus en ligne seraient modifiés afin d'intégrer les informations nécessaires à la reconstitution de l'assiette sociale. Seules les personnes déclarant leurs revenus en ligne pourraient voir leurs informations fiscales transmises aux organismes sociaux.

Dans les deux cas, de telles évolutions seraient envisageables, selon la DGFIP et en fonction de l'avancement d'autres projets prioritaires (prélèvement à la source), dans un délai de 12 à 18 mois. La suppression de la DSI pourrait ainsi être expérimentée lors de la campagne de déclaration fiscale 2017 pour être généralisée en 2018 ou 2019 afin :

- ◆ de tenir compte des contraintes opérationnelles fortes que fait peser sur les administrations sociales et fiscales la mise en place du prélèvement à la source ;
- ◆ de bénéficier d'un taux de déclaration en ligne élevée des contribuables.

Rapport

Une équipe pilote, composée de référents de chacune des deux administrations (ACOSS/RSI et DGFIP), devrait être constituée pour mener à bien les différentes étapes permettant l'aboutissement de cette démarche.

Proposition n° 11 : Expérimenter l'automatisation de la reconstitution de l'assiette sociale des TI à partir des déclarations fiscales, soit de manière individualisée, soit *via* un traitement de masse.

2. Étendre la mesure d'assujettissement aux dirigeants d'entreprises affiliés au régime général en soumettant à cotisation sociale les dividendes qui excèdent 10 % des capitaux propres.

2.1. Si l'effet d'optimisation recherché est difficilement visible dans les statistiques, la structure des rémunérations entre dividendes et salaires dans les SAS questionne la pérennité du rendement des cotisations sociales.

2.1.1. En l'état actuel du droit, différents schémas d'optimisation permettent aux dirigeants majoritaires de diminuer le montant de leurs cotisations sociales.

En réaction à l'assujettissement des dividendes (dès lors qu'ils excèdent 10 % du capital social de l'entreprise) reçus par les dirigeants TNS aux cotisations sociales obligatoires, plusieurs schémas d'optimisation sont envisageables :

- ◆ augmenter le capital social, par exemple par incorporation de réserves (qui a pour inconvénient de réduire le bénéfice distribuable) ;
- ◆ faire évoluer le statut de la société vers l'une des formes juridiques impliquant une affiliation au régime général (SA, SAS), qui n'emporte aucune conséquence fiscale dans l'hypothèse où la société ne change pas de régime fiscal (demeure imposée à l'IS) ;
- ◆ créer une société holding, sous une forme juridique emportant affiliation de son dirigeant au régime général, détentrice à 100% de la société d'exploitation et elle-même majoritairement ou entièrement détenue par le dirigeant, lui versant des dividendes aujourd'hui non assujettis aux cotisations sociales ;
- ◆ attribuer une part minoritaire (49%) de l'entreprise à un conjoint ne participant pas régulièrement à son activité et n'étant pas, à ce titre, affilié au RSI.

Toutefois, **l'option pour l'un ou l'autre statut d'entreprise peut être guidé par d'autres motivations que le fait d'échapper à la mesure d'assujettissement**, et notamment par le choix d'affiliation entre le RG et le RSI, dont les prestations ne sont pas identiques.

Dans le schéma impliquant la détention de la société d'exploitation par une holding sous forme SAS ou SA, le dirigeant continue de pouvoir bénéficier des taux de cotisation sociale plus bas du RSI du fait de son affiliation au titre de la société d'exploitation, et de percevoir les dividendes versés par la société holding en SAS sans assujettissement. Si en théorie les montages motivés exclusivement par la volonté de contourner les prélèvements obligatoires (y compris les prélèvements sociaux) peuvent être contestés au moyen de la procédure d'abus de droit⁵⁸ (*cf. pour une opération de cession de titres visant exclusivement la déduction d'une moins-value*⁵⁹ ; *requalification en intérêts de dividendes ayant abusivement bénéficié du régime de la société mère*⁶⁰), la création d'une holding aux fins d'échapper à l'assujettissement des dividendes distribués aux dirigeants n'a à ce jour jamais été sanctionnée.

⁵⁸ Article L 243-7-2 du Code de la sécurité sociale.

⁵⁹ CE 8 juillet 2015 n°370656 min. c/ Sté Peugeot. Constitue un montage artificiel, l'opération de cession de titres d'une société membre de l'intégration par une société du groupe à une autre société du groupe, qui permet la neutralisation de la reprise sur provision pour dépréciation des titres en cause et la déduction d'une moins-value, inspiré par aucun autre motif que celui de réduire les charges fiscales que le groupe intégré aurait normalement supportées, compte tenu de la fusion opérée trois jours après la cession.

⁶⁰ Avis du Comité de l'abus de droit, séance du 5 décembre 2014, Affaire 2014-30 concernant la SA X). Constitue un montage artificiel à but exclusivement fiscal celui qui permet d'éviter l'imposition, par l'application du régime

Rapport

Dans la mesure où, depuis l'introduction du dispositif d'assujettissement en LFSS pour 2013, les revenus distribués susceptibles d'être pris en compte dans l'assiette des cotisations sociales, **pour les entreprises imposées à l'IS**, sont constitués outre de ceux perçus par le travailleur indépendant lui-même, de ceux versés à son conjoint (ou son partenaire pacsé) et ses enfants mineurs non émancipés, modifier la répartition des revenus distribués entre les différents associés ne permet pas d'optimiser l'assiette cotisable. De même, la volonté de modifier la répartition des parts sociales afin d'être affilié, en tant que gérant minoritaire, au régime général, se heurte à l'appréhension de la notion de gérance majoritaire⁶¹. Toutefois, **pour les entreprises imposées à l'IR**, soit 864 724 affiliés (52 % des déclarants RSI hors micro entrepreneurs), le fait de partager la détention de l'entreprise avec un conjoint non affilié et rémunéré exclusivement en dividendes permet effectivement de réduire l'assiette cotisable à la part du bénéficiaire détenu par le seul conjoint affilié. **Si cette possibilité d'optimisation demeure, elle n'a pas pu être documentée**⁶². La partie la plus significative de l'écart prévision-réalisation de la MSA (44,4 M€ pour un réalisé de 65 M€), dont la mesure d'assujettissement (LFSS 2014, art. 9) concerne en plus des sociétés imposées à l'IS et dans les mêmes conditions, les sociétés imposées à l'IR, se situe au niveau de l'estimation des entreprises potentiellement concernées⁶³.

L'assujettissement des dividendes versés aux dirigeants assimilés salariés dans les mêmes conditions que les dirigeants TNS mettrait fin à deux sources d'optimisation, via la transformation (ou l'option au moment de la création) pour un statut de société permettant d'optimiser le choix d'affiliation, ainsi que via un montage impliquant une société holding sous forme de SA ou SAS.

Le montage holding continuera de permettre, sous réserve que le dirigeant personne physique renonce au versement régulier de dividendes, de bénéficier d'une fiscalité avantageuse sur les plus-values à la revente des titres (exonération à l'exception d'une intégration au résultat fiscal pour une quote-part représentative de 12 % de la valeur des titres⁶⁴).

des sociétés mères et filiales, de la majeure partie des sommes versées par une société qui ne correspondent pas en réalité à des dividendes, mais à des intérêts.

⁶¹ Un gérant est majoritaire et relève alors du régime des non salariés s'il détient plus de 50 % du capital de la société, en comptabilisant en plus des parts qu'il détient personnellement, celles de son conjoint (quel que soit le régime matrimonial) ou son partenaire lié par un PACS, ses enfants mineurs non émancipés et celles détenues via une société interposée. S'il y a plusieurs gérants, chaque gérant est considéré comme majoritaire dès lors que les cogérants détiennent ensemble plus de la moitié des parts sociales.

⁶² Il serait possible de déterminer la part des bénéfices versés aux associés non participants aux travaux/non affiliés au RSI par déduction par rapport à la part des bénéfices versée aux affiliés mais la nature des liens qu'entretiennent les dirigeants affiliés avec les associés non participant à l'activité n'est pas connue.

⁶³ La mesure introduite en LFSS pour 2014 pour les TNS agricoles concerne les dividendes versés aux conjoints (et partenaires pacsés) et aux enfants mineurs non émancipés qui, ne participant pas aux travaux, ne sont pas affiliés à la MSA, non seulement pour les entreprises imposées à l'IS **mais également à celles imposées à l'IR**. Sur la base d'une enquête spécifique sur requête réalisée par la caisse centrale de la MSA en 2013 auprès de trois caisses de son réseau, 39 % des sociétés incluent au moins un associé non exploitant et dans 52 % des cas cet associé serait uni par un lien matrimonial au dirigeant. Les associés non exploitant conjoints ou pacsés détiennent en moyenne 40 % des parts de l'entreprise. Le chiffrage du rendement potentiel de la mesure a été fait sur cette base mais le réalisé révèle un nombre de déclarants (15 002) bien inférieur à l'estimation (26 000), tenant à une possible sous déclaration, à la faiblesse des revenus distribuables en 2014 (13 500 entreprises ont des caractéristiques d'actionnariat qui pourraient les faire relever du champ de la mesure mais étaient en déficit), ainsi qu'à une possible non représentativité des caisses sélectionnées.

⁶⁴ troisième alinéa du a quinquies du I de l'[article 219 du code général des impôts \(CGI\)](#).

Encadré 5 : Régime fiscal et social de la société holding

Au moment de la constitution de la holding, bénéficiaire du différé d'imposition sur les apports de titres ou de la fiscalité avantageuse sur les plus-values de cession des parts sociales.

Dans le cas d'un apport : le dirigeant apporte les titres de sa société d'exploitation à une société holding et reçoit, outre les titres de la société bénéficiaire, une soulte dont le montant n'excède pas 10 % de la valeur nominale des titres reçus. La plus-value réalisée lors de cet apport bénéficie d'un différé d'imposition jusqu'à la cession des titres reçus en échange⁶⁵. Afin d'éviter les opérations « d'apport/cession » visant exclusivement l'optimisation fiscale (cession des titres de la société d'exploitation dans la foulée de l'apport, permettant de dégager une plus-value non taxée via une société interposée), le report d'imposition est remis en cause si la holding cède ses titres dans les 36 mois suivant l'apport, sauf à réinvestir la plus-value dégagée dans une société commerciale⁶⁶.

Dans le cas d'une cession : la cession des parts sociales du dirigeant est soumise aux droits d'enregistrement (3% après abattement de 23 000€ pour les parts d'une SARL). Le dirigeant percevra le prix de vente soit en numéraire via un financement bancaire, soit en compte courant d'associé dans la holding. La holding remboursera le prêt ou le compte courant d'associé au moyen des dividendes qu'elle percevra en provenance de la société d'exploitation. L'avantage fiscal lié à cette opération pour le dirigeant réside dans la fiscalité avantageuse des plus-values de cession de droits sociaux (abattement minimum de 65 % après 8 ans de détention⁶⁷) comparée à celle des dividendes (abattement de 40 %, assujettissement aux cotisations sociales du RSI).

En cours de vie sociale, les résultats de la société d'exploitation sont distribués à la holding en quasi exonération d'impôt et les dividendes distribués par la holding (SAS, SC ou SA) à ses associés ne sont pas assujettis aux cotisations sociales du RSI.

Les dividendes versés à la société holding par la société d'exploitation sont quasi-exonérés d'impôt sur les sociétés grâce au mécanisme fiscal du régime mère/fille⁶⁸. Le régime de l'intégration fiscale (à partir de 95% de taux de détention) permet d'imputer sur le résultat de la société d'exploitation les frais financiers de la dette d'acquisition contractée par la holding.

Les dividendes reversés par la holding au chef d'entreprise sont imposables comme revenus du patrimoine. Les dividendes distribués par une société holding dont les associés ne sont pas affiliés au RSI ne sont, à ce jour, pas assujettis aux cotisations sociales. Les parts détenues dans une holding sont susceptibles d'être exonérées à l'ISF comme biens professionnels dans les conditions de droit commun⁶⁹.

Au moment de la cession des titres détenus par la société holding, la plus-value est exonérée d'impôt sur les sociétés, sous réserve de la réintégration au résultat imposable d'une quote part représentative des frais et charges à hauteur de 12% de la plus-value⁷⁰. En outre, la cession d'actions détenues par une société holding sous forme de SAS entraîne l'application de droits de mutation à

⁶⁵ Report d'imposition prévu par l'article 150-0 B ter du code général des impôts (CGI) en cas d'apport contrôlée par l'apporteur et sursis d'imposition prévu par l'article 150-0 B du CGI dans les autres cas. L'apport de titres sous le régime du report d'imposition arrête toutefois le délai de détention des titres apportés au jour de l'échange et la plus-value réalisée bénéficiera seulement de l'abattement correspondant à la durée pendant laquelle ces titres ont été détenus par le dirigeant avant l'apport.

⁶⁶ CGI, art.150- 0 B ter, I-2°.

⁶⁷ Article 150-0 D, 1, 1 ter et 1 quinquies CGI.

⁶⁸ Les bénéfices de la société d'exploitation ayant déjà subi l'imposition de l'impôt sur les sociétés, les dividendes ne sont pas imposés lors de leur remontée dans la société holding. En contrepartie, 5% du montant des dividendes seront fiscalement réintégrés au résultat de la holding comme une quote-part de frais et charges. Au final, grâce à la société holding **seul 5% des dividendes versés de la société d'exploitation fille à la société holding mère, seront imposés dans la société holding au taux de 15% jusqu'à 38120€ puis 33,33% au delà.** Art. 223 A et suivants du CGI.

⁶⁹ Soit la société holding interposée est passive et l'exonération est admise à hauteur de la fraction de sa valeur représentative du sous-jacent opérationnel ; soit la société holding interposée est animatrice (il est admis qu'une société puisse animer une unique filiale) et dans ce cas la doctrine administrative admet que l'exonération s'applique en totalité sur la valeur des parts de la holding.

⁷⁰ Troisième alinéa du a quinquies du I de l'[article 219 du code général des impôts \(CGI\)](#).

hauteur de 0,1 % du prix de vente alors que l'opération serait imposée à hauteur de 3% après abattement de 23 000€ dans le cadre d'une société holding sous forme SARL. Sous réserve de la réinvestir dans de nouveaux titres, la plus-value dégagée par une personne physique serait, par comparaison, imposée au barème de l'IRPP, après abattement lié à la durée de détention⁷¹, ainsi qu'aux prélèvements sociaux au taux de 15,5 %. La plus-value reste toutefois logée dans le patrimoine de la holding, et non de la personne physique.

Source : Mission.

2.1.2. La mesure d'assujettissement a concerné un nombre limité de travailleurs indépendants (agricoles et non agricoles) et, sur deux exercices, n'a pas entraîné d'évolution significative dans leur choix de rémunération.

La mesure d'assujettissement des dividendes aux cotisations sociales a touché (sur une base déclarative n'ayant pas donné lieu à contrôles), **une population très limitée** : 37 187 personnes en 2014, soit **6 % de la population potentiellement concernée** (dirigeants de sociétés imposées à l'IS, qui représentent environ 40 % des affiliés au RSI, hors micro-entrepreneurs (42 371 en 2013, 7 %). A la MSA, 13 072 affiliés ont déclaré des dividendes en 2014.

Sur deux exercices (2013-2014 pour le RSI⁷² et 2014-2015 pour la MSA⁷³), il n'est pas possible de déceler une évolution du comportement des assujettis dans la structure de leur rémunération : les dividendes déclarés au RSI, qui restent d'un montant par affilié comparable (24 848 € en 2013, 26 028 € en 2014) et représentent en moyenne 43 % de la rémunération d'activité (30 % de l'assiette sociale) en 2013 comme en 2014. On ne constate pas non plus d'évolution notable pour les affiliés de la MSA qui ont déclaré une assiette sociale majorée de dividendes (16 432€ en 2014, 15 263 € en 2015 ; ratio dividendes/rémunération qui augmente de 47 % à 54 %).

L'information relative à la distribution de dividendes n'étant disponible que pour deux exercices à périmètre constant, quand bien même la mesure d'assujettissement est en vigueur pour les dirigeants TNS de sociétés d'exercice libéral depuis 2009, nous n'avons pas le recul nécessaire pour pouvoir en apprécier l'effet sur l'infléchissement des comportements.

⁷¹ 50% pour une durée de détention entre 2 et 8 ans, 65% après 8 ans.

⁷² Mesure introduite à l'article 11 de la LFSS pour 2013.

⁷³ Mesure introduite à l'article 9 de la LFSS pour 2014.

Rapport

Tableau 12 : Nombre de déclarants, assiette et rendement de la mesure d'assujettissement pour le RSI et la MSA (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne 2009-2012	Moyenne 2013-2014
Déclarants TNS	9 221	7 079	7 098	6 964	42 371	37 187	7 591	39 779
Montant des dividendes déclarés en M€	178,9	203,6	233,4	265,9	1 057,2	968,4	220,5	1 012,8
Montant des assiettes sociales déclarées en M€	715,7	735,5	798,7	866,0	3 486,	3 230,2	779,1	3 358,1
Rendement associé en M€	44,7	50,9	58,4	66,5	264,3	242,1	121,1	253,2
Dividendes moyens en €	19 401	28 760	32 888	38 187	24 951	26 042	29 045	25 461
Part des dividendes dans l'assiette sociale en %	25	28	29	31	30	30	28	30
Assiettes sociales moyennes en €	77 614	103 898	112 525	124 353	82 274	86 864	102 624	84 420
Déclarants MSA	NP	NP	NP	NP	NP	15 002	NP	NP
Montant des dividendes déclarés en M€	NP	NP	NP	NP	NP	246,5	NP	NP
Montant des assiettes sociales déclarées en M€	NP	NP	NP	NP	NP	765,5	NP	NP
Rendement associé en M€	NP	NP	NP	NP	NP	60,5	NP	NP
Dividendes moyens en €	NP	NP	NP	NP	NP	16 432	NP	NP
Part des dividendes dans l'assiette sociale en %	NP	NP	NP	NP	NP	32	NP	NP
Assiette sociale moyenne en €	NP	NP	NP	NP	NP	51 029	NP	NP

Source : RSI et MSA.

*Il n'a pas été possible pour le RSI de reconstituer le rendement exact des cotisations sociales dues sur les dividendes déclarés. A l'invitation de la caisse, la mission a pris comme hypothèse que le rendement équivalent à 25 % de l'assiette déclarée (taux de cotisations sociales appliqué à une assiette brute -33 %- moins prélèvements sociaux CSG CRDS au taux de 8 %).

2.1.3. Le dynamisme de la forme SAS, qui est antérieur à 2013, ne permet pas de conclure avec certitude que la baisse concomitante du nombre de SARL résulte d'une volonté d'optimisation.

Le bilan statistique de l'évolution, avant et après introduction de la mesure d'assujettissement (LFSS 2013), des formes de société et des dividendes distribués ne permet pas de démontrer avec certitude un phénomène d'optimisation à compter de 2013, sans négliger le fait que les acteurs économiques aient pu anticiper avant cette date la mesure d'assujettissement (qui existait depuis 2009 pour les SEL et 2010 pour les EIRL et avait été proposée dans le cadre de la LFSS 2012).

Si, en tendance, on constate effectivement une dynamique très opposée dans le choix des formes juridiques, pour les entreprises potentiellement concernées par la mesure (dont l'actionnariat est majoritairement constitué de personnes physiques et qui distribuent des montants de dividendes > 10% du capital social), entre le nombre de SARL (-57 % entre 2012 et 2014) et les SAS (+3 % sur la même période), cette évolution contrastée était déjà à l'œuvre avant 2013 (entre 2011-2012, +20 % pour les SARL et +54 % pour les SAS). D'ailleurs, l'augmentation du nombre de SAS potentiellement concernées par la mesure est plus marquée avant son introduction qu'après (+54% entre 2011-2012 ; +10% 2012-2013 ; +21% 2013-2014) (cf. tableau 13).

De plus, le nombre de SARL détenues majoritairement par des personnes physiques et distribuant des dividendes pour un montant > 10% du capital social s'étant transformées en une forme conduisant le dirigeant à être affilié au RG a diminué après 2013 (3 716 en 2012, 3 127 en 2013, 3 342 en 2014, 99 % ayant opté pour le statut de la SAS), ce qui ne permet pas d'accréditer l'idée que les dirigeants auraient massivement transformé le statut juridique de leur entreprise afin d'échapper à la mesure d'assujettissement.

Toutefois, le montant moyen du dividende distribué dans ces sociétés est deux fois plus élevé que dans les SARL comparables (détenues majoritairement par des personnes physiques et distribuant des dividendes pour un montant > 10% du capital social, en 2014, 85 862 € dans les SARL transformées en SAS, contre 39 861 € dans les SARL qui le sont demeurées). La perte de rendement des cotisations sociales au RSI lié à ces transformations peut être estimée à 68 M € en 2014⁷⁴. Dans le seul flux des créations d'entreprise, la forme juridique SAS est de plus en plus privilégiée (30 % des entreprises créées en 2013, 39 % en 2014 et 48 % en 2015) (INSEE Première, *les créations d'entreprises en 2015*).

Il faut toutefois conserver à l'esprit que le schéma d'optimisation consistant en la création d'une holding patrimoniale sous forme SAS n'implique nullement l'évolution du statut juridique de la société d'exploitation.

⁷⁴ Calculé comme le montant de dividendes versés, -10 % du capital social, par les anciennes SARL devenues SA, SAS ou SNC en 2014 qui ont distribué des dividendes > 10 % du capital social, multiplié par un taux conventionnel de 25 %.

Rapport

Tableau 13 : Évolution de la population d'entreprises détenues principalement par des personnes physiques et dont l'effectif salarié est au plus égal à deux selon leur forme juridique (2011-2014)*

Évolution du nombre d'entreprises dont l'effectif salarié > / = 2		2011	2012	2013	2014	Évolution 2012/2011	Évolution 2014/2012
Entreprises soumises aux régimes réels (normal et simplifié)	SARL détenues majoritairement par des personnes physiques	453 183	503 029	530 259	486 851	11% (8 %)*	3% (3 %)
	SAS détenues majoritairement par des personnes physiques	26 262	40 724	60 373	77 286	55% (34 %)	90% (79 %)
Entreprises soumises au régime réel normal dont le ratio dividendes versés sur capital social est supérieur à 10 %	SARL détenues majoritairement par des personnes physiques	31 500	34 408	20 611	13 474	9% (20 %)	-61% (-57 %)
	SARL n'ayant qu'un seul associé personne physique	9 625	11 024	6 083	3 505	15%	-68%
	SAS détenues majoritairement par des personnes physiques	2 447	3 863	4 239	4 827	58% (54 %)	25% (33 %)
	SAS n'ayant qu'un seul associé personne physique	685	1 274	1 569	1 914	86%	50%

Source : Note DSS du 10 juin 2015 – « fiche technique : assujettissement des revenus distribués » ; DGFIP. *Ensemble des sociétés détenues majoritairement par des personnes physiques, régime normal ou simplifié, tous effectifs salariés.

Tableau 14 : Évolution du montant de dividendes distribués (en €) 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2012 (en %)	
SARL détenues majoritairement par des personnes physiques	Montant	1 711 000 000	1 848 000 000	985 000 000	637 000 000	-66%
	Nombre de sociétés	31 500	34 408	20 611	13 474	-61%
	Montant par société	54 317	53 708	47 790	47 276	-12%
SARL n'ayant qu'un seul associé personne physique	Montant	425 000 000	519 000 000	243 000 000	122 000 000	-76%
	Nombre de sociétés	9 625	11 024	6 083	3 505	-68%
	Montant par société	44 156	47 079	39 947	34 807	-26%
SAS détenues majoritairement par des personnes physiques	Montant	476 000 000	657 000 000	453 000 000	491 000 000	-25%
	Nombre de sociétés	2 447	3 863	4 239	4 827	25%
	Montant par société	194 524	170 075	106 865	101 719	-40%
SAS n'ayant qu'un seul associé personne physique	Montant	100 000 000	164 000 000	127 000 000	149 000 000	-9%
	Nombre de sociétés	685	1 274	1 569	1 914	50%
	Montant par société	145 985	128 728	80 943	77 847	-40%
Ensemble des sociétés	Montant	2 712 000 000	3 188 000 000	1 808 000 000	1 399 000 000	-56%
	Nombre de sociétés	44 257	50 569	32 502	23 720	-53%
	Montant par société	61 278	63 043	55 627	58 980	-6%

Source : DGFIP. Commande DSS, 2015.

2.1.4. La hausse du niveau du capital social des SARL principalement concernées accrédite l'idée que les dirigeants aient pu réagir à l'introduction de la mesure d'assujettissement.

Dans les SARL concernées par la mesure, le niveau moyen de capital social a augmenté de 27 % entre 2013 et 2014 (3 % entre 2011 et 2012), une hausse qui ne trouve pas d'équivalent dans l'ensemble des SARL (+7 %) et qui, compte tenu de l'augmentation plus modérée des capitaux propres sur la même période (+11 % dans les SARL distribuant des dividendes > 10 % du capital social), a pu matérialiser le choix des dirigeants d'incorporer les réserves de la société au capital social afin d'alléger la contrainte liée à la mesure sociale⁷⁵.

Par contre, l'évolution du montant moyen de dividendes distribués ne permet pas de déceler de comportement d'optimisation. Le montant moyen de dividendes distribués a diminué de -2% entre 2013 et 2014 (+4 % sur 2011-2012) dans les SARL concernées par la mesure ; l'ensemble des SARL détenues majoritairement par des personnes physiques (-7 % entre 2013-2014) ainsi que les SAS concernées par la mesure (-6 %) accusant une baisse encore plus prononcée.

Tableau 15 : Évolution du montant moyen de dividende distribué et du capital social dans les sociétés majoritairement détenues par des personnes physiques

	Évolution 2011-2012 (en %)	Évolution 2013-2014 (en %)
SARL avec ratio div/capital social > 10%		
Dividende moyen	4,22	-2,23
Capital social moyen	2,88	27,41
Capitaux propres moyens	-2,30	10,83
Ensemble des SARL		
Dividende moyen	4,35	-6,61
Capital social moyen	6,46	7,14
SAS avec ratio div/capital social > 10%		
Dividende moyen	-16,49	-6,49
Capital social moyen	-12,09	-10,04
Ensemble des SAS		
Dividende moyen	-14,63	-6,32
Capital social moyen	-12,55	-18,96
Ensemble des sociétés		
Dividende moyen	0,32	6,84
Capital social moyen	-0,67	3,43

Source : DGFIP. Traitements mission.

⁷⁵ L'augmentation de capital social par incorporation de réserve se fait selon les modalités suivantes. Toutes les réserves disponibles de la SARL (facultatives, extraordinaires, légales) peuvent être incorporées au capital. La décision d'augmenter le capital d'une SARL par incorporation de réserves est prise par les associés représentant au moins la moitié des parts sociales. La décision pourra être prise en assemblée ou par consultation écrite. Un avis d'augmentation de capital social doit être publié dans un journal habilité à recevoir des annonces légales. Un droit fixe devra être acquitté auprès du service des impôts lors de l'enregistrement du procès-verbal d'assemblée décidant l'augmentation de capital et son montant sera de 375 euros si le montant du capital reste inférieur à 225 000 euros à l'issue de l'augmentation de capital, ou de 500 euros dans le cas contraire.

2.1.5. L'évolution de la structure des rémunérations entre dividendes et salaires dans les SAS questionne la pérennité du rendement des cotisations sociales.

La composition des entreprises majoritairement détenues par des personnes physique donne à voir une forte croissance de la forme SAS, au contraire de la forme SARL. Cette évolution est susceptible, **dès lors que les SAS ont tendance à distribuer plus de dividendes rapportés aux rémunérations et en l'absence d'harmonisation des modalités d'assujettissement aux cotisations sociales, de porter préjudice au financement des organismes sociaux.**

On ne constate pas d'effet de déport d'une catégorie juridique vers une autre, se traduisant par un transfert massif de recettes d'un régime vers un autre : seules 7 % des SARL principalement concernées par la mesure d'assujettissement⁷⁶ se sont transformées en société dont le dirigeant est assimilé salarié en 2014, pour une perte de rendement au RSI qui peut être évalué à **68 M €** (dans l'estimation faite à partir des liasses fiscales, qui produit une assiette totale deux fois supérieure à celle déclarée au RSI).

Toutefois, le ratio dividendes/rémunérations versés par les SAS (avec un actionnaire unique personne physique, dont l'effectif salarié est inférieur ou égal à 2 et qui distribuent des dividendes >10% du capital social) (2,20 en 2014) **se distingue nettement de celui des SARL (de la même catégorie)** (0,46 en 2014). Cela était déjà le cas avant l'introduction de la mesure (ces ratio étaient respectivement de 0,68 pour les EURL et de 3,32 pour les SASU) et le montant moyen de dividendes versés par société connaît une baisse, à l'issue de l'entrée en vigueur de la mesure, plus prononcée dans les SAS⁷⁷ (- 40 % entre 2012 et 2014) que dans les SARL⁷⁸ (-12 % sur la même période).

Cette différence marquée, dans la structure de rémunération de chacune de ces formes de société, est d'autant plus surprenante qu'elle ne tient pas au nombre de salarié dans chacune (les ratios concernent des sociétés dont l'effectif salarié est au plus égal à 2) ⁷⁹.

Ainsi, **les dirigeants affiliés au RG sont placés dans la même situation de choix, dans la composition de leur rémunération** (entre dividende et revenu d'activité, assujetti aux cotisations sociales à des taux plus élevés qu'au RSI), **que celle qui existait pour les dirigeants au RSI avant 2013**, et qui avait justifié l'introduction de la mesure d'assujettissement.

⁷⁶ Détenues majoritairement par des personnes physiques et distribuant des dividendes pour un montant > 10% de leur capital social.

⁷⁷ Détenues majoritairement par des personnes physiques et versant des dividendes > 10% du capital social.

⁷⁸ Détenues majoritairement par des personnes physiques et versant des dividendes > 10% du capital social.

⁷⁹ Le ratio présenté est le total des dividendes versés par la société / le total des salaires versés par la société. Il est donc éloigné du même ratio dans la rémunération du dirigeant dès lors que la structure comporte des salariés. Toutefois, les ratio présentés concernent des sociétés dont l'effectif salariés est au plus égal à 2.

Rapport

Pour mémoire, **un dispositif d'assujettissement des revenus de capitaux mobiliers perçus par les dirigeants de sociétés agricoles préexistait à la mesure d'assujettissement à la MSA.** Les dirigeants TNS agricoles qui ne percevaient aucune rémunération d'activité se voyaient assujettis aux cotisations sociales sur une base forfaitaire égale à 2 028 SMIC si le montant des dividendes perçus au titre de leur activité n'excédait pas ce seuil, et sur 80 % de ce montant pour la fraction excédant ce seuil⁸⁰. Ce dispositif, spécifique, a été abrogé par la LFSS 2014 (art. 9) au profit de la mesure d'assujettissement applicable aux TNS non agricoles, renforcée d'un volet concernant les dividendes perçus par les conjoints (partenaires d'un PACS ou enfant mineurs) non participant aux travaux d'une entreprise à l'IR⁸¹. De plus, outre les mesures d'assujettissement qui s'appliquent aux travailleurs non salariés (agricoles et non agricoles), **le plafonnement des sommes qui peuvent être versées sous forme d'épargne salariale, exonérée de cotisations sociales⁸², vise pareillement à limiter les tentatives d'optimisation sociale.** Enfin, d'une manière plus radicale encore, **pour les dirigeants d'entreprises imposées à l'IRPP, c'est bien l'intégralité de la rémunération du capital, intégrée dans les bénéfices, qui est assujettie aux cotisations sociales.**

⁸⁰ Soit 2 028 SMIC + 80 % (RCM – 2 028 SMIC), article D731-32 du code rural et de la pêche maritime.

⁸¹ L'affiliation des conjoints, au RSI comme à la MSA, peut se faire sous trois statuts différents : conjoint associé/co-exploitant (sur la base de sa part de bénéfice de l'entreprise), conjoint collaborateur (pour les seuls risques IJ, vieillesse et AT MP à la MSA) ou conjoint salariés. Certains exploitants agricoles auraient limité leur part de détention du capital à une faible majorité (51 %), attribuant le reste des parts (49 %) à un proche non participant aux travaux, l'assiette des cotisations sociales étant dès lors limitée à 51 % des revenus de l'entreprise, qu'elle soit imposée à l'IR ou à l'IS.

⁸² Les sommes versées au titre de l'intéressement sont exonérées de cotisations sociales et sont assujetties à la CSG et à la CRDS ainsi qu'au forfait social au taux de 20%, dans la limite de 20 % des salaires bruts versés par l'entreprise aux personnes concernées. Les sommes versées au titre de la participation sont assujetties aux mêmes prélèvements sociaux, sous réserve de ne pas excéder un plafond collectif de répartition égal à quatre fois le PASS, et un plafond individuel, par salarié, égal aux trois quarts de ce même plafond annuel.

Tableau 16 : Ratio dividendes/salaires (en %) (2011-2014)

Ratio dividendes sur salaires*		2011	2012	2013	2014	Évolution 2012/2011	Évolution 2014/2012
Entreprises dont l'effectif salarié est au plus égal à deux soumises au régime réel normal et dont le ratio dividendes versés sur capital social est supérieur à 10 %	SARL détenues majoritairement par des personnes physiques	0,85	0,81	0,72	0,71	-5%	-12%
	SAS détenues majoritairement par des personnes physiques	3,93	3,63	2,58	2,64	-8%	-27%
	SARL n'ayant qu'un seul associé personne physique	0,68	0,69	0,57	0,46	1%	-33%
	SAS n'ayant qu'un seul associé personne physique	3,32	3,08	2,15	2,20	-7%	-29%

Source : DGFIP. Le ratio concerne le montant total des dividendes et des salaires versés par chaque structure, au-delà de celui perçu par leur seul dirigeant.

Tableau 17 : Nombre d'entreprise par forme juridique et par effectif salarié (au 31/12/2012)

	0 salarié	1 à 9 salariés	10 à 49 salariés	50 à 249 salariés	250 salariés et plus	Ensemble
Entrepreneur individuel dont EURL	1 596 817 nd	227 849 nd	3 729 nd	20 nd	0 nd	1 828 415 10 081
SARL unipersonnelle (EURL)	205 363	115 188	9 413	846	71	334 664
Société par actions simplifiée à associé unique ou société par actions simplifiée unipersonnelle	24 485	14 513	2 820	2 410	653	47 231
Société pluripersonnelle (SARL hors EURL, SAS hors SASU, SNC, SA, SCP, SEL)	670 839	590 500	142 953	22 222	4 594	1 431 108
Ensemble des formes sociétaires (inscrites au RCS)	915 029	723 090	156 491	25 859	5 502	1 825 971

Source : Insee, Sirene ; traitement DGE

2.2. La mesure d'assujettissement n'augmente pas significativement le taux de prélèvement obligatoire pesant sur les affiliés et consiste essentiellement en un transfert d'assiette entre l'IS et les cotisations sociales.

L'optimisation, que ce soit par l'affiliation au RG plutôt qu'au RSI afin d'échapper à la mesure anti-abus, ou bien même, avant mise en œuvre de la mesure d'assujettissement, par une concentration de la rémunération sous forme de dividendes, ne présente en réalité pas d'intérêt pour le contribuable.

2.2.1. Être affilié au RG et se rémunérer en dividendes ou être affilié au RSI et se rémunérer en revenu cotisable aboutissent, pour un même niveau d'activité, à des rémunérations nettes disponibles équivalentes.

Remarque méthodologique : en l'absence de prise de position formelle de l'administration fiscale, la mission a considéré que les règles de déductibilité des cotisations sociales s'appliquent dans les mêmes conditions pour celles dues sur les dividendes que pour celles dues sur les rémunérations d'activité (à l'IRPP du dirigeant personne physique et à l'IS de la société dans la mesure où cette dernière prend en charge les cotisations sociales, articles 62 et 156 4° II du CGI, cf. encadré 6).

Même dans le scénario « extrême » d'une société SAS dont le dirigeant est intégralement rémunéré en dividendes, son revenu net disponible est comparable à celui d'un dirigeant TNS qui, pour un même revenu net, perçoit une rémunération d'activité.

Pour un dirigeant profession libérale⁸³ percevant une rémunération (soit d'activité, soit sous forme de dividendes, soit des deux) de l'ordre de 155 000 € annuels, le revenu net disponible sera de 124 300 € pour un affilié RSI dont les dividendes (qui représentent environ 18% de sa rémunération d'activité) sont assujettis aux cotisations sociales et de 113 825 € pour un dirigeant assimilé salarié dont l'intégralité de la rémunération serait versée sous forme de dividendes. Les cotisations sociales dues dans le premier cas de figure (48 000 €) sont déduites du résultat imposable de la société, alors que, dans la seconde hypothèse, l'absence de charges sociales déductibles maximise le montant d'IS du (68 000 €) (cf. tableau 18). Ce constat est identique si l'on observe les modalités de rémunération d'un dirigeant dont la société serait imposée à taux réduit (15 %). (cf. Tableau 18 bis).

⁸³ Cela entraîne un assujettissement à la CARMF, au titre de la rémunération résultant de l'activité de praticien (et non de dirigeant).

Rapport

Tableau 18 : Revenu net disponible d'un dirigeant selon différents schémas d'affiliation et de rémunération (en €)

Dirigeant TNS -sans dividende	En €	Dirigeant TNS -avec dividendes cotisables	En €	Dirigeant RG - dividende non cotisable	En €	Dirigeant RG - dividendes uniquement	En €
Recettes	292 000	Recettes	292 000	Recettes	292 000	Recettes	292 000
Charges d'exploitation (hors cotisations)	61 000	Charges d'exploitation (hors cotisations)	62 000	Charges d'exploitation (hors cotisations)	62 000	Charges d'exploitation (hors cotisations)	61 000
Solde	231 000	Solde	230 000	Solde	230 000	Solde	231 000
Rémunération associé	158 000	Rémunération associé	131 000	Rémunération associée nette	120 000	Rémunération associée nette	0
Charges sociales obligatoires	47 983	Charges sociales obligatoires	39 915	Cotisations sociales patronales	50 500	Cotisations sociales patronales	0
CSG déductible	11 209	CSG déductible	9 369	Cotisations sociales retenues cadre	26 000	Cotisations sociales retenues cadre	0
CSG non déductible	6 300	CSG non déductible	5 300	Cotisation CARMF (base 75% de la rémunération)	18 000	Cotisations CARMF	5 900
Cotisations Madelin	7 500	Cotisations Madelin	7 500				
		Cotisations sociales sur dividendes	8 856				
Total des rémunérations et cotisations	230 992	Total des rémunérations et cotisations	201 940	Total des rémunérations et cotisations	214 500	Total des rémunérations et cotisations	5 900
Résultat soumis à l'IS	8	Résultat soumis à l'IS	28 060	Résultat soumis à l'IS	15 500	Résultat soumis à l'IS	225 100
		IS	4 209	IS	2 325	IS	68 045
		Résultat net	23 851	Résultat net	13 175	Résultat net	157 055
		Dividendes distribués	23 800	Dividendes distribués	13 000	Dividendes distribués	157 000
Rémunération d'activité	158 000	Rémunération d'activité	131 000	Rémunération d'activité	120 000	Rémunération d'activité	0
Rémunération + dividendes	158 000	Rémunération + dividendes	154 800	Rémunération + dividendes	133 000	Rémunération + dividendes	157 000
CSG non déductible	6 300	CSG non déductible	5 990	CSG non déductible	4 100	CSG non déductible	0
Rémunération imposable (TNS)	164 300	Rémunération imposable (TNS)	136 990	Rémunération imposable (TS)	124 100	Rémunération imposable (TS)	0
Abattement	16 430	Abattement	12 170	Abattement	12 170	Abattement	0

Rapport

	Dividendes imposables	14 280	Dividendes imposables	7 800	Dividendes imposables	94 200
Revenu imposable	Revenu global imposable	139 100	Revenu global imposable	119 730	Revenu global imposable	94 200
IRPP (base 2 parts)	IRPP (base 2 parts)	30 500	IRPP (base 2 parts)	24 600	IRPP (base 2 parts)	18 840
			CSG sur dividendes (au taux de 15,5%)	2 015	CSG sur dividendes	24 335
Revenu net disponible	118 296	124 300	Revenu net disponible	106 385	Revenu net disponible	113 825

Source : Mission. D'après les simulations présentées par M. Béchir CHEBBAH, expert comptable, président de l'Union nationale des associations agréées (UNASA).

Tableau 18 bis : Revenu net disponible d'un dirigeant selon différents schémas d'affiliation et de rémunération (en €)

	En €	Dirigeant RG – dividende non cotisable	En €
Recettes	292 000	Recettes	292 000
Charges d'exploitation (hors cotisations)	250 000	Charges d'exploitation (hors cotisations)	61 000
Solde	58 000	Solde	38 000
Rémunération associé	6 000	Rémunération associé nette	0
Charges sociales obligatoires	2 349	Cotisations sociales patronales	0
CSG déductible	459	Cotisations sociales retenues cadre	0
CSG non déductible	257	Cotisation CARMF (base 75% de la rémunération)	0
Cotisations Madelin	400		
Cotisations sociales sur dividendes	9 290		
Total des rémunérations et cotisations	18 755	Total des rémunérations et cotisations	0
Résultat soumis à l'IS	39 245	Résultat soumis à l'IS	38 000
IS	5 887	IS	5 718
Résultat net	33 358	Résultat net	32 282
Dividendes distribués	26 000	Dividendes distribués	32 282
Rémunération d'activité	6 000	Rémunération d'activité	0
Rémunération + dividendes	32 000	Rémunération + dividendes	32 282
CSG non déductible	257	CSG non déductible	0
Rémunération imposable (TNS)	6 257	Rémunération imposable (TNS)	0
Abattement	626	Abattement	0

Rapport

Dividendes imposables	15 600	Dividendes imposables	19 369
Revenu global imposable	21 231	Revenu global imposable	19 369
IRPP (base 2 parts)	1 486	IRPP (base 2 parts)	1 356
Revenu net disponible	30 514	CSG sur dividendes (au taux de 15,5%)	5 004
		Revenu net disponible	25 922

Source :Mission. D'après les simulations présentées par M. Béchir CHEBBAH, expert comptable, président de l'Union nationale des associations agréées (UNASA).

Encadré 6 : Détermination du bénéfice imposable et conditions de déductibilité des cotisations sociales obligatoires

Dans le cas du dirigeant d'une société de personnes, imposée à l'IRPP⁸⁴

Les rémunérations prélevées par les associés sont comprises dans les bénéfices de l'entreprise. En effet, les intéressés sont considérés comme des chefs d'entreprise indéfiniment responsables du passif social et la rémunération de leur travail personnel s'opère par la répartition des bénéfices sociaux, non par une rémunération assimilée à un salaire. Le bénéfice imposable des dirigeants sera donc constitué de :

- les appointements qui lui sont versés (revenu net) ;
- sa part dans le bénéfice imposable, déterminé après déduction dans les charges des appointements versés à l'ensemble des associés.

Les cotisations sociales personnelles du dirigeant d'une société à l'IRPP sont déduites du bénéfice fiscal de la société. Dans le cadre d'une société de personnes, l'assiette sociale de l'affilié est constituée de l'intégralité du bénéfice imposable (sa quote-part), sans que ne soient distingués rémunération d'activité et dividendes. Ainsi, la mesure d'assujettissement des dividendes ne concerne que les dirigeants de sociétés imposées à l'IS.

Dans le cas du dirigeant d'une société imposée à l'IS⁸⁵

La rémunération des dirigeants de sociétés imposées à l'IS est imposée dans la catégorie des revenus assimilés à des traitements et salaires (article 62 CGI) dès lors qu'elle est admise en déduction du résultat de la société à l'IS (elle correspond à un travail effectif et n'est pas excessive).

Les cotisations sociales constituant une charge personnelle, la rémunération versée au dirigeant est normalement une rémunération « brute ». Le montant « brut » est déduit du résultat de la société à l'IS. Le dirigeant est imposé personnellement sur sa rémunération « nette », après déduction des cotisations sociales⁸⁶.

Dans l'hypothèse où la société, conformément à ses statuts ou sur décision collective des associés⁸⁷, prend en charge les cotisations personnelles du dirigeant, les charges sociales sont déductibles du résultat de la société en complément de la rémunération « nette » du dirigeant. Les cotisations sociales prise en charge par la société sont constitutives d'un avantage en nature imposable pour le dirigeant personne physique (article 82 CGI). Toutefois, les cotisations sociales demeurant déductibles du revenu imposable à l'IRPP, le dirigeant demeure imposé sur sa rémunération « nette ».

Les cotisations sociales dues sur les dividendes assujettis devraient être déductibles du revenu imposable dans les mêmes conditions que les cotisations sociales dues sur les revenus d'activité. Elles devraient être déduites en priorité des rémunérations imposées dans la catégorie des revenus assimilés à des salaires et traitements (article 62 CGI) et à défaut du revenu global du contribuable (article 156 4° II du CGI).

Source : Mission.

⁸⁴ <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/7747-PGP.html?identifiant=BOI-BIC-BASE-10-20-20130311>.

⁸⁵ <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/6343-PGP>.

⁸⁶ Articles 62 et 154 *bis* du CGI. Le reliquat de charges déductibles qui ne pourrait être imputé aux rémunérations entrant dans la catégorie visée à l'article 62 du CGI est déductible du revenu global du contribuable (article 156 4° II du CGI).

⁸⁷ Article L223-18 du Code de commerce pour les gérants de SARL.

Rapport

Tableau 19 : Impact des cotisations sociales sur le revenu/résultat imposable.

Pour un taux de cotisations sociales de 40%	Dirigeant TNS qui prend en charge lui-même ses cotisations sociales	Dirigeant TNS dont la société prend en charge les cotisations personnelles Dirigeant assimilé salarié
À l'IRPP	<p>Le dirigeant reçoit 1 400€ de rémunération « brute » et 100€ de dividendes.</p> <p>En N, il peut déduire de la rémunération brute de 1 400€, 400€ de cotisations sociales. <u>Son revenu imposable de N est de 1 000€.</u></p> <p>En N+1 + 100€ de revenus imposables dans la catégorie des revenus du capital.</p> <p>Son revenu fiscal de N+1 sera déduit (dans la catégorie rémunération, à défaut au global), de 40€ de CS dues sur les dividendes.</p>	<p>Le dirigeant reçoit 1 000€ de rémunération « nette » et 100€ de dividendes.</p> <p>En N, sont imposables : 1 000 € dans la catégorie rémunération et 400€ au titre des avantages en nature. Le dirigeant peut déduire de cette rémunération 400 € de cotisations sociales. <u>Son revenu imposable de N est de 1 000€.</u></p> <p>En N + 1 + 100€ de revenu imposable dans la catégorie des revenus du capital.</p> <p>Son revenu fiscal de N+1 sera augmenté de 40 € au titre des avantages en nature, puis déduit des 40€ de CS dues au titre des dividendes (opération neutre).</p>
À l'IS	<p>Déductibilité de 1 400€ au titre de la rémunération d'activité. Dans la mesure où le montant « brut » de dividendes perçus n'évolue pas, les 40€ de CS ne sont pas déductibles à l'IS de la société.</p>	<p>Déductibilité de 1 400€ au titre de la rémunération d'activité et de 40€ de CS dues sur les dividendes en N+1.</p>

Source : Mission.

2.2.2. Même avant introduction de la mesure d'assujettissement, le revenu net disponible est équivalent, que le dirigeant se rémunère intégralement en revenu d'activité ou en dividendes, et cela quel que soit son régime d'affiliation.

Dans l'hypothèse d'un affilié RSI qui ne se rémunérerait (avant mesure d'assujettissement) **qu'en dividendes**, il aurait dégagé, par rapport à un revenu constitué d'une rémunération d'activité pour un montant équivalent, un « gain » de l'ordre de 64 k€ lié aux cotisations sociales non payées et un gain de l'ordre de 13k€ lié à l'abattement de 40 % sur l'assiette des dividendes imposables à l'IRPP, soit un gain total de 77k€, largement annulé par les « surcoûts » (pour 81k€) liés d'une part à la maximisation du résultat imposable à l'IS (68k€) ainsi qu'à l'application du taux de prélèvements sociaux de 15,5 % sur les revenus du capital (pour 13k€).

Dans l'hypothèse d'un affilié RG qui ne se rémunérerait (avant mesure d'assujettissement) **qu'en dividendes**, il n'aurait pu se verser, pour un même niveau d'activité et compte tenu du poids plus élevé des charges sociales dans ce régime, qu'une rémunération nette plus réduite (130 000€, contre 157 000€ de dividendes non assujettis) pour ne pas créer de résultat déficitaire pour l'entreprise. La rémunération nette disponible demeure comparable dans les deux hypothèses. En se rémunérant exclusivement en dividendes, le dirigeant dégage un « gain » de l'ordre de 88k€ lié aux cotisations sociales et de 13k€ lié à l'abattement d'assiette sur les dividendes à l'IRPP, soit un total de 100k€, annulé par un « surcoût » de 70k€ à l'IS et de 13k€ lié au taux de prélèvement social de 15,5 % sur les revenus du patrimoine.

Rapport

Tableau 20 : Revenu net disponible, en l'absence de mesure d'assujettissement, selon différentes configuration de rémunération - au RSI et au RG (en €)

	RSI rémunération seule	RSI dividendes seuls –(non assujetti)	RG – rémunération seule	RG dividendes seuls
Rémunération perçue	158 000	160 000	140 000*	157 000
Revenu net disponible	118 296	116 000	113 609	113 825

Source : Pour un même montant de chiffre d'affaire et de charges hors rémunération personnelle. Revenu imposable pour deux parts à l'IRPP.

**dans l'hypothèse d'une rémunération nette comparable aux autres hypothèses (157 000€), la société accusait un résultat net déficitaire (-21k€). Le choix a été fait de construire la comparaison à partir d'un niveau de rémunération qui correspond a minima à un bénéfice nul pour l'entreprise.*

2.2.3. Le profil des prélèvements obligatoires est comparable avant et après application de la mesure d'assujettissement.

Seule une part réduite des CS payées sur les dividendes alimente des risques à prestation contributive (44 % au RSI et 40 % au RG pour la moyenne des dividendes et des rémunérations déclarées par les affiliés assujettis à la mesure d'assujettissement au RSI en 2013). Cette part décroît au RSI comme au RG aux alentours du PASS (plafonnement des risques RVB et ID) et aux alentours de 4 et 5 PASS au RSI (plafonnement des risques RVCO et IJ).

Le profil des PO (légère dégressivité avec le décile de revenu) est relativement comparable avant et après application de la mesure d'assujettissement (cf. tableau 21 et graphique 7, supra).

La forte capacité contributive des affiliés concernés par la mesure dividendes au RSI ainsi qu'à la MSA peut justifier qu'ils participent à l'effort de solidarité. En effet, l'assiette sociale des affiliés assujettis au titre des dividendes représente 2,7 fois celle de la moyenne des affiliés au RSI (82 224€, contre 30 000€ en moyenne pour les TNS hors micro entrepreneurs, revenus 2013) et 2,6 fois celle de la moyenne des affiliés MSA (sur revenus 2013 comme sur revenus 2014).

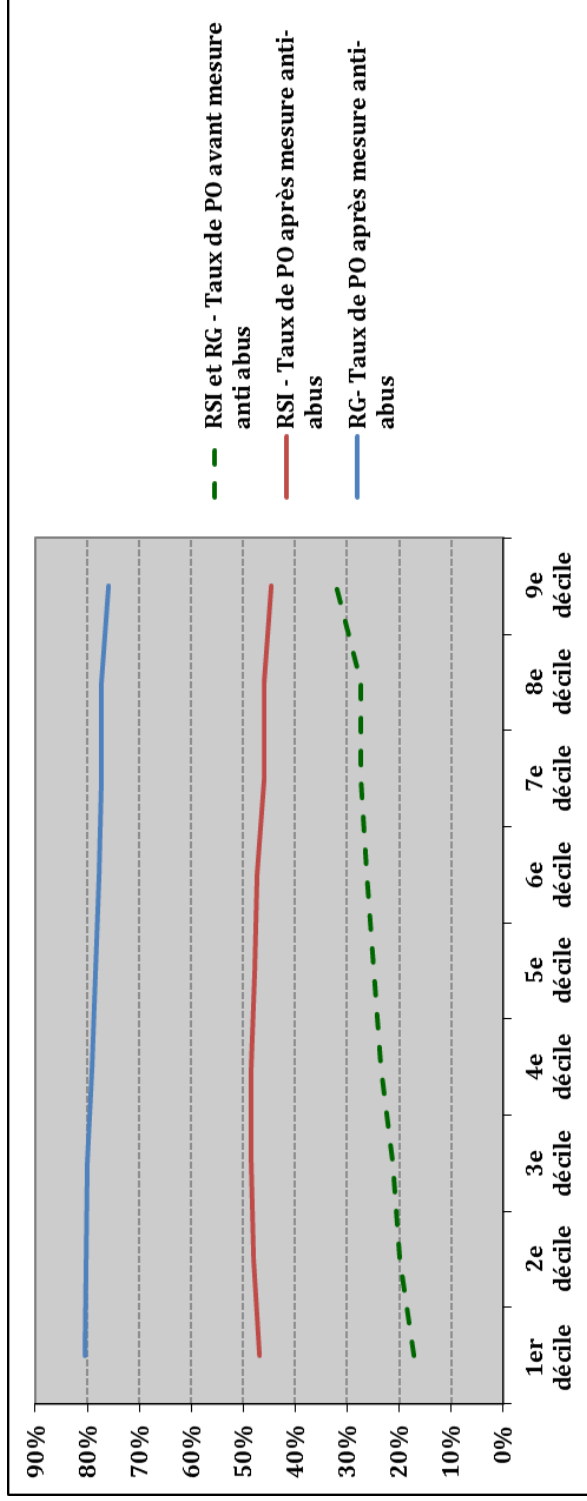
Rapport

Tableau 21 : taux de PO -hors IS- par décile de rémunération d'activité et de dividendes (affiliés RSI assujettis sur revenus 2013), en %

Répartition par décile	Montant des dividendes (en €)	Montant des rémunérations d'activité (en €)	RSI				RG			
			Taux de PO sur dividendes avant assujettissement	Taux de PO sur dividendes après assujettissement	Part des risques à prestations contributives dans les PO supplémentaires	Taux de PO sur rémun d'activité	Taux de PO sur dividendes avant assujettissement	Taux de PO sur dividendes après assujettissement	Part des risques à prestations contributives dans les PO supplémentaires	
1er	2 200	11 915	48%	17%	47%	88%	76%	17%	80%	57%
2e	4 200	20 627	52%	20%	48%	93%	81%	20%	80%	60%
3e	6 241	26 949	54%	21%	49%	96%	82%	21%	80%	62%
4e	9 010	33 255	56%	23%	49%	75%	85%	23%	79%	54%
5e	11 970	40 375	58%	25%	48%	36%	87%	25%	78%	38%
6e	16 424	49 014	59%	26%	47%	39%	89%	26%	78%	39%
7e	22 414	61 095	60%	27%	46%	44%	91%	27%	77%	40%
8e	31 269	79 982	60%	27%	46%	44%	91%	27%	77%	40%
9e	52 800	117 025	62%	32%	45%	10%	97%	32%	76%	46%
Moyenne	25 686	57 236	60%	27%	46%	44%	90%	27%	77%	40%

Source :RSI. Traitements mission.

Graphique 7 : Taux de prélèvement obligatoire –hors IS-sur les dividendes, avant et après mesure d'assujettissement, par décile de revenu



Source : RSI. Traitements mission.

2.2.4. La mesure d'assujettissement aurait causé une perte de rendement à l'IS équivalente au tiers du rendement des cotisations sociales au RSI.

Par principe, les cotisations sociales dues par le dirigeant de société sont une charge personnelle non déductible du résultat de la société à l'IS, la société, peut toutefois, conformément à ses statuts ou sur décision collective des associés⁸⁸, prendre en charge les cotisations personnelles du dirigeant, les charges sociales étant dès lors déductibles du résultat de la société en complément de la rémunération « nette » du dirigeant.

La perte de rendement à l'IS (faisant suite à la mesure d'assujettissement des dividendes) est estimée sous l'hypothèse :

- ◆ que l'intégralité des cotisations sociales dues sur les dividendes perçus par les dirigeants ont été prises en charge par les sociétés ;
- ◆ et en prenant comme référence de calcul un taux de cotisations sociales de 25 %⁸⁹ et un taux d'IS de 33^{1/3} %.

De plus, les bases statistiques de la DGFIP ne permettant pas d'identifier les entreprises ayant à leur tête un dirigeant majoritaire, les estimations ont été faites sur l'ensemble des sociétés dont la majorité des parts sociales est détenue par des personnes physiques, ce qui constitue potentiellement un majorant.

Sous ces hypothèses, **la perte de rendement à l'IS liée à la mise en œuvre de la mesure d'assujettissement des dividendes dans les SARL⁹⁰ aurait été de 222 M€ en 2013** (pour un rendement estimé à partir des liasses fiscales de 667 M€, et un rendement effectif de la mesure au RSI de 242 M€, cf. 5.1.2) et **139 M€ en 2014** (pour une estimation liasses fiscales de 418 M€ et un rendement effectif au RSI de 264 M€), **soit une perte de rendement à l'IS équivalente au tiers du montant des cotisations sociales supplémentaires encaissées.**

Dans l'hypothèse où la mesure d'assujettissement aurait également été en vigueur pour les dirigeants affiliés au régime général, en conservant le seuil de 10 % du capital social et sous les mêmes conventions de calcul, la perte de rendement à l'IS aurait été de 266 M€ en 2014 (240 M€ en 2013).

Tableau 28 : SARL dont la forme juridique a évolué vers celle de SA, SAS ou SNC – entreprises détenues majoritairement par des personnes physiques et dont les dividendes distribués > 10% du capital social

	2012	2013	2014
Nombre SARL dont le statut a évolué	3 716	3 127	3 342
Assiette des dividendes cotisables (en M€)	343	247	272
Perte de rendement au RSI (en M€)	86	62	68
Dividendes moyens distribués par les SARL devenues SAS (en €)	96 254	83 117	85 862
Dividendes moyens distribués par les SARL (en €)	41 719	40 769	39 861

Source : DGFIP.

⁸⁸ Article L223-18 du Code de commerce pour les gérants de SARL.

⁸⁹ Le taux de 25% de cotisations sociales sur dividendes correspond au taux de cotisations sociales dues sur un revenu brut et hors CSG-CRDS (dont le taux varie en fonction du traitement social des dividendes).

⁹⁰ Le périmètre de l'estimation inclut donc bien les sociétés d'exercice libéral dont les dirigeants non-salariés sont potentiellement concernés par la mesure. Sont exclus, en minorant potentiellement l'estimation, les dirigeants d'EIRL imposées à l'IS. Toutefois, la population d'entreprises retenue par la DGFIP pour procéder à l'estimation (814 051 SARL en 2014) est supérieure au nombre d'entreprises imposées à l'IS connues du RSI (625 438 en 2014).

2.3. La mission propose d'étendre le périmètre de la mesure d'assujettissement aux dirigeants assimilés salariés et en faire évoluer le seuil.

Telle qu'elle est définie à l'heure actuelle, la mesure d'assujettissement présente des imperfections. D'abord, le fait que son périmètre soit restreint aux dirigeants TNS peut conduire certains affiliés à faire des choix (d'affiliation, de forme juridique de leur entreprise ou de support de rémunération) résultant d'une mauvaise perception des prélèvements obligatoires. Ensuite, la conception du seuil d'assujettissement nourrit la contestation des représentants des TNS, qui considèrent, au-delà de la position de principe réfutant le caractère cotisable d'un revenu du capital, que la référence au capital social induit une trop forte contrainte sur la capacité de distribution.

Il n'est pas possible de conclure avec certitude que l'évolution du paysage entrepreneurial répond effectivement à une volonté d'optimisation, alors même que les différents schémas aboutissent en réalité à des niveaux de prélèvements obligatoires équivalents. Ainsi les justifications qui ont pu présider à l'introduction de la mesure d'assujettissement, qui a été actée sans qu'il ne soit possible compte tenu des limites de l'appareil statistique d'en apprécier la portée, semblent fragiles.

Toutefois, une évolution de la mesure d'assujettissement peut se justifier en l'état actuel du paysage juridique pour garantir le niveau de recettes du RSI, éliminer une différence de traitement entre RSI et RG faussant, à partir d'une perception erronée des prélèvements obligatoires, les choix des entrepreneurs.

La mission propose ainsi un élargissement du périmètre de la mesure d'assujettissement **aux dirigeants assimilés salariés**, ainsi qu'**aux dirigeants de sociétés imposées à l'IR pour les revenus du capital versés à leurs proches non participant à l'activité de l'entreprise**, et une évolution du seuil d'assujettissement selon différentes options.

Cette proposition exigerait une évolution de la rédaction de l'article L 131-6 du CSS afin de modifier la référence au seuil de 10 % du capital social et d'insérer un nouvel alinéa permettant, sur le modèle de l'article L 731-34 du code rural et de la pêche maritime, de viser les revenus du capital distribués aux proches d'un dirigeant d'une société imposée à l'IR n'étant pas eux-mêmes affiliés au RSI.

Cet équilibre permet d'approcher une neutralité financière de la réforme tous organismes sociaux confondus (une baisse de rendement au RSI serait compensée par un gain d'assiette cotisable au RG, l'intégration financière des risques maladie et vieillesse de base et les mécanismes de compensation inter régimes⁹¹ conduisant *in fine* à ce que les pertes éventuelles au RSI soient effectivement compensées financièrement par le RG).

Dans la mesure où les propositions d'évolution de la mesure d'assujettissement consistent à revenir sur la différence de traitement entre dirigeants TNS et dirigeants assimilés salariés, elles présentent un risque d'inconstitutionnalité moins au motif de la rupture d'égalité, qu'elles atténuent⁹², que du caractère confiscatoire des prélèvements obligatoires pesant sur ce type de revenu, principe n'ayant jusqu'à aujourd'hui jamais été soulevé pour contester la mesure d'assujettissement⁹³ et dont l'appréciation devrait en tout état de cause tenir compte du fait que le taux de PO, combinant cotisations sociales et imposition sur le revenu, sur les dividendes demeurerait inférieur à celui existant sur les revenus du travail⁹⁴ (cf. 5.2.3).

⁹¹ Depuis 1974, les régimes de retraite de base font l'objet d'une compensation généralisée dont l'objectif est de pallier les déséquilibres démographiques (767 M€ en 2014 au bénéfice du RSI). Compte tenu de la disparition de la C3S, les pouvoirs publics ont prévu que les branches maladie et vieillesse de base du régime social des indépendants seraient financièrement intégrées aux branches maladie et vieillesse du régime général (LFSS 2014).

⁹² Le juge constitutionnel avait admis que le dé plafonnement de la cotisation maladie des TNS au motif que « la différence de traitement entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés pour l'assujettissement aux

Remarques méthodologiques

Le chiffrage réalisé par la mission repose sur un certain nombre de précautions méthodologiques, qui fragilisent la fiabilité des estimations présentées :

- ◆ le montant des dividendes perçus par les dirigeants d'entreprises à raison des parts sociales qu'ils détiennent dans l'entreprise n'est pas une information connue. Le contribuable indique dans la déclaration 2042 l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers qu'il a perçus, sans distinguer ceux perçus au titre de son activité de dirigeant ou mandataire social de ceux résultant de la simple détention de titres. De plus, il n'est pas possible de déterminer le régime social d'affiliation du contribuable à partir de la déclaration 2042. La déclaration 2065 pour l'IS comporte le montant total des distributions sans en distinguer le montant pour chaque bénéficiaire ;
 - pour les dirigeants TNS, seul le montant des dividendes cotisables, donc excédant 10 % du capital social, est renseigné dans la DSI depuis la campagne 2014 sur revenus 2013. Les estimations relatives à l'application d'un seuil d'assujettissement défini comme une part de la rémunération (cf. 5.3.3) ont été réalisées sur la base des dividendes déclarés en 2013, qui est donc un minorant de l'assiette potentielle, tant sur le périmètre des affiliés concernés que sur le montant des dividendes déclarés. Le RSI n'a pas communiqué à la mission de données similaires exploitables pour l'année 2014 ;
 - pour les dirigeants assimilés-salariés, qui sont hors du champ de la mesure d'assujettissement, aucune obligation déclarative n'a conduit à porter à la connaissance des organismes sociaux le montant des dividendes perçus à raison de leur fonction de mandataire social. Il n'a donc pas été possible de travailler d'estimation relative à l'application d'un seuil d'assujettissement défini comme une part de la rémunération sur cette population (cf. 5.3.3) ;
 - la MSA a pu procéder à un chiffrage de l'impact de l'introduction de la mesure d'assujettissement (LFSS 2014, art. 9) car les dirigeants de sociétés agricoles à l'IS qui ne percevaient aucune rémunération (dite « article 62 ») devaient déjà déclarer les revenus de capitaux mobiliers perçus au titre de leur activité non salariée agricole, **ces derniers étant intégrés à l'assiette cotisable, sur une base forfaitaire**⁹⁵;

cotisations de sécurité sociale est inhérente aux modalités selon lesquelles se sont progressivement développées les assurances sociales en France », DC n°2012-659 du 13 décembre 2012.

⁹³ Dans la décision QPC du 2010-24 du 6 août 2010, le conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la mesure anti-abus applicable aux SEL sans répondre à d'autres griefs que celui de la rupture d'égalité devant les charges publiques. L'article 11 portant la mesure anti-abus pour les TNS non agricoles n'a pas été déféré à l'occasion de l'examen de la constitutionnalité de la LFSS pour 2013 (DC n°2012-659 du 13 décembre 2012) non plus que l'article 9 de la LFSS 2014 portant la mesure anti-abus applicable aux TNS agricoles (Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013).

⁹⁴ Ayant jugé l'imposition des retraites « chapeaux » excessive au regard des capacités contributives des contribuables, le Conseil constitutionnel a censuré l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale qui avait institué en 2011 une contribution sur ces retraites, dont la combinaison avec le nouveau barème de l'impôt sur le revenu entraînait une rupture d'égalité devant les charges publiques. Le juge constitutionnel statue en l'espèce sur la base du principe d'égalité devant les charges publiques et non sur le caractère confiscatoire de la mesure. De même, le CC censure l'introduction d'une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus non eu égard à son caractère confiscatoire mais considérant que l'appréciation de la mesure au niveau de la personne physique et non du foyer fiscal entraînait une méconnaissance des facultés contributives et donc une rupture de l'égalité devant les charges publiques Conseil constitutionnel, 29 décembre 2012, n° 2012-662 DC, Loi de finances pour 2013.

⁹⁵ Les gérants ou associés non rémunérés pour leur travail dans une société agricole soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) mais qui perçoivent des revenus de capitaux mobiliers (RCM) sont assujettis aux cotisations sociales sur une base forfaitaire égale à a) 2 028 SMIC lorsque les RCM n'excèdent pas ce seuil ; b) 2028 SMIC + [80% x (montant RCM-2028 SMIC)] si les RCM excèdent 2 028 SMIC (article D 731-32 du code rural).

Rapport

- ◆ les chiffrages d'assiette et de rendement, selon les différentes propositions d'évolution de la mesure d'assujettissement, ont été réalisés à partir d'extractions des liasses fiscales déposées par les entreprises soumises à l'IS, et qui, en fonction de la forme juridique de la société (SA, SAS, GIE, SNC, SARL), permettent de distinguer les sociétés dont le dirigeant est TNS et celles dont le dirigeant est assimilé-salarié. Ces extractions appréhendent toutefois **l'ensemble des dividendes versés par les sociétés majoritairement détenues par des personnes physiques, sans qu'il soit possible de cibler au sein de cet ensemble ni les seuls dirigeants personnes physiques ni les dividendes perçus à raison des parts sociales qu'ils détiennent dans la société**. Les extractions obtenues sont donc un majorant de l'assiette potentielle de la mesure d'assujettissement.

Si l'on considère les années 2013 et 2014, on s'aperçoit **que les résultats de la simulation réalisée à partir des liasses fiscales sont plus de deux fois plus élevés que les montants effectivement déclarés au RSI** (42 060 déclarants au RSI, pour une assiette supplémentaire de 1 045,1 M€ en 2013 ; 72 212 SARL isolées dans les liasses fiscales, pour une assiette de 2 668 M€ et 37 131 déclarants au RSI pour une assiette supplémentaire de 966,4 M€ en 2014, 46 944 SARL isolées dans les liasses fiscales, pour une assiette de 1 673 M€).

En limitant la base fiscale aux seules entreprises ayant un seul associé personne physique, la simulation est un minorant des revenus effectivement déclarés au RSI et ne permet pas de mieux approcher la réalité (22 116 entreprises identifiées pour une assiette cotisable de 608 M€ en 2013, 12 835 entreprises pour une assiette de 293 M€ en 2014). En outre, cette estimation réduit artificiellement le périmètre d'application de la mesure.

L'écart pouvant, au moins partiellement, être expliqué par un phénomène de sous déclaration des affiliés, les estimations suivantes sont établies à partir d'une base fiscale qui constitue un majorant des données effectivement déclarées au RSI (entreprises majoritairement détenues par des personnes physiques).

Tableau 22 : Écarts entre les estimations issues des bases fiscales et les revenus déclarés au RSI, 2013 et 2014, en €

	2013	2014
Nombre de déclarants/entreprises concernées (en nombre)		
RSI	42 060	37 131
SARL majoritairement détenues par des perso physiques	71 212	46 944
SARL à associé unique personne physique	22 116	12 835
Assiette		
RSI	1 045 100 000	966 460 000
SARL majoritairement détenues par des perso physiques	2 667 619 952	1 673 313 267
SARL à associé unique personne physique	608 274 881	293 041 556
Rendement (par convention 25% de l'assiette)		
RSI	261 275 000	241 615 000
SARL majoritairement détenues par des perso physiques	666 904 988	418 328 317
SARL à associé unique personne physique	152 068 720	73 260 389

Source : DGFIP. RSI. Traitements mission.

2.3.1. Écarter la perspective d'un seuil appelant une appréciation subjective (« rémunération normale »).

Au-delà de la position de principe consistant à rejeter tout assujettissement aux cotisations sociales de revenus du capital, le seuil d'assujettissement actuel de la mesure d'assujettissement est mal perçu par les représentants des TNS dans la mesure où il ne cible pas explicitement les comportements abusifs. Un libellé faisant intervenir la notion de rémunération anormalement basse serait sans doute mieux accepté des affiliés.

Cette piste doit toutefois être écartée compte tenu du caractère faiblement opérant, du point de vue du contrôle, des dispositifs fiscaux répondant à ce type de définition.

Les dispositifs prévus aux articles 155 b⁹⁶ (exonération subordonnée à la condition que la rémunération de l'impatrié soumise à l'impôt sur le revenu soit au moins égale à *celle perçue au titre des fonctions analogues* dans la même entreprise ou dans une entreprise similaire établie en France) et 39-1° CGI⁹⁷ (les rémunérations ne sont admises en déduction des résultats que dans la mesure où *elles correspondent à un travail effectif et ne sont pas excessives* eu égard à l'importance du service rendu) seraient, pour la DLF, difficilement appréhendables et à l'origine d'un contentieux abondant.

De même, le service du contrôle fiscal souligne que, pour faire application des dispositions du 1° de l'article 885 O bis du CGI⁹⁸ (apprécier que la fonction donne lieu à une rémunération normale et qui représente plus de la moitié des revenus professionnels), le juge de l'impôt impose à l'administration une démonstration lourde et complexe à mettre en œuvre (appréciation de la fonction exercée en tenant compte des pouvoirs et prérogatives réels de l'intéressé, comparaisons internes avec la rémunération des autres dirigeants de l'entreprise et, éventuellement, complètement par des rapprochements externes à l'entreprise)⁹⁹, limitant, en pratique, la remise en cause de l'exonération d'ISF à des situations de rémunération très faible, voire nulle.

2.3.2. Écarter la proposition de l'institut de la protection sociale (IPS) – n'assujettir les dividendes que dans la mesure où la rémunération d'activité n'atteint pas le PASS et jusqu'à ce plafond.

Sur le plan du raisonnement, le seuil ainsi défini ne prémunit pas contre les comportements d'optimisation qui consisterait à limiter sa rémunération d'activité au PASS, et à percevoir un complément en dividendes, alors même que le barème des risques maladie, indemnité journalière et accident du travail-maladie professionnelle, vieillesse complémentaire, famille, au RSI comme au RG, ainsi que l'assiette des contributions sociales ne sont pas plafonnées à hauteur du PASS.

À partir des données relatives aux assujettis au RSI en 2013, dont l'assiette sociale moyenne hors dividendes est de 57 000 €, l'application de ce seuil conduirait à ne plus assujettir plus de la moitié des affiliés concernés en 2013 (52 %), dont la rémunération hors dividendes excède le PASS, et à ne conserver que **15 % du rendement de la mesure** (-233 M€).

⁹⁶ Conditions d'exonération des primes d'impatriation des salariés qui n'étaient pas fiscalement domiciliés en France avant leur prise de fonction.

⁹⁷ Conditions de déductibilité à l'IS de la société des rémunérations perçues par les salariés de l'entreprise.

⁹⁸ Permettant d'apprécier que les conditions relatives aux fonctions exercées ouvrant droit à la qualification de biens professionnels pour les parts sociales d'une entreprise sont effectivement remplies et que ces titres n'entrent pas dans l'assiette de l'ISF.

⁹⁹ Cass. com. 21/01/2004 n° 166 F-D, Perolo. Conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, lorsque l'administration entend démontrer que la condition de rémunération normale n'est pas satisfaite, elle doit, si elle fait référence aux autres rémunérations perçues au sein de la société, préciser en quoi la rémunération n'est pas normale compte tenu des fonctions exercées.

2.3.3. Intégrer dans l'assiette de la mesure les dividendes perçus par les proches des dirigeants d'entreprises à l'IR (modèle MSA)

La mesure d'assujettissement dans sa rédaction actuelle (article L 131-6 du CSS) ne concerne que les dirigeants TNS des **entreprises imposées à l'IS**. Sur ce périmètre sont intégrés, pour apprécier le franchissement du seuil d'assujettissement et dans l'assiette sociale, le total des dividendes perçus par les dirigeants TNS et par leurs proches (conjoint, partenaire liés par un PACS et enfant mineur non émancipé). La mesure applicable aux TNS agricoles (article L 731-14 du code rural et de la pêche maritime) vise elle également les dirigeants d'entreprises imposées à l'IR, pour le total des dividendes qu'ils détiennent conjointement avec leurs proches.

Le fait d'intégrer dans l'assiette sociale les dividendes perçus par les proches des dirigeants vise à prévenir les comportements consistant à substituer à une rémunération d'activité un revenu du capital qui serait versé non au dirigeant directement mais à ses proches qui, ne participant pas à l'activité de l'entreprise, ne sont pas affiliés à l'organisme de sécurité sociale¹⁰⁰.

Deux situations sont donc possibles :

- ♦ soit le conjoint est associé et participe à l'activité de l'entreprise (sans en être salarié), et dans ce cas, il lui appartient de s'affilier à un organisme de sécurité sociale et de payer des cotisations sur les rémunérations qu'il perçoit (quote-part de bénéfice de l'entreprise imposée à l'IR, revenu assimilé à un salaire dit de l'« article 62 » pour une entreprise imposée à l'IS) ;
- ♦ soit le conjoint est associé sans participer à l'activité de l'entreprise, et les dividendes qu'il perçoit seront ajoutés à ceux perçus par le dirigeant pour l'application de la mesure d'assujettissement.

La mesure vise à travers ce mécanisme les cas dans lesquels les proches du dirigeant étant de simples apporteurs de capitaux n'ayant aucune activité dans l'entreprise percevraient, au titre des parts qu'ils détiennent dans l'entreprise, un montant de dividende élevé au point d'excéder le seuil d'assujettissement.

Ce schéma peut prospérer aussi bien dans le cadre d'une entreprise à l'IS que dans celui d'une entreprise à l'IR. Dans ce dernier cas de figure, si le dirigeant est effectivement assujéti aux cotisations sociales sur la base de sa quote-part du bénéfice de l'entreprise, et se trouve donc dans l'incapacité d'arbitrer entre revenu du travail et revenu du capital, l'un de ses proches détenant des parts sociales sans être affilié au RSI pourrait percevoir également une quote-part du bénéfice qui serait assimilé à des revenus du capital et ne serait pas soumis à cotisations sociales.

Dans la mesure où il n'y a pas de raison objective de distinguer en la matière les entreprises imposées à l'IR des entreprises imposées à l'IS, la mission propose d'étendre ce mécanisme aux entreprises imposées à l'IR sur le modèle de la mesure applicable aux TNS agricoles.

Sur ce périmètre élargi, deux évolutions du seuil d'assujettissement sont envisageables.

La première consiste à adopter comme référence non plus 10% du capital social mais 10% des capitaux propres de la société. Cette option, privilégiée par la mission, a pour avantage de s'inscrire dans le prolongement du dispositif actuel, tout en assouplissant l'appréhension du seuil en tenant davantage compte de la réalité économique actuelle des entreprises (en intégrant au dénominateur les bénéfices accumulés sous forme de réserve).

¹⁰⁰ La loi n°2005-882 du 2 août 2005 fait obligation aux conjoints des dirigeants qui participent à l'activité de l'entreprise ont l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale, selon trois statuts possibles (conjoint salarié, conjoint associé, conjoint collaborateur –n'ayant pas la qualité d'associé, ne percevant aucune rémunération pour l'activité qu'il exerce dans l'entreprise et cotisant sur une base forfaitaire équivalente à un tiers ou la moitié du revenu du dirigeant). Lorsque le dirigeant est TNS, le conjoint collaborateur ainsi que le conjoint associé seront également affiliés au RSI. Par contre, le conjoint salarié sera affilié au RG. Lorsque le dirigeant est assimilé salarié, le conjoint collaborateur sera affilié au RSI mais le conjoint associé ainsi que le conjoint salarié seront affiliés au RG.

Rapport

La seconde option consisterait à définir le seuil d'assujettissement comme un pourcentage (30%) de la rémunération professionnelle du dirigeant. Cette proposition, qui s'inspire de mesures fiscales existantes destinées à apprécier le caractère professionnel d'une rémunération (article 885 O bis du C), matérialiserait la spécificité de la situation des dirigeants d'entreprise, qui peuvent librement déterminer la part de leur revenu professionnel versée sous forme de rémunération d'activité et celle versée sous forme de rémunération du capital.

Proposition n° 12 : Assujettir aux cotisations sociales les dividendes perçus par les dirigeants TNS et assimilés salariés, de sociétés imposées à l'IR ou à l'IS, ainsi que par leur conjoint, leur partenaire auquel ils sont liés par un pacte civil de solidarité ou leurs enfants mineurs non émancipés, dès lors qu'ils représentent plus de 10% des capitaux propres de la société.

Proposition n° 13 : Assujettir aux cotisations sociales les dividendes perçus par les dirigeants, de sociétés imposées à l'IR ou à l'IS, TNS et assimilés salariés, ainsi que par leur conjoint, le partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité ou leurs enfants mineurs non émancipés, dès lors que leur montant représente plus d'un pourcentage à définir de l'assiette sociale déclarée par l'affilié.

2.3.4. Assujettir aux cotisations sociales les dividendes versés représentant plus de 10 % des capitaux propres de la société.

Faire évoluer le seuil d'assujettissement des dividendes en privilégiant un ratio calculé en référence aux capitaux propres¹⁰¹ permettrait d'envisager une meilleure acceptabilité de la mesure.

En élargissant le seuil d'assujettissement aux réserves, incluses dans les capitaux propres mais pas dans le capital social, la mesure d'assujettissement prendrait appui sur une appréhension plus juste de la réalité économique des entreprises et le risque qu'elle pénalise celles (notamment les sociétés d'exercice libéral) ayant été peu capitalisées lors de la création serait amoindri.

En 2014, dans les entreprises majoritairement détenues par des personnes physiques et qui ont distribué des dividendes pour un montant > 10% du capital social, le seuil de la mesure d'assujettissement aurait été atteint à partir de 41 555 € distribués dans une SA, 12 892 € dans une SAS et 4 216 € dans une SARL (source : DGFIP).

Le niveau moyen des capitaux propres des entreprises de moins de 10 salariés est plus de deux fois supérieur au niveau de leur capital social, (Insee, cf. tableau 28). Ce rapport est de plus de trois sur la population des SARL majoritairement détenues par des personnes physiques et versant des dividendes > 10% de leur capitaux propres (source : DGFIP).

En prenant comme seuil d'assujettissement 10 % des capitaux propres, et pour les sociétés majoritairement détenues par des personnes physiques qui auraient distribué des dividendes atteignant ce seuil en 2014, le montant de dividendes distribués entraînant leur assujettissement aurait été de 111 766 € dans une SA, 31 294 € dans une SAS et 10 952 € dans une SARL, soit, pour cette dernière catégorie, moins de la moitié (42 %) du montant moyen de dividendes déclarés au RSI en 2014 mais presque la moitié (47 %) du revenu moyen déclaré par les artisans et commerçants et 21 % de celui déclaré par les PL¹⁰².

¹⁰¹ Définis comme l'addition du capital social, des primes d'émission, d'apport et de fusion et des réserves.

¹⁰² Le revenu moyen déclaré à fin 2013 est d'environ 23 500 € pour les artisans, 22 000 € pour les commerçants et un peu moins de 51 000 € pour les professions libérales hors praticiens et auxiliaires médicaux. Source : Essentiel du RSI en chiffres, édition 2015.

Rapport

Une telle évolution du seuil d'assujettissement créerait toutefois une incitation contradictoire avec l'objectif poursuivi : les dirigeants pourraient être tentés de maximiser le bénéfice de l'exercice, afin d'augmenter leur niveau de capitaux propres de façon à échapper à la mesure, et cela en réduisant le montant de leur rémunération d'activité (qui vient en déduction du bénéfice). Un tel raisonnement n'est pas opérant à l'heure actuelle dans la mesure où le report à nouveau et les réserves ne sont pas inclus dans le capital social.

L'élargissement de la mesure d'assujettissement aux dirigeants assimilés salariés, en dépit d'un seuil plus élevé, aurait généré un rendement supplémentaire de 222 M€ en 2014.

Le nombre d'entreprises assujetties au titre du nouveau seuil dont le dirigeant est affilié au RG (13 510 en 2014) serait beaucoup plus limité qu'au RSI (35 173 en 2014) mais à la fois le surplus d'affiliés potentiellement concernés par la mesure d'assujettissement (+1 739 après déduction des SARL qui atteignaient le seuil de 10 % du capital social mais pas celui de 10 % des capitaux propres) et surtout le gain d'assiette (+887 M€ en 2014) compte tenu d'un montant moyen de dividendes versés supérieur dans les SA (331k€) et SAS (119k€) que dans les SARL (46k€) conduit à **un rendement supérieur de l'ordre de 222 M€ en 2014** (146 M€ en 2013), tous organismes sociaux confondus. (cf. tableau 27).

L'élargissement de la mesure d'assujettissement aux dirigeants assimilés salariés tout en prenant comme seuil non plus 10 % du capital social mais 10 % des capitaux propres aurait provoqué, en 2014 :

- une perte de 108 M€ pour le RSI ;
- un gain de 330 M€ pour le RG ;
- un écart de -277 M€, tous organismes sociaux confondus, avec un élargissement de la mesure d'assujettissement sans en faire évoluer le seuil.

La comparaison entre les estimations obtenues à travers les liasses fiscales et les dividendes effectivement déclarés au RSI en 2013 et 2014 ayant révélé des écarts significatifs, on peut retenir plutôt que les montants bruts que **le rendement supplémentaire lié à l'extension de la mesure au RG représenterait près de 3 fois la perte induite, pour le RSI, par l'évolution du seuil d'assujettissement**. Ce rapport de l'ordre de 1 à 3 (3,9) se confirme si l'on observe l'impact de l'évolution de la mesure sur les seules entreprises à associé unique personne physique (+69 M€ au RG ; -18 M€ au RSI ; écart de -34 M€ tous organismes sociaux confondus avec l'élargissement de la mesure d'assujettissement sans en faire évoluer le seuil).

En tout état de cause, l'intégration financière des risques maladie et vieillesse de base du RSI au RG ainsi que les mécanismes de compensation démographiques conduisent automatiquement à ce que la perte de rendement induite pour le régime des TI soit compensée par le régime des salariés.

Tableau 23 : Impact de l'évolution du seuil de la mesure d'assujettissement à 10 % des capitaux propres

	SA, SARL, SAS, SNC et GIE			SA			SARL			SAS						
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014				
Nombre d'entreprises dont les associés seraient assujettis au titre du seuil de 10 % des capitaux propres	80 678	101 415	69 970	48 812	1 366	1 491	1 146	999	73 854	90 777	58 444	35 173	5 283	8 870	10 156	12 511
Part de cette population dans celle assujettie au titre du seuil de 10 % du capital social (en %)	81%	83%	81%	76%	62%	63%	59%	58%	82%	84%	82%	75%	71%	78%	81%	82%
Dividende distribué moyen (en K€)	68,1	67,0	61,8	70,8	460,1	406,4	304,9	331,2	48,2	49,4	45,2	46,2	244,6	189,4	130,3	119,4
Part du dividende moyen distribué par rapport à celui déterminé en appliquant le seuil de 10% du capital social(en %)	110%	108%	107%	109%	129%	124%	119%	115%	112%	110%	111%	116%	119%	110%	105%	103%

Source : DGFIP. Traitements mission.

Tableau 24 : Impact de l'évolution du seuil de la mesure d'assujettissement à 10 % des capitaux propres sur le rendement des cotisations sociales (en M€)

	2011	2012	2013	2014
Gain de rendement lié à l'extension de la mesure aux dirigeants assimilés salariés	350,8	425,3	297,8	330,2
Perte de rendement RSI	194,1	229,8	151,2	108,5
Impact net de la mesure	156,7	195,4	146,5	221,8
Perte de rendement -RSI et RG- liée à l'évolution par rapport au seuil de 10% du capital social	361,1	411,5	304,1	277,4

Source : DGFIP. Traitements mission.

Rapport

Tableau 25 : Ratio d'analyse économique par secteur d'activité et tranche d'effectif salarié – résultat moyen par unité légale - 2013- en €

Secteur d'activité	De 0 à 9 salariés				De 10 à 19 salariés				De 20 à 249 salariés				Ensemble des tranches d'effectifs				
	Capita ux propres	Capital social	Résultat comptable*	Résultat/cap. Social	Capita ux propres	Capital social	Résultat comptable	Résultat/cap. social	Capita ux propres	Capital social	Résultat comptable	Résultat/cap. social	Capita ux propres	Capital social	Résultat comptable	Résultat/cap. social	
Construction de bâtiments (code 412)	65 090	25 316	20 451	31%	650 044	96 063	69 729	11%	73%	N	-101 969	N	164 060	60 378	27 849	17%	46%
Commerce de détail (code 472)	52 482	24 204	14 424	27%	N	N	19 437	N	N	652 792	243 655	14%	67 669	29 261	15 173	22%	52%
Hôtels et hébergements similaires (Code 551)	207 171	161 424	8 184	4%	961 081	273 986	108 378	11%	40%	2 127 662	43 469	2%	508 380	397 118	29 457	6%	7%
Restauration (code 561)	38 466	20 219	7 632	20%	N	N	-562	N	N	541 313	79 403	15%	69 300	30 112	11 021	16%	37%
Activité immobilière pour compte de tiers (code 683)	354 606	262 350	17 985	5%	705 233	326 394	63 709	9%	20%	N	339 929	N	384 141	273 445	21 276	6%	8%
Activités comptables (code 692)	230 987	92 150	38 650	17%	708 396	185 394	113 571	16%	61%	1 691 855	248 577	15%	341 324	120 448	55 935	16%	46%
Ensemble de l'économie	351 762	167 369	25 127	7%	2 050 601	577 330	157 527	8%	27%	7 953 066	455 236	6%	652 231	243 642	43 096	7%	18%

Source : Mission. Données INSEE 2013, base ESANE. Médecins et dentistes : base non renseignée. *Résultat courant avant impôt + résultat exceptionnel – impôt sur les bénéfices – participation des salariés. Agrégat à répartir entre la distribution de dividendes, les réserves, le report à nouveau.

2.3.5. Prendre un seuil exprimé en % de l'assiette sociale déclarée et assujettir l'intégralité des dividendes au-delà de ce seuil.

Redéfinir le seuil d'assujettissement par rapport aux différentes composantes de la rémunération, sans faire disparaître l'opposition de principe à la mesure, renforcerait son acceptabilité en tant que mesure anti abus.

Défini ainsi, le seuil social afficherait une plus grande cohérence avec d'autres seuils fiscaux, notamment ceux retenus pour apprécier la notion de « rémunération normale du dirigeant » en application des dispositions du 1° de l'article 885 O Bis du CGI permettant de faire sortir de l'assiette de l'ISF les actions ou parts sociales ayant le caractère de biens professionnels dès que la rémunération perçue en tant que dirigeant **représente plus de la moitié des revenus professionnels** du contribuable¹⁰³.

Dans une optique de contrôle, **il pourrait être demandé à l'ensemble des dirigeants, qu'ils soient TNS ou assimilé salarié, de renseigner le montant des dividendes perçus à raison des parts sociales/des actions qu'ils détiennent dans l'entreprise qu'ils dirigent, et cela que les dividendes dépassent ou non le seuil d'assujettissement.**

Proposition n° 14 : Demander à l'ensemble des dirigeants, TNS ou assimilé salarié, de renseigner le montant des dividendes perçus à raison des parts sociales/des actions qu'ils détiennent dans l'entreprise qu'ils dirigent, et cela que les dividendes dépassent ou non le seuil d'assujettissement.

Cette information n'est aujourd'hui pas disponible, que ce soit dans les liasses fiscales¹⁰⁴, les déclarations sociales nominatives (DSN)¹⁰⁵, qui ne portent que sur les éléments de rémunération assujettis, ou la DSI, qui n'invite, à l'heure actuelle, que les seuls affiliés excédant le seuil d'assujettissement à indiquer le montant de dividendes à intégrer à l'assiette cotisable. L'extension de la mesure d'assujettissement aux dirigeants assimilés salariés, exigera de toute façon de faire évoluer le formalisme de la DSN, ou de créer un support déclaratif *ad hoc*, afin de pouvoir recomposer l'intégralité de l'assiette sociale des dirigeants.

Rapporter les dividendes à l'assiette sociale faciliterait les contrôles d'assiette de l'URSAFF, qui pourraient s'appuyer sur une information directement disponible dans la déclaration sociale du dirigeant (ou la DSN), sans avoir à en référer aux liasses fiscales pour avoir connaissance des éléments du patrimoine de l'entreprise (capital social ou capitaux propres).

¹⁰³ Les parts ou actions de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés sont considérés comme des biens professionnels lorsque leur propriétaire exerce notamment les fonctions de gérant ou de mandataire social, **qui lui procurent plus de la moitié de ses revenus professionnels.**

¹⁰⁴ Le contribuable indique dans **la déclaration 2042** l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers qu'il a perçu, sans distinguer ceux perçus au titre de son activité de dirigeant ou mandataire social de ceux résultant de la simple détention de titres. La déclaration 2065 pour l'IS comporte le montant total des distributions sans en distinguer les montants par bénéficiaires.

¹⁰⁵ L'extension du champ de la DSN aux dividendes perçus par les dirigeants serait compatible avec le principe selon lequel un élément de revenu non salarial doit être déclaré en DSN s'il est assujetti à cotisation recouvrée par les URSSAF, s'il entre dans le champ d'une obligation déclarative ou s'il est requis pour des opérations de contrôle. Par exemple, les jetons de présence versés à des salariés de la société doivent être déclarés en DSN, dans la mesure où ils entrent dans l'établissement de l'assiette cotisable. Ils ne sont toutefois pas identifiables. *Source : Gip Net Entreprise*, note du 29/04/2015, <http://www.dsn-info.fr/documentation/revenus-particuliers-dsn-phase2.pdf>.

Rapport

Compte tenu du caractère parcellaire de l'information déclarée sur les dividendes, il n'est pas possible de chiffrer avec exactitude l'impact de l'évolution de la mesure d'assujettissement, que ce soit pour le RSI (les dirigeants TNS¹⁰⁶) et *a fortiori* pour le RG (il n'existe aucune base déclarative permettant d'identifier cette assiette pour les dirigeants assimilés salariés).

◆ **Retenir dans l'assiette cotisable l'intégralité du dividende perçu dès lors qu'il dépasse un pourcentage à définir de l'assiette sociale.**

Deux formules d'assujettissement sont envisageables et exerceront sur les affiliés le même degré de contrainte pourvu d'ajuster le taux choisi (en moyenne sur la population des affiliés ayant déclaré des dividendes au RSI en 2013, ils représentent 30 % de leur assiette sociale et 45 % de leur assiette sociale hors dividendes) :

- dividendes / rémunération d'activité > 40 % ;
- dividendes / assiette sociale totale (dividendes + rémunération d'activité) > 30 %.

La formule rapportant les dividendes à la seule rémunération d'activité (entendue comme la rémunération déclarée fiscalement en traitements et salaires, dite « article 62 ») serait sans doute la plus aisément compréhensible pour les affiliés. Il n'était toutefois pas possible de procéder à des simulations sur la base de cette formule, les données fournies par les RSI ne permettant de distinguer, dans l'assiette sociale déclarée par les affiliés ayant été assujettis au titre de la mesure d'assujettissement en 2013, que les dividendes d'une part et le reste de l'assiette sociale d'autre part, ce dernier ensemble comprenant, outre la rémunération d'activité au sens strict, d'autres éléments (cotisations « madelin », autres éléments déductibles fiscalement etc.).

Les deux formules permettront de capter les hypothèses dans lesquelles les affiliés ont déclaré une rémunération d'activité nulle ou négative, et qui correspondent aux cas les plus extrêmes des tentatives d'optimisation. En 2013, 56 affiliés ayant déclaré des dividendes au titre de la mesure d'assujettissement avaient des revenus nuls et 1 603 des revenus négatifs, soit au total 4 % des assujettis à la mesure d'assujettissement.

Les simulations financières présentées *supra* reposent sur le postulat que l'intégralité des dividendes perçus est intégrée dans l'assiette sociale, dès lors que le seuil d'assujettissement est atteint.

N'inclure dans l'assiette cotisable que la fraction des dividendes au-dessus de ce seuil (telle que la mesure d'assujettissement est définie actuellement) conduit à alourdir la contrainte pour les affiliés ne déclarant pas de rémunération d'activité, qui sont *a priori*, les cas d'optimisation les plus extrêmes¹⁰⁷.

Toutefois, cette option conduirait à un calcul circulaire :

- a) pour déterminer le franchissement du seuil, soit : dividendes perçus / (rémunération d'activité + dividendes perçus) ;
- b) pour déterminer l'assiette cotisable, soit : rémunération d'activité + part des dividendes perçus au-delà de 30 % du total (rémunérations + dividendes).

De plus, en choisissant cette définition de l'assiette cotisable, le rendement de la mesure serait réduit :

¹⁰⁶ La seule base déclarative disponible pour les affiliés RSI appréhende les seuls dividendes versés excédant 10 % du capital social de la société, pour cette seule fraction.

¹⁰⁷ Dans l'hypothèse de deux affiliés percevant chacun 10 000€ de dividendes, le 1^{er} ne recevant aucune rémunération d'activité et le 2nd une rémunération de 5 000€. Chacun des deux se situerait au-dessus du seuil d'assujettissement. Dans l'hypothèse où l'intégralité du dividende perçu intègre l'assiette sociale, le premier affilié serait assujetti sur 10 000€ et le second sur 15 000€. Dans l'hypothèse où seul le reliquat > à 30 % du total dividendes+ rémunération est intégré à l'assiette sociale, le 1^{er} affilié serait assujetti sur 7 000 € et le 2nd sur 10 500 €.

Rapport

- de 114 M€ (soit 57 % du rendement) avec un seuil fixé à 30 % ;
- de 103 M € (65 % du rendement) avec un seuil fixé à 40 % ;
- de 84 M€ (soit 71 % du rendement) avec un seuil fixé à 50 %.

- ◆ **Retenir comme seuil 30 % de l'assiette sociale permet de cibler la mesure d'assujettissement sur les affiliés avec les plus fortes capacités contributives tout en préservant le rendement de la mesure pour le RSI.**

Le seuil de 30 % correspond effectivement à la moyenne constatée, entre 2009 et 2014 au RSI comme à la MSA, du rapport entre les dividendes déclarés et les assiettes sociales déclarées (cf 5.1.2).

En prenant comme seuil d'assujettissement 30% de l'assiette sociale totale, on concentre la mesure sur 38 % des affiliés en préservant 73 % de la recette (41 % des affiliés et 75 % du rendement en retenant 40 % de l'assiette sociale hors dividendes, cf. graphique supra). Avec un seuil défini à 40 % de l'assiette sociale, on concentre la mesure sur 25 % des affiliés avec un rendement de 57 % de son montant de 2013 ; avec un seuil à 50 %, on capte 17% des affiliés de 2013 et on reconstitue 43 % de l'assiette (cf. graphiques infra). Cette estimation est en outre un minorant car certains TI dont les dividendes n'atteignaient pas 10 % du capital social auraient pu être assujettis à ce titre mais ne sont pas connus à partir de l'exploitation des données 2013.

Un seuil défini en % de l'assiette sociale permettrait de cibler la mesure d'assujettissement sur les TI avec les plus fortes capacités contributives. Sur la base des dividendes déclarés en 2013, plus les dividendes sont élevés, plus ils représentent une part importante de l'assiette sociale (2,5 % quand ils sont < à 5 000€ ; 19 % quand ils sont < 20 000 € ; plus de 50 % lorsqu'ils sont supérieurs à 100 000 €) (cf. tableau 31).

L'assiette sociale moyenne (112 %) et le montant moyen de dividendes (190 %) versé par chaque assujetti auraient été plus élevé en 2013 en appliquant le seuil de 30 % de l'assiette sociale plutôt qu'en retenant celui de 10 % du capital social. Le revenu moyen hors dividende des affiliés en vertu de ce nouveau seuil serait par contre inférieur à son niveau actuel (de -24%), cela tenant à la surpondération dans le périmètre, plus restreint, des affiliés, des déclarants à revenu nul ou déficitaire¹⁰⁸ ainsi que des 499 affiliés dont l'assiette sociale était proche de la moyenne (82 000 €) mais était composée à plus de 95 % de dividendes seuls. (cf. tableau 32).

¹⁰⁸ Sur les 56 affiliés avec un revenu déficitaire ayant déclaré des dividendes en 2013, 36 ont un montant de dividendes > 30% de leur assiette sociale. C'est le cas de l'ensemble des 1 603 affiliés qui déclarent des dividendes et un revenu nul en 2013.

Rapport

Tableau 26 : Décomposition de l'assiette sociale et rendement associé selon la part des dividendes dans la totalité des revenus déclarés (en €) revenus 2013

Tranche DIV/ASS	Div/ASS Moyenne	Nombre de TI concernés	Part des TI cumulée	Rendement cumulé (hypothèse taux de 25 %)	Assiette sociale moyenne	Dividende moyen	Revenu moyen hors dividende
0 à 10%	5%	8 614	20%	3,11%	79 181	3 972	75 209
10 à 20%	15%	9 856	43%	12,94%	73 597	10 988	62 609
20 à 30%	25%	7 999	62%	27,15%	78 647	19 552	59 095
Seuil d'assujettissement							
30 à 40%	35%	5 623	75%	42,66%	87 581	30 381	57 200
40% à 50%	45%	3 673	83%	57,04%	96 628	43 099	53 530
50% à 60%	55%	2 240	89%	68,33%	101 521	55 512	46 008
60% à 70%	65%	1 340	92%	77,18%	112 470	72 690	39 779
70% à 80%	75%	832	94%	84,99%	138 550	103 290	35 259
80% à 90%	85%	529	95%	90,09%	125 663	106 254	19 410
90% à 100%	95%	499	96%	93,86%	87 754	83 225	4 529
revenu négatif	NR	56	96%	94,13%	40 724	53 138	-12 414
revenu nul	NR	1 603	100%	100,00%	40 302	40 302	0
Total général	31%	42 864	100%	100,00%	82 924	25 687	57 237

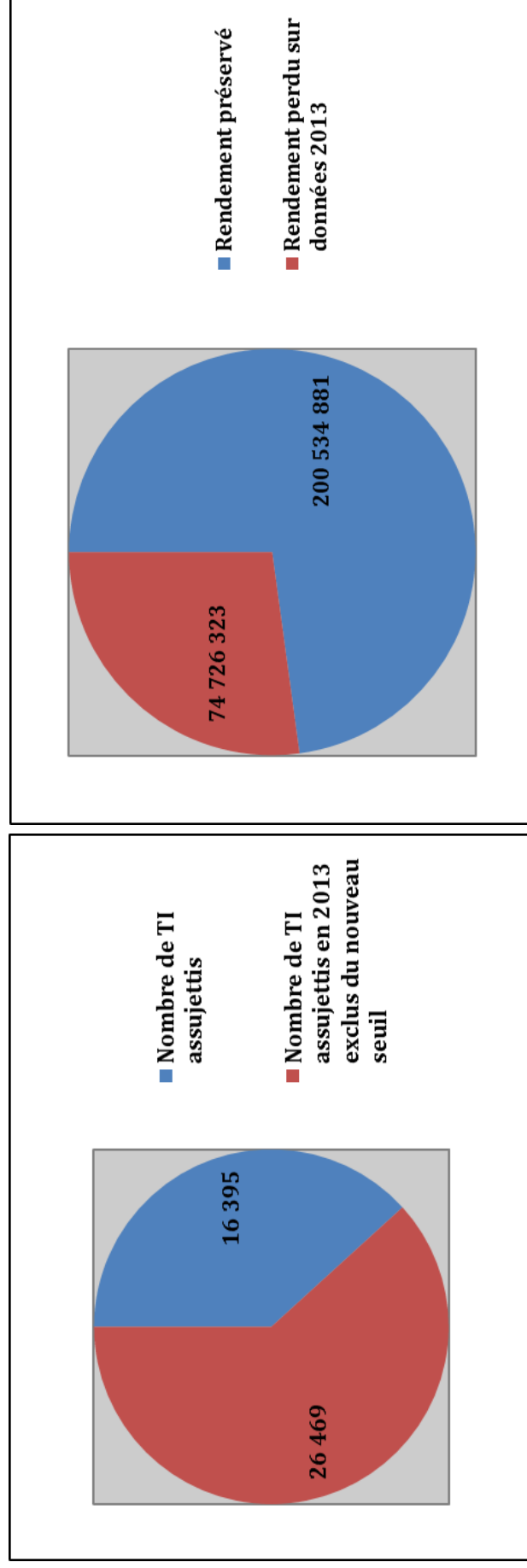
Source : RSI. Traitements mission.

Tableau 27 : Seuil d'assujettissement fixé à 30 % de l'assiette totale - affiliés concernés et rendement (en €) revenus 2013

	Nombre de TI concernés	Dividendes perçus	Rendement associé	Assiette sociale moyenne	Dividende moyen	Revenu moyen hors dividendes
Seuil d'assujettissement fixé à 30% de l'assiette sociale	16 395	802 139 523	200 534 881	92 585	48 926	43 659
Part des affiliés concernés par rapport au total 2013 (en %)	38%	73%	73%	112%	190%	76%

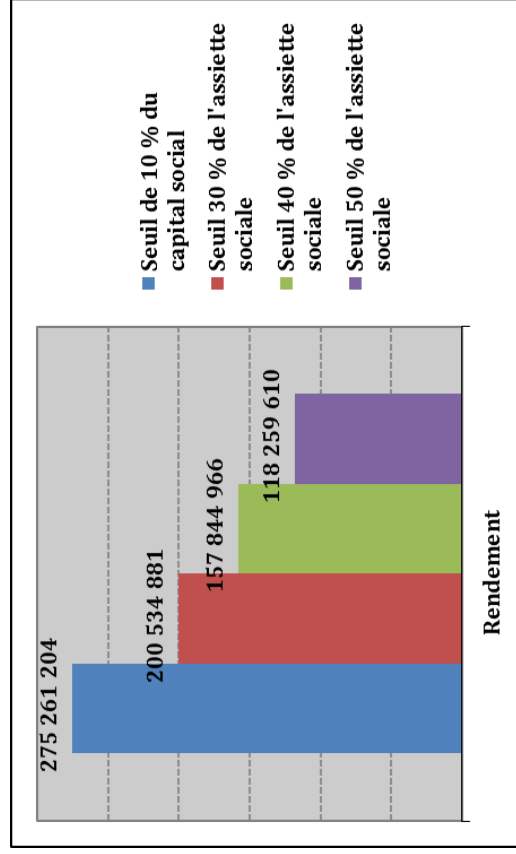
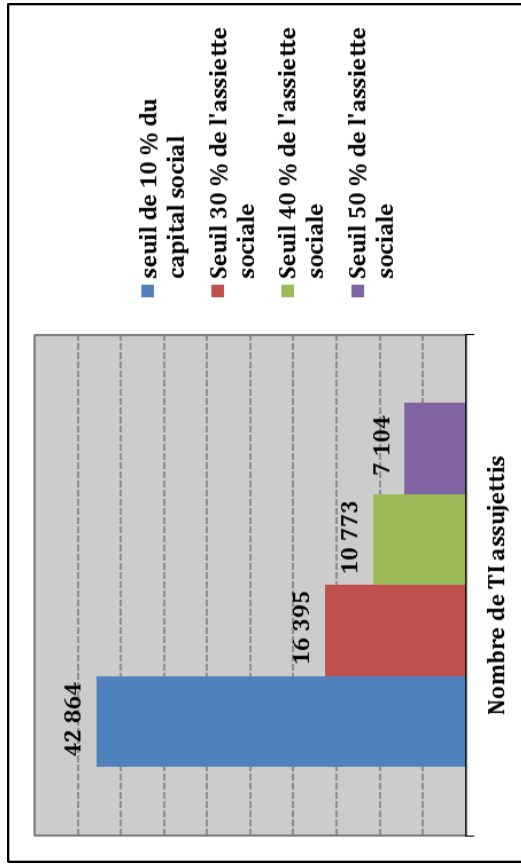
Source : RSI. Traitements mission.

Graphique 8 : Population assujettie et rendement selon deux seuils - 10 % du capital social / 30 % de l'assiette sociale - Revenus 2013



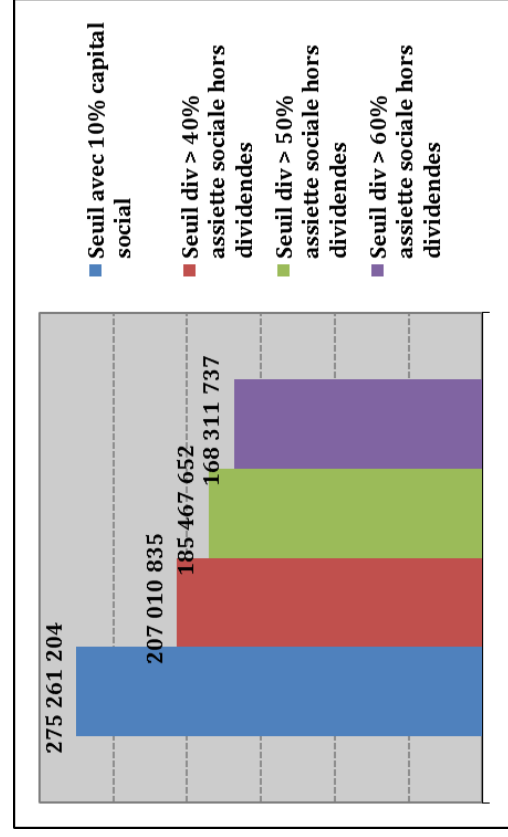
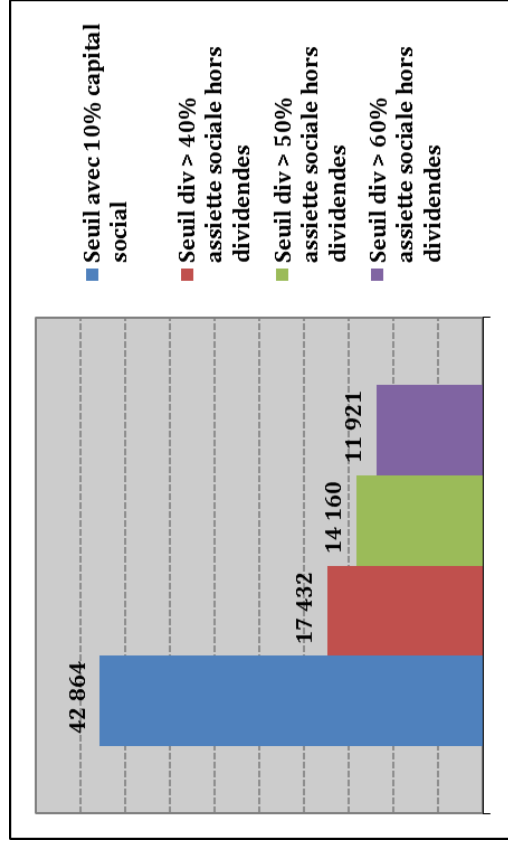
Source : RSI. Traitements mission.

Graphique 9 : Nombre d'affiliés assujettis et rendement de la mesure selon un seuil défini à 30 %, 40 % et 50 % de l'assiette sociale (en nombre et en €)



Source : Données RSI. Traitements mission.

Graphique 10 : Nombre d'affiliés assujettis et rendement de la mesure selon un seuil défini à 40 %, 50 % et 60 % de l'assiette sociale hors dividendes (rémunération d'activité) (en nombre et en €)



Données RSI. Traitements mission.

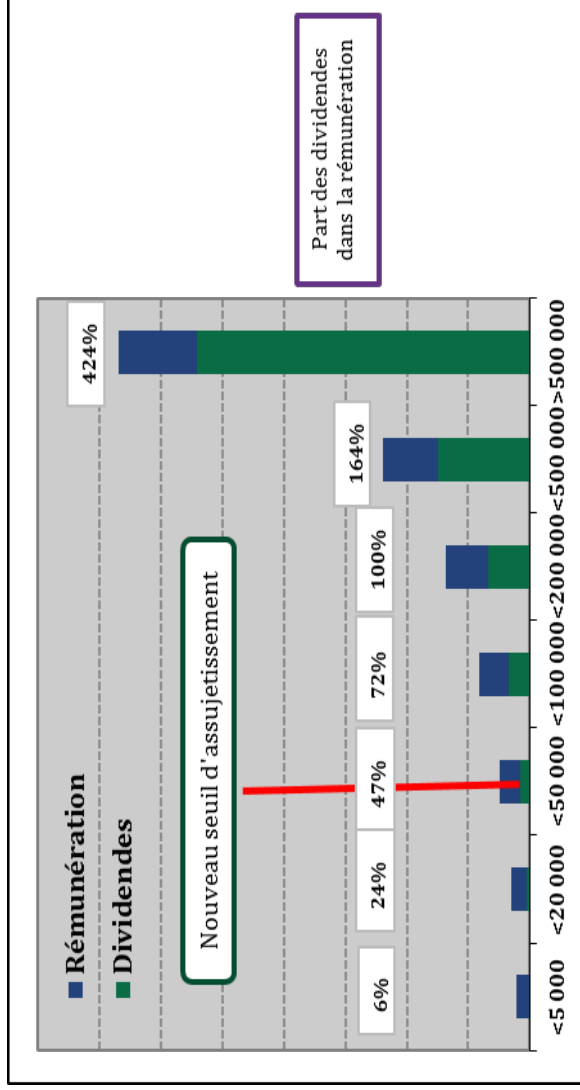
Source :

Tableau 28 : Décomposition de l'assiette sociale selon le montant des dividendes déclarés (en €) revenus 2013

Tranche de dividendes	Dividendes moyens	Revenus moyens hors dividendes	Assiette sociale	Dividendes/rémunération (en %)	Dividendes/ assiette sociale (en %)
<5.000	2 597	40 536	43 132	6%	6%
<20.000	11 297	47 304	58 602	24%	19%
<50.000	31 409	66 145	97 555	47%	32%
<100.000	69 543	96 129	165 672	72%	42%
<200.000	136 242	136 677	272 919	100%	50%
<500.000	296 272	180 269	476 541	164%	62%
>500.000	1 080 655	254 753	1 335 408	424%	81%
Total	25 686	57 236	82 922	45%	31%

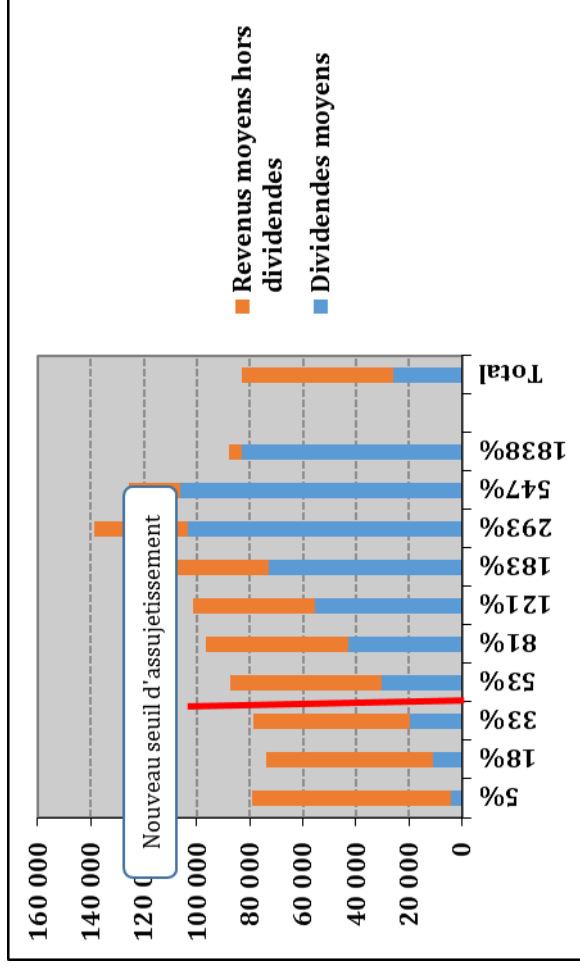
Source : RSI.

Graphique 6 : Décomposition de l'assiette sociale selon le montant des dividendes déclarés (en €) revenus 2013



Source : Mission. Données RSI.

Graphique 7 : Décomposition de l'assiette sociale selon la part des dividendes dans la rémunération hors dividendes (en %) revenus 2013



Source : Mission. Données RSI.

2.3.6. Maintenir l'application de la mesure d'assujettissement pour les jeunes entreprises.

Sur le modèle de l'exonération de cotisations sociales introduite au bénéfice des sociétés ayant le statut de jeune entreprise innovante (JEI)¹⁰⁹, pourrait être associée à la généralisation de la mesure d'assujettissement (aux dirigeants assimilés salariés) une exonération pour les sociétés en cours de création, par exemple jusqu'à l'issue de leur 4^e année d'activité.

L'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise (Accre) conduit déjà aujourd'hui à exonération partielle des cotisations sociales dues par le dirigeant pendant un an¹¹⁰.

Au-delà de ces deux dispositifs, il n'existe pas d'autre mesure d'exonération ciblant les jeunes entreprises.

Sur la population des sociétés potentiellement concernées par la mesure d'assujettissement (majoritairement détenues par des personnes physiques et versant des dividendes > 10 % du capital social), le montant annuel moyen de dividendes versés par les sociétés créées en 2010 sur leurs quatre premières années d'activité représente environ 60 % du montant moyen versé par l'ensemble des sociétés (*cf.* tableau X).

L'évolution des produits distribués d'une année sur l'autre a un profil assez heurté (+16 % en 2012, +5 % en 2013 et +1 % en 2014 pour les SARL créées en 2010).

La **perte de rendement** de cotisations sociales induite par une exonération **jusqu'à l'issue de la 4^e année d'activité** aurait été de l'ordre de **91 M€ pour le RSI et 51 M€ pour le RG en 2013** (41,5 M€ pour le RSI et 43,6 M€ pour le RG en 2014) (estimation calculée en prenant comme hypothèse que les générations d'entreprises créées en 2012 et 2013 auraient abouti à une assiette comparable à celle des entreprises créées en 2010 et 2011)¹¹¹.

Une telle mesure d'exonération aurait l'avantage d'afficher un soutien à la création d'activité et une plus grande cohérence avec la réalité économique des entreprises en phase de démarrage, dans lesquelles les dirigeants peuvent faire le choix de limiter leur rémunération personnelle afin de ne pas obérer le bénéfice de la société, et de ne se rémunérer, en produit du capital, que dans l'hypothèse d'un résultat bénéficiaire. La possibilité pour le créateur d'entreprise de bénéficier du reliquat des allocations chômage restant dues à la création de son entreprise peut faciliter ce type d'arbitrage¹¹².

¹⁰⁹ Article 131 loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 3du 31 décembre 2003. Les entreprises ayant le statut de jeunes entreprises innovantes (JEI) qui se créent au plus tard le 31 décembre 2016 peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'une exonération de cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales. Cette exonération s'applique aux rémunérations versées aux salariés exerçant certaines activités, ainsi que, pour leur mandat, à certains mandataires sociaux qui participent à titre principal, au projet de recherche et de développement de l'entreprise. L'exonération est applicable jusqu'au dernier jour de la 7^e année suivant celle de la création de l'entreprise. L'exonération est totale pour les rémunérations versées depuis janvier 2014.

¹¹⁰ L'exonération ne porte que sur la partie des revenus ou rémunérations ne dépassant pas 120 % du Smic en vigueur au 1^{er} janvier (21 119 € pour 2016). Sont prises en charge, dans les deux cas, quel que soit leur nouveau statut, les cotisations (patronales, et salariales pour les assimilés salariés) correspondant à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès, aux prestations familiales, à l'assurance vieillesse de base.

¹¹¹ Calculée sur la base de pertes de recettes induites par 4 générations d'entreprise chaque année, à partir de l'assiette identifiée pour les entreprises créées en 2010 et en 2011. Soit un calcul de cette forme : perte de recette 2013 = (perte de recette liée aux entreprises créées en 2010 + perte de recette liée aux entreprises créées en 2011) X 2.

¹¹² Le demandeur d'emploi indemnisé qui décide de créer ou de reprendre une entreprise peut bénéficier, sous certaines conditions, de la part de Pôle emploi, de l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (Arce). Le montant de l'aide est égal à 50 % des allocations chômage restant dues. Elle est versée sous forme de capital en deux échéances (au démarrage de l'entreprise et après un délai de six mois).

Rapport

Toutefois, le risque que l'exonération de la mesure d'assujettissement conduite à une demande d'exonération de cotisations sociales sur l'ensemble de l'assiette sociale devra être maîtrisé. Par ailleurs, cette mesure pourrait inciter à des mouvements de radiation/création artificielles au seul motif de bénéficier de la mesure d'exonération.

Tableau 29 : Dividendes moyen versés par les entreprises créées en 2010 - en € - sociétés majoritairement détenues par des personnes physiques et dont les dividendes distribués > 10% du capital social

	SA	SARL	SAS	Ensemble
Dividendes annuels moyens versés entre 2011 et 2014 par les sociétés créées en 2010 -en K€	266,9	24,0	87,0	36,3
Dividendes annuels moyens versés par les sociétés entre 2011et 2014-en K€	307,9	42,1	154,5	61,6
Div annuel moyen distribué par les sociétés créées en 2009 / div annuel moyen distribués par l'ensemble des sociétés (en %)	87%	57%	56%	59%
Évolution N-1 du dividende distribué / an - sociétés créées en 2010 - en %	2011	2012	2013	2014
SARL	NR	+16,3	+4,7	+1,1
SAS	NR	+83,9	-12,3	+11,9
Perte de rendement de cotisations sociales / an en M€ - pour une exonération sur 4 ans*	2013		2014	
RSI	91,1		41,5	
RG	51,2		43,6	
Perte de rendement de cotisations sociales / an en M€ - pour une exonération sur 5 ans*	2013		2014	
RSI	113,9		51,9	
RG	64,0		54,5	
Perte de rendement pour une génération d'entreprises, sur quatre ans, en M€	Entreprises créées en 2011			
RSI	40,7			
RG	24,5			

Source : DGFIP. Traitements mission. * Calculée sur la base de pertes de recettes induites par 4 générations d'entreprise chaque année, à partir de l'assiette identifiée pour les entreprises créées en 2010 et en 2011. Soit un calcul de cette forme : perte de recette 2013 = (perte de recette liée aux entreprises créées en 2010 + perte de recette liée aux entreprises créées en 2011) X 2 (sur quatre ans). Perte de recette 2014 = (perte de recette liée aux entreprises créées en 2011) X 4.

CONCLUSION

Les réactions de tous les interlocuteurs professionnels rencontrés par la mission soulignent combien la complexité et les dysfonctionnements du RSI suscitent encore, malgré les progrès certains effectués depuis 2012, l'incompréhension et le mécontentement des travailleurs indépendants.

En complément des différentes propositions sur lesquelles l'IGF et l'Igas ont été invitées à prendre position, la mission considère que d'autres pistes d'amélioration répondraient plus immédiatement aux attentes des affiliés du RSI, au premier rang desquelles la stabilisation des paramètres de calcul des cotisations, la clarification de l'organisation commune entre l'ACOSS et le RSI et l'amélioration du fonctionnement de la chaîne informatique de l'ISU.

Même si la situation s'est améliorée par rapport à la crise de 2012, le système d'information du RSI, qui dépend largement de celui de l'ACOSS (SNV2) reste en effet très fragile. La mission a ainsi pu constater que le déploiement du « 3 en 1 » s'est accompagné de dysfonctionnements informatiques qui ont eu des conséquences négatives en terme de qualité de service (appels de cotisations non-justifiés, augmentation du nombre de comptes bloqués, blocage de la fonction radiation).

Ces dysfonctionnements confirment la nécessité d'accorder une attention plus forte aux impacts des évolutions informatiques sur l'amélioration de la qualité de service aux usagers, qui passe notamment :

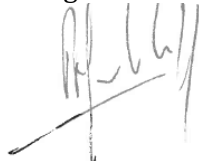
- ◆ par une meilleure prise en compte des spécificités métiers du RSI par le SI de l'ACOSS ;
- ◆ par une accélération des transmissions de données de base (montant des revenus des cotisants, des régularisations de cotisations...) entre l'ACOSS et le RSI et les caisses des professions libérales ;

Au-delà du fonctionnement du RSI, la mission tient à souligner l'importance des travaux engagés par le HCFIPS qui devraient permettre aux affiliés de comparer les taux de prélèvements sociaux entre les différents régimes, voire entre les différentes catégories professionnelles au sein d'un même régime (entre artisans/commerçants d'une part et professions libérales d'autre part).

Dans un contexte d'universalisation des prestations et d'intégration financière entre les régimes, la mission considère que la contribution du régime général à l'équilibre financier du RSI devrait être un axe fort de la communication déployée à l'égard des travailleurs indépendants.

À Paris, le 13 juillet 2016

L'inspecteur général des finances



Alexandre JEVAKHOFF

L'inspecteur des affaires sociales



Nicolas BONDONNEAU

L'inspectrice des finances



Camille HERODY

Avec le concours de
Sébastien GROBON,
administrateur INSEE
en stage à l'Igas.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

**ANNEXE III : DEFINITION DE L'ASSIETTE FISCALE ET SOCIALE EN
FONCTION DE L'ACTIVITE ET DU STATUT JURIDIQUE
DE L'ENTREPRISE**

ANNEXE I

Lettre de mission



LE MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS
LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES
LE SECRÉTAIRE D'ETAT AU BUDGET

Paris, le **08 FEV. 2016**

à

Madame la Cheffe de service de l'Inspection
générale des finances

Monsieur le Chef de service de l'Inspection
générale des affaires sociales

Objet : Mission sur les évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants

Les cotisations sociales des travailleurs indépendants ont connu d'importantes évolutions depuis 2012, portant à la fois sur l'assiette, les taux et les modalités de recouvrement. Ces évolutions ont accru l'équité des prélèvements (déplafonnement de l'assiette de la cotisation maladie maternité, suppression de la cotisation minimale maladie, mise en place d'une réduction dégressive de cotisations d'allocations familiales) et en ont simplifié le recouvrement (rapprochement entre l'assiette déclarée et le versement des cotisations dues, estimation en ligne du montant des cotisations dues au moment de la déclaration). Le plan d'action présenté par le Gouvernement en juin 2015 conduit à prévoir des mesures poursuivant dans ces deux directions au cours de l'année 2016.

Au-delà des évolutions programmées, des travaux complémentaires restent à mener, avant de décider l'opportunité d'autres modifications.

Tout d'abord, le calcul des cotisations sociales présente encore des possibilités de simplification. La question se pose notamment de l'assiette des cotisations sociales. À cet égard, le calcul des cotisations sur une assiette nette de ces mêmes cotisations rend les déclarations particulièrement complexes à réaliser, d'autant que les régularisations conduisent à verser au cours d'une même échéance des cotisations au titre de deux exercices différents. Par ailleurs, le calcul sur l'assiette nette conduit à afficher des taux de prélèvement pour les travailleurs indépendants plus élevés qu'ils ne sont d'un point de vue économique si on prend pour référence le calcul sur l'assiette brute des salariés.

Par ailleurs, les choix ouverts en matière d'assujettissement social en fonction des statuts applicables (forme sociétale, choix d'imposition à l'IR ou l'IS, détention minoritaire ou majoritaire de l'entreprise...) conduisent à un paysage juridique complexe et peuvent être sources de distorsions voire d'optimisations lorsqu'un changement de statut juridique de l'entreprise permet de réduire le prélèvement appliqué à certaines catégories de revenus (comme les dividendes).

Enfin, le recouvrement des cotisations continue à reposer, sauf pour les micro-entrepreneurs, sur des modalités cohérentes avec celle de l'imposition des revenus, c'est-à-dire un appel annuel des cotisations sur une base provisoire, puis leur régularisation sur la base des revenus définitifs. Cette proximité entre les deux modes de prélèvement présente des avantages, notamment en termes de lisibilité mais aussi de possibilités de contrôle et de simplifications possibles (ainsi, le projet de fusion des déclarations fiscales et sociales décidé en 2008 qui n'a pas été mené à son terme visait à tirer tous les avantages de cette proximité). Le rapport des députés Sylviane Bulteau et Fabrice Verdier a cependant proposé de rendre possible d'établir et de déclarer au cours de l'année les ressources générées par l'activité et de calculer les cotisations sociales sur une assiette fractionnée et définitive. La nature de l'assiette qui serait soumise à prélèvements dans ce cadre n'a pas été précisée à ce stade. Il convient de noter cela étant qu'une possibilité analogue est ouverte aux chefs d'entreprises – avec par ailleurs des conséquences en termes d'assujettissement des bénéficiaires conservés dans l'entreprise ou distribués sous forme de dividendes – qui ont choisi le statut fiscal et social de la SA ou de la SAS, avec gestion comme assimilé salarié, emportant l'assujettissement d'un salaire annuel. Enfin, il est important de réévaluer les proximités et différences entre les règles fiscales et sociales dans la perspective de la généralisation de la retenue à la source, qui emportera, s'agissant des travailleurs indépendants, l'anticipation d'une année de l'exercice soumis à imposition.

Dans ce cadre, nous souhaitons une mission commune de vos deux inspections afin d'éclairer le Gouvernement sur les évolutions souhaitables des règles applicables au calcul et au recouvrement des cotisations dues par les travailleurs indépendants.

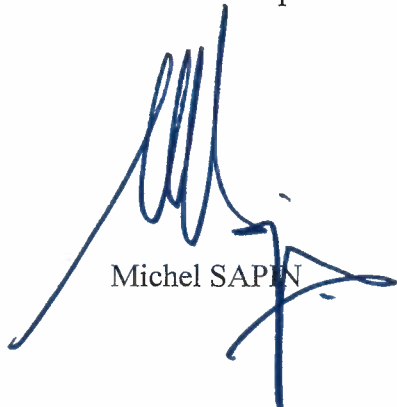
En particulier, vous examinerez et proposerez les évolutions envisageables dans les domaines suivants :

- Les simplifications souhaitables du calcul des cotisations. À cet égard, les propositions formulées par le régime social des indépendants consistant à retenir une assiette « brute » devront être évaluées, notamment dans leurs impacts individuels, les conséquences sur l'assiette retenue pour le calcul des droits contributifs, les possibilités de comparaison des taux de cotisations entre les régimes alignés, ainsi que sur les règles relatives aux assiettes minimales et à l'application du plafond de la sécurité sociale. D'autres possibilités de simplification du calcul, en conservant une assiette nette, devront être proposées ;
- Les choix ouverts en matière d'assujettissement social entre les différentes catégories de travailleurs indépendants en fonction des statuts applicables forme sociétale, choix d'imposition à l'IR ou l'IS, détention minoritaire ou majoritaire de l'entreprise, notamment et les problèmes d'équité voire d'optimisation soulevés par ces différences, ainsi que les moyens de les éviter. À cet égard, vous rechercherez le moyen de traiter le versement de dividendes qui soit à la fois harmonisé entre statuts et pertinent en termes économiques ;

- Les adaptations à apporter aux travailleurs indépendants en termes de modalités de calcul et/ou de paiement des cotisations, complémentaires aux mécanismes existants afin de tenir compte d'une variation de revenus, de simplifier leurs démarches et d'accroître la lisibilité des prélèvements sociaux. Dans ce cadre, vous évaluerez notamment s'il est possible d'offrir à certaines catégories de travailleurs indépendants, sans risque de distorsion vis-à-vis des autres catégories, une possibilité de calcul autonome des cotisations provisionnelles. Vous vous attacherez à préciser, pour chacune des pistes examinées, leurs conséquences en termes de charge administrative pour les affiliés, de coûts induits pour le régime, et de contrôle.

Vos propositions devront respecter le cadre des contraintes des finances publiques et le principe de parité entre régimes dans l'effort contributif et dans le rapport entre prestations et contributions.


Vous rencontrerez les organisations professionnelles représentatives des travailleurs indépendants ainsi que les différents acteurs concernés (experts comptables, éditeurs notamment). Vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale des finances publiques ainsi que de la direction de la législation fiscale pour la réalisation de cette mission. Vos travaux devront par ailleurs s'articuler avec les travaux en cours au sein du Haut conseil du financement de la protection sociale sur les évolutions des formes d'emploi et des modalités d'exercice du travail salarié et non salarié. Votre rapport devra nous être remis avant le 1^{er} juin 2016, pour qu'il puisse en être tenu compte, le cas échéant, dans le cadre de la préparation des lois financières pour 2017.



Michel SAPIN



Marisol TOURAINE



Christian ECKERT

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

Annexe II

- ◆ Assemblée Nationale

M. Fabrice VERDIER, député du Gard

- ◆ Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFPS) :

M^{me} Mireille ELBAUM, présidente

M. Philippe LAFFON, secrétaire général

M^{me} Sylvie LE MINEZ, secrétaire général adjointe

- ◆ Cabinets des ministres :

M. Yann-Gaël AMGHAR, directeur-adjoint du cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé

M^{me} Juliette ROGER, conseillère financière et budgétaire de la ministre des affaires sociales et de la santé

M. Morgan DELAYE, conseiller comptes sociaux du secrétaire d'Etat chargé du budget

M. Xavier PICCINO, directeur de cabinet de la secrétariat d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire.

- ◆ Inspection générale des finances :

M. Olivier LE GALL, inspecteur général des finances

- ◆ Inspection générale des affaires sociales :

M^{me} Anne BRUANT-BISSON, inspectrice des affaires sociales

M. Laurent GRATIEUX, inspecteur général des affaires sociales

M. Louis-Charles VIOSSAT, inspecteur général des affaires sociales

- ◆ Conseil d'État

M. Olivier FOUQUET, conseiller d'État

- ◆ Direction générale des finances publiques

M. Audran LE BARON, chef du service de la gestion fiscale

M. Laurent MARTEL, sous directeur de l'impôt des professionnels et de l'action en recouvrement

M. Guillaume TALON, sous directeur de l'impôt des particuliers

Mme Maryvonne LE BRIGNOGNEN, directrice du projet de retenue à la source

M. Patrice GARRIER, responsable du projet Cap Numerique

Mme Florence LERAT, chef du bureau B1 de la direction de la législation fiscale

Mme Linne CHALLAL, adjointe au chef du bureau C2 de la direction de la législation fiscale

- ◆ Direction de la sécurité sociale

M. Thomas FATOME, directeur

Annexe II

M. Jonathan BOSREDON, chef de service

M^{me} Amandine GIRAUD, sous-directrice 5^{ème} sous-direction – financement de la sécurité sociale

M. Denis LE BAYON adjoint à la sous-directrice

M. Nicolas SCOTTE chef du bureau 5B – législation financière

M^{me} Laure COUDURIER, rédactrice bureau 5B

◆ Ministère de l'agriculture :

M. Michel GOMEZ, sous directeur du travail et de la protection sociale,

M. Ludovic PORTOIS, chef du bureau de l'assujettissement et des cotisations sociales,

M. Gilles JAMEAU, chef du bureau du financement des prestations sociales agricoles

◆ Régime social des indépendants (RSI) :

M. Gérard QUEVILLON, président du conseil d'administration

M^{me} Valérie COPIN, membre du conseil d'administration

M. Philippe MAGRIN, membre du conseil d'administration

M. Stéphane SEILLER, directeur général

M^{me} Stéphanie DESCHAUME, directrice de cabinet

M^{me} Dominique DESTAIN, adjointe direction de programme ISU

M^{me} Catherine FRAUDEAU, Directrice de l'information et de la communication

M. Emmanuel GIGON, directeur des équilibres, des études et des placements

M. Eric LE BONT, directeur général adjoint

M. Jean-François DAUDET, directeur régional caisse Ile-de-France

M. Jean-Marie PAUMIER, Directeur des Gestions techniques caisse Ile-de-France

M^{me} Stéphanie BERTHAULT, responsable d'unité de gestion assurés caisse Ile-de-France

M^{me} Sophie CADIOU, responsable offre de service recouvrement caisse Ile-de-France

M^{me} Sonia GABSI, responsable du pôle expertise caisse Ile-de-France

◆ Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) :

M. Jean-Marie GUERRA, directeur de la réglementation, du recouvrement et du service

M. Lionel MATZ, directeur des programmes ISU - CLEA - DSN

M^{me} Julie AUBERTIE, adjointe direction de programme ISU

M. Benjamin COLLIN, responsable mission certification

M. Frédéric MABBOUX, chargé d'études juridiques

M. Bruno SEPREY, chargé d'études juridiques

◆ Mutualité Sociale Agricole (MSA) :

Annexe II

Mme Ghislaine ROSAY, chef de cabinet

Mme Karine NOUVEL, directrice des entreprises et des partenariats associés

M. Alain PELC, directeur des études, des répertoires et des statistiques

◆ Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des professions libérales (CNAV-PL) :

M. Jean-Marie SAUNIER, directeur

M^{me} Martine CRAMARD, responsable de l'action sociale

◆ UPA/APCMA :

M. Pierre BURBAN, secrétaire général

M. Christian PINEAU, chef du service relations au travail et protection sociale

M^{me} Nathalie ROY, conseillère technique fiscalité, économie et développement durable

◆ UNAPL :

M. Yves DECALF, président de la commission retraite et prévoyance

M. Denis RAYNAL, président de la commission des affaires économiques et fiscales

M. Fabrice DE LONGEVIALLE, fiscaliste

◆ CGPME :

Mme Sophie DUPREZ, déléguée nationale CGPME, membre du conseil d'administration du RSI pour la CGPME

Mme Valérie COPIN, membre du conseil d'administration du RSI pour la CGPME

M. Lionel VIGNAUD, directeur des affaires juridiques de la CGPME

M. Romain ACKER, expert-comptable, adhérent de l'IFEC

◆ MEDEF :

M^{me} Delphine BENDA

M^{me} Valérie CORMAN

◆ Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables :

M. Frank COURSOLES, expert-comptable

M^{me} Alice FAGES, directrice des affaires sociales

◆ IFEC :

M. Dennis BARBAROSSA, vice président

M. Romain ACKER, expert-comptable

◆ Organismes de gestion agréés

M. Béchir CHEBBAH, expert-comptable, président de l'union des associations agréées

Annexe II

- ◆ Société éditrices de logiciels comptables :

M. Romain HUGOT, président de l'association pour la simplification et la dématérialisation des données de société

M. Pierre Antoine BONNARD, société Cegide

M^{me} Chantale LEMOINE, société EIC

- ◆ Institut de la Protection Sociale (IPS)

M. Bruno CHRETIEN, président

M. Patrick ROY, membre du bureau

M. Olivier SANCHEZ, membre du bureau

M. Thibault LONCKE, conseil

ANNEXE III

Définition de l'assiette fiscale et sociale en fonction de l'activité et du statut juridique de l'entreprise

Annexe III

Champ de l'activité du chef d'entreprise	Formes juridiques	Fiscalité				Régime des indépendants		Régime général	
		Régime fiscal	Bénéfice imposable	Compte de résultat	Affiliation	Assiette sociale	Affiliation	Assiette sociale	
Micro-entrepreneurs (Artisans, commerçants, professions libérales non réglementées, sous conditions de CA)	EI	CA annuel - abattement forfaitaire	Micro-BIC	Aucun	Obligatoire	CA	Pas d'affiliation possible	Pas d'affiliation possible	
	EURL	Bénéfice net	BIC réel ou simplifié	Comptabilité d'engagement	Bénéfice imposable avec réintégration allègements fiscaux				
Professions artisanales, industrielles et commerciales	EI	Bénéfice net			Obligatoire	Bénéfice imposable avec réintégration allègements fiscaux	Pas d'affiliation possible	Pas d'affiliation possible	
	EURL				# Gérant associé # Associé non gérant avec activité au sein de l'EURL	Bénéfice imposable avec réintégration allègements fiscaux (IR) ou rémunération (IS)			# Gérant non associé rémunéré
							# Associés		
						# Gérant(s) majoritaire (s) # Associé majoritaire non gérant avec activité au sein de la SARL		# Gérant (s) égalitaire (s) ou minoritaire (s) rémunéré (s) # Associé minoritaire rémunéré	Rémunération brute
		SARL							

Annexe III

Champ de l'activité du chef d'entreprise	Formes juridiques	Fiscalité			Régime des indépendants		Régime général		
		Régime fiscal	Bénéfice imposable	Compte de résultat	Affiliation	Assiette sociale	Affiliation	Assiette sociale	
Professions libérales juridiques, judiciaires et médicales	EI	IR	Bénéfice net	BNC	Caisse	Obligatoire	Bénéfice imposable avec réintégration allègements fiscaux	Pas d'affiliation possible	
	EURL	IR ou IS (choix définitif)	Bénéfice net (IR) ou rémunération du chef d'entreprise (IS)	BNC (IR) ou BIC (IS)	Caisse (BNC) ou engagement (BIC) et BNC sous déclaration contrôlée)	# Gérant associé	Bénéfice imposable avec réintégration allègements fiscaux (IR) ou rémunération (IS)	# Gérant non associé rémunéré	
	SELURL					# Associé non gérant avec activité au sein de la SELURL		# Associés	Rémunération brute
	SNC (uniquement pour pharmaciens)								
	SCP (sous condition de champ d'activité)								Rémunération brute
	Société d'Exercice Libérale à Responsabilité Limitée (SELARL)	IS ou IR (sous conditions)				# Gérant(s) majoritaire (s) # Associé majoritaire non gérant avec activité au sein de la SELARL		# Gérant (s) égalitaire (s) ou minoritaire (s) rémunéré (s) # Associé minoritaire rémunéré	Rémunération brute
Professions libérales non réglementées	EI	IR	Bénéfice net	BNC	Caisse	Obligatoire	Bénéfice imposable avec réintégration allègements fiscaux	Pas d'affiliation possible	
	EURL	IS ou IS (choix définitif)	Bénéfice net (IR) ou rémunération du chef d'entreprise (IS)	BNC (IR) ou BIC (IS)	Caisse (BNC) ou engagement (BIC) et BNC sous déclaration contrôlée)	# Gérant associé	Bénéfice imposable avec réintégration allègements fiscaux (IR) ou rémunération (IS)	# Gérant non associé rémunéré	
	EURL					# Associé non gérant avec activité au sein de l'EURL		# Associés	Rémunération brute
	SNC (sous conditions)								

Annexe III

	SARL	IS ou IR (sous conditions)						# Gérant(s) majoritaire (s) # Associé majoritaire non gérant avec activité au sein de la SELARL	# Gérant (s) égalitaire (s) ou minoritaire (s) # Associé minoritaire rémunéré	Rémunération brute

Source : Mission