

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DES INDÉPENDANTS

Synthèse

Mars 2008

■ Avertissement

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005). Le présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

Sommaire

Présentation	5
I - Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise	7
<i>Présentation générale des travailleurs indépendants</i>	7
<i>La notion de travailleur non salarié</i>	7
<i>Les travailleurs indépendants et le droit fiscal</i>	8
II - Les prélèvements	11
<i>Les prélèvements fiscaux</i>	11
<i>Les prélèvements sociaux</i>	14
<i>Les exonérations et les abattements</i>	15
III - Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants	17
<i>Les problèmes relatifs à la détermination de l'assiette</i> . . .	17
<i>Les débats sur l'effort contributif des indépendants</i>	18
<i>L'optimisation</i>	20
<i>L'avenir des organismes de gestion agréés</i>	23
IV - Pistes d'évolution	25
<i>Harmoniser les règles fiscales</i>	25
<i>Améliorer le prélèvement social</i>	25
<i>Préserver l'assiette des prélèvements</i>	26
<i>Mieux globaliser la politique de prélèvements obligatoires</i>	27

Présentation

La création du régime social des indépendants en 2006 et le fait de lui avoir confié une mission d'interlocuteur social unique pour l'ensemble de leur protection sociale à partir de janvier 2008 traduisent une évolution importante affectant le régime de prélèvements obligatoires des non-salariés.

La catégorie des indépendants n'est pas définie de manière univoque et le terme recouvre des acceptions diverses. Elle est ici entendue au sens le plus large, celui de personnes exerçant une activité professionnelle sans subordination juridique permanente à un donneur d'ordre. Ainsi les exploitants agricoles, dont les particularités ont souvent justifié une étude séparée, relèvent-ils clairement de cette catégorie.

Minoritaires au sein de la population active, les indépendants sont au cœur de nombreuses réformes importantes. C'est que la petite ou moyenne entreprise, au centre des débats théoriques sur la croissance potentielle, est également une réalité incontournable de l'économie nationale, comme le montre le nombre de créations d'entreprise, qui n'a jamais été aussi élevé. Les débats sur les aides aux entreprises, les dépenses fiscales ou sociales en leur faveur sont ainsi permanents, se concrétisant souvent dans des dispositifs nouveaux qui n'ont, eux non plus, jamais été aussi nombreux.

Le sujet des prélèvements obligatoires des indépendants est donc particulièrement d'actualité, d'autant qu'il a rarement fait l'objet d'études approfondies dans un passé récent et que des éléments de synthèse sur le sujet apparaissent nécessaires. Le présent rapport propose ainsi une synthèse sur les prélèvements obligatoires des indépendants dont le but est, d'une part, de présenter les caractéristiques d'un sujet peu traité et, d'autre part, de cerner les principaux problèmes qu'il soulève. Afin de ne pas étendre exagérément un champ déjà assez vaste, le rapport se concentre sur les prélèvements portant sur les revenus d'activité. ■

Les prélèvements obligatoires des indépendants

1 Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise

Présentation générale des travailleurs indépendants

Selon les décomptes administratifs effectués par la sécurité sociale, on compte environ 2,1 millions de travailleurs non salariés non agricoles actifs en 2005, soit moins de 8 % de la population active.

Selon leur activité, les indépendants ont le choix, au moment du démarrage de leur activité et parfois au cours du développement de celle-ci, entre différents statuts. Ceux-ci régissent les règles de gouvernance interne de l'entreprise (éventuellement réduite au seul travailleur indépendant), mais aussi l'ensemble des régimes d'imposition et de cotisations qui vont s'appliquer.

Les indépendants sont une catégorie aux revenus hétérogènes : le revenu moyen s'établit à 30 640 euros en 2004 ; les professions libérales ont un revenu supérieur ou égal au double du revenu des autres groupes, et à plus du triple de celui des agriculteurs.

Enfin, certains travailleurs ont simultanément une activité salariée en plus de leur activité non-salariée. L'Insee estime que 10 % des indépendants cumulent des salaires et des revenus d'activité non salariée, notamment dans les professions de santé.

La notion de travailleur non salarié

Le droit social ne définit pas de "travailleurs indépendants" mais des "travailleurs non-salariés", affiliés à un régime de sécurité sociale spécifique, le régime social des indépendants. Droit du travail et droit de la sécurité sociale ne sont toutefois pas parfaitement cohérents, puisque l'ensemble des travailleurs qui relèvent de la catégorie des non-salariés au sens du droit du travail n'est pas affilié au régime social des indépendants.

L'affiliation au régime général est acquise dès lors que trois conditions sont remplies⁽¹⁾ : un lien de dépendance ou de subordination, une rémunération, un contrat.

(1) Article L. 311.11 du code de la sécurité sociale.

Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise

Outre ces règles générales, le code de la sécurité sociale établit une liste de 29 professions qui sont rattachées au régime général. Parmi celles-ci, il faut remarquer les gérants minoritaires de société à responsabilité limitée et de société d'exercice libéral à responsabilité limitée, alors même que les gérants majoritaires sont affiliés au régime social des indépendants.

A l'opposé, certaines catégories de travailleurs normalement affiliés au régime général se sont vues affilier à certaines caisses du régime des indépendants pour des raisons liées à l'équilibre financier de ces régimes. Deux catégories de salariés de cabinets de professions libérales ont connu une affiliation partielle au régime des indépendants pour la retraite et l'invalidité-décès : les avocats - leurs risques sont gérés par la Caisse nationale des barreaux français - et les experts-comptables - leurs risques sont gérés par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et par la Caisse d'assurance vieillesse des experts comptables -.

La situation est encore plus complexe pour certaines professions qui connaissent des affiliations mixtes au régime général et au régime des indépendants. Il s'agit essentiellement des praticiens et auxiliaires médicaux.

Leur régime *sui generis*, géré par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, est rattaché au

régime général pour l'assurance-maladie, mais relève, pour la retraite et l'invalidité-décès (base et complémentaire) de caisses de retraite autonomes.

Enfin, la loi prévoit que certains dirigeants de société rattachés au régime général sont affiliés au régime de retraite complémentaire de la profession qu'ils exercent.

Les travailleurs indépendants et le droit fiscal

La catégorie des travailleurs indépendants n'est pas directement pertinente en matière fiscale. L'imposition sur le revenu distingue en effet deux catégories de revenus d'activité pour une personne physique : le salaire et les bénéfices. Le travailleur indépendant au sens du droit fiscal est donc celui qui exerce une activité pour laquelle il est imposé sur ses bénéfices, c'est-à-dire que l'assiette imposable est constituée par la différence entre les produits et les charges résultant de l'activité sur un exercice. Ces bénéfices peuvent relever de trois grandes catégories : les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices non commerciaux (ce sont les revenus des professions libérales) et les bénéfices agricoles.

Indépendants, non salariés et dirigeants d'entreprise

Pour les dirigeants de société, il n'y a pas toujours concomitance entre les régimes sociaux et fiscaux : être imposé sur les bénéfices et être travailleur non-salarié ne sont pas deux notions équivalentes. Trois situations doivent être examinées : celui où le dirigeant est salarié et imposé sur son salaire, celui où le dirigeant est non-salarié et imposé sur ses bénéfices et celui où le dirigeant est non-salarié mais imposé sur un revenu

que le droit fiscal assimile à un salaire. Ce dernier cas se présente lorsque le dirigeant est non salarié (gérant majoritaire de société d'exercice libéral à responsabilité limitée et société à responsabilité limitée, par exemple) et que la société est assujettie à l'impôt sur les sociétés. Leur rémunération, dite "article 62"⁽²⁾ est alors assimilée fiscalement à un salaire.

(2) En référence à l'article du code général des impôts.

Les prélèvements obligatoires des indépendants

2 Les prélèvements

Les prélèvements fiscaux

Trois grandes catégories de régimes fiscaux distinguent les travailleurs non-salariés : les bénéfiques industriels et commerciaux⁽³⁾, les bénéfiques non commerciaux, les bénéfiques agricoles.

Les bénéfiques industriels et commerciaux

En 2005, environ 435 000 entreprises ont déclaré des bénéfiques industriels et commerciaux, pour une recette fiscale s'élevant à 6,2 milliards d'euros. En fonction du montant de son chiffre d'affaires, l'exploitant relève soit du régime de la micro entreprise, soit du régime réel, simplifié ou normal.

Le régime des micro entreprises est réservé exclusivement aux entreprises individuelles - et donc soumises à l'impôt sur le revenu - réalisant moins de 27 000 euros de chiffre d'affaires annuel pour les prestataires de services (76 300 euros de chiffre d'affaires annuel

pour les ventes et fournitures de logements). Dans tous les cas, il est toujours possible d'opter pour l'imposition du bénéfice réel. L'assiette imposable est constituée du chiffre d'affaires hors plus-values sur lequel est pratiqué un abattement forfaitaire.

Le régime dit "réel simplifié" s'applique à l'ensemble des exploitations réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 230 000 euros (763 000 euros pour les ventes et fournitures de logements), qu'elles soient soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Les contribuables imposés au régime des micro entreprises peuvent opter pour le "réel simplifié".

Enfin, le régime réel normal s'applique de plein droit : pour les exploitants individuels et associés de sociétés civiles de moyens, et les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés au-dessus du seuil du réel simplifié. Pour le régime réel et le régime réel simplifié, le bénéfice imposable est en principe le bénéfice net comptable⁽⁴⁾,

⁽³⁾ La catégorie des revenus dits de l'article 62 ne sera en revanche pas présentée ici. A l'exception des particularités mentionnées en première partie, son régime juridique est en effet celui des traitements et salaires.

⁽⁴⁾ Article 38-1 du code général des impôts.

sous réserve de multiples modifications extracomptables définies par le code général des impôts. Dans le cadre du régime réel simplifié, les contribuables peuvent pratiquer une déduction forfaitaire du carburant consommé et une évaluation, également forfaitaire, des stocks.

Les bénéfices non commerciaux

La catégorie des bénéfices non commerciaux est une catégorie hétérogène. Elle regroupe les bénéfices des professions libérales et les bénéfices des charges et des offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçant, mais également, les bénéfices *“de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus”*⁽⁵⁾. Environ 387 500 entreprises ont déclaré des bénéfices non commerciaux pour l'année 2005, pour un montant total de 7,9 milliards d'euros.

En fonction du montant du chiffre d'affaires, le régime applicable est celui du régime spécial micro des bénéfices non commerciaux ou de la déclaration contrôlée.

Le régime micro des bénéfices non commerciaux s'adresse, sauf exclusion expresse, aux contribuables dont le montant annuel de recettes n'excède pas 27 000 euros et qui sont exonérés de TVA ou bénéficient de la franchise de base en TVA. Ces contribuables sont imposés sur un bénéfice évalué forfaitairement à 66 % de leurs recettes⁽⁶⁾. L'option pour le régime de la déclaration contrôlée est toujours possible.

Dans le régime de la déclaration contrôlée les contribuables doivent déclarer le montant exact de leur bénéfice, établi à partir de leur comptabilité de l'année. Celui-ci est constitué par l'excédent des recettes effectivement encaissées pendant l'année sur les dépenses professionnelles acquittées au cours de l'année et selon les règles en vigueur dans la profession (comptabilité de caisse). Sur option, le bénéfice peut toutefois être déterminé selon une comptabilité faisant état, non des encaissements et décaissements, mais des créances acquises et des charges engagées (comptabilité d'engagement).

⁽⁵⁾ Selon la définition de l'article 92 du code général des impôts.

⁽⁶⁾ L'abattement prend en compte les charges sociales.

Les bénéfices agricoles

Deux régimes d'imposition distincts existent pour les exploitants agricoles : l'imposition au forfait collectif et l'imposition au réel - normal ou simplifié -. L'option pour le régime réel, toujours possible, permet seule de bénéficier des dispositions fiscales spécifiques et favorables pour la détermination du bénéfice imposable (régime de jeunes agriculteurs, déduction pour aléas, étalement de revenus exceptionnels).

L'articulation entre ces deux régimes repose sur un seuil défini par le code général des impôts : le régime du forfait collectif s'applique de droit aux exploitants agricoles et aux groupements agricoles d'exploitation en commun dont les recettes sont inférieures à une moyenne annuelle de 76 300 euros mesurée sur deux années consécutives. Ce seuil est multiplié par le nombre d'adhérents pour les groupements agricoles d'exploitation en commun.

L'imposition au titre du forfait collectif consiste à fixer au niveau départemental les revenus des exploitants en fonction des productions. Afin de calculer les bénéfices agricoles de chaque exploitant, ces forfaits collectifs sont ensuite appliqués aux

informations relatives à la consistance de l'exploitation, déclarées annuellement par le chef d'exploitation.

Les professions agricoles semblent attachées à ce régime qui leur ménage une marge de négociation avec l'administration. Mais, elles sont désormais les seules à bénéficier d'un régime forfaitaire d'imposition, toutes les autres professions indépendantes ayant basculé sur des régimes dits micro pour les revenus les plus faibles. Ce régime, dont les assujettis sont de moins en moins nombreux, n'est toutefois pas unique en Europe : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie, connaissent également des formes de régime forfaitaire.

Le régime réel simplifié s'adresse aux exploitants dont le chiffre d'affaires annuel moyen sur deux ans est inférieur à 350 000 euros et leur offre des exigences allégées en matière de présentation de leur comptabilité. Le réel normal s'applique obligatoirement au-delà de ce seuil, et sur option dans tous les cas. Pour les agriculteurs au régime réel *“le bénéfice imposable est le bénéfice net, déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature effectuées par les entreprises”*⁽⁷⁾.

(7) Article 38-1 du code général des impôts.

Les prélèvements sociaux

Les cotisations sociales des indépendants non-agricoles

Les cotisations sociales des travailleurs non salariés non agricoles - “non non” - sont assises sur le revenu de l'année N-2 auquel sont réintégrées certaines exonérations.

Pour les salariés, la contribution sociale généralisée (et la contribution au remboursement de la dette sociale) est calculée sur la base de 97 % de la rémunération brute (incluant donc les cotisations sociales à la charge du salarié). L'abattement de 3% est justifié pour établir une parité avec les travailleurs indépendants dont le revenu taxable est net de frais professionnels. Contrairement à l'assiette des cotisations, les travailleurs indépendants acquittent la contribution sociale généralisée sur une assiette incluant la totalité des cotisations personnelles. Ainsi, si l'assiette des cotisations sociales des salariés est plus large que celle des indépendants, l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale des indépendants est plus large que celle des salariés.

Enfin, les bénéficiaires industriels et commerciaux et les bénéficiaires non commerciaux sont soumis à des cotisations minimales, afin de garantir des droits aux assurés et de limiter les incitations à l'évasion sociale.

Les cotisations sociales agricoles

L'exploitation ou l'entreprise doit, pour être considérée comme relevant du régime de protection sociale des non salariés agricoles, avoir deux caractéristiques : exercer une profession agricole et avoir une consistance minimale.

Le régime agricole distingue de manière originale par rapport aux autres régimes deux types de cotisations sociales agricoles en fonction de leur destination : les cotisations techniques financent les prestations, et les cotisations “complémentaires”, qui financent les moyens de fonctionnement des caisses.

Enfin le législateur avait instauré, pour le seul régime agricole, des cotisations dites de solidarité, non génératrices de droit pour leurs redevables, dans le but d'accroître les ressources propres du régime des non salariés. Les cotisations de solidarité pour les associés de société ont été supprimées en 2006.

La loi du 23 janvier 1990 a réformé l'assiette des cotisations sociales agricoles des exploitants agricoles en les assyant non plus sur les revenus cadastraux mais sur les revenus professionnels des agriculteurs.

Comme pour les bénéficiaires industriels et commerciaux et les bénéficiaires non commerciaux, les assiettes sociale et fiscale des agriculteurs sont donc proches et ne diffèrent essentiellement qu'à travers certaines exonérations fiscales réintégrées dans l'assiette sociale.

L'assiette sociale des agriculteurs connaît toutefois un mécanisme spécifique de lissage. Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, l'assiette sociale est ainsi composée soit de la moyenne des trois derniers revenus professionnels, soit du seul revenu de l'année précédente, selon le choix de l'exploitant.

Enfin, le mécanisme de l'assiette minimum permet de faire contribuer des redevables de manière plus que proportionnelle à leurs revenus lorsque ceux-ci sont faibles, et donc constitue un mécanisme qui accroît l'assiette sociale.

Les exonérations et les abattements

Exonérations fiscales

Le régime fiscal des bénéficiaires connaît un certain nombre

d'exonérations et d'abattements, principalement liés à la politique d'aménagement du territoire. Ils concernent les entreprises nouvelles créées dans certaines zones du territoire et les entreprises implantées dans les zones franches urbaines et en Corse.

Le régime des plus-values de cession connaît trois cas principaux d'exonérations des plus-values de cession : pour les petites entreprises de plus de cinq ans, pour la cession d'une branche complète d'activité et en cas de départ à la retraite. Dans ce dernier cas, l'exonération fiscale n'emporte pas l'exonération sociale. La concomitance de plusieurs dispositifs distincts avec des champs proches et des impacts sur l'assiette sociale aussi différents n'apparaît pas optimale dans la mesure où la confusion est grande et la cohérence incertaine.

Enfin, comme pour les salariés, les cotisations sociales obligatoires sont déductibles du revenu imposable des indépendants. Le régime de déductibilité des cotisations sociales facultatives présente en revanche des spécificités importantes. Pour encourager le développement de la protection sociale des indépendants - notamment en matière d'assurance-vieillesse et de perte d'emploi subie -, le législateur a étendu la déductibilité des cotisations à certains régimes facultatifs complémentaires de prévoyance et à certains contrats d'assurance groupe, dits "contrats Madelin". Les cotisations facultatives

sont déductibles fiscalement, mais pas socialement. Elles constituent ainsi le principal élément de différenciation des assiettes fiscale et sociale.

Compte tenu des liens entre les deux assiettes, toute modification des règles de détermination de l'assiette fiscale est susceptible d'avoir un impact sur les prélèvements sociaux. Depuis 2002, deux mesures importantes modifiant l'assiette fiscale ont ainsi eu des incidences notables sur les finances sociales : la suppression de l'avoir fiscal et la réforme de l'impôt sur le revenu issue de la loi de finances pour 2006.

Les exonérations sociales

Depuis la création de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'une entreprise en 1979 (ACCRE), les demandeurs d'emplois, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et les salariés qui reprennent leur entreprise en difficulté se voient

totalemment exonérés de cotisations lors de leur première année d'activité. Les mesures d'exonération dites "ACCRE I et II" ne sont pas compensées par l'Etat, mais le dispositif, avantageux pour les créateurs d'entreprises, génère également des gains nets pour le régime social des indépendants. En effet, la perte sèche de cotisations en début d'activité, soit pour une année, doit être mise en regard des cotisations supplémentaires acquittées après une période de 5 ans.

Enfin, de nombreuses exonérations ont été mises en place pour le régime des non salariés agricoles, en particulier en direction des jeunes agriculteurs. Faisant l'objet d'une prise en charge par l'Etat, elles ne diminuent pas les ressources du régime agricole, mais en limitent cependant les ressources propres.

Les prélèvements obligatoires des indépendants

3 Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

Les problèmes relatifs à la détermination de l'assiette

Les frontières entre différentes catégories de revenus

Si les travailleurs indépendants disposent souvent de revenus salariés, il est aussi fréquent que ces travailleurs pratiquent des activités relevant de différents régimes d'imposition des bénéfices. Dans ce cas, l'administration fiscale étend en général à l'activité subsidiaire le régime fiscal de l'activité principale.

Dans certains cas, le législateur et le juge ont précisé les règles de répartition. Le développement des activités de tourisme agricole a ainsi multiplié les cas où des agriculteurs réalisent des bénéfices normalement assujettis aux bénéfices industriels et commerciaux. La règle est alors que les bénéfices non agricoles peuvent rester imposés au titre des bénéfices agricoles s'ils ne dépassent pas 30 % des recettes tirées de l'activité agricole et sont inférieurs à 50 000 euros.

Mais la qualification de certaines activités est parfois complexe. La frontière entre bénéfices non commerciaux et revenus des capitaux mobiliers est ainsi difficile à déterminer, précisément en ce qui concerne les opérations de bourse, qui relèvent des bénéfices non commerciaux dès lors qu'elles sont réalisées sur les marchés financiers à terme. Or, le basculement des revenus de capitaux mobiliers en bénéfices industriels et commerciaux n'est pas neutre car il a des conséquences sur l'assiette sociale. Les revenus de capitaux mobiliers ne sont en effet pas soumis aux cotisations sociales et leur requalification en bénéfices entraîne donc un accroissement des recettes de la protection sociale.

Les différences d'assiette entre bénéfices non commerciaux et bénéfices industriels et commerciaux

Les contribuables imposés au titre des bénéfices industriels et commerciaux doivent respecter le plan comptable général pour l'établissement du bénéfice fiscal. En revanche, le principe retenu par le code général des impôts pour les bénéfices non

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

commerciaux est celui d'une détermination des bénéfices à partir d'une comptabilité de caisse : les recettes retenues sont les recettes effectivement perçues au cours de l'année et les dépenses déductibles sont celles effectivement payées au cours de l'année d'imposition. Ce principe n'est pas intangible : les contribuables assujettis aux bénéfices non commerciaux peuvent toutefois opter pour la comptabilité d'engagement.

L'un des arguments avancés en faveur du maintien d'une catégorie de revenus professionnels distincts pour les bénéfices non commerciaux réside dans la difficulté que créerait pour beaucoup de professionnels le passage à une comptabilité de type commercial. Il faut toutefois constater que certains professionnels assujettis aux bénéfices non commerciaux transforment leur activité exercée sous forme individuelle en société soumise à l'impôt sur les sociétés, ce qui les soumet aux obligations du plan comptable et que cette distinction n'est pas présente chez tous nos partenaires européens.

Le type de comptabilité n'est pas la seule différence entre bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux. La déductibilité des charges varie en effet entre les deux régimes pour des raisons légales et jurisprudentielles. Un certain nombre de charges spécifiques (intérêts d'emprunt contractés pour l'acquisition de parts de société, loyers fictifs) font en outre l'objet d'une déductibilité différente

entre les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices non commerciaux, la situation des bénéfices industriels et commerciaux apparaissant souvent plus claire et plus favorable que celle des bénéfices non commerciaux.

Les débats sur l'effort contributif des indépendants

L'effort fiscal

Fiscalement, le revenu des indépendants ne peut s'apprécier de manière identique aux salaires. En effet, l'assiette n'est pas constituée par le simple revenu brut de l'exploitation mais par son bénéfice : les charges de l'exploitation ne constituent pas un élément de rémunération du travailleur indépendant et sont, de ce fait, exclues de l'assiette. On peut toutefois apporter des éléments de comparaison entre l'effort contributif des indépendants en matière d'imposition sur le revenu et celui des travailleurs salariés en comparant les niveaux moyens d'imposition.

On observe que les bénéfices non commerciaux, et dans une moindre mesure les bénéfices industriels et commerciaux, sont particulièrement surreprésentés dans les tranches de taux élevés. A l'inverse, les agriculteurs sont essentiellement présents dans les premières tranches d'imposition. La

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

première conclusion est donc que les travailleurs indépendants non-agricoles fournissent un effort contributif fiscal important. Cet effort des indépendants, et parmi eux singulièrement des professions libérales, est cohérent avec l'observation faite sur leurs revenus : l'impôt sur le revenu étant un impôt progressif, le taux moyen d'imposition d'une catégorie de la population croît avec les revenus de la catégorie.

L'effort social

Selon le régime social des indépendants, en régime de croisière, les prélèvements obligatoires sont nettement moins élevés dans les régimes de professions indépendantes, la différence étant d'autant plus forte que la tranche de revenus est élevée. Toutefois, l'examen de la parité de l'effort contributif doit s'apprécier risque par risque selon que l'assiette des cotisations est ou non corrélée au niveau des prestations.

En matière de retraite, la seule différence en défaveur du régime général tient à la cotisation pour la retraite de base au taux de 1,70 % sur une assiette déplafonnée. Pour les indemnités journalières de maladie, les conditions d'ouverture des droits et les modalités de calcul du gain journalier sont plutôt favorables aux indépendants.

En matière d'invalidité, les conditions d'ouverture des droits sont plus favorables dans le régime des indépendants et le gain journalier est identique dans les deux régimes. Les limites de la couverture des risques lourds tiennent à l'absence d'un régime d'accidents de travail et de maladies professionnelles ou à la stricte proportionnalité de l'assiette des cotisations et des prestations. Enfin, pour le risque maladie-maternité, l'effort contributif des indépendants est inférieur à celui du régime général.

La comparaison peut également être faite entre les agriculteurs et les indépendants non-agricoles. Elle montre que l'effort contributif des agriculteurs est supérieur pour les revenus annuels inférieurs à 600 SMIC horaire⁽⁹⁾ et pour ceux qui sont supérieurs à 40 % du plafond de la sécurité sociale. A l'inverse l'effort contributif des non-agricoles est supérieur entre ces deux limites : la conclusion de cette comparaison est donc loin d'être univoque.

Enfin, il faut remarquer que le dispositif des cotisations minimales et un plafonnement plus marqué que dans le régime général conduisent à ce que les prélèvements sociaux des indépendants soient assez nettement dégressifs.

⁽⁹⁾ Soit 4 962 euros.

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

La question du financement des régimes

Derrière la question de l'effort contributif en matière sociale se pose celle du financement des régimes. En effet, l'importance de l'effort contributif apparaît une condition nécessaire à l'équilibre financier pérenne d'un régime de protection sociale. A cet égard, il faut distinguer le régime des "non-non" de celui des agriculteurs.

L'équilibre financier du régime maladie et du régime de base des artisans et commerçants est ainsi rendu possible par l'affectation d'une fraction de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés. Les régimes complémentaires des artisans et commerçants sont en revanche exclusivement financés par des cotisations sociales. En raison de rapports démographiques très favorables, les régimes des professions libérales connaissent également une situation financière satisfaisante.

Le régime agricole ne parvient à couvrir avec le produit des cotisations sociales agricoles qu'une part limitée du financement des prestations. De ce fait une contribution "extérieure" est nécessaire à l'équilibre du régime des non-salariés agricoles. Celle-ci est constituée par des impôts et taxes affectées et, le cas échéant, une subvention budgétaire.

L'optimisation

Les mécanismes d'optimisation jouent un rôle important dans la dynamique des prélèvements obligatoires et constituent souvent un élément décisif dans l'élaboration des politiques publiques. Distincte de la fraude, qui présente un caractère délictuel, l'optimisation consiste à minimiser le prélèvement que l'on doit payer en utilisant les différents dispositifs légaux.

A ce titre, il faut remarquer que, compte tenu de la différence des efforts contributifs en matière sociale, le choix du régime des indépendants peut constituer la première forme d'optimisation. C'est toutefois un autre type d'arbitrage, celui qui est effectué entre la rémunération et les dividendes, qui concentre aujourd'hui les débats les plus vifs.

L'arbitrage rémunération/dividendes

Parmi tous les choix que peuvent faire les indépendants pour optimiser leur niveau de prélèvements, l'arbitrage impôt sur les sociétés/impôt sur le revenu et son corollaire, l'arbitrage rémunération/dividendes permet d'optimiser le revenu disponible.

Les bénéfices réalisés par les indépendants peuvent en effet être frappés alternativement de deux impôts : l'impôt sur le revenu et l'impôt

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

sur les sociétés. En théorie, l'impôt sur le revenu s'impose aux sociétés de personnes et l'impôt sur les sociétés aux sociétés de capitaux et c'est donc le choix de la forme juridique qui détermine la nature de l'impôt. La réalité du droit positif est toutefois un peu différente et certaines formes juridiques permettent à l'exploitant de choisir son mode d'imposition, ce qui constitue un cas singulier au sein de l'OCDE.

Lorsqu'un contribuable a choisi d'être imposé à l'impôt sur les sociétés, ce choix va lui procurer deux types de revenus : la rémunération et les dividendes. Pour un chiffre d'affaires donné, plus la rémunération du dirigeant sera élevée, plus les dividendes distribués seront faibles, et réciproquement.

Les simulations de la Direction générale du Trésor et des politiques économiques montrent que les arbitrages rémunérations/dividendes dépendent fortement du niveau de revenu mais aussi de celui des prélèvements sociaux. En tout état de cause, la distribution de dividendes, dans des proportions variables apparaît toujours plus intéressante que la seule rétribution par un salaire. Ce constat constitue un des éléments d'explication du développement de la forme sociétaire en France, même s'il est

difficile à quantifier. Dans tous les cas, le versement d'un SMIC en salaire apparaît optimal, car ce niveau de salaire correspond au plancher de cotisations pour bénéficier de la protection sociale (régime général et indépendants). Et dans la plupart des cas, les indépendants ont intérêt à se verser le reste du revenu sous forme de dividendes.

Au-delà, la connaissance des enjeux financiers liés à l'optimisation apparaît très lacunaire. Il n'est ainsi pas possible à la direction générale des impôts de mesurer avec précision le montant des dividendes professionnels déclarés par les associés gérants pour les comparer avec leurs salaires. Ce type de mesure serait pourtant essentiel pour appréhender un phénomène potentiellement important et susceptible d'évolutions rapides.

Le choix opéré en matière de répartition du résultat entre la rémunération et les dividendes n'a pas qu'un impact fiscal. Du fait de la proximité des assiettes, cet arbitrage a également des conséquences sur les cotisations sociales. C'est pourquoi certaines caisses de sécurité sociale⁽¹⁰⁾ avaient décidé de réintégrer dans l'assiette des cotisations sociales les dividendes perçus par leurs affiliés jusqu'à ce que le juge administratif leur donne tort.

(10) Caisse nationale des barreaux français, Caisse autonome de retraite des médecins français, Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes.

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

Les régimes micro et forfaitaires

La possibilité pour tout contribuable relevant d'un régime micro ou forfaitaire d'opter pour le régime réel constitue donc pratiquement une occasion offerte à celui-ci de pratiquer l'optimisation fiscale.

Les statistiques de la direction générale des impôts permettent de mettre en regard les entreprises assujetties au régime micro et celles qui en relevaient mais qui ont opté pour le régime réel. On constate ainsi que plus de 70 % des entreprises qui relèvent du micro bénéfiques industriels et commerciaux, et plus de 48 % de celles qui relèvent du micro bénéfiques non commerciaux, ont opté pour le régime réel d'imposition. Ces données inattendues confirment le caractère subsidiaire des régimes micro - au moins pour les bénéfiques industriels et commerciaux - et posent la question de leur pérennité, au moins sous leur forme réelle. Dans ce contexte, la réforme du régime micro introduite par la loi de finances rectificative pour 2007, accroissant la durée du maintien dans le régime à deux ans après dépassement des seuils, pourrait être de nature à améliorer l'attractivité du dispositif.

En ce qui concerne le forfait agricole, la sous-évaluation des forfaits collectifs a été estimée à 1 milliard d'euros. Le ministère de l'agriculture a estimé en 2000 que le forfait conduisait à une sous-imposition de 30% par rapport à une imposition au réel.

L'épargne salariale, les *partnerships* et le portage salarial

Mis en place par la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, les quatre dispositifs d'épargne salariale susceptibles de s'appliquer aux indépendants (intéressement, plan épargne entreprise, plan d'épargne populaire et plan d'épargne retraite collectif) présentent des avantages fiscaux et sociaux importants susceptibles d'encourager l'optimisation.

Le *partnership*, défini par le droit britannique comme "la relation qui existe entre des personnes exerçant des activités en commun dans un but lucratif"⁽¹¹⁾ est la forme anglo-saxonne de la société de personnes, particulièrement prisée au sein des cabinets de professions libérales. Or, des résidents français, membres d'un *partnership* étranger, peuvent bénéficier de règles fiscales plus avantageuses en jouant sur la répartition des ressources autorisée par les

(11) Loi du 14 août 1890.

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

conventions fiscales. Tel n'est pas le cas des cotisations sociales, qui doivent être payées sur le lieu de résidence en vertu des règlements communautaires. Le cas des contributions sociales, contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale est plus incertain, car ces impôts sont également des ressources de la sécurité sociale au sens du droit européen. La Commission européenne a rendu un avis favorable à l'application du règlement 1408/71 à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale. La décision de la Cour de justice des communautés européennes est attendue dans le courant de l'année 2008.

Le portage salarial peut être défini comme étant une technique d'organisation de l'emploi permettant à un professionnel autonome, par le biais d'une structure intermédiaire, d'effectuer des prestations de travail auprès de clients qu'il a lui-même démarchés, sous statut salarié plutôt que sous statut de travailleur indépendant. La société bénéficiaire de la prestation rémunère la société de portage qui rétrocède un salaire au travailleur porté. Le développement du portage pose un problème de principe pour les régimes d'indépendants. Ni le législateur ni la jurisprudence n'ont encore fixé de cadre au portage salarial. Or, il apparaît

indispensable d'éviter qu'un phénomène semblable à celui des gérants minoritaires - même d'une ampleur plus limitée - ne se reproduise.

L'avenir des organismes de gestion agréés

Présentation des organismes de gestion agréés

Les organismes de gestion, centres de gestion agréés pour les bénéficiaires industriels et commerciaux et associations de gestion agréées pour les bénéficiaires non commerciaux, jouent un rôle essentiel dans le dispositif institutionnel des travailleurs indépendants qui ne se retrouve dans aucun autre pays européen.

Les organismes de gestion agréés sont des associations régies par loi de 1901 qui doivent être agréés par l'Etat après signature d'une convention avec celui-ci. Ils doivent comporter un nombre minimum d'adhérents et ont auprès des petites entreprises une mission d'assistance en matière de gestion et de prévention fiscale.

En contrepartie des obligations qui leur sont imposées, les membres de l'organisme agréé qui justifient d'une adhésion pendant la durée totale de

Les principales questions relatives aux prélèvements obligatoires des indépendants

l'exercice ou de l'année considérée bénéficient de certains avantages fiscaux. Le plus important était, jusqu'à 2005, un abattement de 20 % sur les bénéfices réalisés par les adhérents assujettis au régime réel. La loi de finances pour 2006 a intégré cet abattement au barème et majoré l'assiette des non-adhérents de 25 %.

Le bilan des organismes agréés

Trente ans après leur création, les organismes agréés sont bien implantés et comptent 1,2 million d'entreprises adhérentes, soit deux tiers des entreprises imposées selon le régime du réel. La proportion d'adhérents est toutefois variable selon le régime d'imposition. Les contribuables relevant des bénéfices agricoles et des bénéfices non commerciaux connaissent ainsi des taux d'adhésion plus élevés que ceux assujettis aux bénéfices industriels et commerciaux. Dans tous les cas, l'avantage fiscal consenti paraît avoir été un facteur déterminant de l'adhésion à un organisme de gestion agréé. En 2005, 92 % des entreprises adhérentes bénéficiaient ainsi de l'abattement fiscal.

On peut, à partir des contrôles effectués par l'administration fiscale, estimer l'impact de l'adhésion aux organismes de gestion sur la régularité des déclarations. Il apparaît que l'adhésion à un organisme agréé facilite bien la régularité des déclarations fiscales, dans des proportions qui restent toutefois limitées : les ordres de grandeur de la régularité des déclarations restent les mêmes.

Or, l'intégration de l'abattement au barème fait peser un risque juridique sur la différence de traitement entre adhérents et non-adhérents. Si cette différence devait disparaître, c'est l'existence même des organismes de gestion agréés et de leurs 15 000 salariés qui pourrait être remise en cause. Dans cette perspective, les services rendus par les organismes pourraient ne pas suffire à garantir leur maintien, d'autant que les fonctions de comptabilité exercées par certains centres de gestion agréés sont désormais interdites aux organismes agréés.

Les prélèvements obligatoires des indépendants

4 Pistes d'évolution

Harmoniser les règles fiscales

La complexité du régime juridique fiscal des indépendants et la diversité des règles applicables constituent des éléments qui nuisent à la cohérence et à l'équité de l'impôt sans que leur maintien apparaisse toujours justifié par des particularismes suffisants. Trois éléments paraissent surtout devoir évoluer : les règles d'imposition des dirigeants de société, les différences entre bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux, ainsi que les régimes spéciaux (micro bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux et forfait agricole).

La diversité des régimes applicables aux dirigeants de société apparaît inutilement complexe et peu lisible. Il est proposé de généraliser l'application du régime des bénéfices non commerciaux à l'ensemble des éléments de rémunération des dirigeants de société.

Pour mettre fin à des différences de traitement bénéfices industriels et commerciaux et bénéfices non commerciaux que les situations ne paraissent pas justifier, il est proposé, dans un premier temps, d'aligner les règles de déductibilité des charges. A

moyen terme, il pourrait être envisageable d'imposer la comptabilité d'engagement à l'ensemble des bénéfices non commerciaux, en autorisant d'abord la tenue d'une comptabilité super simplifiée du type de celle utilisée pour les bénéfices industriels et commerciaux.

Pour améliorer le régime forfaitaire agricole, il serait nécessaire d'opérer un suivi statistique des agriculteurs imposables au forfait ayant opté pour le régime réel. Il est également proposé de réduire progressivement le nombre d'exploitations et de sociétés civiles agricoles imposées au régime forfaitaire et de rendre l'imposition au forfait plus équitable en comparant le niveau des forfaits par zones et par cultures afin d'aboutir à une réévaluation progressive des comptes-types par exploitation sous-évalués.

Améliorer le prélèvement social

Pour atténuer le caractère fortement dégressif des cotisations sociales des travailleurs indépendants, il pourrait être proposé de mettre fin au plafonnement des allocations maladie-maternité, comme c'est déjà le cas pour les autres régimes.

Pour encourager la couverture des risques de perte de revenu, les contrats de prévoyance complémentaire pourraient faire l'objet de déductions sociales, sur le modèle de ce qui se pratique pour les autres assurés sociaux. Cette solution, équitable, permettrait en outre de ne pas augmenter les prélèvements sociaux de manière importante pour couvrir ces risques.

Pour éviter des différences de traitement importantes entre indépendants placés dans des situations proches, les règles d'affiliation au régime général devraient être revues et leurs effets atténués. Les gérants minoritaires de société à responsabilité limitée et de société d'exercice libéral à responsabilité limitée et les professionnels libéraux salariés ont sans doute vocation à rejoindre le régime des indépendants. En ce qui concerne les praticiens et auxiliaires médicaux, il n'apparaîtrait pas illogique que le niveau de la contribution de solidarité qu'ils versent soit relevé.

Préserver l'assiette des prélèvements

Les prélèvements obligatoires servent à financer les politiques publiques ou la protection sociale des cotisants et il est primordial que leur assiette ne fasse pas l'objet de minorations excessives. L'ensemble des pratiques occasionnant une évasion sociale doit ainsi être régulé et les

arbitrages rémunérations/dividendes mieux encadrés.

S'agissant des phénomènes caractérisés d'évasion sociale (*partnership*, portage salarial), il apparaît nécessaire que les pouvoirs publics définissent de manière stricte les pratiques licites.

En matière de dividendes, la réintégration pour le seul dirigeant majoritaire des dividendes dans l'assiette sociale est à envisager, et suppose une évolution du droit positif pour établir des règles distinguant revenu d'activité et revenu mobilier. En tout état de cause, il est indispensable que le suivi statistique des arbitrages rémunération/dividendes puisse être effectué.

En outre, la disparité de régimes entre les différentes plus-values de cession apparaît inutilement complexe et devrait faire l'objet d'une unification. A ce titre, il pourrait être envisagé de retenir pour l'ensemble des dispositifs la solution retenue pour les départs à la retraite. Ce choix permettrait ainsi de préserver l'assiette des contributions sociales, dont le rendement fait aujourd'hui des ressources indispensables au financement de la protection sociale. En contrepartie, il consacrerait la distinction, déjà existante, entre assiettes fiscale et sociale au regard du régime des plus-values.

Enfin, la cotisation de solidarité sur les associés de société, qui a été supprimée par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, pourrait être rétablie.

Mieux globaliser la politique de prélèvements obligatoires

Les prélèvements fiscaux des indépendants ne peuvent être conçus sans prendre en compte leurs conséquences sociales. L'impact des mesures fiscales sur l'assiette sociale et la prise en compte par les contribuables-cotisants de l'ensemble des prélèvements auxquels ils sont soumis appellent en effet une vision plus globale de la politique de prélèvements obligatoires.

Si les relations entre la direction générale des impôts et la direction de la sécurité sociale apparaissent marquées par le souci de collaborer de la manière la plus efficace possible, le dispositif d'ensemble de l'élaboration fiscale et sociale suscite régulièrement des incohérences préjudiciables au contribuable et aux finances publiques. Il est donc nécessaire d'améliorer, dans la recherche des équilibres financiers comme dans la mise en place des réformes, les conditions d'établissement d'une politique globale et cohérente de prélèvements obligatoires des indépendants.