

N° 608

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2010

PROPOSITION DE LOI

relative aux cotisations sociales versées par les auto-entrepreneurs,

PRÉSENTÉE

Par Mme Muguette DINI, MM. Jean ARTHUIS, Dominique LECLERC et Alain VASSELLE,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a créé le régime de l'auto-entrepreneur, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Outre la mise en place d'une procédure simplifiée de déclaration d'activité, l'intérêt de ce nouveau régime de création d'entreprise consiste essentiellement dans un mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

Comme l'a indiqué Hervé NOVELLI, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation, lors d'une table ronde organisée par la commission des finances du Sénat le 24 mars 2010, le statut d'auto-entrepreneur *« est d'une grande souplesse, puisque l'auto-entrepreneur n'a aucune charge à verser en l'absence de chiffre d'affaires : il ne s'acquitte d'un forfait social que s'il encaisse effectivement du chiffre d'affaires. Ce nouveau régime donne un « droit à entreprendre » que chaque auto-entrepreneur peut, chaque trimestre, activer ou non selon ses souhaits »*.

Les derniers chiffres communiqués par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) font état, au 30 avril 2010, de **453 000 comptes d'auto-entrepreneurs actifs**. Le dispositif prévoit un report de déclaration et de paiement au-delà des quatre-vingt-dix jours qui suivent la création de l'entreprise. Dans ces conditions, les auto-entrepreneurs inscrits postérieurement au 31 décembre 2009 ne devaient pas déclarer de chiffre d'affaires à l'échéance du 30 avril 2010 mais devront le faire à celle du 31 juillet 2010. L'échéance de déclaration du 30 avril 2010 ne concernait donc que les 338 000 auto-entrepreneurs inscrits avant le 31 décembre 2009. **Environ 121 000 d'entre eux ont déclaré un chiffre d'affaires positif au titre du premier trimestre 2010. Sur l'ensemble de l'année 2009, 149 000 auto-entrepreneurs ont déclaré un chiffre d'affaires positif, représentant globalement 934 millions d'euros de chiffre d'affaires enregistrés par le réseau des Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales (Urssaf), soit une moyenne individuelle de l'ordre de 6 300 euros.**

Depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau statut, des interrogations sont apparues sur ses conséquences pour la sécurité sociale et les caisses auxquelles sont affiliés les auto-entrepreneurs. Ces interrogations ont notamment porté sur les conditions dans lesquelles les auto-entrepreneurs peuvent acquérir des droits au titre de la retraite. Les responsables des caisses concernées se sont également inquiétés des effets de l'inscription d'auto-entrepreneur sur la **compensation démographique entre régimes de sécurité sociale**, prévue par l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale.

Au cours de la même table ronde du 24 mars dernier, Gérard QUÉVILLON, président du Régime social des indépendants (RSI), *« a mis en doute la pertinence d'inclure les auto-entrepreneurs qui ne déclarent pas de chiffre d'affaires dans les effectifs pris en compte pour déterminer les montants de la compensation démographique mis à la charge des régimes sociaux »*.

De son côté, Jacques ESCOURROU, président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), *« a fait état du mécontentement des professionnels libéraux face au risque que le statut de l'auto-entrepreneur fait peser sur l'équilibre des comptes sociaux. En effet, le régime d'assurance vieillesse des professions libérales, traditionnellement excédentaire, pourrait devenir déficitaire car le ratio démographique positif de ce régime le contraint à contribuer au financement des régimes en déficit démographique »*.

La difficulté essentielle qui se pose au RSI et à la CNAVPL aujourd'hui est celle de l'inscription d'un grand nombre d'auto-entrepreneurs ne dégagant aucun chiffre d'affaires ou un chiffre d'affaires très limité, conduisant au versement de cotisations insignifiantes, mais dont l'effectif est pris en compte au titre de la compensation démographique entre régimes.

Une première réponse a été apportée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. À l'initiative des sénateurs Dominique LECLERC, Isabelle DEBRÉ et Catherine PROCACCIA, le Sénat a adopté un amendement pour prévoir que les auto-entrepreneurs déclarant, au titre d'une année civile, un chiffre d'affaires ou des revenus inférieurs à un seuil fixé par décret, n'entrent pas dans le champ de la compensation accordée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale concernés. Cette mesure a été confirmée par la commission mixte paritaire et est devenue l'article L. 133-6-8-2 du code de la sécurité sociale.

Le régime de l'auto-entrepreneur donnant droit à des réductions de cotisations sociales, l'État est en effet tenu de compenser les sommes en cause aux régimes auxquels adhèrent les auto-entrepreneurs.

La mesure adoptée dans la loi de financement aura pour conséquence que les auto-entrepreneurs n'ayant aucun chiffre d'affaires ne pourront bénéficier d'aucune prise en charge de cotisations par l'Etat. Dès lors, ne payant aucune cotisation au titre de la retraite, ils n'entreront pas dans le champ de la compensation démographique entre régimes. Le décret prévu par le nouvel article L. 133-6-8-2 n'a pas encore été publié mais devrait fixer le seuil annuel du chiffre d'affaires à partir duquel les bénéficiaires du régime de l'auto-entrepreneur entrent dans le champ de la compensation accordée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale au niveau du Smic en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée, calculé sur la base de deux cents heures.

Cette évolution, pour nécessaire qu'elle soit, n'est pas susceptible de résoudre pleinement les difficultés liées à la montée en puissance du statut d'auto-entrepreneur. Afin d'éviter des effets pervers regrettables, la présente proposition de loi tend à introduire dans le code de la sécurité sociale des dispositions de clarification susceptibles d'apaiser les inquiétudes que fait naître aujourd'hui le régime de l'auto-entrepreneur :

- **l'article 1^{er}** vise à instaurer une **obligation de déclaration trimestrielle de chiffre d'affaires ou de revenus**, même lorsque leur montant est nul. Une telle évolution doit permettre aux organismes de sécurité sociale d'exercer un contrôle de l'activité des auto-entrepreneurs et de s'assurer, sans attendre un délai de trente-six mois, que ces entrepreneurs poursuivent leur activité, même s'ils n'ont pas réalisé de chiffre d'affaires. Actuellement, l'article L. 133-6-8-1 du code de la sécurité sociale prévoit seulement qu'un travailleur indépendant ayant opté pour le régime de l'auto-entrepreneur qui déclare un montant de chiffre d'affaires ou de recettes nul pendant une période de douze trimestres civils consécutifs perd le bénéfice de cette option ;

- **l'article 2** tend à prévoir les **conditions d'affectation des contributions et cotisations sociales versées par les auto-entrepreneurs**. Dès lors que l'État ne prendra plus en charge une partie des cotisations dues par les auto-entrepreneurs réalisant un chiffre d'affaires correspondant à un revenu inférieur au Smic calculé sur la base de deux cents heures, il est nécessaire de prévoir l'ordre d'affectation des faibles cotisations versées par les auto-entrepreneurs concernés. Le texte proposé tend à prévoir un prélèvement prioritaire de

la Contribution Sociale Généralisée (CSG) et de la Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale (CRDS) puis à définir un ordre d'affectation des cotisations plaçant au dernier rang la cotisation à la retraite de base. Dans ces conditions, les auto-entrepreneurs versant de faibles cotisations ne permettant pas le prélèvement de la cotisation à la retraite de base n'entreront pas dans le champ de la compensation démographique généralisée entre régimes.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Il est inséré, au début de l'article L. 133-6-8-1 du code de la sécurité sociale, un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le travailleur indépendant qui a opté pour le régime prévu à l'article L. 133-6-8 déclare trimestriellement son chiffre d'affaires ou ses recettes, y compris lorsque leur montant est nul. Les modalités d'application des dispositions prévues aux chapitres 3 et 4 du titre IV du livre II, et notamment les majorations et pénalités applicables en cas de défaut ou de retard de déclaration, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. En l'absence de déclaration pendant une période d'un an, le travailleur indépendant perd le bénéfice du régime. »

Article 2

- ③ Après l'article L. 133-6-8-2 du même code, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 133-6-8-3.* - Les contributions mentionnées à l'article L. 136-3 et à l'article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale sont prélevées par priorité et dans des proportions identiques sur les sommes recouvrées au titre des cotisations et contributions dont sont redevables les bénéficiaires du régime mentionné à l'article L. 133-6-8. Le solde est affecté aux cotisations selon l'ordre de priorité suivant :
- ⑤ « - la cotisation d'assurance maladie maternité ;
- ⑥ « - la cotisation mentionnée à l'article L. 612-13 ;
- ⑦ « - la cotisation mentionnée aux articles L. 635-5 et L. 644-2 ;
- ⑧ « - la cotisation mentionnée aux articles L. 635-1 et L. 644-1 ;
- ⑨ « - la cotisation d'allocations familiales ;
- ⑩ « - la cotisation d'assurance vieillesse de base. »