

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 20 décembre 2018 à 9h30
« La retraite des non-salariés »

Document n° 12

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Les spécificités de la retraite des travailleurs non-salariés
et les enjeux liés à la réforme**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les spécificités de la retraite des travailleurs non-salariés et les enjeux liés à la réforme

Fruit d'une construction historique, le système de retraite des non-salariés présente des spécificités tant en matière de régimes d'affiliation, qu'en matière de prélèvements et de calcul des droits. Certaines, telle la modestie de la couverture, sont établies de longue date et assumées. D'autres, sont apparues récemment avec la mise en place du statut de micro-entrepreneur qui se caractérise par de faibles revenus et de plus en plus par de nouvelles formes d'emploi liées notamment au numérique¹.

Ces spécificités et évolutions incitent non seulement à questionner l'état des lieux du système actuel de retraite des non-salariés, mais également sa transposition dans l'optique de la mise en place d'un système universel de retraite, garantissant un mécanisme d'acquisition de droits identiques quel que soit le statut professionnel. Sans prétendre proposer un panorama exhaustif des questions posées, cette note revient sur trois enjeux : les cotisations acquittées par les non-salariés et leurs différences par rapport aux salariés, les dispositifs visant à compenser les basses pensions, et enfin le financement des régimes, à travers notamment la compensation démographique.

1. Des assiettes et des taux de cotisation qui diffèrent de ceux des salariés

Les simulations effectuées dans le document n° 10 sur la base de cas types mettent en évidence des différences de traitement avec les salariés du secteur privé d'une part, et entre les diverses catégories de non-salariés d'autre part.

Les assiettes et les taux de cotisation sont moins élevés pour les non-salariés mais les salariés bénéficient d'allègements dégressifs des cotisations patronales sur les bas salaires.

L'assiette de cotisation des non-salariés, hors micro-entrepreneurs (voir encadré pour ces règles spécifiques), est en règle générale fixée sur la base des revenus professionnels provenant de l'activité libérale et soumis à l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels ou non commerciaux, c'est-à-dire après déduction des charges professionnelles et de l'ensemble des cotisations sociales (hors la CSG non déductible et la CRDS)². La CSG et la CRDS font toutefois exception puisqu'elles sont calculées sur la somme du revenu fiscal et des cotisations de sécurité sociale.

Ces deux assiettes de cotisation sont ainsi différentes de celles des salariés. L'assiette de cotisation retraite des non-salariés correspond à un équivalent salaire net des salariés³ pour qui, l'assiette de cotisation est fixée en référence au salaire brut. Inversement, l'assiette CSG-CRDS des non-salariés correspond à l'équivalent d'un salaire super-brut (salaire brut augmenté des cotisations patronales) des salariés pour qui ces contributions sont également calculées sur la base de leur seul salaire brut.

Des disparités importantes existent également en matière de taux de cotisation. Pour les prélèvements effectués sur une base comparable (au titre de l'assurance vieillesse de base

¹ Voir le [dossier](#) de la séance du COR du 1^{er} mars 2017.

² Quelques déductions ou exonérations admis par le droit fiscal mais pas par le droit social sont cependant réintégrées comment les dividendes perçus dans le cadre de sociétés d'exercice libéral au-delà de 10 % du capital social.

³ Après réintégration de la CSG-CRDS imposables et certains avantages en nature accordés aux salariés.

sous plafond), les taux varient entre catégories. Le régime des artisans et commerçants étant aligné sur le régime de base des salariés, le taux de cotisation sous le plafond est identique au taux employeur+salarié du secteur privé (soit 17,75 %), il est proche pour les exploitants agricoles (17,11 %), et significativement inférieur pour les professions libérales (11,97 %) et les avocats. La même variété s'observe pour la cotisation déplafonnée et pour les régimes de retraite complémentaire⁴.

En outre, pour les salariés au niveau du SMIC, compte tenu des allègements dégressifs de cotisations patronales, les cotisations liées à la retraite⁵ diminuent sensiblement les charges acquittées par les employeurs tout en n'ayant pas pour contrepartie de moindres prestations. De tels dispositifs n'existent pas pour les non-salariés, à l'exception des créateurs d'entreprise à partir du 1^{er} janvier 2019⁶.

Au final, à rémunération nette identique, les cotisations (comme les prestations) des non-salariés sont réduites par rapport aux salariés. Ces disparités peuvent s'expliquer par le choix de moins cotiser et de percevoir de plus faibles pensions, soit du fait de faibles revenus ne permettant pas d'acquitter des cotisations élevées, soit du fait de l'accumulation d'un patrimoine professionnel et/ou d'une épargne personnelle permettant de compenser un taux de remplacement moins élevé.

Dans un système à rendement défini, l'équivalence actuarielle entre cotisations versées et prestations reçues est assurée. Si les cotisations sont moindres pour certains assurés, à terme les pensions sont également inférieures. Des différences d'assiettes et de taux de cotisation entre catégories d'assurés sont donc a priori envisageables dans un système de retraite reposant sur la neutralité actuarielle.

Cependant, la persistance de cotisations inférieures pour les non-salariés pourrait entraîner un déséquilibre transitoire et une dette pérenne si la démographie et/ou les rémunérations des indépendants évoluaient de façon plus dynamiques que celles des salariés au fil des générations, provoquant une baisse du taux de cotisation moyen⁷.

Par ailleurs, dans l'optique d'un système universel et au regard du principe d'équité, l'absence d'allègements dégressifs pour les revenus inférieurs des assurés non-salariés pourrait être questionnée au regard des mécanismes qui seront retenus pour les assurés salariés.

Si le souhait est d'aller vers plus de convergence pour le nouveau système de retraite entre salariés et non-salariés, il convient de noter qu'une harmonisation des assiettes entre ces deux catégories d'assurés soulèverait plusieurs difficultés qui rendraient sa mise en œuvre difficilement praticable.

Une première option consisterait à faire évoluer l'assiette de cotisation des non-salariés pour la faire converger vers l'assiette des salariés. Cela nécessiterait d'identifier une assiette « brute » des travailleurs indépendants, permettant d'isoler l'équivalent d'une pseudo-part employeur : ce partage pourrait être réalisé en référence au partage constaté entre part patronale et part salariale pour les salariés mais nécessiterait toutefois de définir une référence

⁴ Voir le [document n° 9](#) de la séance du 24 mai 2018.

⁵ Actuellement, ces exonérations ne concernent que les régimes de base. Elles devraient être étendues aux régimes complémentaires à partir du 01/01/2019 (LFSS de 2018).

⁶ La LFSS pour 2018 a mis en place un dispositif d'exonérations de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants qui créent ou reprennent une activité à compte de 2019.

⁷ Voir le [document n° 5](#) de la séance du COR du 18 octobre 2018.

pour le calcul du temps de travail qui serait particulièrement difficile à contrôler et à mesurer pour les non-salariés.

En second lieu, il pourrait être objecté que cet alignement de l'assiette nette vers l'assiette brute pour les cotisations augmenterait sensiblement le coût du travail des non-salariés et aurait potentiellement un coût pour la croissance. Cependant, cette augmentation des cotisations génératrices de droits serait partiellement compensée par l'alignement de l'assiette CSG-CRDS, et pour les plus bas revenus par l'extension possible des allègements de cotisations qui leur permettrait de bénéficier de la même couverture retraite que les salariés. Ces transferts d'assiette devraient faire l'objet d'un chiffrage global afin de ne pas diminuer les recettes du système de protection sociale dans son ensemble. De même, l'extension des allègements de cotisation supposerait également de réfléchir aux mécanismes de compensation des pertes de recettes pour les régimes de non-salariés ou pour le système universel, tout allègement de cotisations devant faire l'objet d'une compensation de la part de l'État⁸.

Une solution alternative pourrait consister à examiner d'autres modes de convergence qui impliquent une révision du partage employeurs-salariés pour les salariés : appeler les cotisations sur la base d'un revenu net ou super-brut pour les salariés comme pour les non-salariés, ou bien encore clarifier le partage entre contributions contributives et non contributives et appeler les cotisations sur la base d'un « salaire complet » (salaire net et cotisations contributives)⁹. En effet, la distinction entre cotisations salariales et patronales repose sur une construction juridique qui n'a pas réellement d'assise économique. Aucune décision économique n'est conditionnée par le salaire brut : l'employeur recherche un coût du travail plus faible, tandis que le salarié recherche un salaire net plus élevé. L'incidence fiscale des cotisations sociales va dépendre notamment de la perception qu'en ont les agents économiques, notamment si les assurés perçoivent ou non un lien entre les cotisations payées et les droits ouverts ou les prestations reçues¹⁰. Attrayante d'un point de vue théorique, cette réforme serait néanmoins rendue complexe et nécessairement longue compte tenu des implications juridiques, techniques et politiques d'une telle évolution (définition du SMIC, transition des contrats de travail, gouvernance des régimes sociaux, taux de CSG-CRDS...).

Les dispositifs de cotisations propres aux micro-entrepreneurs

Le dispositif de micro-entrepreneuriat offre, sous condition de respect de seuil du régime micro-fiscal, le bénéfice d'un régime micro-social aux non-salariés ayant de très faibles revenus. Les cotisations sociales sont calculées globalement et comprennent l'ensemble des cotisations maladie-maternité, retraites de base et complémentaire, allocations familiales, invalidité-décès, CSG-CRDS et, pour les artisans et commerçants, indemnités journalières¹ sans qu'il soit possible de distinguer entre ces différents risques. Sensiblement inférieures au total des cotisations des salariés (le taux est de 12 % pour les prestations de services commerciales ou artisanales assujetties et de 22 % pour l'achat et la revente de marchandises et la fourniture de logement), elles conduisent à des droits à retraite moins élevés.

⁸ Les articles L. 131-7 du code de la sécurité sociale et LO. 111-3 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ont posé le principe de compensation intégrale des exonérations. Cependant, à partir de 2019, une partie des exonérations ne devrait plus être compensée.

⁹ À ce sujet, voir DG Trésor, *Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale*, Trésor-Éco n° 200, 29 juin 2017.

¹⁰ Sur ces débats, voir, Bozio A., Breda T. et Grenet J., *Incidence of Social Security Contributions: Evidence from France*, mars 2017

Le taux de cotisation retraite est ainsi mutualisé dans le taux forfaitaire visant à couvrir l'ensemble des risques ce qui pose la question du calcul des droits pour les régimes fonctionnant par points. Ainsi, la CIPAV connaît actuellement un contentieux pour avoir calculé les droits à retraite complémentaire des micro-entrepreneurs sur une base réduite de cotisations, malgré le versement d'une compensation de l'État pour couvrir la perte de recettes induites par le taux forfaitaire de cotisation. Ce choix de mode de cotisation a été contesté tant par la Cour des comptes que par le Défenseur des Droits tandis qu'il a été approuvé par l'État. Dans ce contexte, plusieurs adhérents à la CIPAV ont engagé des actions devant les juridictions de Sécurité sociale afin de demander la régularisation de leurs droits au titre de la retraite complémentaire. Pour le moment, les arrêts prononcés sont en faveur des assurés même si un pourvoi en cassation a été formé².

¹ Voir le [document n° 14](#) de la séance du 1^{er} mars 2017.

² Voir à ce sujet https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=23848.

2. La question des basses pensions

Les non-salariés se caractérisent par une grande variabilité de leurs revenus d'une année sur l'autre, ne leur permettant pas toujours d'acquérir des droits, et par de plus faibles pensions que les salariés, à l'exception des professions libérales, pour qui la pension moyenne devrait néanmoins fortement baisser dans les années à venir du fait de l'arrivée des micro-entrepreneurs relevant de la CIPAV à la retraite¹¹.

Afin de pallier en partie la variabilité des revenus, les régimes de non-salariés ont mis en place des assiettes minimales de cotisation en cas de revenus faibles, ou des assiettes forfaitaires les premières années d'activité ou pour les conjoints collaborateurs ou aides familiaux à la MSA¹². Dans le système actuel où la durée d'assurance joue un rôle central, *via* le taux plein et le coefficient de proratisation, ces assiettes minimales permettent en particulier d'acquérir un certain nombre de trimestres annuels et ainsi évitent de cotiser « à perte »¹³.

Dans un régime fonctionnant par points, les droits seraient acquis dès le premier euro. La question de la pérennité des cotisations minimales, s'apparentant à un dispositif de garantie minimale de droits, et de leurs éventuelles modalités devrait alors se poser¹⁴.

Par ailleurs, afin de pallier les faibles pensions des non-salariés, des dispositifs de minima de pension existent à la MSA pour les exploitants agricoles et à la SSI pour les artisans-commerçants, mais pas à la CNAVPL¹⁵.

Dans le cadre du nouveau système, la question se poserait également de fixer ou non un montant inférieur pour le minimum de pension des non-salariés si ces derniers participaient au système au système de retraite à travers un effort contributif moindre (moindres taux et/ou différences d'assiette entraînant des pensions plus souvent susceptibles d'être en-dessous du niveau du minimum), voire un taux de cotisation de solidarité plus faible.

¹¹ Voir le document n° 7 de cette séance.

¹² L'assiette est égale à 400 heures SMIC.

¹³ Dans le régime agricole, la cotisation de solidarité sur les activités agricoles, non génératrice de droits est cependant acquittée par les exploitants agricoles dont le revenu ne dépasse pas 800 heures au SMIC et sous conditions de superficie et de nombre d'heures consacrées à l'activité agricole (voir le document n° 3 de cette séance).

¹⁴ Voir à ce sujet le [document n° 8](#) de la séance du 24 mai 2018.

¹⁵ Voir les documents n° 2 et n° 3 de cette séance.

L'application d'un minimum de pension différencié pour les salariés et les non-salariés rendrait le dispositif plus complexe. En outre, l'assiette super-brute de la CSG des indépendants incluant de fait les cotisations patronales, se traduit, aujourd'hui par une forme de sur-contribution au financement de dépenses relatives à la solidarité, notamment de retraite, ce qui vient atténuer l'argument d'une moindre contribution.

Les non-salariés pourraient par ailleurs préférer un montant de minimum de pension inférieur en contrepartie d'un taux de cotisation plus faible, notamment parce qu'ils accumulent en général un patrimoine professionnel et ont tendance à épargner davantage en dehors du patrimoine professionnel. Cependant, il ne va pas de soi que les indépendants les moins favorisés (qui sont également ceux qui ont une moindre capacité contributive) puissent compenser leurs faibles pensions par leur patrimoine aussi souvent que les plus favorisés d'entre eux.

3. La compensation démographique

Les structures de financement des régimes des non-salariés restent très contrastées selon les professions concernées. En particulier, du fait de leur situation démographique plus ou moins favorable, les transferts de compensation vieillesse sont très disparates selon les régimes. Pour les exploitants agricoles, la compensation constitue la principale ressource du régime de base (38 %) et constitue 20 % des ressources du régime de base des indépendants artisans et commerçants, qui bénéficie en outre d'une intégration financière à la CNAV¹⁶. En revanche, le régime de base des professions libérales contribue à la compensation mais pourrait en bénéficier à l'avenir¹⁷. Les régimes des professions libérales sont quasi auto-financés par les cotisations. Il faut néanmoins noter que les professions libérales du secteur de la santé (médecins, masseurs-kinésithérapeutes, infirmiers, dentistes, sages-femmes et pharmaciens) bénéficient d'un régime supplémentaire avec financement spécifique de la part de l'assurance-maladie pour une partie de leur retraite (régimes ASV ou PCV)¹⁸ quand ils sont conventionnés.

Explicite dans le système actuel de retraite, la compensation vieillesse, liée à des dynamiques démographiques différentes entre les populations de non-salariés, deviendrait *de facto* implicite dans le nouveau régime universel.

¹⁶ Sur ces dispositifs, voir le [document n° 5](#) et le [document n° 9](#) de la séance du 29 mars 2017.

¹⁷ Voir à ce sujet le quatorzième rapport du COR, *Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070 – Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime*, novembre 2017.

¹⁸ Voir le document n° 7 de cette séance.