

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

<b>Document n° 1</b>
<b>Document de travail, n'engage pas le Conseil</b>

## **Note de présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## La retraite des non-salariés

Selon le dictionnaire Larousse, un travailleur non-salarié (TNS) est une « personne dont l'activité professionnelle n'est pas rémunérée par un salaire (commerçants, professions libérales, etc.) ». Le code de la sécurité sociale précise cette définition en indiquant que les indépendants se distinguent des salariés par l'absence de contrat de travail, et par le fait qu'ils n'ont pas de lien de subordination juridique permanente à l'égard d'un donneur d'ordre.

Les indépendants regroupent plusieurs catégories de travailleurs elles-mêmes hétérogènes : les exploitants agricoles (affiliés à la mutualité sociale agricole -MSA), les artisans et commerçants (affiliés à la sécurité sociale des indépendants -SSI) et les professionnels libéraux (affiliés à la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales -CNAVPL- ou à la caisse nationale des barreaux français -CNBF- pour les avocats) ainsi que leur conjoint et les membres de la famille non-salariés qui y travaillent. En outre, un certain nombre de non-salariés, notamment les chefs d'entreprise ou encore les artistes-auteurs, peuvent être affiliés au salariat pour une partie de leur protection sociale.

Fruit d'une construction historique, le système de retraite des non-salariés, objet de ce dossier, est le reflet de cette diversité et présente un certain nombre de 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 numérique.

Le dossier comporte trois grandes parties. La première partie vise à décrire les caractéristiques des non-salariés et de leur retraite. Elle revient dans ce cadre sur l'architecture du système de retraite propre aux non-salariés et à son histoire et décrit l'organisation adoptée dans d'autres pays. La deuxième partie est consacrée aux modes de calcul des régimes de base et complémentaires des non-salariés. Elle présente également leurs données démographiques et financières et les projections financières de ces régimes. Enfin, la troisième partie aborde les principaux enjeux liés aux spécificités de ces régimes dans le cadre de la réforme annoncée. Dans cette partie, sont également présentées les opinions des non-salariés sur la retraite.

### 1. Les caractéristiques de la retraite des non-salariés

#### *1.1 La population des travailleurs non-salariés en pleine évolution*

Les 3 millions d'indépendants actifs en 2017 représentent plus de 10 % des actifs occupés, dans des métiers diversifiés (exploitants agricoles, artisans, commerçants, chefs d'entreprise, professions libérales) et des modes d'organisation variés (« classiques » ou micro-entrepreneurs, notamment), de sorte qu'il n'est pas aisé de les caractériser selon des traits communs dans leur activité, leur revenu ou leur situation patrimoniale (**document n° 2**). Le nombre d'indépendants en proportion de la population active a connu un regain de croissance depuis 2004. Depuis 1982, deux mouvements semblent à l'œuvre : une grande tendance à la salarisation d'un certain nombre de métiers dont l'exercice se faisait auparavant majoritairement sous le statut d'indépendant – en parallèle de la baisse tendancielle du

nombre d'exploitants agricoles – contrebalancée par l'émergence récente (facilitée par le numérique) de nouvelles formes de professions d'indépendants.

Les indépendants sont plus masculins et plus âgés que la moyenne des actifs et plus souvent pluri-actifs : environ 15 % d'entre eux cumulent activité salariée et travail non-salarié, cas de figure de plus en plus courant. Leur temps de travail (50,5 h par semaine) est supérieur à celui des salariés (39,1 heures pour les salariés à temps complet).

La moyenne de leurs revenus nets – légèrement supérieure au salaire net moyen et tirée vers le haut par celui des professions libérales – masque une très grande diversité (le rapport inter-décile s'établit à 17 pour les non-salariés hors micro-entrepreneurs, contre 4 pour les salariés) et une irrégularité dans le temps. En dehors des artisans et des commerçants, les indépendants sont largement sur-représentés dans les ménages à haut patrimoine. Le rôle du patrimoine, qui était très présent dans les années 1960 pour expliquer la transition vers le statut d'indépendant, est devenu pratiquement négligeable pour les années les plus récentes et pour l'accession des femmes à ce statut.

En 2017, dans l'Union européenne à 28 États membres, la part des travailleurs indépendants dans l'emploi total s'élève à 14,5 % (**document n° 4**). Cette part a légèrement baissé dans l'ensemble des pays européens depuis 2013, sauf en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Comme en France, les liens de subordination et d'autonomie permettent de différencier les statuts de salariés et d'indépendants, mais l'existence de « zones grises » entre le travail salarié et non salarié a motivé l'adoption d'un troisième statut de travailleur para-subordonné dans certains pays, comme en Allemagne, en Espagne ou en Italie.

### *1.2 La retraite des travailleurs non-salariés*

Une fois retraités, les anciens indépendants relèvent pour les deux tiers de plusieurs régimes de base. Ils tendent à adopter les conditions de départ à la retraite des salariés, même si les exploitants agricoles et les commerçants sont relativement nombreux à bénéficier de la surcote. En outre, les commerçants et les professions libérales ont un âge moyen de départ à la retraite supérieur à la moyenne. Les non-salariés non-agricoles recourent plus souvent que la moyenne au cumul emploi-retraite (**document n° 2**).

En 2016, la pension moyenne de droit direct des non-salariés représentait 56 % de celle des salariés parmi les monopensionnés, 73 % parmi les pluripensionnés. Il s'agit ici de données sur l'ensemble des retraités et non sur ceux partis à la retraite récemment. Les plus faibles pensions des exploitants agricoles, dont la part dans les retraités est encore élevée, continuent à peser sur la pension moyenne des anciens non-salariés. Les professions libérales bénéficient en revanche de pensions nettement supérieures à celles des autres anciens non-salariés : leurs pensions représentent environ le triple de celles des exploitants agricoles et le double de celles des artisans ou des commerçants.

Cette faiblesse des retraites des non-salariés hors professions libérales est également la conséquence de pensions calculées sur des bases minimales et l'instauration tardive de régimes complémentaires obligatoires pour les agriculteurs et les commerçants.

### *1.3 L'organisation de la retraite des indépendants*

Le **document n° 3** présente l'organisation de la retraite des non-salariés qui se caractérise par une fragmentation des régimes selon les professions.

Suite à l'échec de la généralisation de la sécurité sociale en 1945, la loi du 22 mai 1946 prévoyait l'extension de la sécurité sociale aux indépendants. Pour autant, la mise en place d'une couverture retraite généralisée s'est étendue dans le temps, avec des rythmes différents selon les risques et selon les professions. Les régimes de retraite des commerçants (CANCAVA), des artisans (ORGANIC) et des professions libérales (CNAVPL) ont ainsi été mis en place par la loi du 17 janvier 1948. Le régime des exploitants agricoles a été créé, quant à lui, par deux lois, du 10 juillet 1952 et du 5 janvier 1955.

Aujourd'hui, le critère principal d'affiliation à un régime non-salarié de sécurité sociale résulte de la nature de l'activité de l'entreprise. Les travailleurs non-salariés sont principalement couverts par cinq régimes obligatoires en matière de retraite de base, complétés par des régimes complémentaires :

- les régimes des exploitants agricoles ;
- les régimes des travailleurs indépendants artisans et commerçants ;
- les régimes des professions libérales ;
- les régimes des avocats ;
- les régimes des artistes-auteurs qui présentent la particularité d'être gérés par le régime général pour la base et par l'IRCEC pour la complémentaire.

Le **document n° 4**, qui reprend des extraits du rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale sur les non-salariés, détaille l'organisation des systèmes de retraite des non-salariés. Certains États ont mis en place des assurances vieillesse de base visant à couvrir l'ensemble de la population ou des travailleurs, dans le cadre d'une même organisation, sans distinction pour les non-salariés. C'est le cas aux Pays-Bas, aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon où le premier étage obligatoire du système de retraite couvre l'ensemble des personnes et où le second étage de retraites complémentaires d'entreprise (via des fonds de pensions) n'est ouvert qu'aux travailleurs salariés, tandis que le troisième pilier permet à toute personne (y compris un non-salarié) de constituer une épargne-retraite grâce à un dispositif de défiscalisation de l'impôt sur le revenu.

Une seconde catégorie de systèmes conserve à la couverture du risque vieillesse un caractère professionnel même si elle s'inscrit dans un cadre obligatoire et généralisé (Espagne, Italie). Cette couverture est plus ou moins alignée entre travailleurs salariés et non-salariés selon les pays. L'alignement entre salariés et non-salariés est quasi-intégral en Espagne. En Italie, l'Institut national de protection sociale couvre certains non-salariés, mais dans le cadre d'une gestion séparée (agriculteurs, commerçants, artisans) ; d'autres non-salariés disposent de régimes et de caisses spécifiques (professions libérales).

Dans d'autres pays, l'affiliation à un régime de retraite de base n'est, en revanche, pas obligatoire. L'Allemagne fait ici figure d'exemple. Seules certaines professions indépendantes, notamment les travailleurs indépendants n'ayant qu'un seul donneur d'ordre, certains artistes et journalistes, les indépendants du secteur de la santé, sont assujetties obligatoirement et bénéficient automatiquement d'une couverture retraite. Les travailleurs indépendants non affiliés peuvent demander une couverture retraite publique, via des mécanismes d'assurance volontaire qui peuvent être résiliables ou non.

## 2. Les régimes de retraite des non-salariés

Les non-salariés bénéficient aujourd'hui, en matière de retraite, d'une couverture de base et d'une couverture complémentaire. La deuxième partie du dossier présente ces différents régimes (**documents n° 5 à 8**).

### 2.1 La gouvernance des régimes de retraite des non-salariés

Les régimes de non-salariés se distinguent par la multiplicité des acteurs. Les retraites de base et complémentaire des anciens non-salariés agricoles sont gérées par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Celles des artisans et commerçants sont gérés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 par la caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des indépendants. Les retraites des professions libérales sont gérées par les 10 sections professionnelles et par la CNAVPL et celles des avocats par la caisse nationale des Barreaux Français pour la base et la complémentaire.

En matière de pilotage, les règles applicables aux pensions de retraite des régimes de retraite de base relèvent de la loi et du règlement : règles de cotisations, d'ouverture des droits et de calcul de la pension tandis que ces règles des régimes complémentaires sont déterminées par les différents conseils d'administration dont les membres sont élus par les affiliés aux différents régimes. Ces règles sont toutefois soumises à approbation de l'État (décret, arrêté, etc.).

### 2.2 Le calcul des pensions

Si depuis 1973, la pension de base des artisans et commerçants se calcule en annuités comme celle des salariés du secteur privé (**document n° 6**), malgré quelques particularités, les pensions de base des autres non-salariés se calculent en points. En revanche, les conditions de liquidation (âge, durée d'assurance, décote/surcote) de tous les régimes de base sont alignées sur celles de la CNAV.

La pension de base des non-salariés agricoles se compose ainsi d'une part forfaitaire et d'une part proportionnelle calculée par points (**document n° 5**). La retraite forfaitaire est égale à 3 390,5 euros annuels *au prorata* de la durée validée au régime des non-salariés agricoles et pour la retraite proportionnelle, les points sont acquis forfaitairement pour les collaborateurs et aides familiaux et selon la classe de revenus pour les chefs d'exploitation. Depuis 2009, une pension de base minimale (la pension majorée de référence -PMR-) est garantie pour les assurés non-salariés agricoles ayant de petites retraites, sous conditions d'avoir liquidé à taux plein l'ensemble de ses pensions.

Pour la pension de base des professions libérales (**document n° 7**), le nombre de points acquis annuellement ne dépend pas du taux de cotisation, mais du nombre maximal de points qu'il est possible d'acquérir dans les tranches 1 et 2 de cotisation, soit un maximum de 525 points sur la tranche 1 (jusqu'au plafond de la sécurité sociale) et 25 points sur la tranche 2 (de 0 à 5 plafonds). Le prix d'achat implicite du point est donc plus élevé en tranche 2 qu'en tranche 1, ce qui instaure de fait une redistribution au sein des professions libérales. Les conditions d'acquisition de trimestres et de liquidation sont alignées sur celle du régime général.

La pension de base des anciens avocats est égale à un montant forfaitaire, proratisé à la durée de cotisation (**document n° 8**).

Les pensions complémentaires sont, quant à elles, calculées en points. Les règles d'acquisition diffèrent selon la catégorie professionnelle : la cotisation peut être proportionnelle aux revenus, forfaitaire ou mixte, et les points acquis en stricte proportion des cotisations ou par tranche. Les conditions de liquidation sont variables.

### *2.3 Des modes de financement spécifiques*

Si les cotisations représentent une part prépondérante du financement du régime de base des professionnels libéraux (96 %) et des avocats, elles en représentent 56 % pour le régime de base des artisans et commerçants et seulement 25 % environ pour les non-salariés agricoles.

Les transferts de compensation démographique représentent 38 % des ressources du régime de base des exploitants agricoles et 23 % de celui des artisans et commerçants, régimes défavorisés par leur démographie. La CNAVPL est, quant à elle, dans la situation inverse puisqu'il s'agit d'un des principaux régimes contributeurs. Enfin, les impôts et taxes affectés représentent une part non négligeable des ressources du régime de base des non-salariés agricoles (37 %) tandis que le régime de base des artisans et commerçants bénéficie d'une intégration financière à la CNAV qui équilibre ainsi *in fine* ses comptes.

Les régimes complémentaires sont quasi exclusivement financés par cotisations. Ces régimes bénéficient également de réserves financières qui leur permettent de dégager des produits financiers et de faire face à leurs éventuels besoins de financement. Le régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles fait exception. Son mode de financement est unique pour un régime de retraite complémentaire dans la mesure où il fait intervenir la solidarité nationale.

### *2.4 Données démographiques et financières et projections financières*

Les données démographiques et les projections financières à long terme des régimes des non-salariés présentées dans ce dossier sont issues de l'exercice de projections complet réalisé avec les régimes en 2017.

#### *Des situations démographiques contrastées*

Avec 0,3 cotisant pour 1 retraité en 2016, le rapport démographique corrigé<sup>1</sup> des non-salariés agricoles est très faible. Il devrait cependant légèrement s'améliorer sur le long terme et s'établir à 0,5 en 2040 et 0,7 en 2070.

Pour les artisans et les commerçants, le rapport démographique du régime de base passerait de 0,9 en 2017 aux alentours de 1,2 à partir de 2040. Le rapport démographique du régime complémentaire suivrait une évolution inverse et se dégraderait continuellement de 2017 à 2070 (de 1,2 à 0,4) en raison de la jeunesse du régime.

Les professionnels libéraux bénéficient, quant à eux, d'un rapport démographique favorable (3,2 cotisants pour un retraité en 2016). Mais, ce rapport baisserait rapidement pour passer sous le seuil de 1 vers le début des années 2050 et atteindre 0,9 en 2070. Les évolutions démographiques seraient différentes selon les professions (favorables notamment pour les notaires, stables pour les dentistes et les sages-femmes et défavorables pour les pharmaciens).

---

<sup>1</sup> Le rapport démographique corrigé est égal au nombre de cotisants divisé par la somme des retraités de droit direct et la moitié des retraités de droits dérivés.

Enfin, le rapport démographique des avocats diminuerait constamment entre 2016 et 2070, passant de 4,6 en 2017 à 2,2 en 2040 et 1,1 en 2070.

### *Les perspectives financières*

Alors que les régimes des non-salariés agricoles connaissent actuellement un besoin de financement (de l'ordre de 0,1 % du PIB pour le régime de base et 0,01 % du PIB pour le régime complémentaire), leurs soldes élargis<sup>2</sup> s'amélioreraient tout au long de la période de projection. Pour le régime de base, le solde élargi serait de l'ordre de 0,05 % du PIB en 2040 dans tous les scénarios et de 0,1 % du PIB en 2070. Pour le RCO, le solde élargi redeviendrait positif à partir de 2040 pour s'établir à 0,01 % en 2070. Les réserves du régime s'épuiseraient dès le début de la période de projection et le régime ferait ensuite face à une dette (réserves négatives) jusqu'au début des années 2050.

Hors intégration financière avec la CNAV, le solde élargi des régimes des artisans et commerçants se dégraderait jusqu'à l'horizon 2030 pour se stabiliser aux alentours de -0,1 % du PIB pour le régime de base et -0,01 % du PIB pour le régime complémentaire (à l'équilibre en 2016) dans le scénario 1,8 % et de -0,2 % du PIB et -0,04 % du PIB dans le scénario 1 %. Ces besoins de financement seraient repris dans les comptes de la CNAV au titre de l'intégration financière pour le régime de base. Les réserves du RCI représentent actuellement plus de 0,6 % du PIB et s'épuiseraient dans deux scénarios sur quatre.

Le solde élargi de la CNAVPL, aujourd'hui à l'équilibre, s'améliorerait légèrement à l'horizon 2040 et plus significativement ensuite pour représenter en 2070 entre 0,04 % du PIB (scénario 1 %) et 0,06 % du PIB (scénario 1,8 %). Le solde élargi des régimes complémentaires se dégraderait jusqu'en 2030 où il représenterait -0,02 % du PIB et s'améliorerait ensuite. Les régimes retrouveraient l'équilibre à compter du milieu des années 2040 dans trois scénarios sur quatre pour s'établir à 0,03 % du PIB dans le scénario 1,8 % en 2070. Dans le scénario 1 %, les régimes complémentaires retrouveraient l'équilibre dix ans plus tard pour se stabiliser à ce niveau. Les évolutions financières seraient, à l'instar des évolutions démographiques, différentes selon les sections professionnelles. Les réserves du régime de base représenteraient de 2,2 % à 2,5 % du PIB en 2070 selon le scénario tandis que celles des différents régimes complémentaires pris dans leur globalité en représenteraient entre 0,4 % et 1,2 %.

Les réserves de la CNBF continueraient de s'accumuler jusqu'au début des années 2030 grâce aux excédents du solde élargi. Elles diminueraient ensuite et s'épuiseraient au cours des années 2040 dans tous les scénarios.

## **3. Les spécificités et les enjeux de la retraite des non-salariés**

### *3.1 Les assiettes et les taux cotisation des non-salariés*

Le **document n° 9** (qui est une reprise du document n° 9 de la séance du 24 mai 2018) présente les taux de cotisation en vigueur dans les régimes de base et complémentaires de retraite obligatoire ainsi que les assiettes et plafonds de cotisation et de calcul des droits

---

<sup>2</sup> Le solde élargi est égal à différence entre la masse des ressources (y compris transferts entre régimes) et la masse des dépenses (pensions + transferts de compensation + dépenses de gestion de d'action sociale).

retenus dans ces régimes. L'assiette de cotisation des non-salariés est, en règle générale, fixée sur la base des revenus professionnels provenant de l'activité libérale et soumis à l'impôt sur le revenu, ce qui correspond à un équivalent salaire net des salariés. Pour les régimes de base, seul le régime des artisans et commerçants a le même taux de cotisation sous plafond au taux employeur+salarié du secteur privé, tandis qu'il est plus faible pour les autres catégories de non-salariés.

La France, à cet égard, ne se distingue pas des autres pays étudiés où les assiettes de cotisations sociales des travailleurs non-salariés reposent généralement sur le revenu (chiffres d'affaires) net des charges (**document n° 4**). La complexité et les subtilités des règles d'assiette sociale des travailleurs non-salariés dans les différents pays, ainsi que les relations qui peuvent exister entre régimes sociaux et finances des États, empêchent, toutefois, de comparer réellement ces efforts contributifs.

En matière de taux de cotisation, trois grandes catégories de systèmes semblent néanmoins se dégager :

- les États où les taux de cotisation des travailleurs non-salariés sont alignés sur ceux appliqués aux salariés (cas des États-Unis) ;
- les États où ces taux sont fixés sur une base professionnelle et qui convergent de façon plus ou moins prononcée avec les taux appliqués aux travailleurs salariés (cas de l'Espagne ou de l'Allemagne) ;
- les États appliquant des taux différents sans réelle ambition, même partielle, d'alignement sur les taux applicables aux salariés (cas de l'Italie ou du Royaume-Uni).

Le **document n° 10**, réalisé par la Direction de la Sécurité sociale à la demande du COR, illustre ces différences de taux et d'assiette de cotisation à partir de simulation sur cas types. Ce document illustre également les différences en termes de prestations qui résultent de ces niveaux de prélèvements, même si l'équité des prélèvements sociaux entre indépendants et salariés ne peut s'apprécier à la seule aune du retour direct dont ils bénéficient en termes de droits, compte tenu des mécanismes de redistribution existant entre assurés (validation de trimestres au titre de la maternité ou du chômage, minimum contributif, avantages familiaux, etc.) ou entre régimes (compensation démographique).

### *3.2 Les opinions sur la retraite des non-salariés*

À partir des données du baromètre d'opinion 2017 de la DREES sur la santé, la protection sociale, la précarité, la famille et la solidarité, le **document n° 11** permet d'éclairer les spécificités des opinions des indépendants sur trois grandes thématiques de la retraite : leur vision du système de retraite et des réformes, la façon dont ils envisagent la solidarité au sein du système de retraite et leur perception du niveau de vie à la retraite et de l'âge. Les résultats sont à considérer avec précaution compte tenu de la faiblesse des effectifs de non-salariés dans l'échantillon.

Les indépendants se positionnent de manière un peu plus critique à l'égard du système actuel : s'ils se déclarent très majoritairement en faveur du maintien d'un système de retraite essentiellement public, c'est un peu moins que l'ensemble de la population (83 % contre 93 %). 82 % des indépendants (85 % de l'ensemble des Français) se prononcent pour une plus grande harmonisation des règles du système de retraite à travers la mise en place d'un socle commun de retraite tout en gardant certaines différences selon le statut professionnel ou d'un régime unique de retraite. Les non-salariés sont plus nombreux à penser que des réformes supplémentaires sont nécessaires (80 % contre 73 % de la population française) et privilégient

dans ce cas l'allongement de la durée de cotisation. La baisse des prestations est largement rejetée, même quand elle a pour contrepartie une baisse des prélèvements. Ces résultats ne se distinguent pas de ceux de l'ensemble des Français. Les indépendants sont néanmoins un peu moins nombreux à se déclarer inquiets pour l'avenir du système de retraite.

Amenés à exprimer leurs opinions sur les dispositifs de solidarité du système de retraite, les non-salariés semblent davantage en faveur d'une plus grande universalité des droits familiaux (même s'ils sont plus nombreux à se déclarer y être opposés) et de la réversion. Ils se montrent toutefois moins sensibles à la prise en compte des différences d'espérance de vie dans la durée de cotisation. Enfin, ils déclarent plus souvent (29 % contre 23 % pour l'ensemble des Français) que les retraites devraient bénéficier davantage à ceux qui cotisent, avec un niveau de protection minimal pour les autres.

Le niveau de vie des retraités perçu constitue un point de divergence entre les indépendants et les salariés ou l'ensemble la population. Les indépendants pensent plus souvent que les retraités ont un niveau de vie plus élevé ou à peu près identique à l'ensemble de la population, ce qui est conforme avec les constats observés. En outre, ils projettent avoir eux-mêmes un niveau de vie moins bon une fois à la retraite, là aussi ce qui semble cohérent avec les évolutions projetées du niveau de vie relatif des retraités.

Enfin, concernant les âges souhaités et anticipés de départ à la retraite, une plus grande part des indépendants souhaite partir à la retraite après 65 ans et anticipe ne pas pouvoir partir avant. Seule la moitié des indépendants souhaite partir à la retraite dès l'atteinte du taux plein, soit 11 points de moins que l'ensemble de la population.

### *3.3 Les enjeux de la retraite des non-salariés liés à un régime unique*

Les spécificités de la retraite des non-salariés et l'apparition récente de formes d'emploi caractérisées par de faibles revenus, incitent à questionner l'état des lieux du système actuel de retraite des non-salariés et 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 (**document n° 12**).

Comme l'ont montré les **documents n° 9 et 10**, 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 dynamique que celles des salariés au fil des générations, provoquant une baisse du taux de cotisation moyen.

Par ailleurs, l'absence d'allègements dégressifs pour les revenus inférieurs des assurés non-salariés pourrait être questionnée du point de vue de l'équité 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. En particulier, cela nécessiterait soit d'identifier une assiette « brute » des travailleurs indépendants et dans ce cas de définir une référence au temps de travail, très difficile, voire impossible à mesurer pour les non-salariés, soit d'appeler les cotisations des salariés sur une assiette plus proche de celle retenues pour les non-salariés. Cet alignement serait néanmoins rendu complexe compte tenu des implications juridiques, techniques et politiques d'une telle évolution.

Le deuxième enjeu est celui 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.

Afin de compenser en partie la variabilité des revenus, les régimes de non-salariés ont mis en place des assiettes minimales de cotisation. 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 dans le système la durée d'assurance joue un rôle central et ainsi évitent de cotiser « à perte ». La question de la pertinence de ces assiettes dans un régime où des droits seraient acquis dès le premier euro devrait se poser<sup>3</sup>.

En second lieu, afin de pallier les faibles pensions des non-salariés, des dispositifs de minima de pension existent pour les non-salariés exploitants agricoles et artisans et commerçants. Dans le cadre du nouveau système et si les taux de prélèvements des non-salariés restaient inférieurs à ceux des salariés, la question se poserait de fixer ou non un montant inférieur pour le minimum de pension. En effet, de moindres taux et/ou différences d'assiette entraîneraient des pensions plus souvent susceptibles d'être en-dessous du niveau du minimum.

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

---

<sup>3</sup> Voir à ce sujet le [document n° 8](#) de la séance du 24 mai 2018.