



IPS 2012 – Proposition 8	Institut de la Protection Sociale	Auteur : BC
	Proposition	Création : 31/12/2009 Modif. : 22/11/2012

Responsable rédaction

Bruno CHRETIEN

Contributeur

Patrick ROY

Sujet traité**Repenser pour les TNS ce qui relève de l'assurance
et de la solidarité****1 - L'anecdote d'entrée en matière**

Le développement des auto-entrepreneurs aux chiffres d'affaires modeste dégrade le solde technique des régimes de retraite (gérés en répartition) et détériore les résultats globaux de certains de ces régimes du fait de règles complexes de transferts financiers entre les régimes de retraite de base.

L'actualité du problème

L'actualité du problème peut être synthétisée à partir d'une question d'un parlementaire au gouvernement :

Question publiée au JO le : **01/06/2010** page : **5964**

Réponse publiée au JO le : **22/03/2011** page : **2717**

En substance, le parlementaire attire l'attention du secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation sur le bilan du régime de l'auto-entrepreneur.

Il relaie les vives inquiétudes au sein de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) face à l'afflux des auto-entrepreneurs dans le régime de base des professions libérales, particulièrement concernée, la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV et sa pérennité.

150 000 nouveaux affiliés auto-entrepreneurs, à revenus très faibles voire nuls, face aux 600 000 cotisants gérés actuellement (25 % des cotisants de la CIPAV ont ainsi des revenus inférieurs à 4 000 € par an).



Les charges administratives sont proportionnellement démesurées, mais se pose aussi des problèmes en termes de compensation démographique, laquelle s'accroît à un rythme inquiétant. Le statut de l'auto-entrepreneur n'est en lui-même pas adapté au régime de la CNAVPL puisque, pour que la cotisation de l'adhérent couvre la compensation, son revenu net doit dépasser 20 000 € ce qui équivaut à un chiffre d'affaires de 30 000 € pour l'auto-entrepreneur, soit quasiment le montant du plafond autorisé.

Le parlementaire souhaite, par conséquent, connaître la position que le Gouvernement envisage de prendre pour éviter que la compensation démographique soit portée à un niveau mettant en cause l'équilibre financier global de la CNAVPL.

Cette situation – au-delà des difficultés de gestion – pose le problème de la compensation démographique inter-régimes qui met la retraite de base des libéraux « dans le rouge ».

2 - Quel est le problème ?

2 – 1 Pour bien comprendre : Les auto-entrepreneurs.... un phénomène en évolution rapide

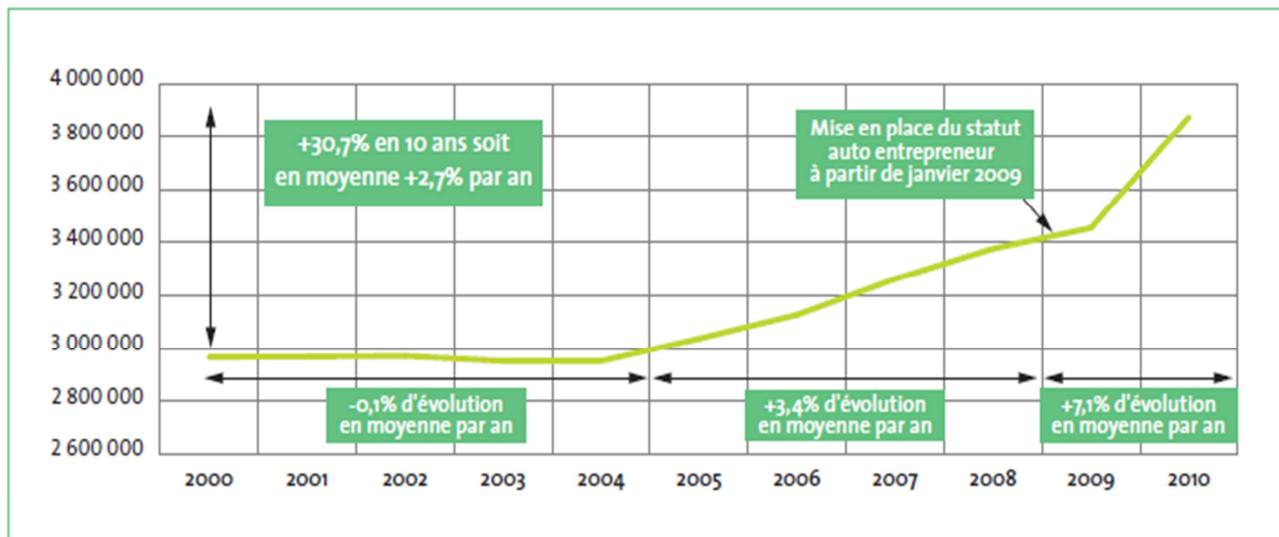
Depuis son lancement, le statut d'auto entrepreneur a rencontré un vrai succès. Faisant résolument le pari de la simplicité, ce statut a levé de vrais freins à la création d'entreprises en France.

L'impact est particulièrement important si l'on se réfère aux statistiques des caisses de sécurité sociale gérant cette population (RSI et CIPAV).

Depuis 2009, l'augmentation très marquée des actifs cotisants maladie du RSI (Artisans commerçants, Professions libérales) a notamment résulté de l'arrivée de nombreux créateurs d'entreprise et de leurs ayants droit (en particulier sous le statut de l'auto-entrepreneur).



Evolution de la population couverte par le RSI en maladie (commerçants artisans professions libérales)



Source: RSI/Données au 31/12/2010 POP_SNT stock RAG S 02N

	Cotisants affiliés durant la période	Cotisants radiés durant la période	Evolution trimestrielle du stock de cotisants	total des comptes actifs en fin de période
1er trimestre 2009	79 182	639	78 543	78 543
2ème trimestre 2009	87 226	2 321	84 905	163 448
3ème trimestre 2009	79 503	5 767	73 736	237 184
4ème trimestre 2009	90 099	13 776	76 323	313 507
1er trimestre 2010	151 877	12 284	139 593	453 100
2ème trimestre 2010	96 535	14 776	81 759	534 859
3ème trimestre 2010	75 902	18 744	57 158	592 017
4ème trimestre 2010	82 342	45 626	36 716	628 733
1er trimestre 2011	94 898	33 699	61 199	689 932
2ème trimestre 2011	74 382	61 726	12 656	702 588
3ème trimestre 2011	64 818	45 805	19 013	721 601
4ème trimestre 2011	65 462	36 235	29 227	750 828

Evolution des comptes auto entrepreneurs à l'ACOSS



Le régime de l'auto-entrepreneur en quelques mots

Le régime de l'auto-entrepreneur institué par l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale (CSS) est ouvert aux travailleurs indépendants non agricoles relevant d'un régime micro fiscal. À ce titre, peuvent notamment bénéficier de ce mode simplifié de calcul et de règlement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales les professions commerciales et artisanales du RSI et les professions libérales relevant de la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV).

Les caractéristiques de ce régime...

C'est un régime qui ouvre des droits à l'assurance maladie, l'invalidité et à la retraite. Il s'adresse à tous les auto-entrepreneurs.

Chaque mois ou chaque trimestre, selon le cas les cotisations sont acquittées en fonction des recettes encaissées au cours de la période retenue. Le montant des cotisations est égal à :

- 12 % du chiffre d'affaires pour une activité d'achat-revente, de vente à consommer sur place et de prestation d'hébergement,
- 21,3 % du chiffre d'affaires pour les prestations de services relevant des bénéfices industriels et commerciaux (BIC),
- 18,3 % des recettes pour les professions libérales relevant de la caisse d'assurance vieillesse de la CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse).

Nb : les taux de cotisation devraient augmenter avec la LFSS pour 2013.

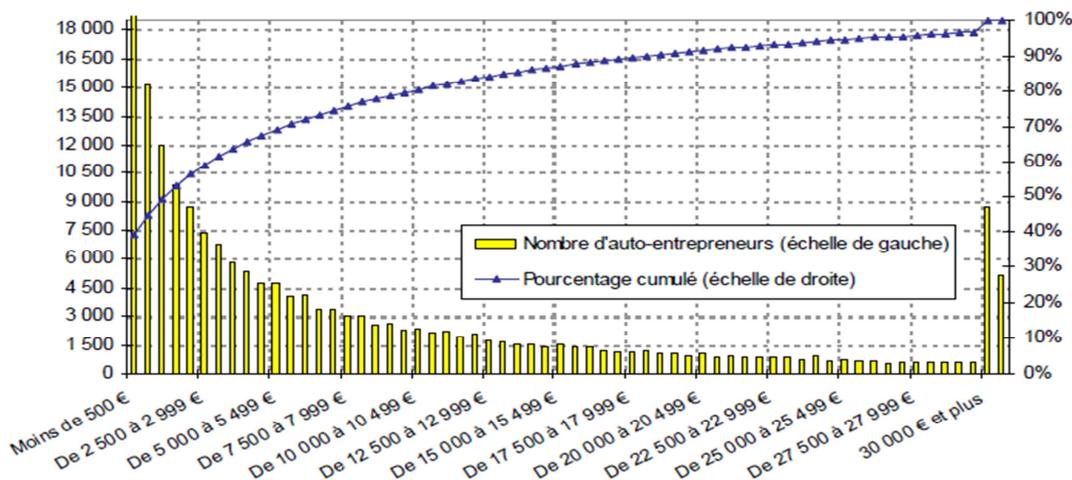
Le régime de l'auto-entrepreneur donnant droit à des réductions de cotisations sociales, l'État est tenu de compenser le différentiel de cotisations non perçues par les régimes auxquels adhèrent les auto-entrepreneurs par rapport à un cotisant normal.

La difficulté essentielle qui se pose au RSI et à la CNAVPL 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 minimales, mais dont l'effectif est pris en compte au titre de la compensation démographique entre régimes prévue par l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale.

...Qui masque des chiffres d'affaires relativement modestes

La caractéristique importante si l'on observe les 3 premières années de fonctionnement est la persistance de chiffres d'affaire relativement modestes.

Répartition des 185 200 auto-entrepreneurs relevant des régimes des BNC exerçant une activité libérale en fonction du CA 2011 (CA positifs)



- 8,1% des auto-entrepreneurs déclarent plus de 20K€ annuel de CA en 2011
- A l'inverse 80% des auto-entrepreneurs libéraux déclarent un chiffre d'affaire inférieur à 10500 euros.

Le chiffre d'affaires annuel moyen des auto-entrepreneurs ayant déclaré un chiffre d'affaires positif est de 9 244 €. Il est plus élevé dans les activités relevant des régimes de bénéfices non commerciaux (8 265 €) que dans les activités de prestations (7 715 €) et de ventes (8 166 €).

Les chiffres d'affaires annuels restent globalement modérés : 43,5% des cotisants n'ont pas eu de chiffre d'affaires en 2011 et les autres se partagent par moitié de part et d'autre du seuil de 5000 euros (respectivement 29% et 27,5%).

Source graphique et commentaires ACOSS

2 – 2 La compensation démographique :

Pourquoi une compensation démographique entre les régimes de retraite

La particularité des régimes de retraite français repose historiquement sur une mosaïque d'institutions, reflet des diversités socio professionnelles soucieuses de bénéficier de régimes personnalisés.

Les mutations économiques de ces dernières décennies ont bouleversé la donne en modifiant la répartition de la population active, ce qui affecte l'équilibre des régimes organisés sur une base professionnelle.



Cela a bien évidemment bouleversé l'équilibre de régimes reposant essentiellement sur la technique de répartition. Les secteurs en perte de vitesse ou en voie de disparition (mines, énergies classiques, agriculture) présentent un ratio de dépendance démographique (nombre de retraités/nombre de cotisants) très défavorable. De même les grands mouvements de « salarisation » liés notamment aux modes d'affiliation des mandataires sociaux ont assez durablement, même si le mouvement tend à s'inverser, dégradé les équilibres démographiques avec la fuite de cotisants vers des régimes en apparence plus attractifs.

Il résulte de la diversité des régimes, des fragilités temporelles ou durables, qui ont justifié en 1974 la mise en place d'une compensation démographique des régimes « riches en rapport cotisants/retraités vers des régimes plus exposés.

Comment fonctionne la compensation

La loi n°74-1094 du 24 décembre 1974 a institué un mécanisme de compensation.

La compensation est applicable aux régimes de base obligatoires des salariés et non salariés dont l'effectif cotisants et retraités âgés d'au moins 65 ans est, au total, supérieur à 20 000 personnes.

En application du principe fixé par le législateur, il s'agit de « *remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités productives entre les différents régimes* ». Il faut toutefois noter au détour du texte que :

« tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques ».

Cette approche a conduit à mettre en œuvre une compensation à deux niveaux :

- Le premier organise une compensation entre les régimes de salariés exclusivement (on tient compte à la fois des écarts démographiques et des disparités de capacités contributives),
- le second comprend une compensation calculée entre les salariés (tous régimes confondus) et les régimes de non-salariés pris chacun individuellement (compensation calculée sur une base strictement démographique, la répartition des charges étant fonction des effectifs de cotisants des régimes concernés).



La compensation vise donc à répartir les ressources de cotisation entre les régimes, en fonction de leurs charges de retraite relatives. L'observation des ces trente dernières années a démontré que la mise en œuvre n'est pas si simple.

En effet, tous les régimes ne fonctionnent pas selon des règles similaires.

Dans ces conditions, les écarts entre les résultats financiers des régimes ne dépendent pas uniquement des différences de situations démographiques, et comme le note le Conseil d'Orientation des retraites « il ne serait pas équitable, ni d'ailleurs possible, d'équilibrer l'ensemble des régimes en redistribuant aux régimes déficitaires les excédents des autres régimes. »

C'est la raison pour laquelle les règles de transfert se situent dans un contexte qui tient compte de la réalité des effectifs mais de cotisations et prestations de référence uniformes.

Tous les régimes sont censés verser la même prestation (dite de référence) et prélever des cotisations dans des conditions identiques, soit en appliquant un même taux de cotisation, soit en prélevant le même montant par tête.

- la **prestation de référence** est celle du RSI-commerçants
- le calcul des ressources du régime fictif, qui ne peut être effectué que sur une base strictement démographique, repose sur la définition d'une **cotisation moyenne d'équilibre** par tête. Cette cotisation est obtenue par le rapport entre la masse des prestations du régime et le nombre des cotisants actifs du régime fictif.

(source COR)

Les premiers constats

Une forte concentration sur un nombre restreint de contributeurs et de bénéficiaires

En 2009, la compensation généralisée vieillesse a été financée à près de 92 % par trois régimes : la CNAV, pour 60%, la CNRACL (19 %) et le régime des fonctionnaires de l'État (13 %).



Si l'on va un peu plus loin le tableau suivant précise les mouvements concernés :

Tableau récapitulatif des transferts de compensation vieillesse

	Total (solde G1+solde G2+ solde S3) DÛ (+) ou RECU (-)
CNAV	4 827 465 585
Salariés agricoles	-2 266 799 928
Fonctionnaires	982 984 709
FSPOEIE (ouvriers d'Etat)	-114 568 433
CNRACL	2 447 777 413
CANSSM	-810 187 710
SNCF	-159 234 598
RATP	42 151 684
ENIM (marins)	-206 213 298
CNIEG	140 104 676
CRPCEN	-39 726 355
Banque de France	6 624 773
Seita	-16 439 411
Total salariés	4 833 939 108
Exploitants agricoles	-4 001 613 101
RSI-AVIC	-936 421 492
RSI-AVA	-458 723 040
CNAVPL	495 819 825
CNBF (avocats)	66 998 700
Total non salariés	-4 833 939 108
Ensemble	0

Source : commission de compensation.

Au total, le bilan des flux cumulés des mécanismes de compensation et de surcompensation fait apparaître **huit régimes contributeurs nets**, dont certains représentant une part significative de leur produits en 2009 :

- La CNAV (4,8 milliards d'euros, soit 5,2% de ses produits) ;
- La CNRACL (2,5 milliards d'euros, soit 15,6% de ses produits) ;
- L'Etat au titre de la fonction publique (1,0 milliards d'euros, soit 2,2% des charges de pensions du budget de l'Etat) ;
- La CNAVPL (496 millions d'euros, soit près de 30,6% de ses produits)
- La CNIEG (140 millions d'euros, soit 2,3% de ses produits) ;
- La CNBF (67 millions d'euros, soit près de 28,8% de ses produits) ;
- La RATP (42 millions d'euros, soit 4,5% de ses produits) ;
- La Banque de France (près de 7 millions d'euros, soit 0,7% de ses produits).



Premières solutions apportées suite aux doléances de la CNAVPL

En application des dispositions réglementaires en vigueur en matière de compensation démographique, les auto-entrepreneurs qui ne déclarent pas de chiffre d'affaires (CA) au cours d'une année sont exclus du décompte des cotisants actifs du régime en cause.

Ce point est important car, on l'a vu, une part significative ne déclare pas ses revenus.

Pour ceux qui déclarent un faible CA, le décret n° 2011-159 du 8 février 2011, pris en application de l'article L. 133-6-8-3 du code de la sécurité sociale, institue désormais un ordre d'affectation des cotisations et contributions acquittées par les auto-entrepreneurs. Il place en dernière position la cotisation de retraite de base, ce qui permet d'exclure du calcul de la compensation démographique la grande majorité des auto-entrepreneurs dont les revenus déclarés sont inférieurs au seuil de prise en charge par l'État, soit 200 h de SMIC (1 844 € annuels en 2012). La combinaison de ces deux mesures réduit les effectifs d'auto-entrepreneurs pris en compte pour le calcul de la compensation démographique de l'ordre de 60 %.

Malgré cela, en 2011, les comptes de la CNAVPL (retraite de base des libéraux) sont passés dans le rouge.

Pour bien comprendre, **il faut rappeler que la Compensation Démographique Inter-régimes ponctionne plus de la ½ des cotisations du régime de base des professions libérales.**

Et que la CNAVPL verse des montants de transfert importants par rapport à la masse des pensions, car le rapport entre le nombre de retraités de droits directs de 65 ans et plus et le nombre de cotisants y est particulièrement faible (27,3 % en 2009) par rapport à l'ensemble des régimes (53,3 %).

Problèmes de fond à terme

Si en volume global, les régimes des salariés sont les plus importants financeurs de la compensation nationale, du point de vue de l'assiette de prélèvement, les libéraux fournissent le plus gros effort de contribution.

Fondé sur un principe de solidarité, ce mécanisme de redistribution est devenu pour la Cnavpl, inéquitable dans son fonctionnement. La compensation n'étant pas plafonnée, la charge sur le régime de base des libéraux deviendra de plus en plus importante.



3 - La solution préconisée

La solution préconisée et des réflexions à mener....

Indépendamment des pistes plus techniques de réforme des mécanismes de compensation évoquées dans le dixième rapport du COR « Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation » 19/10/2011 qui attestent bien de la complexité du mécanisme, il importe d'agir au fond du problème.

Une solution radicale consiste à aligner l'ensemble des régimes de base sur des règles communes de cotisations et prestations du régime général (sont principalement touchés les régimes de professions libérales, originaux par leur gestion en points).

L'autre solution consiste à aligner l'ensemble des régimes de base concernés sur le mode de gestion en points. Toutefois les contributions, prestations et rendements sont différents. Un consensus des conseils d'administration et organisations professionnelles est nécessaire et tout cela doit être compatible avec la pérennité de tous les régimes en cause sachant, de plus, qu'il faut éviter la remise en cause profonde des droits acquis par les professionnels libéraux et plus encore par les ressortissants de la CIPAV, dont le rendement est supérieur à celui des autres régimes.

Par ailleurs si l'on exclut les auto-entrepreneurs du champ de la compensation démographique vieillesse, le « gain » pour les professions libérales de la CIPAV est annulé par l'augmentation du besoin de financement des régimes vieillesse du RSI.

Extension de la réflexion

Selon certains, en plaçant les régimes complémentaires hors du champ de la compensation, le législateur a pris une décision qui en limite curieusement la portée. Ces régimes relèvent de la sécurité sociale au sens du droit européen ; il est donc difficile de justifier qu'ils ne soient pas traités comme tels par un dispositif essentiel pour donner un sens à l'expression "solidarité nationale".

À brève échéance, les enjeux du vieillissement de la population ne peuvent qu'amener le législateur à une sérieuse révision des mécanismes de la compensation. À l'horizon 2050, la quasi totalité des régimes de retraite présenteront un ratio démographique inférieur à 1...

Faut-il attendre cette échéance pour repenser les mécanismes de solidarité de l'assurance vieillesse ?



Résumé de notre proposition :

A - À brève échéance, les enjeux du vieillissement de la population ne peuvent qu'amener le législateur à une sérieuse révision des mécanismes de la compensation.

B - Repenser les mécanismes de solidarité de l'assurance vieillesse.