

Article 22

Dispositions relatives à l'assiette minimale des travailleurs non-salariés

L'article 22 reconduit le principe de la cotisation minimale pour les travailleurs non salariés dans le nouveau système universel, afin de garantir l'acquisition d'un minimum de droits à la retraite.

Il y apporte toutefois deux modifications significatives par rapport au droit existant :

– la possibilité pour l'ensemble des travailleurs non salariés de cotiser davantage que sur la seule assiette minimale jusqu'à obtention des droits correspondant à une activité annuelle au niveau du SMIC ;

– la déductibilité des cotisations minimales des cotisations versées à d'autres titres par les polyactifs, permettant ainsi de réduire les cotisations pour les rémunérations les plus faibles pour ces travailleurs.

Le Gouvernement a par ailleurs présenté dans son étude d'impact les assiettes minimales qui devraient être retenues dans le nouveau système universel :

– 450 SMIC horaires par an pour les travailleurs indépendants non agricoles, ce qui correspond à ce que devrait verser un salarié pour valider trois trimestres au SMIC dans le système actuel ;

– 600 SMIC horaires par an pour les exploitants agricoles, ce qui devrait conduire à une diminution des cotisations par rapport à ce qui existe aujourd'hui et ce, pour une part très importante des assurés (40 % des exploitants aujourd'hui).

I. LES TRAVAILLEURS NON SALARIÉS SONT AUJOURD'HUI SOUMIS À UNE VARIÉTÉ DE COTISATIONS MINIMALES

1. Le fondement des cotisations minimales : une garantie de protection sociale pour les assurés

La plupart des cotisations sociales sont proportionnelles au revenu des travailleurs indépendants, en cohérence avec leur vocation contributive.

Toutefois, des cotisations minimales sont parfois prévues afin d'ouvrir un minimum de droit pour ces assurés, notamment pour les risques les plus contributifs/assurantiels (indemnités journalières, retraite), et éviter ainsi une « double peine » (peu de revenus, peu de droits à la retraite).

La cotisation minimale repose alors sur une base forfaitaire, par construction plus élevée que le revenu assujéti de l'assuré, à laquelle on applique les taux de cotisations de droit commun.

2. Les évolutions récentes : un recentrage des cotisations minimales

Au-delà du principe ancien de l'acquittement de ces cotisations minimales, des réformes récentes ont conduit à réduire le champ des travailleurs indépendants assujettis à ces cotisations minimales.

- *L'exemption de cotisations minimales pour les entrepreneurs bénéficiant du régime dit « microsocietal » depuis 2014*

L'application au « micro-entrepreneur » (ancien « autoentrepreneur ») d'un régime dit « microsocietal » permet désormais de s'acquitter d'un taux unique simplifié de cotisations appliqué à leur chiffre d'affaires.

Un entrepreneur relevant du régime « microsocietal » s'acquitte aujourd'hui de cotisations correspondant à 12,80 % de son chiffre d'affaires pour une activité d'achat ou de revente et 22 % pour les autres activités. Dans le système actuel, si ces micro-entrepreneurs ne réalisent pas l'équivalent de 150 heures au SMIC par trimestre en chiffre d'affaires, ils ne peuvent valider de trimestre de retraite. Cela correspond à une fourchette entre 2 246 et 4 137 euros pour valider un trimestre, en tenant compte des règles d'abattement forfaitaire pour frais et charges.

Ce régime simplifié concernant les entreprises ayant un faible chiffre d'affaires conduit à écarter les cotisations minimales, contradictoires avec l'objet même de ce régime. Il est toutefois possible sur option de demander à verser ces cotisations pour s'ouvrir davantage de droits (deuxième alinéa de l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale).

- *Le recentrage de ces cotisations minimales sur le risque retraite depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016*

Parfois dues dans des risques faiblement contributifs, les cotisations minimales ont été supprimées par la LFSS 2016 pour le financement des prestations en nature du risque « maladie-maternité » (247 euros à l'époque pour un travailleur indépendant non agricole et 833 euros pour les travailleurs indépendants agricoles).

- *Une augmentation des cotisations minimales pour assurer un meilleur niveau de protection depuis cette même LFSS 2016*

Les cotisations minimales des travailleurs indépendants ont longtemps été calculées pour permettre la validation d'un trimestre par an. Depuis la LFSS 2016, elles sont désormais calculées pour permettre la validation de trois trimestres pour les travailleurs indépendants affiliés à l'ex-RSI (artisans et commerçants), et désormais à la SSTI, ainsi que pour les libéraux relevant de la CNAVPL. Cela a conduit à augmenter l'assiette minimale de 7,7 % à 11,5 % du PASS. Pour les artisans et commerçants, ce relèvement a été compensé par une suppression de la cotisation sur une assiette minimale de 5,25 % du PASS au titre du régime complémentaire.

3. L'état des lieux des cotisations minimales

L'étude d'impact du Gouvernement a opportunément dressé pour les besoins de ce projet de loi un panorama complet des cotisations minimales repris par le tableau suivant :

COTISATIONS MINIMALES POUR LES TRAVAILLEURS NON SALARIÉS

Régime (organisme de gestion)	Assiette	Taux ou montant de cotisation (en %)	Montant de la cotisation minimale (en euros)
Artisans et commerçants			
Base (SSTI - ex-RSI)	11,5 % du PASS (4 660 euros)	17,75	827
Professions libérales *			
Base (CNAVPL)	11,5 % du PASS (4 660 euros)	10,10	471
Complémentaire (CARPIMKO – auxiliaires médicaux)	Forfaitaire	–	1 624
Complémentaire (ASV – auxiliaires médicaux)			195
Complémentaire (CARMF – médecins)			–
Complémentaire PCV (CARMF – médecins)			1 691
Complémentaire (CARCDSF – chirurgiens-dentistes ou sages-femmes)			2 701
Complémentaire PCV (CARCDSF – chirurgiens-dentistes ou sages-femmes)			Chirurgien-dentiste : 1 427 Sage-femme : 260
Complémentaire (CAVP – pharmaciens)			5 800
Complémentaire PCV (CAVP – pharmaciens <u>biologistes conventionnés</u>)			576
Complémentaire (CAVEC – experts-comptables)			648
Complémentaire (CAVAMAC – agents généraux d'assurance)			–
Complémentaire (CARPV – vétérinaires)			938
Complémentaire (CPRN – notaires)			2 270
Complémentaire (CAVOM – officiers ministériels)			1 242
Exploitants agricoles			
Base AVI (MSA)	600 SMIC (6 018 euros)	13,79	830
Base AVA (MSA)	800 SMIC (8 024 euros)	3,32	266
Complémentaire (RCO)	1 820 SMIC (18 255 euros)	4,00	730
Avocats			
Base (CNBF)	Forfaitaire		1 555

Complémentaire (CNBF)	—	
Indépendants non artisans et commerçants		
Base (CIPAV) **	[Cotisations forfaitaires par tranche]	1 315 [pour la première tranche]

* Pour les professions libérales affiliées à la CNAVPL, il faut additionner les cotisations minimales du régime de base (CNAVPL) et du ou des régimes complémentaires.

** Les cotisations de la CIPAV sont des cotisations forfaitaires par tranche, on peut donc considérer que la première tranche est assimilable à une cotisation minimale pour les assurés affiliés à cette caisse.

Source : étude d'impact du Gouvernement

Ce tableau permet de constater une grande variété de situations des travailleurs non salariés au regard de ces cotisations minimales :

– dans leur structure : elles n'existent pas en tant que telles pour les assurés de la CIPAV ; elles peuvent exister pour le régime de base et pas pour le régime complémentaire (médecins, avocats) ; des cotisations minimales pour le régime de base peuvent se cumuler avec celles de régimes complémentaires (exploitants agricoles, auxiliaires médicaux, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, pharmaciens, experts-comptables, vétérinaires, notaires, officiers ministériels) ;

– dans leur montant, qui peut aller de 260 euros par an à verser par les sages-femmes à leur régime complémentaire à 5 800 euros pour les pharmaciens (en plus de 471 euros à la CNAVPL, dans les deux cas).

II. L'ARTICLE 22 PROPOSE DE RECONDUIRE LE PRINCIPE DES COTISATIONS MINIMALES DANS LE SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE, TOUT EN SIMPLIFIANT LES RÈGLES APPLICABLES

1. Le dispositif proposé

a. Pour tous les travailleurs non-salariés : des cotisations minimales et la faculté de cotiser au niveau des autres assurés

- Le 1^o crée un nouvel article L. 611-6 qui prévoit de nouvelles cotisations minimales applicables aux travailleurs indépendants dans le nouveau système universel, afin de leur garantir un minimum de pension. Le principe de la cotisation minimale est donc généralisé et harmonisé dans le nouveau système, et le montant de celle-ci est renvoyé au pouvoir réglementaire, conformément aux articles 34 et 37 de la Constitution.

- Aux termes du I de ce nouvel article, les travailleurs indépendants pourront également s'acquitter de cotisations supérieures au montant prévu, afin d'acquérir davantage de points. En effet, dans un système à points, la seule cotisation minimale ne pourrait ouvrir qu'un montant limité de droits. Une option serait donc ouverte pour cotiser au moins au niveau permettant d'obtenir le même nombre de points qu'ouvrirait le taux contributif « cible » universel de 25,31 % appliqué au SMIC. L'option serait annuelle.

Le II applique le même principe pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole.

Le III prévoit enfin que lorsque ces travailleurs indépendants cotisent à d'autres titres au système universel, leurs cotisations en tant que travailleurs indépendants seront minorées des cotisations déjà versées par ailleurs. Cette disposition constitue une véritable nouveauté du système universel, qui permettra de mieux tenir compte de la situation des polyactifs (exploitants et salariés affiliés à un autre régime par exemple). Ainsi, dès 2025, si un exploitant a déjà cotisé à hauteur de 450 heures au SMIC, il n'aura pas à verser de cotisation minimale à un autre titre.

Cette minoration n'est pas possible en cas de cumul emploi-retraite.

b. Pour tous les micro-entrepreneurs : une double option

Le 2° crée un nouvel article L. 613-7-1 permettant aux micro-entrepreneurs relevant du régime « microsociet » de demander :

- soit à cotiser au niveau des cotisations minimales fixées par décret ;
- soit à cotiser de sorte à obtenir le même nombre de points ouverts par l'application du taux « cible » contributif de 25,31 % au niveau du SMIC.

2. Les niveaux envisagés par le Gouvernement

Ainsi que le prévoit le projet de loi, les assiettes de cotisation minimale seront fixées par le pouvoir réglementaire.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a toutefois déjà prévu certains des montants qui seront fixés.

● Pour les travailleurs indépendants non-agricoles, l'assiette minimale serait de 450 heures rémunérées au SMIC (soit 4 514 euros en 2019), soit une cotisation contributive de 1 142,5 euros, à laquelle s'ajouterait une cotisation de 2,81 % due sur le revenu réel. Cette répartition, nouvelle, est placée sous le sceau la cohérence : l'assiette minimale ayant vocation à créer des droits, le taux qui doit s'y appliquer doit être celui des cotisations « génératrices de droits » soit 25,31 %.

La cotisation minimale serait :

– plus élevée que ce qu'acquittent les affiliés du SSTI (artisans et commerçants, 827 euros), de la CAVAMAC (agents d'assurance, 471 euros) et de la CAVEC (experts-comptables, 1 119 euros) ;

– moins élevée que ce qu'acquittent les autres travailleurs indépendants non agricoles (1 555 euros pour les avocats, de 1 713 euros pour les officiers ministériels à 6 847 euros pour les pharmaciens).

● Pour les exploitants agricoles, une assiette différente de celle des autres travailleurs indépendants serait à la fois maintenue mais modifiée par rapport à ce qui existe aujourd’hui. Elle serait calculée sur la base de 600 heures au SMIC en vue de valider une année de droits à ce niveau de rémunération, soit un montant de 1 523 euros dans les conditions de rémunération actuelle. Cela entraînerait, d’après l’étude d’impact, une diminution de 300 euros de pension chaque année pour 40 % des exploitants agricoles.

3. L’entrée en vigueur

En application du VIII de l’article 63 du présent projet de loi, ces nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2025 pour l’ensemble des assurés, à l’instar des autres mesures générales en matière de cotisations des travailleurs non-salariés.

*

* *