

NOTE D'ETAPE SUR LE PRELEVEMENT SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

[1] Suite à la lettre de mission adressée par le Premier ministre en octobre 2019, le HCFiPS a entamé ses travaux sur le sujet des travailleurs indépendants¹ (TI). La présente note d'étape résume les principales réflexions sur le sujet de l'équité du prélèvement social des travailleurs indépendants.

LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ACTUELLES DU PRELEVEMENT SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

[2] Le sujet des prélèvements sociaux dus par les travailleurs indépendants est un sujet de préoccupation constant, accru par la création du statut de l'autoentrepreneur en 2009, compte tenu des caractéristiques de cette population (population très hétérogène, volatilité des revenus d'activité, gestion directe des modalités déclaratives et du paiement de prélèvements sociaux par les assurés eux-mêmes, consentement inégal au prélèvement social...), caractéristiques assez distinctes de celles qui prévalent pour les salariés (précompte des prélèvements par l'employeur, salaire minimum, quotité de travail...).

[3] D'importantes améliorations ont été apportées récemment pour répondre aux attentes des travailleurs indépendants² (réduction du nombre d'organismes collecteurs, simplification des démarches, rationalisation des calendriers, réformes des barèmes, création d'exonérations, etc.), mais certains problèmes demeurent.

[4] Un premier problème tient à la surpondération de la CSG et de la CRDS dans le total des prélèvements acquittés par les travailleurs indépendants, l'assiette étant constituée du revenu professionnel net déclaré à l'administration fiscale majorée de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale dues, soit une assiette plus large que celle utilisée pour le salarié (revenu « super brut », s'apparentant au coût du travail pour le TI, versus salaire brut pour le salarié). Cette surpondération ne posait pas tant de difficultés en 1991 lors de la création de la CSG compte tenu des taux relativement faibles de cette contribution, mais devient aujourd'hui plus problématique compte tenu des hausses de taux.

¹ Le champ des travailleurs indépendants retenu ici englobe l'ensemble des travailleurs non-salariés, quel que soit leur régime déclaratif (micro-entrepreneurs ou au réel) ou leur régime social, y compris donc les exploitants agricoles (cf. annexe méthodologique).

² Le rapport final reviendra plus en détail sur les améliorations apportées ces dernières années.

[5] Un deuxième problème provient de la relative faiblesse des droits sociaux contributifs (notamment pour l'assurance vieillesse, mais également dans une moindre mesure pour les prestations en nature de l'assurance maladie), puisque ces droits dépendent de cotisations sociales qui sont, elles, assises sur le revenu professionnel net déclaré à l'administration fiscale, soit une assiette plus étroite que celle utilisée pour le salarié (revenu net pour le TI, salaire brut pour le salarié). Cette difficulté s'exprime de manière différente sur l'extrême bas de la distribution, du fait de l'existence de cotisations minimales non proportionnelles au revenu (pour l'assurance vieillesse et les prestations en nature de l'assurance maladie) induisant des taux effectifs de prélèvement très élevés par rapport au revenu perçu, mais garantissant un minimum de droits.

[6] Au-delà de ces spécificités, le prélèvement social des travailleurs indépendants possède d'autres caractéristiques notables, parfois assez distinctes de celles des salariés³, rendant complexe l'appréciation du prélèvement social sur le champ des TI et la comparaison avec les salariés du secteur privé :

- Des taux nominaux différents, notamment pour les risques maladie et vieillesse :

	Employeur		Salarié	Artisan-commerçant
	Taux réduit	Taux plein		
Assurance maladie-maternité-invalidité-décès	7,3%	13,3%	-	8,5%
<i>dont assurance maladie-maternité</i>	7,0%	13,0%	-	7,2%
<i>dont assurance invalidité-décès</i>	-	-	-	1,30%
<i>dont CSA</i>	0,3%	0,3%	-	-
Allocations familiales	3,45%	5,25%	-	3,10%
Assurance vieillesse	16,46%	16,46%	11,31%	24,75%
<i>dont régime de base plafonnée</i>	8,55%	8,55%	6,90%	17,15%
<i>dont régime de base déplafonnée</i>	1,90%	1,90%	0,40%	0,60%
<i>dont régime complémentaire tranche 1 (plafonnée)</i>	6,01%	6,01%	4,01%	7%
<i>dont régime complémentaire tranche 2</i>	14,57%	14,57%	9,72%	8%
CSG			9,20%	9,20%
CRDS			0,50%	0,50%
Total	27,21%	35,01%	21,01%	46,05%

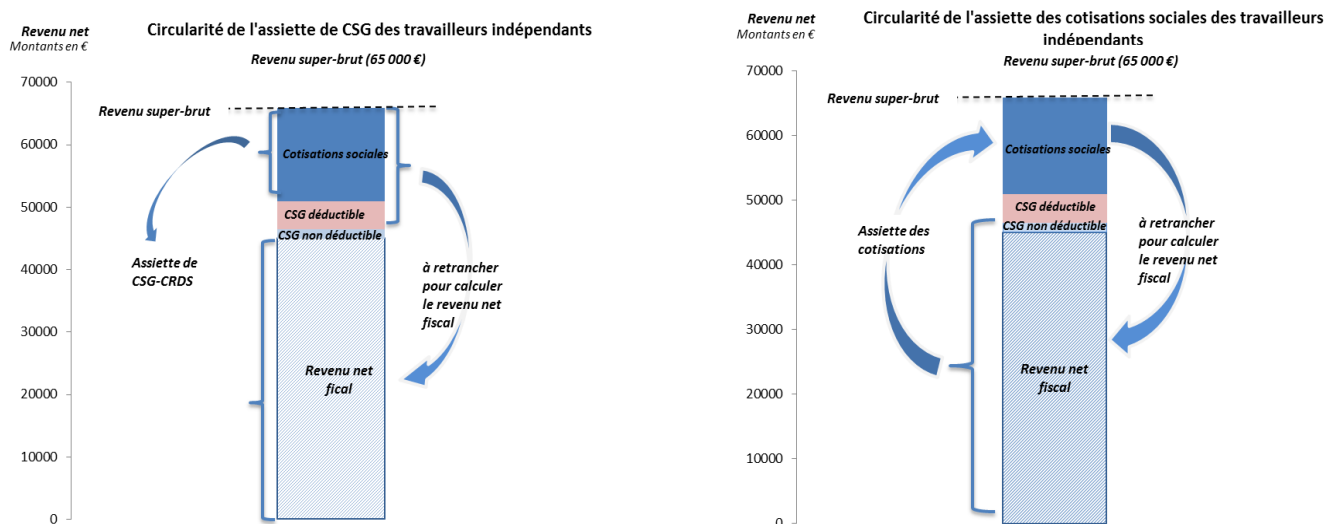
- Existence d'exonérations dégressives applicables aux taux de cotisation d'allocations familiale et d'assurance maladie, mais pas sur les autres risques (vieillesse de base et complémentaire, invalidité), alors que pour les employeurs de salariés, il existe un dispositif dégressif d'allègement global des cotisations

³ Le champ des salariés est lui-même assez hétérogène (secteur privé - champ concurrentiel, secteur agricole, salariés des particuliers employeurs, fonction publique et ses trois versants, régimes spéciaux, etc...). Au sein du secteur concurrentiel peuvent coexister des situations diverses en termes d'assiettes (salaire brut, assiette forfaitaire ou abattement), de déduction des frais professionnels (au réel ou au forfait) et de taux (taux spécifiques ou réduits). Cette hétérogénéité n'est pas traitée ici, la comparaison se fait avec un salarié relevant du secteur privé du champ concurrentiel ne bénéficiant pas de dispositions particulières.

employeurs sur les bas salaires, dont l'ampleur n'a cessé de s'accroître⁴, accordé en contrepartie de l'existence d'un salaire minimum.

- Multiplicité des règles (risques couverts, plafonnement, cotisations forfaitaires différenciées par tranches de revenus, mécanismes de solidarité...) selon les régimes et les sections professionnelles.
- Coexistence, pour un même groupe professionnel (sauf exploitants agricoles), de travailleurs indépendants déclarant leurs frais professionnels au réel et s'acquittant de cotisations sur leurs bénéfiques, et de micro-entrepreneurs s'acquittant de leurs cotisations sur un chiffre d'affaire abattu forfaitairement pour tenir compte des frais professionnel et des prélèvements sociaux.

[7] Par ailleurs, le prélèvement social des TI est rendu particulièrement complexe en raison de la circularité du calcul et des règles d'assiette :



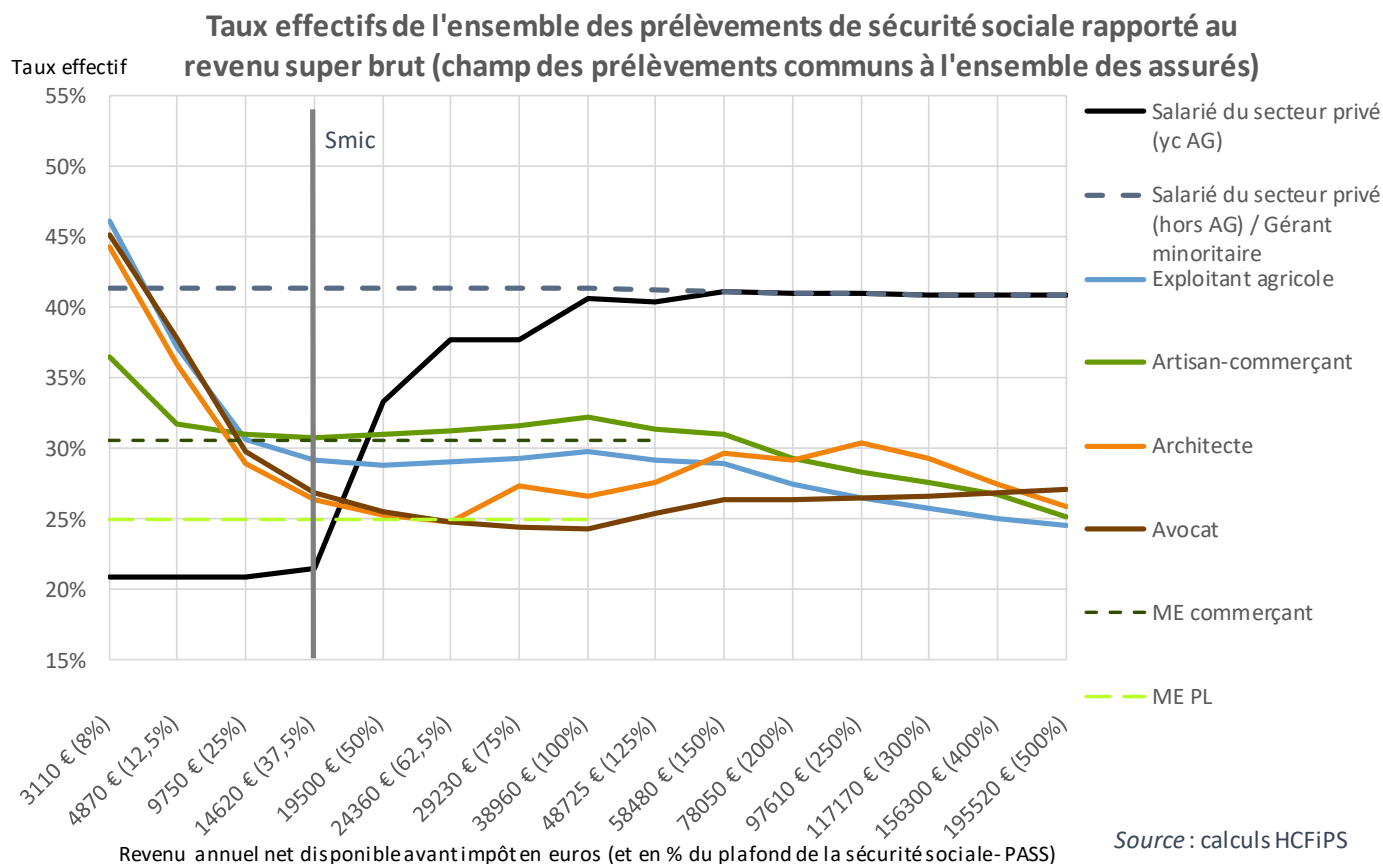
LE CONSTAT D'INEQUITES ENTRE SALARIES ET TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

[8] Les taux effectifs de prélèvements sociaux, exprimés du point de vue des acteurs (salariés, employeurs et travailleurs indépendants), et donc sans tenir compte du fait que les allègements généraux dont bénéficient les employeurs donnent lieu à une compensation financière aux organismes sociaux par l'affectation de recettes fiscales⁵, diffèrent donc selon le statut et selon le revenu net disponible, et peuvent s'éloigner sensiblement des taux effectifs applicables pour les salariés du secteur privé (cf. annexe).

⁴ Le renforcement des allègements généraux sur les bas salaires aux cotisations AT-MP et aux contributions d'assurance chômage n'a pas d'incidence ici sur le différentiel de taux effectif de prélèvements entre TI et salariés, puisque les TI ne s'acquittent pas de cotisations au titre de la couverture de ces risques. En revanche, l'élargissement aux cotisations de retraite complémentaires pour les employeurs accroît ce différentiel.

⁵ Les travaux menés à ce titre par le HCFiPS sur ce sujet ne se positionnent donc aucunement dans un débat possible sur une éventuelle barémisation des prélèvements sociaux.

[9] Le graphique ci-dessous permet de représenter ces taux effectifs pour différents statuts et différents niveaux de rémunération.



Note : Le graphique ci-dessus reflète les différents barèmes existant en 2019, et ne tient à ce titre pas compte du futur régime cible envisagé dans le cadre du projet de loi sur un système universel de retraite.

[10] On peut ainsi distinguer trois tranches de revenus nets donnant lieu à des niveaux de prélèvements différents :

- Pour les rémunérations inférieures ou égales au SMIC (37,5% du PASS), le taux effectif de prélèvements pour les salariés est très faible, compte tenu des allègements généraux dont bénéficient les employeurs, tandis qu'il peut atteindre des niveaux très élevés (entre 35% et 55% pour un revenu net de 8% du PASS) pour les indépendants déclarant au réel, lorsque ceux-ci sont affectés par les cotisations minimales ; ces taux très élevés diminuent fortement dès que la rémunération se rapproche du SMIC, mais même à ce niveau, il existe un différentiel important entre salariés (21%) et indépendants (autour de 30%).
- Pour les rémunérations comprises entre le SMIC et le PASS : le taux effectif progresse fortement en raison de la dégressivité des allègements généraux, passant de 21% à 40,6%, tandis que celui des indépendants se stabilise autour de 30% (le taux effectif est légèrement progressif pour les artisans-commerçants et pour les exploitants).

- Pour les rémunérations supérieures au PASS, le taux effectif des salariés se stabilise autour de 41%, tandis que celui des travailleurs indépendants décroît d'une manière générale ; le point de départ et l'ampleur de cette dégressivité dépendent toutefois du statut (dégressivité marquée pour les affiliés de la CARMF ou de la CARPIMKO, moins importante pour les artisans-commerçants et les exploitants, plus tardive pour les affiliés de la CIPAV) ; la situation des affiliés de la CNBF se distingue des autres par une progressivité continue du taux effectif de prélèvements sur le haut de la distribution.

[11] Au-delà du différentiel de taux effectif, il existe des différences importantes en matière de répartition par risque de ce prélèvement, ce qui peut avoir des impacts notables sur les droits sociaux accordés en contrepartie. Il découle de ces caractéristiques différenciées que le statut choisi par l'assuré a non seulement des impacts en termes de taux de prélèvements, mais également de droits sociaux. L'exemple suivant permet d'illustrer cette diversité.

[12] Pour une rémunération faible (9 750 €/an, soit 25% du PASS), le montant des cotisations sociales acquittées annuellement varie du simple au triple, selon que l'assuré est salarié (2 640 €, soit un niveau de prélèvement très faible compte tenu des allègements généraux), travailleur indépendant à la tête d'une entreprise soumise à l'IR (4 381 €), micro-entrepreneur (4 288 €), ou de dirigeant d'une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés⁶ (7 154 €). Une différence de même ampleur est observée sur le niveau des cotisations d'assurance vieillesse.

[13] Les prestations sociales qu'il percevra dépendront également de son statut.

- Sous certaines hypothèses (carrière complète à ce niveau de rémunération pendant 43 années, liquidation des droits à 67 ans), il percevra une pension de retraite brute annuelle de 11 455 € s'il est salarié ou assimilé salarié, de 10 421 € s'il est artisan déclarant au réel ou 10 346 € s'il est artisan micro-entrepreneur.
- En rapportant le montant de cette pension brute annuelle au niveau annuel des prélèvements réellement acquittés par les acteurs (sans tenir compte de la compensation financière du coût des allègements généraux à l'assurance vieillesse, et hors dispositif ACRE), cela donne ainsi des ratios très différents, particulièrement avantageux dans la situation du salarié (ratio de 8,2), sensiblement plus faibles mais relativement proches pour l'artisan au réel ou pour le micro-entrepreneur (4,2 ou 4,1), et encore plus faible pour l'assimilé salarié (3,3).

⁶ En pratique, les rémunérations perçues sous forme de traitements et salaires pour ces dirigeants peuvent être relativement faibles, ceux-ci pouvant percevoir par ailleurs des dividendes non assujettis aux cotisations sociales (uniquement aux prélèvements sociaux sur les revenus du capital), rendant la comparaison avec les autres cas-types relativement théorique.

Diversité des situations possibles en termes de prélèvement social et de prestations pour un professionnel du bâtiment, en fonction de son statut et de son revenu

Revenu net disponible avant impôts	A 25% du PASS (9 750€/an)				Au SMIC (14 630€/an ; 37,5% du PASS)				2 SMIC (29 230€/an ; 75% du PASS)			
	Artisan au réel	Artisan ME	Salarié (hors AG) / Président SASU	Salarié (y.c. AG)	Artisan au réel	Artisan ME	Salarié (hors AG) / Président SASU	Salarié (y.c. AG)	Artisan au réel	Artisan ME	Salarié (hors AG) / Président SASU	Salarié (y.c. AG)
Prélèvements sociaux acquittés	4 381	4 288	7 154	2 640	6 496	6 437	10 731	4 336	13 504	12 865	21 438	20 109
dont cotisations vieillesse	2 507	2 537	3 421	1 393	3 761	3 813	5 132	2 188	7 522	7 148	10 252	10 252
dont cotisations vieillesse prises en charge par la solidarité nationale	-	-	-	2 028	-	-	-	2 944	-	-	-	0
Revenu super brut	14 128	14 034	16 633	12 319	21 119	21 066	24 949	18 641	42 736	42 103	49 843	46 963
Taux effectif du prélèvement social rapporté au revenu superbrut	31,0%	30,6%	43,0%	21,4%	30,8%	30,6%	43,0%	23,3%	31,6%	30,6%	43,0%	42,8%
Montant de la pension (yc MICO)	10 421	10 346	11 455	11 455	11 457	11 341	13 901	13 901	21 417	19 849	27 771	27 771
Ratio entre la pension annuelle brute et les cotisations vieillesse annuelles	4,2	4,1	3,3	8,2	3,0	3,0	2,7	6,4	2,8	2,8	2,7	2,7
Ratio entre la pension annuelle brute et les prélèvements sociaux annuels	2,4	2,4	1,6	4,3	1,8	1,8	1,3	3,2	1,6	1,5	1,3	1,4

Source : calculs HCFIPS & DSS

Note: la situation du salarié hors allègements généraux est la même que celle du dirigeant de SASU du point de vue du prélèvement social et des droits, et permet de représenter la situation du salarié non pas du point de vue des acteurs (le salarié et son employeur), mais du point de vue des régimes de sécurité sociale, qui bénéficient de recettes fiscales permettant de compenser le coût associé aux allègements généraux.

Par ailleurs, le cas du dirigeant de SASU présenté ici est construit en faisant l'hypothèse que celui-ci ne pratique aucune forme d'optimisation en se versant une rémunération faible d'un côté, et des dividendes de l'autre. En supposant qu'il ne se verse que la moitié de son revenu sous forme de rémunération et l'autre moitié sous forme de dividendes, qui ne sont assujettis qu'aux prélèvements sociaux sur les revenus du capital (17,2%), le montant des cotisations acquittées et le niveau de pension baisseraient significativement. Selon le niveau de revenu considéré, le ratio de la pension au montant des cotisations acquittées pourrait être plus favorable (pour un revenu faible, grâce au MICO) ou identique (pour un revenu élevé).

Il existe également des différences en matière d'indemnités journalières (IJ) accordées en cas d'arrêt maladie ou de maternité, qui ne sont pas retracées dans le tableau ci-dessus : à titre d'exemple, pour une rémunération au SMIC, un salarié percevrait une IJ de 25,3€ de l'assurance maladie, tandis que l'artisan au réel toucherait une IJ de 22,2€ et un artisan micro-entrepreneur une IJ de 20€. Il existe toutefois d'autres différences (délais de carence, maintien de salaire par l'employeur, conventions collectives diverses...).

- Ce constat diffère selon le niveau de revenu considéré : pour une rémunération un peu supérieure, correspondant au SMIC (14 630 €), le diagnostic est strictement identique en termes de droits retraite. En revanche, pour 2 SMIC (29 230 € net par an), le retour sur prélèvements en termes de droits retraite est légèrement plus favorable à l'artisan (2,8, contre 2,7 pour le salarié ou l'assimilé salarié).

[14] Le différentiel en termes de prélèvements comme de prestations dépend donc du statut et du revenu considéré. Or si la population des TI recouvre des réalités très différentes, une proportion importante des TI dégage des revenus d'activité modestes ou très modestes, même en neutralisant, dans la distribution totale des revenus, les situations spécifiques pouvant expliquer l'existence de faibles revenus (poly-activité, cumul emploi-retraite, perception d'allocations chômage, début d'activité, cf. annexe 2).

- En neutralisant au mieux ces situations pour apprécier le niveau réel des revenus d'activité déclarés par les TI pour lesquels l'activité indépendante est la principale

ou la seule source de revenus, les données pour l'exercice 2018 montrent que près d'un quart des TI déclarant au réel ont perçu un revenu net inférieur au SMIC, et 10% un revenu net inférieur à 12,5% du PASS. 90% des micro-entrepreneurs ont déclaré un revenu inférieur au SMIC.

- Ces résultats montrent que si les faibles revenus d'activité dégagés par certains TI ne reflètent pas nécessairement une situation de précarité, au sens où ces faibles revenus peuvent illustrer le caractère secondaire de l'activité indépendante (l'essentiel du revenu étant généré ailleurs) ou la réalité du démarrage de l'activité (donnant lieu à une exonération lors de la première), une proportion importante de TI perçoit des revenus faibles ou très faibles.

UNE INEQUITE PARTIELLEMENT DUE AUX REGLES D'ASSIETTES

[15] Si l'on souhaite que le choix d'un statut professionnel soit indifférent au « retour sur prélèvement social en termes de droits », il convient d'envisager plusieurs évolutions.

[16] Une première évolution, déjà envisagée dans le cadre du projet de loi sur les retraites, est celle d'une redéfinition des règles d'assiette, passant par une harmonisation des deux assiettes existant actuellement (celle des cotisations et celle de la CSG-CRDS), qui permet de réduire la surpondération actuelle de la CSG-CRDS dans la totalité du prélèvement d'un côté, et de majorer le montant des cotisations vieillesse acquittées – et donc les droits sociaux associés- d'autre part.

[17] Cette nouvelle assiette serait déterminée par l'application d'un abattement, *a priori* forfaitaire pour en garantir la simplicité, au revenu généré par l'activité indépendante avant prélèvements sociaux (l'équivalent du « revenu super brut » ou du coût du travail pour l'employeur et son salarié), permettant ainsi de mettre un terme à la circularité du calcul des cotisations et de la CSG (*cf. supra*), qui constitue aujourd'hui une difficulté majeure pour les travailleurs indépendants⁷.

[18] Cet abattement forfaitaire serait représentatif de l'équivalent des cotisations patronales pour le cas d'un salarié du secteur privé, de manière à établir ainsi une assiette proche du revenu brut qui sert d'assiette pour les salariés et leurs employeurs, renforçant ainsi l'équité entre salariés et travailleurs indépendants en matière de prélèvements, puisqu'un certain nombre de taux nominaux de prélèvements sont d'ores et déjà identiques (CSG, CRDS) ou proches (maladie, famille), et que le projet de réforme des retraites vise à harmoniser les taux de cotisations d'assurance vieillesse.

⁷ Depuis 2019 une expérimentation a été mis en œuvre ouvrant la possibilité pour les travailleurs indépendants de déclarer leur activité mensuelle et de s'acquitter de cotisations sociales provisionnelles calculées sur cette base. Un téléservice permet à ce titre de réduire la complexité du calcul en lui-même

[19] Le haut conseil s'est interrogé sur le niveau pertinent à retenir pour l'abattement : en l'état actuel de la réglementation et des taux de cotisations (avant mise en œuvre éventuelle du SUR), cet abattement représentatif des cotisations « patronales » pourrait être compris entre 24% et 30%, selon la méthodologie retenue. En retenant les nouveaux paramètres du futur SUR, la fourchette pertinente pourrait être comprise entre 27 et 31%, et le niveau d'abattement envisagé dans l'étude d'impact du PJJ sur les retraites (30%) paraît à ce titre cohérent.

[20] Le HCFiPS s'est également posé la question du caractère forfaitaire et unique du niveau de l'abattement : si l'abattement doit représenter la part patronale des cotisations des TI, sachant que le barème des cotisations est aujourd'hui dégressif, alors l'abattement pourrait également être dégressif.

- La dégressivité éventuellement recherchée pourrait alors être obtenue de plusieurs manières : soit par le plafonnement de l'abattement en niveau (par exemple abattement de 30% dans la limite d'1 PASS), soit par l'instauration d'un abattement différencié par tranches, avec un abattement plus important en bas de distribution et moins élevé en haut.
- Cette seconde option soulève toutefois plusieurs questions. Une première question, d'ordre juridique, réside dans la possibilité d'envisager un abattement différencié pouvant être apparenté à l'introduction d'une progressivité de la CSG. Une seconde question porte sur les droits, puisqu'un abattement plus important pour les revenus les plus faibles conduirait également à minorer les droits sociaux, à rebours des évolutions recherchées.

[21] Les travaux du HCFiPS ont permis de montrer qu'une telle évolution était effectivement pertinente, en termes d'équité du prélèvement, d'amélioration des droits sociaux, et de simplification du calcul des prélèvements⁸. Si ce changement des règles d'assiette se fait à niveau de prélèvement constant, une hausse des cotisations contributives (notamment d'assurance vieillesse) et une baisse concomitante des prélèvements non contributifs (CSG-CRDS, maladie, famille...) aura néanmoins deux implications :

- La branche vieillesse percevra des recettes supplémentaires, au détriment des autres organismes sociaux bénéficiaires des prélèvements non contributifs (CNAM, CNAF, Cades...);
- Le taux effectif des prélèvements non contributifs dont s'acquittent les TI sera, encore plus que cela n'est le cas aujourd'hui, inférieur à celui dont s'acquittent les salariés et leurs employeurs, notamment sur le haut de la distribution.

⁸ Sous certaines hypothèses, le taux de prélèvement effectif d'un artisan-commerçant pourrait par exemple baisser de 1% à 2% sur l'ensemble de la distribution à l'exception des revenus les plus élevés, et le niveau de la pension de retraite progresserait entre 0,5% et 1,3% jusqu'à 200% du PASS (il serait inchangé au-delà).

UNE INEQUITE PARTICULIEREMENT PRONONCEE SUR LE BAS DE LA DISTRIBUTION DES REVENUS

[22] Compte tenu des caractéristiques respectives des différents barèmes et au-delà des seules différences liées aux taux nominaux, il existe un différentiel très important de taux effectif de prélèvements sur le bas de la distribution entre les salariés (et leur employeur) d'un côté, et les travailleurs indépendants de l'autre : pour une même rémunération nette correspondant au SMIC (37,5% du PASS), et en dehors de la première année d'activité donnant droit à une exonération dans le cadre de l'ACRE, le taux effectif de prélèvement (total des prélèvements de sécurité sociale du socle commun, i.e. hors chômage, AT...) rapporté au revenu super brut est ainsi de 21,5% pour l'employeur et son salarié, alors qu'il est de l'ordre de 30% pour les travailleurs indépendants hors professions libérales (exploitants agricoles, artisans, commerçants, au réel ou micro-entrepreneurs), et entre 25% et 47% pour les professions libérales (au réel ou micro-entrepreneurs). Pour les rémunérations inférieures au SMIC, ce différentiel est encore plus important, compte tenu des assiettes minimales.

[23] Il existe désormais pour les travailleurs indépendants des dispositions permettant de limiter le poids des prélèvements pour les bas revenus, notamment par l'instauration d'exonérations dégressives (maladie et famille), mais également par la généralisation de l'Acre. Ces dispositions n'ont toutefois pas la même ampleur que les allègements généraux dont bénéficient les employeurs du secteur privé au titre de leurs salariés. Plusieurs pistes peuvent être envisagées pour réduire cet écart.

[24] Une extension des allègements généraux aux travailleurs indépendants : cela pourrait passer par une exonération dégressive de l'équivalent patronal des cotisations d'assurance vieillesse des TI, puisque les barèmes maladie et famille sont déjà progressifs.

- Une telle option suppose toutefois que l'exonération soit bien compensée financièrement à l'assurance vieillesse, comme le prévoit l'article L. 131-7, à la fois en raison du coût pour les finances sociales, mais aussi et surtout pour garantir un maintien des droits retraite qui sont déjà largement dépendants du niveau des cotisations acquittées, et le seront encore plus explicitement dans le nouveau système universel de retraites.
- Cela soulève des questions de coût pour les finances publiques, et nécessite de bien identifier les impacts sur les déclarations de revenus et les arbitrages des travailleurs indépendants et des autres acteurs économiques de l'instauration d'un barème progressif sur les travailleurs indépendants⁹.
- En particulier, les employeurs pourraient trouver un intérêt économique accru à recourir plus qu'aujourd'hui à des travailleurs non-salariés plutôt qu'à des salariés.

⁹ Le niveau de la rémunération pouvant dans une certaine mesure être défini par le travailleurs indépendant lui-même, un tel système pourrait l'inciter à limiter sa rémunération pour bénéficier de cet allègement, tout en se versant plus de dividendes.

[25] Une prise en charge par la solidarité nationale de tout ou partie de certaines cotisations sociales pour les revenus les plus faibles¹⁰ : il pourrait être envisagé la prise en charge totale ou partielle de la cotisation minimale par la solidarité nationale par exemple, avec également une compensation du coût pour la sécurité sociale de manière à ce que les droits sociaux soient garantis.

- Une telle option permettrait de garantir à tous les TI, même ceux ayant durablement généré de faibles ou très faibles revenus, le bénéfice du MICO.
- Le coût pour les finances publiques serait plus modéré que dans le scénario précédent, et pourrait être paramétré plus facilement, même si une telle option pourrait inciter certains indépendants à ne se verser comme rémunération que le minimum nécessaire à la validation des droits au MICO.
- En revanche, si le différentiel de taux effectif de prélèvement serait effectivement réduit sur l'extrême bas de la distribution, il demeurerait significatif pour les revenus inférieurs à 11,5% du PASS, et ne serait pas réduit au-delà.

[26] Une reconfiguration/amélioration du dispositif Acre : ce dispositif d'exonération accordé lors de la première année d'activité a été étendu en 2019 à l'ensemble des créateurs et repreneurs d'activités (et plus uniquement aux chômeurs), ce qui devait permettre de régler une partie du problème évoqué, dans la mesure où le début d'activité correspond généralement à de très faibles revenus¹¹. Le dispositif a toutefois été à nouveau modifié en 2020, puisque les micro-entrepreneurs n'en bénéficient désormais plus automatiquement : seuls les micro-entrepreneurs indemnisés par l'assurance chômage peuvent en faire la demande, comme c'était le cas avant 2019.

- Il pourrait être envisagé d'apporter quelques modifications au dispositif existant, en allongeant par exemple le bénéfice de l'Acre au-delà de la seule première année d'activité, quitte à jouer sur les plafonds (actuellement l'exonération est totale jusqu'à 75% du PASS, soit 2 fois le SMIC) ou sur le taux maximal d'exonération (qui pourrait être dégressif plus tôt), afin de limiter le coût pour les finances publiques.

[27] La mise en place de dispositifs de solidarité professionnelle ou interprofessionnelle : il pourrait être envisagé des dispositions *ad hoc* pour les travailleurs indépendants, qui viendraient compléter le régime social de base (mobilisation des réserves, effort de solidarité des hauts revenus vers les plus modestes...).

¹⁰ Il est par ailleurs envisagé dans le cadre du projet de loi sur le système universel de retraite de supprimer la cotisation minimale vieillesse pour les assurés ayant déjà liquidé leurs droits et pour ceux percevant par ailleurs d'autres revenus d'activité donnant lieu à l'acquisition de points.

¹¹ Il conviendra de vérifier, avec les données sur l'exercice 2019, si le taux d'assujettissement à la cotisation minimale a bien chuté, et de voir dans la durée si ce soutien au début d'activité permet de renforcer la pérennité de l'activité indépendante et d'améliorer le revenu moyen.

- Le régime des non-salariés agricoles se caractérise déjà par des spécificités destinées à le rendre plus redistributif, avec des retraites forfaitaires uniquement proratisées à la durée d'activité, et donc indépendantes du revenu, et une retraite « proportionnelle » dont la valeur d'achat du point augmente avec le revenu.
- Les concertations en cours avec les avocats dans le cadre du PJJ sur les retraites pourraient également déboucher sur des dispositifs de solidarité professionnelle, avec notamment la mise en place d'un dispositif de solidarité sous la forme d'une cotisation uniquement due par les avocats bénéficiant de revenus relativement élevés, destinée à financer une partie des cotisations du nouveau système universel pour ceux percevant un revenu inférieur à 3 PASS.

[28] Une basculer au régime général des salariés de certaines catégories de collaborateurs de plateformes, sans préempter leur situation en matière de droit du travail, situation par ailleurs en cours d'évolution au vu des récentes décisions de la Cour de cassation à propos d'Uber.

- Historiquement, certaines catégories de travailleurs indépendants ont été considérés comme des assimilés salariés au sens de la sécurité sociale, et rattachés à ce titre au régime général *via* l'article L. 311-3. C'est notamment le cas des gérants minoritaires de SARL ou des dirigeants de SAS, des journalistes pigistes, des artistes du spectacle, des artistes-auteurs...).
- Il pourrait être envisagé de procéder de même pour certaines catégories de collaborateurs de plateformes, qui bénéficieraient ainsi d'une meilleure couverture sociale, en s'acquittant de l'équivalent des cotisations salariales du régime général, la partie « patronale » devant être prise en charge par les plateformes¹².
- Une telle option soulève toutefois des questions quant à la définition des assiettes de cotisations et la mise à contribution financière de tiers (plateformes collaboratives), et l'identification des catégories concernées.

[29] Ces quelques pistes, tout juste esquissées ici, nécessiteraient des travaux plus approfondis, notamment pour en évaluer le coût financier. Suite à la lettre de mission adressée par le Premier ministre en octobre 2019, le HCFiPS poursuit ses travaux sur les autres sujets relatifs aux travailleurs indépendants (affiliation, contrôle, relation de services), mais est disposé à contribuer aux travaux complémentaires évoqués ici.

¹² Il existe déjà des situations de prise en charge par un tiers d'une contribution s'apparentant à cotisation patronale, même si le taux peut être très différent du taux de droit commun : les diffuseurs d'œuvres d'art contribuent à hauteur de 1% des droits d'auteurs reversés aux artistes auteurs, tandis que les compagnies d'assurance contribuent également au régime complémentaire des agents généraux d'assurance.

ANNEXE 1 – PRECISIONS METHODOLOGIQUES

[30] Comme pour le précédent rapport du HCFiPS sur les travailleurs indépendants (2016), un exercice de comparaison du niveau de prélèvements entre les salariés du secteur privé et les différentes catégories de travailleurs indépendants a été mené. Les limites d'un tel exercice et la prudence avec laquelle interpréter les résultats, qui avaient été évoquées dans ce cadre, demeurent.

[31] Les évolutions intervenues depuis (évolutions des barèmes, suppression du RSI et rattachement au régime général des artisans, commerçants, et professions libérales non réglementées, débats sur le système universel de retraite...), renforcent toutefois l'intérêt d'un tel exercice, nécessitant certains choix méthodologiques.

Champ des populations concernées

[32] Le HCFiPS a retenu les cas suivants :

- Exploitants agricoles à titre exclusif ou principal
- Artisans et commerçants déclarant au réel (considérés ensemble)
- Artisans et commerçants micro-entrepreneurs (également considérés ensemble)
- Professions libérales déclarant au réel, en distinguant, parmi cette population, les assurés relevant des trois principales sections professionnelles de la CNAVPL (CIPAV, CARMF, CARPIMKO) et les avocats, relevant de la CNBF
- Professions libérales micro-entrepreneurs, relevant de la CIPAV ou de la SSI, en les considérant soit ensemble (taux de cotisations et d'abattement identiques), soit séparément, compte tenu des différences en matière de répartition de leur contribution unique et donc de droits sociaux
- Les travailleurs indépendants rattachés au régime général en vertu de l'article L. 311-3 du CSS (gérants minoritaires de SARL/EURL, dirigeants de SAS/SASU), qu'ils exercent une activité commerciale, artisanale ou libérale
- Les artistes-auteurs, également rattachés au régime général *via* l'article L. 311-3.

[33] Pour les besoins de la comparaison avec les salariés, seuls les salariés du secteur privé sont pris en compte ; ne sont pas retenus ici les fonctionnaires, les contractuels de la fonction publique, les salariés agricoles ou les salariés du secteur des services à la personne.

Définition des notions de revenus retenues

[34] Comme en 2016, deux notions de revenus peuvent donner lieu à une comparaison. En l'absence d'équivalent, pour les travailleurs indépendants, du salaire ou revenu brut, qui sert d'assiette aux prélèvements des salariés, mais également de référence pour un certain nombre de paramètres (SMIC, plafond de la sécurité sociale, revenu porté au compte pour le calcul des droits...), il est possible de retenir pour la comparaison le revenu net ou le revenu « super brut ».

[35] Les cas-types utilisés pour les travaux du HCFiPS sont construits en égalisant le revenu net disponible avant impôt, soit le salaire net pour les salariés, le BNC/BIC/BA minoré de la fraction non déductible de la CSG et de la CRDS pour les TI déclarant au réel, et le chiffre d'affaire abattu forfaitairement pour les micro-entrepreneurs.

[36] Ce choix, relativement proche de l'assiette actuelle des cotisations des TI, permet de comparer des situations équivalentes en termes de « reste à vivre », même si le revenu net n'est qu'un proxy :

- D'un côté, les travailleurs indépendants ne bénéficiant pas d'une couverture sociale équivalente à celle des salariés (chômage, AT-MP, voire IJ maladie), ils peuvent être incités à mobiliser une partie de leur revenu net pour s'auto-assurer sur ces risques, minorant leur « reste à vivre »
- D'un autre côté, ils peuvent faire un usage personnel de biens et services acquis pour leur activité professionnelle et faisant à ce titre l'objet d'une déduction pour frais professionnels, augmentant ainsi leur reste à vivre.

[37] À partir d'un revenu net identique pour toutes les catégories concernées, le niveau des prélèvements sociaux (et des prestations sociales qui en découlent) peut être calculé et comparé. Pour faciliter cette comparaison, le niveau des prélèvements sociaux est rapporté au revenu super-brut pour construire des taux effectifs de prélèvements.

Périmètre des risques et prélèvements considérés

[38] Le revenu super brut auquel est rapporté le niveau des prélèvements sociaux doit être construit sur un périmètre identique. À ce titre, il n'intègre pas les prélèvements hors sécurité sociale *stricto-sensu* (chômage, formation professionnelle, VT, logement, apprentissage, construction...).

[39] De la même manière, les différentes populations n'étant pas couvertes pour les mêmes risques, il a été décidé de ne pas prendre en compte les cotisations AT-MP, qui ne concernent que les salariés et leurs employeurs (ainsi que les exploitants agricoles).

[40] Le revenu super brut est ainsi constitué du revenu net disponible avant impôts défini supra, auquel on ajoute la CSG et la CRDS, la contribution pour la solidarité et l'autonomie (CSA), ainsi que l'ensemble des cotisations d'assurance maladie-maternité-invalidité décès, les cotisations d'allocations familiales, et les cotisations d'assurance vieillesse, qu'elles relèvent des régimes obligatoires ou conventionnels.

Niveaux de revenus examinés

[41] Les cas-types portent plusieurs niveaux de revenus, permettant d'apprécier la diversité des situations : des revenus très faibles, inférieurs au SMIC, des revenus moyens, compris entre le SMIC et le plafond de la sécurité sociale (PASS), et des revenus élevés ou très élevés. Les revenus sont exprimés en pourcentage du PASS 2019 (40 524 €).

ANNEXE 2 – ANALYSE DE LA DISTRIBUTION DES REVENUS DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

[1] Compte de la sensibilité du taux effectif de prélèvements et du niveau des droits sociaux aux revenus, il est important de disposer d'une appréciation fine du revenu généré par les travailleurs indépendants.

[2] La distribution brute des revenus nets déclarés par les indépendants fournit une première information, dans la mesure où les revenus médians et moyens masquent de profondes disparités entre catégories de TI.

- Ainsi, alors que le revenu moyen des TI déclarant au réel était de 107% du PASS en 2018, il n'était que de 70% pour les artisans-commerçants, alors qu'il s'élevait à 161% pour les professions libérales
- Par ailleurs, les revenus moyens des exploitants agricoles étaient sensiblement plus faibles (41% du PASS), et ceux des micro-entrepreneurs encore plus (14%)

	TI déclarants au réel (hors agriculture)		Artisans- commerçants		PL		Exploitants agricoles		Micro- entrepreneurs	
	En euros	En % du PASS	En euros	En % du PASS	En euros	En % du PASS	En euros	En % du PASS	En euros	En % du PASS
1er quartile	8 741	22,0%	5 562	14,0%	18 674	47,0%	4 251	10,7%	596	1,5%
Revenu médian	25 826	65,0%	17 879	45,0%	41 719	105,0%	10 012	25,2%	2 781	7,0%
4ème quartile	51 652	130,0%	35 759	90,0%	77 477	195,0%	19 866	50,0%	7 946	20,0%
Revenu moyen	42 662	107,4%	27 729	69,8%	63 955	161,0%	16 100	40,5%	5 630	14,2%

Sources: données ACOSS & Ministère de l'agriculture

[3] Ces données « brutes » intègrent toutefois les revenus de travailleurs indépendants exerçant dans des conditions potentiellement très différentes : exercice à temps partiel, voire très partiel, en complément d'une autre activité salariée, activité salariée qui permet éventuellement au travailleur indépendant d'acquies des droits sociaux plus élevés, et de disposer d'un revenu total d'activité plus important, cumul emploi-retraite, bénéfice de revenus de remplacement émanant de l'assurance chômage permettant de compléter les revenus indépendants, faibles revenus liés au démarrage de l'activité indépendante alors que les TI bénéficient, notamment depuis 2019, d'une exonération importante de cotisations sociales lors de la première année d'activité (ACRE), ...

[4] Idéalement, il conviendrait de prendre en compte l'ensemble de ces éléments, afin de disposer d'une vision plus précise de la réalité des revenus dégagés par les travailleurs indépendants exerçant à temps plein et pour lesquels l'activité indépendante est la seule source de revenus.

[5] Le tableau ci-dessous permet d'apprécier la distribution des revenus des travailleurs indépendants déclarant au réel (hors agriculture et hors micro-entrepreneurs), en neutralisant une partie de ces situations particulières :

	Population totale		Hors salariés du secteur privé		Hors salariés et âgés de moins de 65 ans		Hors salariés, âgés de moins de 65 ans et avec au moins trois années d'expérience		Première année d'activité	
	effectif	En %	effectif	En %	effectif	En %	effectif	En %	effectif	En %
Effectif total	1 890 557	100,0%	1 673 529	100,0%	1 538 158	100,0%	1 287 534	100,0%	67 987	100,0%
dont R=0	200 362	10,6%	131 650	7,9%	93 507	6,1%	56 482	4,4%	18 369	27,0%
dont R<8%	314 482	16,6%	217 454	13,0%	162 755	10,6%	100 574	7,8%	28 388	41,8%
dont R<12,5%	363 760	19,2%	256 660	15,3%	195 490	12,7%	124 865	9,7%	31 946	47,0%
dont R<25%	511 885	27,1%	383 776	22,9%	310 844	20,2%	215 692	16,8%	39 842	58,6%
dont R<37,5%	654 243	34,6%	510 485	30,5%	428 915	27,9%	312 298	24,3%	45 332	66,7%
dont R<50%	798 372	42,2%	641 732	38,3%	553 406	36,0%	415 965	32,3%	49 925	73,4%

Sources: données ACOSS

Notes: il n'est pas possible de neutraliser la situation des travailleurs indépendants exerçant parallèlement une activité salariée dans le secteur agricole ou dans la fonction publique, seules les situation de polyactivité dans le secteur privé sont prises en compte.

S'agissant des cumuls emploi-retraite, les données disponibles ne permettent pas de connaître précisément la situation des travailleurs indépendants ayant déjà liquidé leurs droits à la retraite, un critère d'âge a été utilisé à ce titre.

Enfin, pour neutraliser la situation particulière du début d'activité, il est proposé de prendre en considération les TI ayant au moins trois années d'ancienneté.

[6] Les données brutes (première colonne) montrent que 35% des TI déclarant au réel hors agriculture percevaient en 2018 un revenu inférieur à 37,5% du PASS, soit le SMIC.

- Cette proportion passe à 30,5% si l'on neutralise des TI exerçant par ailleurs une activité salariée dans le secteur privé
- Elle atteint 28% pour ces TI non polyactifs si on ne prend en compte que ceux âgés de moins de 65 ans.
- Elle s'établit finalement à 24% en neutralisant également des situations de début d'activité (trois premières années).
- Deux tiers des TI en première année d'activité en 2018 avaient dégagé un revenu inférieur au SMIC

[7] Ces résultats, qui méritent d'être affinés, et étendus aux micro-entrepreneurs, montrent que si les faibles revenus d'activité dégagés par certains TI ne reflètent pas nécessairement une situation de précarité, au sens où ces faibles revenus peuvent simplement illustrer le caractère secondaire de l'activité indépendante (l'essentiel du revenu étant généré ailleurs) ou la réalité du démarrage de l'activité (avec une exonération accordée lors de la première année qui améliore sa situation financière), une proportion importante de TI déclare des revenus faibles ou très faibles.

[8] Par ailleurs, que le TI exerce à titre exclusif, principal, ou secondaire, la question du retour sur prélèvement en termes de droits sociaux, notamment en comparaison du salarié, demeure pertinente.