

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 08 avril 2009 à 9 h 30

« Les régimes de retraite des indépendants : les problématiques spécifiques »

Document N°14

Document de travail, n'engage pas le Conseil

**Les problématiques des régimes d'assurance vieillesse
des professions libérales**

Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)

Les problématiques des régimes d'assurance vieillesse (base et complémentaire) des professions libérales

Six problématiques sont particulièrement d'actualité pour les professions libérales :

- la mise en place du régime du micro-social ;
- la persistance de professions non classées au regard de l'assurance vieillesse ;
- l'intégration partielle des dividendes dans l'assiette sociale ;
- l'augmentation constante de la part de la compensation généralisée à la charge de la CNAVPL ;
- la complexité des dispositifs concernant les pensions de réversion ;
- les droits familiaux.

A/ La mise en place du régime du micro-social

Dans le souci de lever les blocages structurels et réglementaires de l'économie française pour relancer la concurrence et améliorer le financement de l'économie, l'article 1^{er} de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie prévoit la création du statut de l'auto-entrepreneur et du régime du micro-social pour les travailleurs indépendants (artisans, commerçants et professions libérales, sauf les avocats).

Pour ce qui est des professions libérales, cette mesure qui est destinée aux professions non réglementées concerne les créateurs d'entreprises relevant de la CIPAV et ayant opté pour le micro-BNC (chiffre d'affaires inférieur à 32 000 €HT). Ceux-ci, par leurs revenus et parfois le caractère accessoire de leur activité libérale, sont en effet susceptibles de rentrer dans le champ d'application du régime micro-social.

La CNAVPL est très favorable à tout ce qui peut simplifier les démarches des créateurs d'entreprise et favoriser leur installation. D'ailleurs, elle s'est fortement mobilisée pour que les montants des cotisations du régime de base des deux premières années d'activité soient moins élevés et moins dissuasifs pour l'installation des professionnels libéraux. Le décret n° 2008-1064 du 15 octobre 2008 a pris en compte la demande de la CNAVPL ; le professionnel libéral qui estime que son revenu des première et deuxième années d'activité sera respectivement inférieur aux assiettes forfaitaires de 18 et 27 fois la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) peut demander à cotiser à titre provisionnel sur une assiette de 200 heures de SMIC.

Tout en étant attachée à ce qui simplifie les démarches des créateurs d'entreprise et favorise leur installation, la CNAVPL a le légitime souci, ce qui est d'ailleurs sa mission, de s'assurer des futurs droits à la retraite de tous les professionnels libéraux, ressortissants de la CIPAV, qui opteront ou non pour le régime micro-social, et de l'équilibre financier du régime de base commun à l'ensemble des professionnels libéraux.

A cet égard, le régime micro-social suscite des inquiétudes. En effet, l'ouverture de la CIPAV aux salariés, fonctionnaires, étudiants, chômeurs et retraités exerçant une toute petite activité libérale risque de remettre en cause les équilibres de ses régimes complémentaires et invalidité-décès. Quant au régime commun de base, les mécanismes de compensation nationale sont tels que chaque cotisant de l'Organisation représente un coût de 1 700 €. La charge de compensation nationale de la CNAVPL, qui est déjà en hausse constante, devrait

croître de façon très importante et remettre en question son équilibre si les règles ne sont pas adaptées.

B/ La persistance de professions non classées au regard de l'assurance vieillesse

L'article L. 622-5 du code de la Sécurité sociale (C.S.S.) définit les professions libérales. Cette définition est extensive. En effet, si sont énumérées, dans cet article, les professions classiquement considérées comme libérales (médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme, notaire...), il ressort des dispositions de l'article L. 622-5- 3°) C.S.S. que les activités professionnelles non salariées, non assimilées à une activité salariée, et ne relevant pas des organisations autonomes agricoles, artisanales, industrielles et commerciales, sont aussi considérées comme des professions libérales.

Dès lors, une profession, qui n'est ni salariée, ni agricole, ni commerciale, ni artisanale et ni libérale au sens de l'article L. 622-5- 1°) et 2 °) C.S.S., est qualifiée de profession libérale. Mais l'affiliation aux régimes de retraite de l'Organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales des ressortissants de certaines professions pose problème ou suscite pour le moins des interrogations. Il s'agit, par exemple, de professions telles que acupuncteur non médecin, étio-pathe, fascia-pulsologue, guérisseur, holothérapeute, iridologue, kinésiologue, phytothérapeute, réflexologue, somato-thérapeute, thérapeute, thérapeute manuel, comportementaliste animalier, psychothérapeute équin...

L'exercice de ces professions peut être appréhendé comme l'exercice illégal des professions de médecin, d'auxiliaire médical ou de vétérinaire. La question est donc de savoir si les professionnels exerçant ces activités doivent ou non relever d'une caisse de retraite.

Actuellement les professions susvisées sont non classées et les professionnels qui les exercent ne peuvent pas, en application d'une lettre ministérielle de 1984, cotiser aux régimes d'assurance vieillesse des professionnels libéraux mais sont couverts pour l'assurance maladie. Si l'affiliation de ces professions aux régimes de retraite était décidée, un accord récent entre le RSI et la CNAVPL prévoit leur affectation au RSI.

C/ L'intégration partielle des dividendes dans l'assiette sociale

Jusqu'à l'adoption de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, les dividendes distribués aux gérants majoritaires des sociétés étaient exclus de l'assiette sociale ce qui a pu donner lieu à certains abus particulièrement préjudiciables pour les cotisations sociales. Des contentieux ont été alors engagés mais ils ont induit une situation d'insécurité juridique. En effet, un conflit d'interprétation juridique entre la Cour de cassation (arrêt du 15 mai 2008) et le Conseil d'Etat (arrêt du 14 novembre 2007) sur la qualification de revenus professionnels ou non de ces dividendes est apparu.

Le Conseil d'Etat avait en effet conclu à l'illégalité d'une délibération du Conseil d'administration de la CARMF visant à l'intégration des dividendes d'une société d'exercice libéral (SEL) dans l'assiette sociale, en considérant, par référence au droit fiscal, les dividendes comme des revenus du patrimoine et non comme des revenus professionnels. Mais la Cour de cassation s'est prononcée en faveur de l'assujettissement à cotisations sociales des dividendes perçus par un chirurgien-dentiste exerçant son activité libérale dans le cadre d'une

société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL), en reconnaissant aux dividendes qui lui avaient été distribués le caractère d'un produit de son activité professionnelle.

Afin de mettre un terme à cette situation d'insécurité juridique, le Conseil d'Etat a mené une réflexion sur les difficultés et les enjeux d'un assujettissement des dividendes à cotisations sociales. Elles ont donné lieu à une proposition figurant dans le rapport Fouquet issu des travaux du Conseil d'Etat, consacrés à la question plus globale de la sécurité juridique.

Celui-ci a recommandé une clarification par la loi des règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux des dividendes distribués aux gérants majoritaires, notamment pour les SEL.

La proposition n° 57 de ce rapport est ainsi formulée : « *Pour les sociétés d'exercice libéral, assujettir aux cotisations et contributions de sécurité sociale les dividendes versés par les SEL à l'exception de la part des dividendes rémunérant le capital investi et après un abattement de 40% pour tenir compte de l'impôt sur les sociétés acquitté en amont* ».

Suivant la recommandation du rapport Fouquet visant à ce que les règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux des dividendes soient clarifiées, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2009 contenait des dispositions relatives à l'intégration des dividendes dans l'assiette sociale, dont la teneur et la portée différaient cependant de celles de la proposition n° 57 du rapport.

L'article 22 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, modifiant l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale dispose que « pour les sociétés d'exercice libéral [...] et aux sociétés de participations financières de professions libérales, est également prise en compte [...] la part des revenus mentionnés aux articles 108 à 115 du code général des impôts perçus par le travailleur non salarié non agricole, son conjoint ou le partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité ou leurs enfants mineurs non émancipés et des revenus visés au 4° de l'article 124 du même code qui est supérieure à 10 % du capital social et des primes d'émission et des sommes versées en compte courant détenus en toute propriété ou en usufruit par ces mêmes personnes. Un décret en Conseil d'Etat précise la nature des apports retenus pour la détermination du capital social au sens du présent alinéa ainsi que les modalités de prise en compte des sommes versées en compte courant ».

En résumé, à compter du 1^{er} janvier 2009, l'assiette des cotisations de sécurité sociale des associés de SEL comprendra ainsi une part des revenus qu'ils perçoivent de la société, c'est-à-dire une part des dividendes (perçus par eux-mêmes, leur conjoint, leur partenaire lié par un pacs ou leurs enfants mineurs non émancipés) et des revenus générés par les sommes versées sur des comptes courants. La part de ces revenus intégrée dans l'assiette des cotisations sera celle supérieure à 10% du capital social et des primes d'émission et des sommes versées en compte-courant détenus en toute propriété ou en usufruit.

Cette règle, applicable aux revenus distribués ou payés à compter du 1^{er} janvier 2009, a été présentée par le législateur comme une solution adaptée ne consistant ni en une exclusion sans condition des dividendes, ni en un assujettissement total de ceux-ci, ce qui permet « *d'éviter que certains arbitrages entre rémunérations ordinaires et dividendes ne conduisent ces derniers à être disproportionnés par rapport au capital investi - ce qui peut réduire alors fortement l'assiette des cotisations, par rapport à des situations comparables de professionnels exerçant en nom propre* ».

D/ L'augmentation constante de la part de la compensation démographique généralisée à la charge de la CNAVPL

La compensation démographique généralisée, ou compensation nationale, est une préoccupation permanente de la CNAVPL. En effet, les charges de cette compensation pèsent sur la gestion du régime d'assurance vieillesse de base ; c'est d'ailleurs dans la perspective d'assurer une partie de leur financement qu'a été créée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 la part proportionnelle, sur 5 plafonds, de 1,4 % de la cotisation de l'ancien régime d'assurance vieillesse de base, qui a été portée à 1,6 % au 1^{er} janvier 2004 dans la réforme du régime.

Si la CNAVPL n'a jamais contesté l'impératif légitime de la solidarité nationale, elle a toujours souligné l'importance des charges qui lui incombent à ce titre et demandé que la participation des professionnels libéraux à la solidarité nationale soit remise à un niveau équivalent à celui des autres catégories socio-professionnelles.

Pour les années 2005, 2006 et 2007, la charge de compensation nationale de la CNAVPL a été respectivement de 392, 429 et 456 millions d'euros. Les acomptes pour 2008 et 2009 sont respectivement de 471 et 477 millions d'euros, ce qui représente plus du tiers des cotisations du régime et 60 % des prestations.

Le nouveau statut d'auto-entrepreneur et le micro-social créent une forte inquiétude quant à l'évolution de cette charge (voir point A).

E/ La complexité des dispositifs concernant les pensions de réversion

Depuis le 1^{er} juillet 2006, les pensions de réversion des régimes de base (CNAVTS, RSI, MSA, CAVIMAC et CNAVPL) sont soumises à des conditions de ressources avec coordination entre les régimes concernés. Les règles qui définissent ce dispositif sont d'une grande complexité. Celui-ci nécessite de nombreux échanges d'informations entre les régimes, portant sur les trimestres d'assurance et les montants de pension de réversion acquis dans chaque régime, afin de déterminer un régime interlocuteur unique qui calcule, le cas échéant, la fraction de pension à servir par chaque régime.

Par ailleurs, à partir du 1^{er} janvier 2010, le régime général, le régime agricole et les régimes des artisans, commerçants et professions libérales et des cultes devront majorer les pensions de réversion des régimes de base des conjoints survivants dont le total des droits propres et dérivés de base et complémentaires français et étrangers n'excède pas 800 €(article L. 353-6 du code de la sécurité sociale). A cette fin, sur le fondement de l'article L. 161-1-6 du code de la sécurité sociale, un dispositif complexe d'échanges électroniques des informations nécessaires à la détermination du droit au bénéfice des prestations de retraite et, s'il y a lieu, au calcul de ces dernières doit être mis en place.

F/ Les droits familiaux

Le seul droit familial accordé par le régime de base des professions libérales consiste en l'attribution de 100 points supplémentaires aux affiliées ayant accouché, au titre du trimestre civil au cours duquel survient l'accouchement.

La question d'un alignement des droits familiaux sur ceux du régime général et des régimes alignés peut alors être posée. A cet égard, la CNAVPL est favorable à l'introduction, dans le régime de base des professions libérales, d'une majoration de pension de 10% pour trois enfants et plus, au profit des deux parents, ainsi que d'une majoration de la durée d'assurance pour les femmes ayant élevé des enfants, selon des modalités identiques à celles actuelles du régime général et des régimes alignés.