

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 181

RSI & INDÉPENDANTS

Les (vraies) solutions pour sortir de la crise

Juillet-Août 2017 - 8 €

■ FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

RSI & INDÉPENDANTS :

les (vraies) solutions pour sortir de la crise

Dans un contexte économique tendu, où le chômage est devenu un vrai problème de société, le retour du travail indépendant est acté. Loin du mythe de l'« ubérisation », le travail indépendant reste largement fondé sur ses bases « traditionnelles » et une constellation de petites et moyennes entreprises. Il offre une bouffée d'oxygène aux jeunes et seniors particulièrement touchés par l'inactivité mais pose aussi de nombreuses questions en termes de protection sociale et de précarité.

À l'heure où Emmanuel Macron souhaite réformer le régime social des indépendants pour le rapprocher du régime général, il est parfois difficile d'expliquer que, malgré ses dysfonctionnements certains et préjudiciables aux affiliés, ce régime n'a pas que des défauts. Des différents rapports réalisés sur le sujet, aucun ne conseille sa suppression, la plupart invitent à une refonte en profondeur.

En effet, si une réforme est bien nécessaire, la simple fusion avec le régime général est inappropriée et, même, risquée pour les affiliés. À contre-courant des besoins des indépendants, la fusion présente le risque d'un alignement par le haut du niveau de cotisations des indépendants sur celui du régime général et d'une nouvelle crise de gestion type « interlocuteur social unique ». *A minima*, elle met en danger les réussites et acquis du RSI : un financement reposant sur des ressources internes et une gouvernance par des pairs élus.

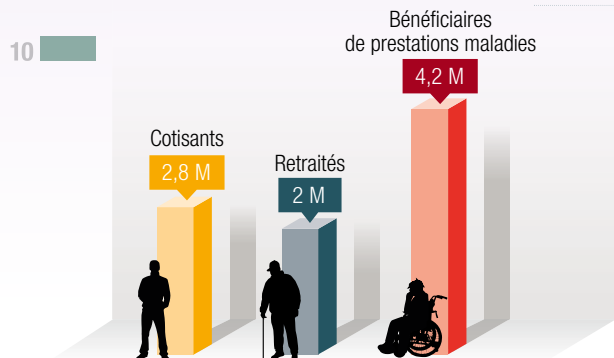
Dans cette étude, la Fondation iFRAP formule deux recommandations :

Dans un premier temps, la gestion du régime pourrait bénéficier d'un assouplissement de la procédure d'auto-déclaration des revenus de l'année en cours pour le calcul des cotisations ainsi que du développement de mutualisations et partenariats inter-organismes et interrégimes (sur les lieux, compétences et métiers), accompagné par un meilleur partage d'information.

Dans un second temps, la Fondation iFRAP propose, plutôt qu'une suppression, une réforme ambitieuse du RSI qui permettrait, tout en préservant la sécurité des affiliés :

- une réduction du taux de cotisation à 35,6 % (taux normal) ou 34,5 % (taux réduit) avec un taux marginal à 18 % ;
- la suppression des cotisations minimales et la formalisation d'un dispositif d'exonération ;
- un plus grand choix en matière d'assurance contre les risques avec une division claire entre assurances publiques et assurances privées ;
- l'introduction d'une dose de concurrence pour réduire les coûts de la protection sociale.

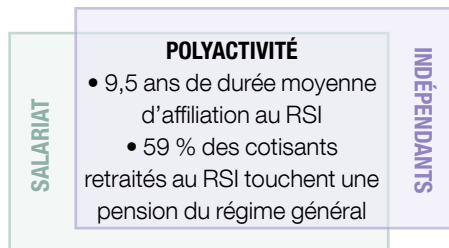
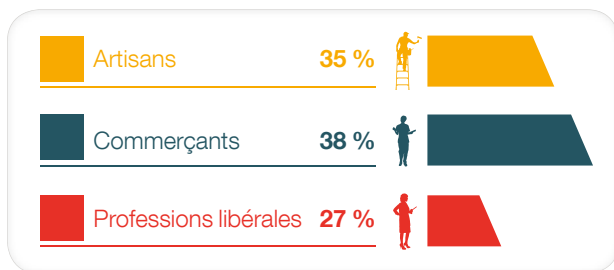
LE RSI



2015 LES CHIFFRES DU RSI

- ➔ 17,7 Mds d'€ de prestations nettes
- ➔ 11,2 Mds d'€ de cotisations nettes
- ➔ 3,6 Mds d'€ de CSG/CRDS affectée
- ➔ 2,3 Mds d'€ de besoins de financement (1,2 assurance maladie / 1,1 retraite de base)
- ➔ 1 Md d'€ d'excédent aux régimes autonomes

DISPERSION, DIVERSITÉ



INÉGALITÉS

Auto/micro-entrepreneurs :

- 5 100 euros de revenu annuel moyen
 - 35 % revenu ≤ 0
 - 90 % revenu \leq SMIC

Indépendants classiques :

- 30 000 euros de revenu annuel moyen
- 16 500 euros de revenu médian
- 13 600 euros de revenu moyen les trois premières années
 - 16 % revenu ≤ 0
 - 44 % revenu \leq SMIC

| | Régime actuel | Régime après réforme iFRAP |
|---------------------------------|--|--|
| Types d'acteurs | PUBLIC | PUBLIC / PRIVÉ |
| Taux normal | 43,65 % | 35,6 % |
| Taux marginal | 20,6 % | 18 % |
| Prise en compte des bas revenus | Régime des microentrepreneurs Faibles mesures spécifiques | Régime des microentrepreneurs Dispositifs d'aide et d'exonération |

Les indépendants entre tradition et modernité : les spécificités d'une catégorie en pleine évolution

11

Classification administrative, le terme d'« indépendant » regroupe une variété impressionnante d'activités. L'indépendant exerce à son compte une activité économique, en supporte les risques et n'est pas placé dans une situation de subordination juridique à l'égard des personnes avec lesquelles il contracte. Plus simplement, on

peut dire que l'indépendant est son propre employeur, il répond aux demandes de clients. Aujourd'hui, cette catégorie regroupe les artisans, les commerçants, les professions libérales, les chefs d'entreprise et micro-entrepreneurs (anciennement autoentrepreneurs). Ces travailleurs peuvent aussi être qualifiés de « non-salariés ».

| | |
|--|---|
| Spécificité générale | <ul style="list-style-type: none"> - Les indépendants sont une population très diverse - Les revenus des indépendants sont extrêmement variables - De nombreux indépendants ont de faibles revenus - Le patrimoine professionnel prend une part importante chez les indépendants « classiques » |
| Spécificité en termes de gestion et recouvrement | <ul style="list-style-type: none"> - Les revenus des indépendants sont connus tardivement (N+1 ou N+2) - Les indépendants sont particulièrement sensibles aux niveaux de charges sociales qu'ils portent seuls, contrairement aux salariés |

Le XXI^e siècle, signe le renouveau d'un travail indépendant qui avait été considérablement marginalisé au cours du siècle précédent. Le nombre de travailleurs non salariés, qui ne cesse de diminuer durant la seconde moitié du XX^e pour passer de 4,4 millions en 1970 à seulement 2,2 millions au début des années 2000, a repris sa progression depuis 2004-2005¹. Alors qu'ils faisaient jeu égal avec les salariés dans les années 30 (45 % du travail), les indépendants ne représentaient plus que 10 % du travail en 2000². Cette baisse considérable d'effectif, et de poids, a été principalement causée par la réduction du nombre d'exploitations agricoles et de petits commerces. Ainsi, la part du travail agricole est celle qui baisse le plus fortement alors que celle, minoritaire, de la construction ou de l'industrie reste relativement stable au cours de la période. On ne peut cependant écarter une cause plus globale, très spécifique au cas français : la construction d'une protection sociale fondée sur le salariat. En effet, le système français, bâti dans l'après-guerre est financé par « deux cotisants » avec la participation du salarié et de l'employeur.

Le renouveau du travail indépendant

Alors, pourquoi ce renouveau du travail indépendant depuis le milieu de la décennie 2000 ?

D'abord, le succès du statut d'autoentrepreneurs créé en 2008 (micro-entrepreneur depuis) est venu soutenir la tendance amorcée quelques années plus tôt. Avec 487 000 créations en trois ans, l'auto-entrepreneuriat participe activement à la croissance du nombre d'indépendants qui augmente de 550 000 (soit 26 %) de 2006 à 2011 et atteint alors 2,8 millions de personnes³.

Bien sûr, le succès de ce statut est dopé par un contexte économique marqué par une plus grande difficulté d'accès au salariat. Le travail indépendant est une porte d'entrée particulièrement utile pour les jeunes et les seniors qui sont singulièrement frappés par le chômage mais sont très impliqués dans les activités non salariées (55 % des jeunes et 57 % des seniors travailleurs interrogés dans une enquête en UE 15⁴). Le travail indépendant permet aussi de s'adapter à une situation de travail de plus en plus instable : les personnes ayant conservé leur travail pendant

■ 1 Insee, Emploi et revenus des indépendants, Édition 2015.

■ 2 Insee, Emploi et revenus des indépendants, Édition 2015.

■ 3 Insee, Emploi et revenus des indépendants, Édition 2015.

■ 4 Mc Kinsey, Independent work : choice, necessity and the GIG economy, octobre 2016.

au moins 10 ans sont 12,5 % en 2014 contre 17,5 % 14 ans plus tôt.

Plus généralement, de plus en plus de personnes préfèrent à la sécurité de l'emploi salarié, l'autonomie et la flexibilité du travail indépendant. De plus, celui-ci se prête particulièrement à un travail d'appoint permettant de compléter des revenus provenant d'une autre activité. Une étude réalisée par Mc Kinsey⁵ trace une distinction importante entre travail « choisi » (*by choice*) ou « subi » (*out of necessity*). D'après celle-ci, sur les 13 millions de personnes engagées dans une activité indépendante en France, 9 millions (68 %) le seraient volontairement. Par ailleurs, 8 millions de personnes souhaiteraient exercer une telle activité. **Le travail indépendant pourrait donc devenir une source de revenu pour 17 millions de Français qui le désirent.** Si le travail indépendant suscite de nouveau l'engouement, il est aussi vecteur de frustrations. 4 millions (32 %) de personnes exerçant une activité indépendante le feraient par nécessité.

Une forte disparité de revenus

L'hétérogénéité du groupe « indépendant » crée une forte dispersion des revenus. Les travailleurs indépendants sont particulièrement vulnérables à la précarité. **En 2015, 16 % des non-autoentrepreneurs déclaraient un revenu nul ou négatif et 44 % un revenu inférieur au Smic⁶.** Les situations sont très variées : le revenu médian est de 27 000 euros pour les professions libérales, de 17 300 euros pour les artisans et descend sous la barre du Smic annuel pour les commerçants (12 400 euros). Les revenus sont particulièrement faibles lors des trois premières années d'activité (13 600 euros en moyenne par an), surtout pour ceux qui ne bénéficient pas de l'Accre (aide aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise) (9 600 euros contre 16 000 euros pour les bénéficiaires). Les revenus sont bien plus conséquents pour ceux qui déclarent des dividendes (86 900 euros) mais ils ne représentent que 1,3 % des cotisants (37 000 indépendants)⁷.

Le constat est encore plus frappant pour les autoentrepreneurs : 90 % déclarent un revenu inférieur au Smic et 35 % un revenu négatif ou nul. Le revenu annuel moyen est de 5 100 euros et le revenu médian de 1 800 euros pour les commerçants, 3 250 euros pour les artisans et 4 000 euros pour les professions libérales⁸. Bien sûr, le cas des autoentrepreneurs est particulier car nombre d'entre eux utilisent ce statut pour exercer une activité d'appoint qui ne constitue pas l'essentiel de leurs revenus.

Cependant, la précarité des travailleurs indépendants ne peut être niée : **18 % des autoentrepreneurs et 4 % des autres indépendants et de nombreux ayants droit (56 % des bénéficiaires) bénéficient de la CMU-C attribuée aux bénéficiaires du RSA et personnes au revenu inférieur à 8 645 euros par an⁹.**

Cette situation paradoxale qui allie enthousiasme, insécurité et inégalité s'explique par la très grande diversité de la catégorie des « indépendants ». Si certains indépendants, les médecins par exemple, continuent leur activité pendant de nombreuses années, d'autres en changent de nombreuses fois ou en exercent plusieurs simultanément. Le statut d'autoentrepreneur, qui devient une composante indéniable du travail indépendant et est accompagné de nouveaux modes de travail (notamment via les plateformes collaboratives), ne doit pas être considéré comme « l'horizon unique » du travail indépendant. En effet, ces nouveaux modes de travail constituent souvent des revenus réduits à vocation complémentaire, ne sont que rarement très créateurs d'emplois et posent certains problèmes en termes de couverture sociale.

Les indépendants comptent de nombreux « polyactifs »

Le travail indépendant se caractérise par une forte porosité et une proportion notable de polyactifs. Cette spécificité est notamment révélée par la forte proportion de cotisants au RSI aussi concernés par le régime général.

■ 5 Mc Kinsey, *Independent work : choice, necessity and the GIG economy*, octobre 2016.

■ 6 RSI, *L'essentiel du RSI en chiffres*, Édition 2016.

■ 7 RSI, *L'essentiel du RSI en chiffres*, Édition 2016.

■ 8 RSI, *L'essentiel du RSI en chiffres*, Édition 2016.

■ 9 RSI, *L'essentiel du RSI en chiffres*, Édition 2016.

En effet, la durée moyenne d'affiliation au RSI est de seulement neuf ans et six mois en 2015 et les activités principales de 17 % des cotisants dépendent d'un autre régime. Cet aspect est particulièrement marqué pour le régime des retraités : 59 % des cotisants retraités perçoivent une pension de salarié, 170 000 sont retraités au régime général et 62 500 combinent les deux régimes¹⁰.

Contrairement à une illusion récente, polyactivité et travail indépendant ne signifient pas forcément utilisation des plateformes collaboratives à la popularité croissante. Ainsi, d'après une étude réalisée sur 15 pays de l'Union européenne et les États-Unis, moins de 15 % des travailleurs indépendants utiliseraient cet outil dont 54 % pour vendre des biens¹¹.

Une protection sociale, notamment pour la retraite, plus fragile

Les caractéristiques spécifiques de la catégorie « indépendant », notamment l'éclatement socio-économique de ses membres, ne sont pas sans conséquence sur la retraite des individus.

Les indépendants « traditionnels » voient leurs revenus décroître significativement lors du passage à la retraite. Cette chute s'explique principalement par le poids du capital professionnel dans le patrimoine de ceux-ci. Ce phénomène est nettement moins prégnant chez les autoentrepreneurs qui se positionnent sur des activités peu gourmandes en capitaux où les « barrières à l'entrée » (financières mais aussi en termes de capital professionnel) sont limitées. Lors du départ à la retraite, le capital professionnel est cédé, transmis, loué ou vendu. Il est alors

converti dans d'autres formes de capital, dont les capitaux immobilier et financier, mais cette conversion entraîne régulièrement une dévalorisation. De plus, toutes les catégories d'indépendants sont moins endettées après la retraite que durant les périodes d'activité. Une partie des recettes de reconversion est donc utilisée pour diminuer l'endettement souvent accumulé dans le but de poursuivre l'activité professionnelle. Enfin, certaines activités d'indépendants (médecins, chefs d'entreprise...) sont liées à un savoir spécifique propice à la transmission aux héritiers qui engendre des pertes de capitaux non directement compensées.

En général, le régime de retraite du RSI ne compense pas ces pertes de revenus et les indépendants doivent souscrire des produits privés pour s'assurer un niveau de retraite confortable. De plus, la viabilité sur long terme du régime de retraite du RSI est incertaine. Il compte 2 millions de retraités soit **un rapport d'un cotisant pour un retraité, bien inférieur à celui du régime général (1,27)**¹². Lorsque l'on exclut les autoentrepreneurs, le rapport descend à 0,62 pour les artisans et 0,63 pour les commerçants¹³. Les prochaines années risquent de contribuer encore à la dégradation de ce rapport avec l'augmentation de la part de micro-entrepreneurs au potentiel de cotisation faible. Seul le régime complémentaire se distingue par sa bonne santé avec un taux de rendement favorable (5,45 % en moyenne par an sur 2010-2015), une couverture de 114 % des engagements et 15,5 milliards de réserve (épuisement prévu pour 2061 uniquement¹⁴).

Le RSI : une construction entre distinction/rapprochement avec le régime général

Après l'opposition des travailleurs non salariés à la loi du 22 mai 1946 sur l'assurance maladie, le régime de protection sociale des travailleurs indépendants s'est construit progressivement dans un processus de distinc-

tion/rapprochement avec le régime des travailleurs salariés. Attachés à l'indépendance de leur régime, qui doit permettre d'adapter celui-ci aux spécificités de leurs activités professionnelles, les indépendants ont aussi cher-

■ 10 RSI, L'essentiel du RSI en chiffres, Édition 2016.

■ 11 Mc Kinsey, Independent work : choice, necessity and the GIG economy, octobre 2016.

■ 12 RSI, L'essentiel du RSI en chiffres, Édition 2016.

■ 13 RSI, L'essentiel du RSI en chiffres, Édition 2016.

■ 14 RSI, L'essentiel du RSI en chiffres, Édition 2016.

ché à bénéficier de prestations garantissant une sécurité équivalente à celle du salariat. Le régime de vieillesse (1948) est complété par un régime maladie-maternité (1966), l'universalisation des prestations familiales (1978) et l'octroi d'indemnités journalières (1995 pour les artisans et 2000 pour les commerçants).

À l'intérieur même du groupe des indépendants, les régimes d'affiliation divergent en fonction des types d'activités et, dans une certaine mesure, des choix individuels. La

création du RSI en 2006, afin de simplifier et clarifier le régime applicable, n'opère pas d'uniformisation totale du régime. Le RSI rassemble la caisse d'assurance maladie et les deux caisses d'assurance vieillesse des artisans, commerçants et professions libérales. Les modalités de recouvrement et d'octroi de prestations varient. Seule l'assurance maladie est similaire pour tous les indépendants. La nouvelle architecture du système, suite à l'introduction de l'interlocuteur social unique (ISU), est résumée dans le schéma suivant :

La réforme du régime social des indépendants (RSI) et de l'interlocuteur social unique (ISU)

| | Avant réforme | | Après réforme | |
|--|--|-----------------------|---|--|
| | Artisans commerçants | Professions libérales | Artisans commerçants | Professions libérales |
| Recouvrements CSG, CRDS, cotisation famille | Urssaf | | ISU - affiliation RSI - déclarations de revenus RSI - recouvrement jusqu'à 30 jours par délégation et pour le compte du RSI Urssaf - recouvrement après 30 jours RSI | Urssaf |
| Cotisation retraite (régimes de base et complémentaires), invalidité-décès | Cancava Organic | CNAVPL CNBF | | CNAVPL CNBF |
| Cotisation maladie | Organismes conventionnels avec le réseau Canam | | | Organismes conventionnels avec le RSI (gestion déléguée) |
| Prestations retraites (régimes de base et complémentaires), invalidité-décès | Cancava Organic | CNAVPL CNBF | RSI | CNAVPL CNBF |
| Maladie | Organismes conventionnels avec le réseau Canam | | Organismes conventionnels avec le RSI (gestion déléguée) | |

Source : Cour des comptes, RALFSS 2012.

Note : Cancava : assurance vieillesse des artisans ; Organic : assurance vieillesse des commerçants ; CNAVPL : assurance vieillesse des professions libérales ; CNBF : Caisse nationale des barreaux français ; Canam : assurance maladie des non-salariés non agricoles.

Le RSI, un régime impopulaire

Malgré un attachement fort au régime indépendant, le mécontentement des affiliés monte suite à d'importants dysfonctionnements informatiques qui ont perturbé le recouvrement et retardé les remboursements lors de la mise en place de l'ISU. Alors que ces difficultés ont progressivement diminué,

l'insatisfaction s'est établie durablement et les retards restent fréquents. En 2015, les 2,8 millions de cotisants (35 % d'artisans, 38 % de commerçants, 27 % de professions libérales) ont versé 15,8 milliards d'euros de cotisations (14,1 pour l'ISU) mais 8,8 % des cotisations n'avaient pas été recouverts fin décembre.

Si les effets du problème informatique initial se résorbent, les affiliés continuent de subir la réunion de deux cultures administratives au sein du RSI : celle des organismes de prélèvement obligatoire, avec l'Urssaf, et celle des organismes de gestion, avec le RSI. Contrairement à l'assurance maladie, les cotisations versées au régime de retraite achètent des droits. Les gestionnaires de retraites doivent

s'adapter à la situation de l'affilié afin de garantir une juste retranscription de ses droits. L'Urssaf n'a, lui, qu'une mission unique et simple : le recouvrement des cotisations dues. **Avec l'ISU, la culture du recouvrement a pris le pas sur celle de l'accompagnement et a donné un système rigide inadapté aux fluctuations propres à l'activité des travailleurs indépendants.**

Le RSI sous le feu des critiques

Depuis sa création, le RSI a attiré le mécontentement des assurés. D'abord fortement touchés par le dysfonctionnement du système informatique lors de la mise en place de l'ISU, les affiliés continuent à reporter de nombreux problèmes :

- Appels à cotisations erronés ;
- Remboursements non ou tardivement effectués ;
- Non-enregistrement, non réception de la carte vitale ;
- Mauvaise prise en compte des droits au régime de retraite...







Le régime est aussi réputé inefficace et plus coûteux que ses prédécesseurs pour n'avoir pas réussi à contracter ses dépenses de fonctionnement. Enfin, le RSI pèse particulièrement lourd sur les revenus modestes. En l'absence d'exonérations, il peut entraîner une cessation d'activité.

Comparaison internationale des systèmes de protection sociale des indépendants

Nous avons relevé quelques points intéressants d'une comparaison internationale des systèmes de protection sociale des indépendants (voir tableau en p.16) :

- la cotisation unique ou cotisation globale (ex : Islande, Espagne, Danemark) ;
- le taux de cotisation maladie/maternité variable selon le choix du délai de carence (en Suède : 1 j. = 5,32 % / 14 j. = 4,85 % / 30 j. = 4,53 % / 60 j. = 4,19 % / 90 j. = 3,93 %) ;
- la possibilité de choisir entre une assurance maladie/maternité avec ou sans prime journalière (en Finlande : choix possible d'un taux à 1,3 % sans prime journalière qui remplace le taux normal à 2,25 %, uniquement pour les plus de 68 ans ou moins de 16 ans) ;
- le plafonnement des cotisations ou d'une cotisation en part maximale du revenu (en Norvège : 25 % du revenu des assurés au revenu supérieur à 39 200 NOK pour la cotisation globale) ;

- le conditionnement du versement d'allocations supplémentaires à des critères de revenu (en Australie : critère de revenu pour bénéficiaire de la plupart des allocations avec capital inférieur à 202 000 \$ pour les personnes célibataires qui sont propriétaires, et inférieur à 348 000 \$ pour les personnes célibataires qui ne sont pas propriétaires) ;
- le maintien d'une possibilité publique dans un système d'assurance privée (en Allemagne : taux à 14,6 % généralement moins compétitif que le privé mais qui permet d'assurer certains publics sensibles) ;
- la division des cotisations en « classes » avec un ticket d'entrée très faible (en Grande-Bretagne : facultatives si inférieures à 5 965 £ / 2,8 £ semaine à partir de 5 965 £ (classe 2) / 9 % entre 8 060 £ et 42 385 £ (classe 4) / 2 % au-dessus de 42 385 £ (classe 4)) ;
- la création de « Freelancers Unions » qui fournissent des services mutualistes, informent et agissent comme des représentants des indépendants (modèle américain avec une adhésion gratuite).

| Pays | Financement du régime obligatoire | Obligations et choix | | | Modes de gestion | | Coût pour l'affilié | | Risques non couverts |
|---|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------|----------|-----------------------|---------------------------------|--|--|----------------------|
| | | Assurance obligatoire | Assurance facultative | | Gestionnaires publics | Gestionnaires privés | Taux | Forfait | |
| | | Fixe | Choix | Fixe | Choix | | | | |
| Allemagne  | 1 cotisation | Non | MM I | Non | V D AT | MM, I, V, D, AT (selon choix) | 14,6 % si choix du public | De 50 à 700 euros par mois si choix du privé | CH |
| Espagne  | Impôts et cotisation unique | Non | MM D V PF | CH AT | Non | MM DI V PF CH AT | 29,8 % ou 26,5 % | Non | Aucun |
| France  | Impôts et 8 cotisations | MM V DI AT PF | Non | Non | Non | MM V DI AT PF | 43,65 % (pour un artisan/commerçant au revenu égal à 1 PASS) | Non | CH |
| Grande-Bretagne  | Impôts et cotisation unique | MM V DI AT PF | Non | Non | Non | MM V DI AT PF | 9 % entre 8 060 £ et 42 385 £ / 2 % au-dessus de 42 385 £ | 2,8 £ semaine à partir de 5 965 £ de revenu | CH |
| Norvège  | Impôts et cotisation unique | MM DI V PF | Non | AT | Non | MM DI V PF AT | 11,40 % | Non | CH |
| Pays-Bas  | 5 cotisations | MM DI V PF CH AT | Non | Non | Non | DI V PF CH AT | 33,65 % | 1 468 euros par an | CH |

Accidents du travail et maladies professionnelles = AT ; Chômage = CH ; Maladie/maternité = MM ; Décès (D) / invalidité (I) = DI ; Vieillesse = V ; Prestations familiales = PF.

La réforme iFRAP du RSI

Réformer le régime sur ses bases actuelles

Éviter la fusion du RSI avec le régime général

Le régime des indépendants s'appuie sur une volonté historique d'autonomie et un attachement marqué à la gouvernance par des pairs élus. Prenant en compte les spécificités de ses affiliés, le régime octroie des prestations d'action sociale et de médecine ciblées qui ne seraient pas maintenues dans le régime général (ex : programmes contre les risques professionnels spécifiques aux différents métiers, aide aux cotisants en difficulté...). De plus, **les régimes complémentaires du RSI sont financés sur ressources internes¹⁵ ce qui n'est pas le cas de ceux du régime général** qui absorberaient alors celles-ci. Par exemple, la bonne santé du régime complémentaire de retraite des indépendants contraste avec celle du régime complémentaire des salariés.

La fusion du RSI avec le régime général introduit le risque d'une uniformisation se faisant selon les besoins de la majorité, donc du régime général. Un tel mouvement pourrait conduire à l'assimilation de l'indépendant à un « salarié-employeur », avec pour conséquence désastreuse une hausse significative des cotisations **pour les travailleurs non-salariés, qui se retrouveraient à régler la somme des cotisations patronales et salariales.** Selon une évaluation de l'Institut de la protection sociale, un alignement complet du RSI sur le régime général rendrait nécessaire une augmentation des cotisations de l'ordre de 30 %¹⁶. Même le simple adossement du RSI au régime général pourrait s'avérer mauvais pour les affiliés. Alors que le système « ISU » se stabilise enfin, il pourrait déclencher une nouvelle crise de gestion. La fusion est à rebours des besoins des indépendants en termes de protection sociale : flexibilité, simplicité et légèreté.

Privilégier l'autodéclaration

Aujourd'hui, les cotisations du RSI sont calculées sur la base des revenus de l'année précédente (n-1) et donne lieu à une régularisation. L'indépendant peut réaliser une autodéclaration afin qu'elles soient calculées sur les revenus estimés de l'année en cours mais cette autodéclaration est découragée par le paiement de pénalités en cas d'erreur conséquente.

Depuis le 1^{er} juillet 2015, le dépassement de plus d'un tiers du revenu estimé suite à autodéclaration n'est plus pénalisé. Cette suppression donne une plus grande flexibilité au travailleur indépendant et lie directement revenus et cotisations. Le but est de limiter l'écart entre le montant de cotisations initialement versé et le montant réellement dû afin de ne pas mettre en difficulté l'indépendant qui devrait attendre le remboursement du trop-perçu par l'État. Reste aujourd'hui à **pérenniser l'autodéclaration en l'encourageant et en la rendant accessible à tous.** En effet, le dispositif ne doit pas engendrer de frais importants qui impacteraient particulièrement les petites entreprises. Il pourrait alors nécessiter un préaccord avec les experts-comptables. Afin que le contrôle *a posteriori* effectué par le RSI ne devienne pas un épouvantail, toute régularisation défavorable doit pouvoir bénéficier d'un délai confortable et des critères de « bonne foi » doivent être définis avec précision.

Développer les partenariats et la mutualisation des moyens et informations entre régimes

Si la fusion des régimes n'est pas conseillée, certaines synergies entre régimes peuvent être mises à profit. On peut ainsi construire une mutualisation à trois niveaux :

1) mutualisation des lieux : plusieurs organismes gestionnaires peuvent réunir leurs activités dans un même endroit (ex : regroupement MSA/RSI/Carsat) ;

(suite p. 19)

■ 15 Rapport Bulteau/Verdier, 2015.

■ 16 Rapport Bulteau/Verdier, 2015.

Les spécificités du RSI avec la réforme proposée par la Fondation iFRAP

| Autres (accidents du travail et maladies professionnelles, invalidité, décès, cessation d'activité) | | Maladie/maternité = modèle allemand et néerlandais** | Retraite = proposition de la Fondation iFRAP* | |
|--|---|--|--|--|
| Assurances privées en concurrence = modèle allemand et américain | Prestations d'aides sous conditions de ressources | Création d'un régime maladie universel (branche maladie du RSI absorbée par celle du régime général) | Retraite de base | Retraite complémentaire |
| Définition de « paniers de prestations » ou « clearing house » à l'américaine Assureurs en concurrence | <ul style="list-style-type: none"> Financement par la CSG et la majoration de la cotisation maladie sur les revenus excédant 55 000 euros Prestations limitées uniquement pour les personnes dans l'incapacité financière de bénéficier de l'offre privée Exonérations partielles ou totales de cotisations pour les très bas revenus (système proche de l'existant pour l'IR) | <ul style="list-style-type: none"> Régime identique pour tous (principe universel) Mise en place progressive avec la création d'un fichier global des assurés Plusieurs caisses publiques en concurrence Fonds qui centralise les cotisations pour les redistribuer sous forme de dotations standardisées « Panier de soins » et franchises | Retraite de base par points (proposition de la Fondation iFRAP*) Absence de retraite complémentaire obligatoire | Retraite facultative par capitalisation Assureurs privés |

* Réforme : les bases pour une vraie réforme, 14/06/2017, www.ifrap.org

** « Santé, 5 atouts du système allemand », Société Civile n° 156

■ Secteur public.

□ Secteur privé.

Les taux de cotisation au RSI avec la réforme proposée par la Fondation iFRAP

| Maladie/maternité | Aides sous conditions de ressources | Retraite | | Autres | | |
|---|--|---|--|--|------------------------------------|---|
| Cotisation unique | Financement par l'impôt et la CSG/CRDS | Retraite de base | Retraite complémentaire | Accidents du travail et maladies professionnelles | Décès et invalidité | Cessation d'activité et perte de revenu |
| Taux réduit à 6,5 % uniquement pour les revenus inférieurs à 50 % du PASS (19 614 euros) | 8 % | Taux normal à 20 % ¹⁹ sur les revenus jusqu'à 1 PASS | Selon versements et contrats Madelin | Forfait de 30 à 100 euros par mois | Forfait de 50 à 150 euros par mois | Forfait de 50 à 400 euros par an |
| Taux normal à 7,6 % ¹⁸ de 50 % du PASS à 1 PASS | | | Étudier la possibilité de contrats « petites retraites » réglementés | | | |
| Taux à 10 % sur les revenus excédant le PASS | | | | | | |
| Taux réduit à 34,5 % Total socle : 35,6 % Taux marginal à 18 % Suppression des cotisations minimales | | | | De 1 560 à 7 800 euros par an Déductions fiscales possibles avec les contrats Madelin | | |

■ Secteur public. □ Secteur privé.

■ 17 Rapport Bulteau/Verdier, 2015.

■ 18 Taux aligné sur celui des salariés. 8,5 % si l'on cherche l'équilibre du régime indépendant.

■ 19 Taux identique à celui conseiller pour les salariés dans la réforme retraite de l'iFRAP. Un taux de 19,15 % suffirait à couvrir les dépenses du régime.

(suite de la p. 17)

2) mutualisation des compétences : un service commun à plusieurs organismes de gestion, notamment grâce à des conventions de coopération (ex : accueil commun MSA/Urssaf) ;
3) mutualisation des métiers et actions communes : une action confiée à un groupement commun qui réunit les acteurs de différents organismes (ex : groupement Atout-Prévention pour le vieillissement en région Rhône¹⁷). Ces mutualisations doivent être accompa-

gnées **d'un système d'information commun à tous les régimes** qui facilitera ces démarches et réduira les problèmes lors des radiations ou des changements d'activité.

Ces démarches seraient particulièrement bénéfiques pour les régimes dont le nombre d'adhérents décroît, comme la MSA, qui s'est notamment vu confier la gestion de l'allocation de solidarité aux personnes âgées précédemment gérée par la CDC.

Une évolution, à terme, vers un nouveau système

Une réforme ambitieuse

Une vraie réforme du RSI devra tenir compte d'une double exigence :

- la flexibilité : les revenus des indépendants fluctuent plus que ceux des salariés, les cotisations peuvent constituer des barrières à l'entrepreneuriat ou freiner l'investissement ;
- la sécurité : une forte proportion des non-

salariés peut être considérée comme précaire, la forte porosité de la catégorie expose à des risques de mauvaise gestion.

La réforme du RSI nécessite une réforme plus globale des régimes de Sécurité sociale. Celle-ci pourra notamment s'inspirer des systèmes d'assurance maladie mis en place en Allemagne et au Pays-Bas. Une proposition de réforme est résumée dans les tableaux ci-contre. Elle comprend un « socle » public (en jaune) et un « complément » privé (en gris).

Les effets de la réforme iFRAP sur les affiliés et l'équilibre du régime

Trois « régimes » étudiés

| RSI socle | RSI prévoyance | RSI tous risques |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Maladie/maternité • Retraite | <ul style="list-style-type: none"> • Maladie/maternité • Retraite • Accidents du travail et maladies professionnelles • Décès et invalidité | <ul style="list-style-type: none"> • Maladie/maternité • Retraite • Accidents du travail et maladies professionnelles • Décès et invalidité • Cessation d'activité et perte de revenus |

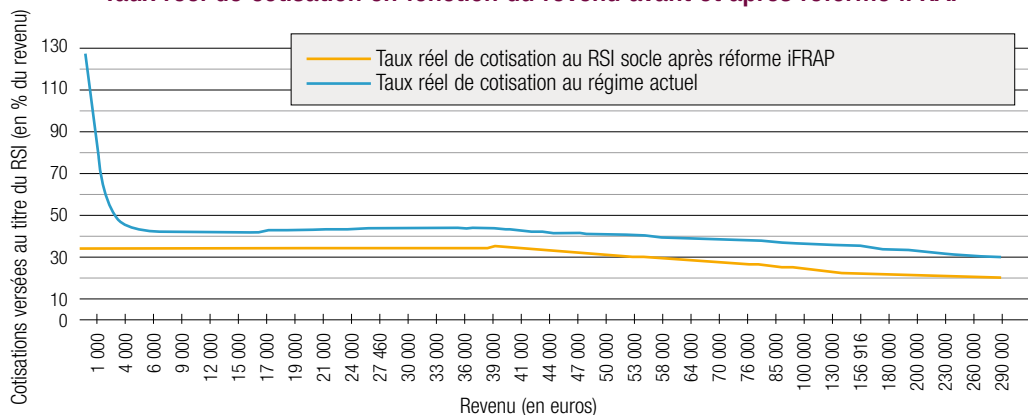
Le changement de taux ne pose pas de danger pour la santé financière des régimes

- Le champ de la couverture socle est réduit et laisse une plus grande partie des coûts de protection sociale à la charge des assureurs privés ;
- Les cotisations du régime socle (maladie et retraite de base) sont légèrement plus élevées que celles de l'ancien régime ;
- L'introduction de la concurrence devrait permettre de réduire les coûts notamment en contractant les frais de gestion.

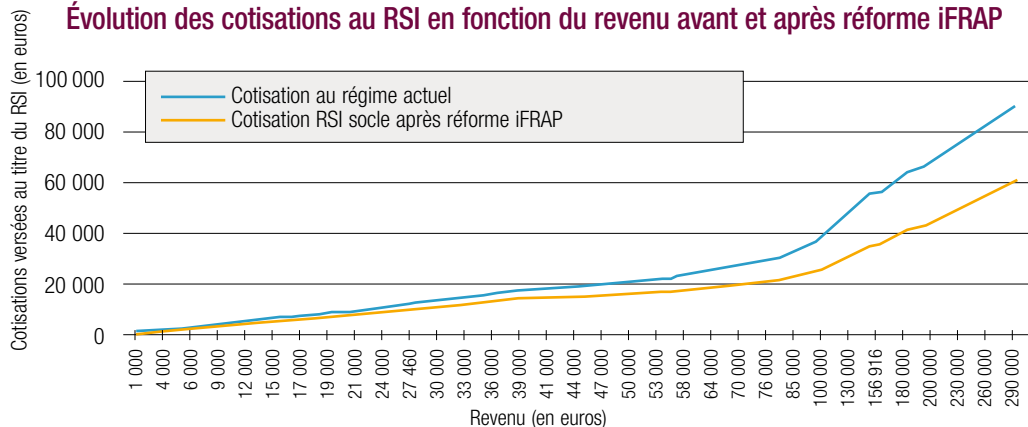
Les plus vulnérables restent adéquatement protégés

- Ils bénéficient de prestations d'aide sous conditions de ressources en matière d'accidents du travail, de maladie professionnelle, d'invalidité ou de décès et de pertes de revenus. Ces aides sont notamment financées par le taux majoré de la cotisation maladie sur les hauts revenus ;
- Ils peuvent adapter leur niveau de protection en fonction de leurs moyens et besoins.

Taux réel de cotisation en fonction du revenu avant et après réforme iFRAP



Évolution des cotisations au RSI en fonction du revenu avant et après réforme iFRAP



Étude de cas et annexe à consulter sur le site de la Fondation IFRAP : Réforme du RSI, étude de cas, www.ifrap.org

Au RSI socle, la réforme de la fondation permet de bénéficier de taux toujours plus bas qu'au régime actuel. On constate ainsi des gains oscillant entre 7 et 13 % selon les revenus :

- de 4 000 et 15 000 euros: 12-7 % ;
- de 15 000 à 49 000 euros: 7-9 % ;
- de 49 000 à 110 000 euros: 9-12 % ;
- de 110 000 à 280 000 euros: 12-9 %.

L'écart particulièrement frappant sur les revenus de 0 à 4 500 euros est dû à la suppression des cotisations minimales lors de la réforme. En effet, le taux réel de cotisations sur les revenus de 1 000 à 20 000 euros évolue de 127 à 41,5 % pour le régime actuel alors qu'il est stable à 34,5 % avec la réforme iFRAP.

D'après les calculs réalisés pour le « RSI prévoyance » et le « RSI tous risques », sans prendre en compte les aides et exonérations partielles, la réforme permet un gain dès :

- 14 000 euros de revenu pour le « RSI prévoyance » ;
- 19 000 euros de revenu pour le « RSI tous risques » (qui inclut notamment le chômage non couvert par le régime actuel).

Pour 36 000 euros de revenu, les gains atteignent déjà 6 % pour le « socle » et 4 % pour le « tous risques ». De plus, les assurés pourraient profiter de l'effet d'une politique concurrentielle sur les coûts d'assurance ainsi que d'avantages fiscaux (contrats Madelin).

Revoir la fiscalité des indépendants

21

Le statut d'autoentrepreneur, puis celui de micro-entrepreneur, aménagé pour permettre une entrée plus facile sur le marché du travail indépendant, a connu un vrai succès au cours des dernières années.

Son intérêt tient en partie au fait qu'il place les indépendants sous le régime dit de la « franchise en base de TVA » : ils ne sont pas imposés sur la TVA qui n'est donc pas applicable sur leurs ventes. Cette non-imposition n'impacte pas les ventes faites aux entreprises soumises à la TVA, pour lesquelles la TVA payée est déductible, mais est un vrai avantage pour les ventes effectuées auprès de particuliers, de personnes physiques ou d'entreprises non soumises à la TVA. En effet, la taxe ne vient pas s'ajouter au prix et le bénéficiaire peut afficher un prix TTC équivalent au prix HTC d'un concurrent à la performance similaire soit un écart théorique pouvant atteindre 20 %. L'extension du régime de « franchise en base de TVA » à l'ensemble des indépendants permettrait d'augmenter significativement leur compétitivité prix et ouvrirait encore le travail indépendant. Cependant, dans le contexte actuel, une telle mesure serait déraisonnablement coûteuse pour l'État qui perdrait les revenus versés par 1,68 million de travailleurs indépendants pour un montant, difficilement estimable, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros. De plus, le risque serait d'introduire un biais favorisant immodérément le travail

indépendant par rapport au salariat et ainsi d'entraîner l'*outsourcing* ou la délégation de fonctions aujourd'hui gérées par des entreprises « classiques » à des prestataires indépendants.

En revanche, une augmentation des plafonds « micro BNC/BIC » limites de chiffre d'affaires à partir desquels les indépendants ne peuvent plus bénéficier des avantages du statut de micro-entrepreneur, ou des abattements liés, pourrait offrir des garanties certaines en matière de compétitivité et d'équité sans pour autant entraîner les mêmes difficultés. De nombreux indépendants sont contraints de réaliser un chiffre d'affaires conséquent pour se verser un salaire décent en compensant les charges, pris en compte uniquement de manière forfaitaire (abattements et non déductibilité) dans les régimes micro-entrepreneuriaux. En augmentant son chiffre d'affaires, le micro-entrepreneur s'expose rapidement à un dépassement de seuils entraînant une coûteuse régularisation.

Face à ce constat, l'augmentation des plafonds et des abattements sont deux moyens d'accroître la rentabilité de l'activité micro-entrepreneuriale. L'action par les abattements aide directement ceux qui peinent à tirer des revenus de leur activité alors que l'action par les plafonds incite à une augmentation de l'activité économique des micro-entrepreneurs.

| Régime | Type d'activité | Taux de cotisation sociale globale | Abattement appliqué sur le CA pour le calcul de l'IR | Plafonds actuels | Plafonds envisagés |
|-----------|--|---|--|------------------|--------------------|
| Micro BIC | Achat/revente, vente, prestations d'hébergement | Location d'habitations meublées de tourisme : 6 % | 71 % | 82 800 | 100 000 |
| Micro BNC | Prestations de services, location de locaux d'habitation meublés | Achat/revente, vente, prestations d'hébergement : 13,1 % Prestations de services, location de locaux d'habitation meublés : 22,7 % Activités libérales : 22,5 % | 50 % pour les services 34 % pour autres activités | 33 200 | 55 000 |

Annexe : Le RSI aujourd'hui, taux, assiettes et aides

22

Les assiettes

| Type d'assiette | Conditions d'accès | Composition de l'assiette | Pourcentage d'indépendants déclarant un revenu imposé sur cette assiette en 2015 |
|------------------------|--|--|--|
| Impôt sur le revenu | Dirigeant ou entrepreneur soumis à l'IR | Revenu net des charges professionnelles (cotisations, rémunération des salariés, intérêts d'emprunts professionnels, dotations aux amortissements) | 35 % |
| Impôt sur les sociétés | Entreprise soumise à l'IS | Revenu professionnel et part des dividendes perçue supérieure à 10 % du capital | 30 % |
| Régime « microsocial » | Statut de micro-entrepreneur (ex-autoentrepreneur) | Chiffre d'affaires sans abattement mais application de taux spécifiques | 31 % |
| Régime « microfiscal » | Choix individuel – lié au statut de micro-entrepreneur depuis 2016 | Chiffre d'affaires avec abattement forfaitaire de 71, 50 ou 34 % selon la nature de l'activité | 4 % |

Les taux

Les RSI appliquent des taux relativement similaires aux cotisants dans les limites développées par le tableau suivant :

| Type de cotisation | Base de calcul (revenu brut) | Taux applicable |
|---|--|--------------------|
| Maladie | Jusqu'à 27 459 euros (70 % PASS) | De 3 % à 6,5 %* |
| | Au-dessus de 27 459 euros | 6,5 % |
| Indemnité | Revenu jusqu'à 196 140 euros (5 PASS) | 0,7 % |
| Retraite de base | Revenu jusqu'à 39 228 euros (1 PASS) | 17,75 % |
| | Au-dessus de 39 228 euros | 0,6 % |
| Retraite complémentaire | Revenu jusqu'à 37 546 euros | 7 % |
| | Revenu entre 37 546 et 156 916 euros | 8 % |
| Invalidité décès | Revenu jusqu'à 39 228 euros (1 PASS) | 1,3 % |
| Allocations familiales (reversées à la Caf) | Jusqu'à 43 150,8 euros (110 % PASS) | 2,15 % |
| | Entre 43 150,8 et 54 919,2 euros | De 2,15 % à 5,25 % |
| | Au-dessus de 54 919,2 euros (140 % PASS) | 5,25 % |
| Formation professionnelle | Sur la base de 39 228 euros | 0,25 % |
| | Avec conjoint collaborateur | 0,34 % |
| CSG/CRDS | Totalité du revenu professionnel cotisations sociales incluses | 8 % |
| Taux total pour l'ensemble des cotisations pour un artisan/commerçant au revenu de 39 228 euros (1 PASS) | | 43,65 % |

* Calcul du taux dégressif de cotisation maladie/maternité pour les revenus inférieurs à 70 % du PASS :

$$T = 6,5 - (3,5 \times (1 - r/0,7 \text{ PASS}))$$

Certains aménagements sont prévus pour les faibles revenus (inférieurs ou égaux aux bases de calcul) ou revenus nuls des artisans et commerçants :

| Type de cotisation | Base de calcul | Taux | Montant minimal de cotisations pour 2017 en euros |
|--|-----------------|--|---|
| Indemnité | 40 % du PASS | 0,7 % | 110 |
| Retraite de base | 11,5 % du PASS | 17,75 % | 801 |
| Invalité décès | 44,15 % du PASS | 1,3 % | 59 |
| Formation professionnelle | 1 PASS | 0,25 % 0,34 % avec conjoint collaborateur | 97 131 |
| Total pour un commerçant/artisan au revenu inférieur aux bases de calcul (donc inférieur à 4 511 euros) | | | 1 067 |

De plus, lors des deux premières années d'activité les cotisations sont appliquées à des assiettes réduites :

| Type de cotisation | 1 ^{re} année | | 2 ^e année | |
|-----------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|
| | Base de calcul | Montant de cotisation 2017 | Base de calcul | Montant de cotisation 2017 |
| Maladie | 19 % du PASS | 294 | 27 % du PASS | 461 |
| Retraite de base | | 1323 | | 1 880 |
| Retraite complémentaire | | 522 | | 741 |
| Invalité décès 97 | | | | 138 |
| Indemnité | 40 % du PASS | 110 | 40 % du PASS | 110 |
| Allocations familiales | 19 % du PASS | 160 | 27 % du PASS | 228 |
| CSG/CRDS | 19 % du PASS | 596 | 27 % du PASS | 847 |
| Formation professionnelle | 1 PASS 2017 | Payable en 2018 | 1 PASS 2016 | 97 ou 131 |
| Total sans formation | 3 102 | | 4 405 | |

Le statut de micro-entrepreneur

Le statut de micro-entrepreneur permet à un individu de créer une entreprise individuelle ou EURL afin de conduire une activité commerciale, artisanale ou libérale en bénéficiant d'un régime fiscal spécial qui octroie notamment une franchise de TVA (pas de facturation ni de récupération).

Le chiffre d'affaires de l'entreprise ne doit pas dépasser certains seuils :

| | | |
|---|--------|--|
| Seuils normaux (en euros HT) | 82 800 | Achat/revente, vente, prestations d'hébergement |
| | 33 200 | Prestations de services, location de locaux d'habitation meublés |
| Seuils exceptionnels en 2^e année d'activité (en euros HT) | 91 000 | Achat/revente, vente, prestations d'hébergement |
| | 35 200 | Prestations de services, location de locaux d'habitation meublés |

Selon son activité le micro-entrepreneur est soumis à différents taux appliqués directement au chiffre d'affaires :

| | Type d'activité | Charges sociales |
|--|--|------------------|
| Cotisation sociale globale des micro-entrepreneurs | Location d'habitations meublées de tourisme | 6 % |
| | Achat/revente, vente, prestations d'hébergement | 13,1 % |
| | Prestations de services, location de locaux d'habitation meublés | 22,7 % |
| | Activités libérales | 22,5 % |
| Formation professionnelle | Commerçants | 0,1 % |
| | Professions libérales et prestations de services | 0,2 % |
| | Artisans | 0,3 % |

Taux identique à celui conseillé pour les salariés dans la réforme retraite de l'iFRAP / Un taux de 19,15% suffirait à couvrir les dépenses du régime