

Colloque

Liberté • Égalité • Fraternité

Est-ce vrai pour les retraites ?

Samedi 14 septembre 2013 à 9 h 30

*Les régimes des travailleurs indépendants : artisans,
professions industrielles et commerciales, professions
libérales.*

Par

Daniel-Julien NOEL

Membre du Conseil Economique Social et Environnemental

Président de la Chambre Nationale des Professions Libérales

Président d'Honneur de la Caisse Nationale des Barreaux Français

« Et la diversité, tout à coup, nous fit perdre de vue l'essentiel »

Pierre Mendès France





Première partie : savoir ce qui s'est fait, pour comprendre ce que nous sommes : rétrospective



PREMIERE PERIODE 1906/1939

En France, la protection sociale, et d'une manière plus précise les systèmes de retraite ont connu un cheminement plutôt chaotique.

Depuis « l'Assistance Sociale » formulée dans le feu de la Révolution par Condorcet en 1790 ; et immortalisée par cette forte parole de Mirabeau : « Désormais les maux des pauvres appartiennent à l'État », jusqu'à l'ordonnance du Général De Gaulle du 4 octobre 1945 qui créa la Sécurité Sociale moderne, ce fut une gestation lente et complexe, faite d'affirmations péremptoires, de grands idéaux généreux, donnant lieu concrètement à des Lois aux avancées chichement mesurées.

Ce n'est pas le lieu aujourd'hui, dans l'espace-temps mesuré de ce colloque, de reprendre les débats houleux qui ont agité le monde politique et la sphère économique durant tout le XX siècle.

Il convient simplement de rappeler les étapes significatives qui furent marquées en premier lieu, par le célèbre débat Jaurès / Clémenceau à la Chambre des députés en 1906.

Jean Jaurès s'affichait comme partisan d'une retraite par...«capitalisation», parce qu'à cette époque, la rente était l'apanage des catégories sociales favorisées.

Le leader socialiste ne pensait pas en termes de technique financière mais en termes schéma social : la rente, qui valait sécurité économique pour les possédants , devait conférer la même sécurité aux ouvriers dans l'esprit du leader socialiste.

La Loi de 1906 finalement votée, eut une portée plus que limitée ; sans véritable obligation de cotisation pour l'employeur, et sans partage des cotisations entre salariés et employeurs, ses effets ne furent guère significatifs.

Il fallait attendre la « Loi de généralisation » du 5 avril 1928 pour parvenir à un système dont le socle de mutualisation permettait d'assurer un équilibre dans le temps, et une prestation significative.

Cette loi du 5 avril 1928 ne visait que les ouvriers ou certaines catégories d'entre eux. Les retraites étaient servies dès que le salarié avait atteint l'âge de 60 ans. Les cotisations, proportionnelles au salaire étaient réglées moitié par l'employeur moitié par le salarié et prélevées sur la rémunération.

Cette loi votée dans la précipitation fit l'objet de nombreux textes complémentaires qui en soulignait le caractère incomplet, et les difficultés liées à son application. La première de ces réformes, la plus importante, fut adoptée par la Loi du 30 Avril 1930.

Elle partait d'une logique économique très claire: il s'agissait d'une Loi sur **les Assurances Sociales**, c'est-à-dire qu'elle mettait en œuvre un **système assurantiel** établissant une relation mathématique entre les cotisations versées et le montant de la rente servie.

Les cotisations étaient partagées par moitié entre le salarié et l'employeur. L'assujettissement était rendu obligatoire, sous la responsabilité de l'employeur et des sanctions étaient prévues contre l'employeur en cas de défaut d'assujettissement ou de refus de paiement des cotisations.

Le salarié pouvait prendre sa retraite à 60 ans, mais il pouvait aussi ajourner la liquidation de celle-ci jusqu'à l'âge de 65 ans afin d'acquérir davantage de droits.

Ce système sera totalement bouleversé avec le « Plan français de Sécurité Sociale » de 1945 qui marquait une rupture économique sociale et culturelle, au sein de la société française, par rapport aux visions archaïques de la III^e République.

Cette première période historique qui s'arrête à la déclaration de guerre de 1939 révèle un système profondément éclaté. Plus de 600 caisses, des statuts divers, des assujettissements variés : fonctionnaires, employés des différentes compagnies privées de chemin de fer ou de transports en commun parisiens, mineurs, ouvriers d'État, clercs de notaires, agents de bourse, avocats. Une mosaïque de régimes et de modes de financement qui, aujourd'hui encore est la marque de la législation française.

Ce qui peut cependant être relevé, c'est le développement du mutualisme, principalement dans le monde agricole, où les exploitants essaient de s'organiser pour eux-mêmes et pour leurs salariés.

Ces spécificités, cette diversité pèsera lourd dans l'unification des conditions de liquidation qui, aujourd'hui encore obscurcit le débat autour des différents régimes :

- Régimes spéciaux
- Régimes des commerçants artisans
- Régimes des professions libérales
- Régime agricole

Droit comparé : la nature des systèmes mis en œuvre

La France lors du vote des Lois de 1928 et 1930 était très en retard en matière de protection sociale par rapport à l'Allemagne ou au Royaume Uni.

Dès 1880, Bismarck met en place dans l'Allemagne unifiée les systèmes expérimentés en Prusse d'assurance maladie, assurance retraite, assurance invalidité accidents du travail.

L'industrie allemande fonde ainsi son formidable développement sur un accompagnement social efficace pour les ouvriers. On peut discuter à l'infini sur les finalités profondes d'un tel système, qui n'avait rien de désintéressé pour les industriels. Il n'en demeure pas moins que l'industrie allemande profite, in fine, des systèmes sociaux institués autoritairement par l'inflexible chancelier allemand.

Ces systèmes ont encore, à ce jour des résurgences spécifiques en Alsace Lorraine où ils ont été mis en œuvre entre 1871 et 1918.

Les États Unis et le Royaume Unis mettent également en œuvre des régimes de retraite qui ont la caractéristique d'être assurantiels, c'est-à-dire fondés sur la valorisation des cotisations qui ouvrent droit, sans correctif, à une rente proportionnelle en fonction de l'âge du cotisant lors de la liquidation. C'est alors le système dominant en Europe et dans les pays industrialisés.

La France n'échappe pas alors à ce schéma, et fidèle aux débats et aux interrogations de 1906, les législateurs de 1930 optent pour un système par **capitalisation**, qui n'est que la conséquence technique du mode d'organisation de l'assurance vieillesse.

Le système assurantiel crée, au bénéfice du cotisant, un capital qui doit se valoriser au fil des ans et être servi ensuite sous forme de rente viagère.

Les compagnies d'assurance sur la vie, qui existent depuis plusieurs siècles¹ ont depuis toujours établi des tables de mortalité qui permettent de réguler l'équilibre cotisations / prestations.

DEUXIEME PERIODE : LE REGIME DE VICHY

Dans une France désorganisée, dont les ressources sont confisquées par l'occupant la misère s'installe partout et elle frappe de plein fouet les vieux travailleurs.

La Loi du 14 mars 1941 opère une réforme fondamentale de l'assurance vieillesse. Plutôt que le mot « réforme » nous devrions employer celui de « dépeçage » de l'assurance vieillesse. En effet, le régime de Vichy adopte, ce qui pourrait passer pour un régime de répartition. Il est ainsi prélevé sur les réserves mathématiques de

¹ Elles existaient déjà en France sous Colbert

l'assurance vieillesse, constituées dans le cadre de la Loi de 1930, pour financer les retraites des vieux travailleurs, instituées par la Loi du 14 mars 1941. C'est ainsi un déficit annuel de l'ordre de 3 à 4 milliards de Francs par an qui est créé de 1941 à 1945².

En 1945 les caisses sont vides et il faut d'urgence instituer une cotisation annuelle supplémentaire de 4% pour rétablir l'équilibre.

- **Financièrement** une réforme s'imposait.
- **Politiquement** elle était inévitable.
- **Économiquement** elle était la seule et unique issue pour la reconstruction du pays en associant les forces vives au résultat de l'effort commun.

La nation libérée aspirait à un nouveau modèle productif et à une meilleure sécurité des revenus pour ceux qui allaient contribuer au relèvement du pays.

L'ensemble de ces nécessités ont inspiré les rédacteurs du « Plan français de Sécurité Sociale » qui aujourd'hui encore marque de son empreinte ce que l'on appelle le « modèle français », modèle qui façonne nos régimes dont ceux des artisans et commerçants et professions libérales dont nous allons parler.



Deuxième partie : le modèle français



Le « plan français de Sécurité Sociale ».

Le système de 1930 avait ses lacunes et ses logiques.

Au titre des lacunes il y avait déjà son caractère incomplet puisqu'il ne touchait que les travailleurs salariés du commerce et de l'industrie, sous conditions de ressources, soit environ 8 millions d'assujettis dont 1 million de salariés de l'agriculture.

Au titre de la logique on était dans une logique économique assurantielle par capitalisation.

Réinvesti de la légitimité nationale, le gouvernement provisoire va confier à un jeune conseiller d'État, qui avait rejoint Londres en 1940, Pierre LAROQUE, le soin de réorganiser la protection sociale de notre pays qui était dans un état de dégradation désespérant.

² Ce déficit est structurel et mathématique puisque que l'on prélève sur les réserves sans les reconstituer à due concurrence ; il sera vérifié à la Libération

**Charles de Gaulle, Pierre Laroque,
le Comité National de la Résistance et
le Plan Français de Sécurité Sociale.**

Le Plan Français de Sécurité Sociale est né de fait des travaux du Gouvernement provisoire d'Alger.

Dans l'ardeur de la lutte le Conseil National de la Résistance (CNR) avait élaboré pendant l'occupation un programme complet pour une société future qui abolirait les conflits et les classes.

Le programme du CNR comprenait ainsi ce préambule :

« Un plan complet de Sécurité Sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec une gestion appartenant aux représentants de intéressés et de l'État.

Dans l'Europe libérée ces aspirations devinrent universelles.

Le Général de Gaulle, sur rapport de l'un de ses plus fidèles, Alexandre PARODI, les fit siennes et signa l'Ordonnance fondatrice du 4 octobre 1945.

L'œuvre était dictée mais il fallait un chef d'orchestre pour écrire la partition et la mettre en musique : ce fut Pierre LAROQUE.

Conseiller d'État, ayant analysé la Loi de 1930 et ses insuffisances, Résistant ayant senti l'élan de fraternité qui devait faire naître un Ordre social nouveau. Il put à Londres, ayant ou non connu le plan Beveridge ³ mettre en forme les projets du Conseil National.

Pierre Laroque peut être considéré comme le visionnaire d'un système social nouveau.

En effet, si le plan Beveridge prévoit un socle de solidarité identique pour tous, Pierre Laroque introduit dans notre système des variantes avec des planchers de ressources et des plafonds de cotisation : passé un certain revenu, il appartient à chacun d'assurer par son épargne, ou par son adhésion à des systèmes complémentaires mutualistes ou assurantiels d'assurer les conséquences d'une perte de revenu.

Ce sont donc deux curseurs complémentaires qui sont mis en œuvre et sur lesquels les pouvoirs publics vont jouer pour moduler le taux de prélèvement et le socle de solidarité.

³ Il paraît peu probable qu'il l'ait ignoré, cependant l'idée de gérer la protection sociale sur une échelle macro-économique n'était pas la création intellectuelle du seul Beveridge et les théoriciens d'une économie moderne en diffusaient largement l'idée.

Pierre Laroque, qui à Londres a sans doute pris connaissance des travaux économiques de William BEVERIDGE va inspirer le « **plan français de Sécurité Sociale** ».

L'évolution entre « Assurances Sociales » et « Sécurité Sociale » n'est pas seulement sémantique. Elle est conceptuelle : au système assurantiel décrit ci-dessus on substitue une autre forme d'organisation : la Sécurité Sociale.

Pierre Laroque la définit ainsi :

*« La politique sociale française d'aujourd'hui doit tendre à construire un **ordre social nouveau** axé d'une part, sur le développement de la participation des travailleurs à la vie économique, à la gestion des entreprises, et d'autre part, à réaliser la Sécurité Sociale, c'est-à-dire à garantir à **tous les éléments de la population**, qu'en toutes circonstances ils jouiront de revenus suffisants pour assurer leur subsistance familiale ».*

Deux idées fortes vont structurer le système mis en place, et perdurer encore aujourd'hui.

- Tout d'abord la sécurité sociale n'est plus simplement fondée sur le rapport cotisation/prestation. Il faut mettre en place **une solidarité nationale** qui permette d'assurer à tous cette **sécurité sociale**. On sort du système assurantiel pour créer un système qui garantit une finalité (la sécurité) elle-même, indépendante des cotisations versées.
- Ensuite, pour équilibrer une telle volonté et la rendre réalisable, le **système doit être universel**. Chacun ayant vocation à être pris en compte dans le cadre de la solidarité nationale, doit en contrepartie contribuer au financement global sans qu'il y ait nécessairement de corrélation exacte entre l'abondement financier versé et les prestations reçues.

Le rapport Beveridge publié à Londres en 1942 ne disait pas autre chose.

Il anticipait une conception macro-économique de la solidarité.

La société économique était considérée comme un tout, une universalité, dans laquelle, comme dans la comptabilité nationale les équilibres étaient fondés sur les notions « d'emplois » et de « ressources ». Les emplois, en comptabilité nationale sont toutes les dépenses prises dans leur globalité et non attachées à un facteur individuel précis.

Les ressources sont constituées de tous les prélèvements obligatoires ou volontaires qui contribuent aux mouvements de l'économie.

Emplois et ressources sont exprimés par grandes catégories ou agrégats qui permettent de les identifier dans leur globalité.

Ces différents agrégats sont ensuite consolidés pour donner une vision macro-économique des flux.

Ainsi l'ide la protection sociale n'échappait pas à ce mécanisme. Au versement de prestations individuelles nécessairement corrélées par des cotisations, correspondait un équilibre économique global, fondé sur la production de biens et de services qui générerait des ressources d'impôts ou de prélèvements sociaux.

Le Prélèvement sur ces excédents économiques devait assurer la solidarité.

Beveridge fit appliquer son plan en Angleterre. L'analyse économique était influencée par les thèses de John MEYNARD KEYNES, dont Roosevelt s'était inspiré pour lancer son « new deal » et remettre à flot l'économie américaine.

Cette analyse économique, qui rompait avec l'analyse dite néoclassique, inspirée des économistes libéraux des XVIII et XIX^{ème} siècles tels Ricardo ou Stuart Mill, a prévalu dans le monde occidental jusqu'aux années 1980.

Au « keynésianisme » et au néo-keynésianisme » qui s'imposèrent ainsi de 1945 au début des années 1980 a succédé une doctrine néo-libérale illustrée notamment par Milton FRIEDMAN⁴ qui fut le conseiller du Président Reagan.

La doctrine Reagan (« je veux que l'État descende de mon dos et ôte sa main de ma poche ») et celle de Margaret Thatcher⁵ ont illustré le tournant néo-libéral des années 1980-1990. On doit donc distinguer une alternance de doctrines économiques dont les paramètres les plus sensibles étaient l'interventionnisme ou le non interventionnisme de l'État, le mode et l'ampleur de la redistribution, l'autorégulation du marché, ou l'économie régulée.

Ainsi, en 1945 avec l'adoption d'un nouveau plan de sécurité sociale on posait en toile de fond le problème de la redistribution et des modes d'intervention de l'État.

On changeait ainsi de société s'en remettant pour les grands équilibres à l'interventionnisme de l'État. L'État régulait, l'État fixait la hauteur du prélèvement et sa répartition. L'État s'assurait de la régularité des orientations. L'état était le garant du respect des objectifs des régimes de protection sociale.

Dans des sociétés touchées par quatre années de guerre et de dévastation, dans lesquelles les nécessités de la reconstruction garantissaient le plein emploi pour de nombreuses années, l'équilibre était assuré.

⁴ Dans son ouvrage « *capitalisme et liberté* » - Voir annexe N° 1

⁵ Voir ANNEXE N° 2

Cet équilibre avait un caractère conjoncturel qui sera nécessairement affecté par les évolutions de l'économie:

- Le bouleversement du ratio démographique
- La mondialisation de l'économie
- Le ralentissement de la croissance économique tenant à des causes diverses et notamment à la fin d'une période de reconstruction et à la taylorisation de l'industrie.
- La fin des matières premières bon marché, conséquence première de la décolonisation.

Ces évolutions ont affecté les «équivalences initiales » de telle sorte que de nos jours, le modèle français est à la recherche d'un nouveau souffle qui se manifeste par les réformes successives intervenues depuis 1945. Contrairement à une idée répandue, le ratio entre proportion de personnes de moins de 20 ans et personnes de plus de 65 ans ne s'est pas dégradé en France (*Voir Annexe N° 3*)



Troisième partie : les commerçants et artisans – les Professions Libérales – le Régime Social des indépendants : les non-salariés non-agricoles.



Dans ce cadre général, où la nation se réorganisait, pour affronter le tournant de la reconstruction, et pour bâtir une société de partage et de progrès, les travailleurs indépendants devaient participer à cet élan, contribuer à cet effort, mais aussi assurer leur propre mutation.

Le cas des systèmes de protection sociale des exploitants agricoles reste en dehors du cadre qui m'a été fixé et ne sera donc pas traité⁶.

Les problématiques en sont en effet, très diverses et intimement liées aux évolutions des politiques agricoles, de l'aménagement du territoire, et de l'essor de l'industrie agro-alimentaire.

Au demeurant, l'ensemble des rapports, des analyses et des études en matière de retraite, classent à part la protection sociale du monde agricole.

⁶ Sauf pour ce qui concerne la compensation démographique mise en place en 1974

En excluant des analyses les exploitants agricoles, on parle généralement de travailleurs indépendants, non-salariés, non agricoles : les « non-non » ;

Évolution de la protection sociale des travailleurs indépendants

L'ordonnance du 4 octobre 1945 reposait sur un principe, énoncé tout au long des travaux préparatoires : celui de l'universalité.

Avant même la libération le dilemme de l'universalité de la Sécurité sociale ou du maintien de caisses particulières à certaines catégories de cotisants se posait.

Le commissariat aux affaires sociales d'Alger écrivait ainsi le 28 juillet 1944.

*« La question se posera de savoir si l'assurance sociale⁷ demeurera une assurance de salariés ou si elle sera étendue à l'ensemble des travailleurs salariés et indépendants où même si elle deviendra une **assurance nationale** englobant l'ensemble de la population ... »*

La loi du 22 Mai 1946 répondit à cette interrogation en décidant de la généralisation de la sécurité sociale sur le territoire métropolitaine :

Article 19 « **Tout français** résidant sur le territoire de la France métropolitaine bénéficie, [...] des législations sur la Sécurité Sociale et **est soumis aux obligations de la présente loi** ».

L'article 29 disposait que les ressortissants des régimes spéciaux continuaient de relever « provisoirement » de leurs régimes propres de sécurité sociale.

En France, tout le particularisme des lois difficiles est dans le « provisoirement ».

Plutôt que de bâtir une réforme structurée, posant économiquement et financièrement le principe de l'universalité, on préfère donc décréter ce principe, mais maintenir « **provisoirement** » les exceptions à celui-ci.

Ces exceptions provisoires perdurent à ce jour.

Au printemps 1946, on entrait en campagne électorale, ce qui justifiait on le comprend le terme « provisoirement », tant la généralisation était impopulaire dans certaines classes moyennes.

Le législateur avait, en effet, gravement sous-estimé les réactions des travailleurs indépendants inquiets des charges importantes qui allaient leur être imposées.

L'opposition des non-salariés au versement d'une cotisation trop importante oblige finalement le gouvernement à rendre le « provisoire » définitif et à faire voter la loi du 17 janvier 1948 relative à l'assurance vieillesse des professions indépendantes.

⁷ On n'avait pas encore opté pour la technique de la « Sécurité Sociale »

Les principes en demeurent aujourd'hui et gouvernent le fonctionnement des caisses.

LA LOI DU 17 JANVIER 1948 : LA RECONNAISSANCE DES RÉGIMES DE TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Nous touchons, enfin, au cœur de cet exposé, dont les préliminaires ont pu paraître un peu longs.

On ne peut cependant pas appréhender les systèmes spécifiques aux travailleurs indépendants si l'on n'établit pas leur filiation avec précision.

La Loi du 17 janvier 1948 est née d'un refus, principalement des commerçants et artisans de rentrer dans le moule commun de la Loi de 1946.

Des difficultés considérables sont apparues lorsqu'il s'est agi de recouvrer les cotisations. Un mouvement d'une grande ampleur s'est développé rendant la contrainte impossible.

Le Ministre, Monsieur Daniel MAYER fut lui-même contraint de le constater. Il indiquait ainsi devant la Commission chargée de reformer la Loi :

*« les dispositions fixées n'ont pu recevoir une application pratique Les circonstances économique, le climat psychologique, les campagnes qui se sont développées dans le pays, ont fait apparaître très vite que la grande majorité de ceux qui devaient être appelés à verser les cotisations prévues par la loi, refuseraient de se faire immatriculer et de payer ces cotisations... **l'on ne saurait envisager l'emploi de la contrainte pour recouvrer les cotisations de sécurité sociale** à l'égard de la masse de la population ».*

C'est donc d'un constat d'impuissance qu'est née l'organisation de l'assurance vieillesse des personnes non salariées.

Ainsi la Loi du 17 janvier 1948 créa quatre branches autonomes n'ayant entre elles aucun lien de solidarité :

- ✓ Les professions artisanales constituées des personnes inscrites au registre des métiers ou susceptibles d'y être inscrites,
- ✓ Le groupement du commerce et de l'industrie constitué des personnes inscrites au registre du commerce ou assujetties à la patente au niveau commercial.
- ✓ Le groupement des professions libérales constitué des personnes relevant d'un ordre professionnel ainsi que les professions auxiliaires de ces professions,
- ✓ Le groupement des Professions agricoles.

On peut considérer que ces quatre groupements qui constituaient de fait le fond du refus à la Loi de 1946 représentaient, dans la France en reconstruction de la fin de la décennie 40, une force économique et politique subséquente.

La Loi prévoyait, afin de rester attachée au système BEVERIDGE :

- D'une part, une allocation dont le montant était indépendant des cotisations versées,
- D'autre part, une pension individualisée en fonction de la contribution financière versée durant l'exercice professionnel

Ainsi furent notamment créés :

Deux régimes vieillesse l'un pour les artisans (la CANCAVA) l'autre pour les professions industrielles et commerciales (l'ORGANIC) et un régime unique pour les professions libérales : la CNAVPL.

Étudions sommairement chacun d'entre eux.

a) Les artisans - La CANCAVA

La Caisse d'Assurance Vieillesse des artisans fédérait 47 caisses locales ou professionnelles et coordonnait le recouvrement des cotisations.

À l'origine, les cotisations étaient très insuffisantes pour assurer l'équilibre ultérieur du régime (l'artisan devait consacrer à la constitution de sa retraite au minimum 120 heures par an la valeur de l'heure étant calculée sur la base de 1/600^e du montant annuel de l'allocation aux vieux travailleurs salariés).

Une modification (Décret du 25 novembre 1955) interviendra alors que le déficit structurel atteint déjà cette année-là, presque 4% des recettes.

Les cotisations comporteront donc désormais 8 classes donnant attribution à des points de retraite.

Le système géré avec autant d'imprévision ne peut aller qu'à sa perte, en raison notamment de la disparition de nombreux métiers artisanaux à partir de 1952.

Le ratio démographique qui était alors de 4,3 cotisants pour 1 retraité passe en 1960 à 2,8 cotisants pour 1 retraité.

Les modifications structurelle de la société moderne, sa mécanisation, l'apparition d'entreprises plus importantes, mieux structurées capables de produire à moindre coût des objets usuels ou sophistiqués en grande série, en un mot une société de standardisation, d'abondance et de remplacement des produits, ont réduit de façon drastique le monde de l'artisanat qui avait une place légitime dans une société équilibrée.

Les chiffres sont éloquentes. Les artisans ressortissants de la CANCAVA étaient en 1956, 571 102 avec une population nationale de 42 millions d'habitants. 50 ans plus tard, à la création du RSI il n'y a plus que 516.445 cotisants avec une population nationale de 62 millions d'habitants.

Dans le même laps de temps, le nombre des pensionnés est passé de 177.363 à 572.873 (droits directs) et à 811.332 si l'on tient compte des droits dérivés acquis en raison d'une évolution favorable de la législation.

Ainsi le nombre de bénéficiaires (droits directs et droits dérivés) est multiplié par 4,5 alors que le nombre de cotisants diminue d'environ 10%.

L'effort contributif n'a pas été suffisant, alors que le régime n'était pas encore à maturité et, parallèlement le nombre des cotisants a décru, impliquant une forte tension sur les générations arrivées à l'âge de la retraite à l'horizon des années 2000.

L'incidence financière de ces évolutions a été fondamentale sur l'équilibre du régime des artisans : à chaque atelier artisanal qui disparaissait, c'était un cotisant de moins, le nombre d'allocataires immédiats ne diminuant pas mais, au contraire s'augmentant au contraire de l'artisan qui mettait fin à son activité.

Cette logique est hélas celle des caisses professionnelles, qui certes peuvent organiser une solidarité mieux ciblée, mais qui n'échappent pas aux grands mouvements de l'économie qui peuvent entraîner la diminution, voire la disparition de certains métiers ou de certaine forme d'exercice professionnel.

Le cas de la Caisse des mines, qui ne compte plus aujourd'hui aucun cotisant, mais qui compte toujours des milliers d'allocataires en est un exemple frappant.

Ces logiques doivent guider la réflexion des Professions Libérales quant à la gestion future de leur protection sociale.

b) *Le régime spécifique des professions industrielles et commerciales - ORGANIC.*

Le Décret du 19 novembre 1948, réglementait l'organisation du régime des professions industrielles et commerciales.

Il créait des caisses interprofessionnelles locales, des caisses professionnelles régionales, des caisses professionnelles nationales et enfin une caisse nationale l'ORGANIC, chargée d'assurer la compensation financière entre les différentes caisses.

Il y a au total 99 caisses locales, nationales et professionnelles ; chaque caisse assure son contrôle et son contentieux. Dès l'origine les cotisations se répartissent en 7 classes dont la plus basse est la seule obligatoire.

Jusqu'en 1960, le régime ORGANIC est généralement excédentaire. L'expansion économique de la période d'après-guerre semble donc avoir profité plus largement aux professions industrielles et commerciales qu'aux artisans.

Il y a en 1956, 1 .028.778 cotisants pour 337.550 allocataires soit 3,04 cotisants pour un retraité.

50 ans plus tard (toujours à la création du RSI en 2006, il y avait 774010 affiliés pour 1.072.172 prestataires de droits directs et droits dérivés (les prestataires de droits directs sont 794.694). Soit moins d'un cotisant (0,96) pour un retraité de Droit direct.

La dérive financière est la même en cinquante années : réduction des cotisants de 24.76% alors que le nombre des prestataires a mécaniquement doublé (337.000 contre 794.000). Si l'on tient compte des pensionnés de droits dérivés le nombre total de pensionnés a presque triplé en 50 ans.

Les constatations sont identiques pour la caisse des professions industrielles ou commerciales, à celle de la caisse des artisans. Une analyse sur un cycle et demi de cotisations/prestations soit 1948/2006 permet de mesurer l'influence des données macro-économiques et le besoin fondamental d'anticiper les mutations de la société ou, au besoin de s'y adapter en réagissant en temps réel.

La fin de ce qu'il est convenu d'appeler les « 30 glorieuses » à l'aube des années 1970, le début des crises structurelles a amené une prise de conscience bien tardive des pouvoirs publics qui s'est manifesté avec deux réformes dont les effets se font encore sentir aujourd'hui.

c) Les modifications structurelles des régimes CANCAVA et ORGANIC

Avec le vote en 1973 de la Loi Royer sur le commerce et l'artisanat les deux caisses des artisans et commerçants s'alignèrent sur le régime général.

Une année plus tard, la Loi sur la compensation démographique était votée à l'initiative du premier ministre, Monsieur Jacques CHIRAC.

Examinons l'incidence de ces deux textes

❖ L'adoption d'un régime aligné

En 1973, les régimes de base des artisans (CANCAVA) et celui des commerçants (ORGANIC) sont à bout de souffle.

Déséquilibres démographiques, insuffisance de participation au financement dans les premières années (1948/1955), instabilité économique des secteurs de l'artisanat et du petit commerce dû à la montée d'une forme d'organisation économique privilégiant les grosses structures (grandes entreprises ou entreprises de taille intermédiaire pour l'artisanat) et montée en puissance de la grande distribution (pour les commerçants).

Ils choisissent donc, en prélude de la Loi Royer sur le commerce et l'artisanat de se rapprocher du régime général des salariés.

ORGANIC et CANCAVA adoptent ainsi les mêmes règles que le régime général pour le calcul des droits à la retraite.

Ce sont des régimes dits « **alignés** » sur le régime général. Le régime agricole pour les salariés de l'agriculture fait de même.

Ensemble, les régimes alignés mettent en place une « demande unique » de retraite pour simplifier les démarches des assurés ayant relevé de plusieurs d'entre eux.

Un an plus tard se mettait en place, pour pallier aux déséquilibres entre cotisants et pensionnés de ces divers régimes la « compensation démographique » vieillesse.

Ce système rappelons-le, permet d'assurer un socle de solidarité aux cotisants de chaque régime en définissant une prestation d'équilibre. Les régimes équilibrés démographiquement versent ainsi une dotation financière aux régimes en déséquilibre.

Pour mémoire 73% de cette dotation financière va au régime des exploitants agricoles, 18% aux commerçants et artisans.

Ainsi, ce système de solidarité légitime en soi est dans son application plutôt inéquitable car il n'incite pas certains régimes bénéficiaires de cette dotation à se réformer structurellement où à modérer leurs frais de fonctionnement ainsi que nous l'examinerons.

❖ La compensation démographique vieillesse

Le système de compensation était à l'origine prévu pour compenser les bras de l'agriculture qui désertaient la campagne pour aller travailler à la ville.

« Quoi de plus normal, ajoute le Ministre des affaires sociales monsieur Michel DURAFOUR, pour les jeunes qui quittent la ferme ou le petit magasin pour devenir salarié, que de financer les retraites de leur père agriculteur ou commerçant ? »

Sous une apparente bonhomie, l'interrogation recouvrait un syllogisme sociétal rétrograde.

Fallait-il que les fils d'agriculteurs soient eux-mêmes rivos à la ferme, sans autre horizon et sans prendre en compte les aspirations à une meilleure vie dans une société nouvelle ?

Les fils de commerçants devaient-ils pour les mêmes raisons devenir eux-mêmes commerçants, dans une société où se développaient les supermarchés qui faisaient disparaître le commerce de proximité ?

Et puis, la réponse était totalement inappropriée au problème. Si la solidarité nationale était une exigence que nul ne saurait contester, il fallait en diversifier le financement.

Ainsi, à titre d'exemple, dans l'agriculture : la productivité avait été multipliée par 3 entre 1945 et 1975. Dans le même temps le nombre des exploitants agricoles était divisé par trois.

La mécanisation toujours plus poussée était en partie à l'origine de cette diminution.

Fallait-il taxer les ventes de tracteurs et de machines agricoles qui favorisait la productivité et la concentration des exploitations, ou bien taxer les salariés du privé et les professions libérales qui abondent largement à la compensation et qui n'ont pris aucune part au phénomène économique constaté ?

Etions nous dans une société de mobilité professionnelle, de libre choix de son avenir, ou dans une société de déterminisme où l'avenir professionnel est dicté par la profession exercée par les parents ?

Comment moduler les régimes professionnels ou interprofessionnels, comment répondre aux mutations économiques qui entraînent concentration ou disparition de certains métiers, et favorisent l'apparition de nouvelles activités ?

Ces questions sont loin d'être iconoclastes, elles posent le problème qui est aujourd'hui encore d'une actualité brûlante : comment doit-on répartir la charge de la solidarité nationale ?

Certes, sur les forces vives qui produisent des biens ou des services, comme nous, professions libérales. Mais il faut aussi assoir la charge sur la valeur ajoutée des entreprises, notamment sur celles qui ont une forte valeur ajoutée comparée à une très faible masse salariale. Ainsi, la financiarisation de l'économie offre-t-elle des pistes de contribution intéressante lorsque l'on analyse en comptabilité nationale le poids des produits financiers dans les marges des grandes entreprises voire des E.T.I.

L'exemple des régimes des commerçants et des artisans analysés aujourd'hui amènera donc, dans votre assemblée, une réflexion beaucoup plus large sur les paramètres de l'assurance vieillesse en général et sur ceux des Professions libérales en particulier.

Faut-il s'en remettre aux paramètres classiques : cotisations, indexation de la rente, durée de cotisation, âge de départ... ?

Faut-il en ajouter de nouveaux, et illustrer la réflexion par l'analyse de solutions alternatives dans lesquelles le financement de la solidarité nationale pourrait être mieux réparti ?

d) Les professions libérales.

Que vous dire que vous ne sachiez déjà sur le régime d'assurance vieillesse des professions libérales ?

Les décrets des 19 juillet 1948 et du 30 mars 1949 créèrent la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales (CNAVPL).

Celle-ci organisait la solidarité entre les différentes professions libérales dont les observateurs notaient déjà la très grande diversité et le manque d'homogénéité entre des différentes composantes.

La caisse comprend 15 sections professionnelles dont le nombre a varié depuis 1949.

On crée en interne une compensation financière pour le service de l'allocation de base. La cotisation est fixée de manière uniforme en 1948 à 7000 anciens francs par an. Elle se diversifie ensuite suivant les différentes sections professionnelles qui disposent d'une très grande économie dans la fixation de la cotisation de base.

Le régime de base est très rapidement complété, à l'initiative des professionnels élus des sections, par des régimes complémentaires, non coordonnés et non compensés entre eux.

Ainsi, la solidarité professionnelle s'organise-t-elle à l'intérieur des sections pour améliorer le régime de base qui est compensé.

Le régime de base interprofessionnel est lui-même complété au sein de chaque section professionnelle de sorte qu'un véritable édifice se bâtit sur la responsabilité et sur une vision avancée et prévoyante de chaque responsable des sections professionnelles.

La retraite est fixée à 65 ans, ou à 60 ans en cas d'invalidité. Son service est dans certaines professions, subordonné à la cessation d'activité. Il faut avoir exercé une activité libérale pendant un certain nombre d'années consécutives : deux années au départ, puis 15. Son montant est égal au taux minimum de l'allocation aux vieux travailleurs salariés au taux des localités de moins de 5000 habitants.

Les régimes complémentaires sont constitués par des systèmes variables suivant les professions. Chaque régime peut comprendre une allocation uniforme pour tous les retraités à laquelle s'ajoute un élément variable, fonction du capital « points acquis », comme chez les notaires par exemple.

Les ratios démographiques :

Avec 103 262 cotisants en 1949 pour 23 330 prestataires le ratio démographique s'établit à 4.4 cotisants pour 1 retraité. Dix ans plus tard, il n'était plus que de 3.2 (146 597 cotisants pour 43 560 retraités). En 2012, avec 615 798 cotisants, et 225 921 retraités il n'est plus que de 2,7 cotisants pour 1 retraité. (avec 45 438 conjoints survivants ce ratio est encore plus dégradé si l'on prend en compte les droits dérivés). Ces chiffres sont donnés hors auto-entrepreneurs.

Il se dégrade cependant beaucoup plus lentement que ceux des caisses des artisans ou des commerçants (CANCAVA et ORGANIC).

Les études et les rapports ont mis en relief une certaine fragilité démographique, bien que les populations de certaines sections soient en évolution constante. Il en va ainsi de la CIPAV qui comptait 72 000 cotisants à l'orée des années 2000 et qui en comptait presque 210 000 dix ans plus tard.

Mais le dynamisme doit s'analyser à l'aune du revenu médian des professions. Le cas de la CIPAV est éclairant à cet endroit puisque de nombreux cotisants issus de nouveaux métiers (consultants, sophrologues, kinésithérapeutes...) n'offrent qu'une très petite assiette de cotisation et des exercices parfois très brefs de quelques années (

plus de 150.000 affiliés ne cotisent qu'à la première tranche de cotisation (il en existe 10).

L'économie globale de ce régime doit donc générer des propositions innovantes pour maintenir une solidarité professionnelle très forte, une solidarité interprofessionnelle robuste, et une contribution raisonnable à la solidarité nationale.

Les avocats : La Caisse Nationale des Barreaux Français.

Incluse initialement comme section de la CNAVPL, la CNBF s'en est retirée en 1954. Elle développe un système très équilibré et très performant de solidarité professionnelle :

- La prestation à la retraite de base est identique pour tous les avocats à durée de cotisation égale : c'est la prestation forfaitaire
- Pour le financement celui-ci est fondé sur un système tripartite :
 - o Une contribution de base, forfaitaire et identique pour tous les avocats
 - o Une cotisation proportionnelle égale à 2.3% du revenu dans la limite de 7 fois le plafond de la Sécurité Sociale.
 - o Enfin un droit de plaidoirie acquitté par le client sur tous les dossiers plaidés. Pour les avocats qui plaident peu ou pas du tout, une contribution équivalente est prélevée selon un barème établi par la caisse. Les droits de plaidoirie et les contributions équivalentes doivent représenter 30% du total des cotisations de la Caisse.

Le système de la prestation forfaitaire génère une très forte solidarité professionnelle, notamment favorable aux avocats collaborateurs ou aux femmes ayant eu des carrières incomplètes.

À titre d'exemple, les plus bas revenus de la profession bénéficient d'un taux de remplacement de 107% à la retraite par rapport à leur exercice professionnel.



Quatrième partie : le Régime Social des Indépendants : Nouvel avatar de l'assurance vieillesse des commerçants et artisans



La protection sociale des travailleurs indépendants se déclinait avant 2006 de la façon suivante :

- Une caisse d'assurance vieillesse pour les artisans (CANCAVA)
- Une caisse d'assurance vieillesse pour les commerçants (ORGANIC)
- Une caisse d'assurance maladie commune aux commerçants, artisans et aux professions libérales la CANAM.

Trois ministres extrêmement créatifs eurent l'idée mirifique de réunir ces trois régimes qui comportaient de multiples caisses en un seul : le Régime Social des Indépendants qui aurait la charge de fédérer :

- L'assurance vieillesse des commerçants et artisans d'une part
- L'assurance maladie des commerçants, des artisans et professions libérales d'autre part.

Le recouvrement des cotisations des artisans et commerçants étant délégué par le RSI aux URSSAF.

En soi, cette réforme qui pouvait permettre des économies d'échelle importantes en matière de coût de structure d'une part, et de masse salariale d'autre part. Elle pouvait permettre en outre une meilleure information, une meilleure lisibilité et un meilleur service pour le cotisant.

Ce fut exactement le contraire qui arriva.

Cet échec qui n'est pas contestable en terme financier, en termes de drames humains pour les cotisations et les prestataires, en termes de défiance envers le service public, était annoncé en raison des conditions de mise en œuvre du régime.

En volume financier il faut donner la dimension exacte du régime.

Le tableau suivant donne l'illustration des dérives.

(les chiffres sont donnés en Euros).

	2007	2008	2009	2010
total des cotisations appelées	9 032 543 178	9 904 431 658	9 816 395 522	10 501 866 371
prestations retraites	7 403 449 653	7 844 945 542	8 133 097 162	8 413 828 143
prestations maladie	6 079 066 015	6 319 254 367	6 643 966 795	6 851 153 475
total des prestations	13 482 515 668	14 164 199 909	14 777 065 957	15 264 961 618
insuffisance	-4 449 972 490 €	-4 259 768 251 €	-4 960 670 435 €	-4 763 095 247 €

Ces chiffres, extraits du bilan de la convention d'objectif et de gestion 2007/2011 dressé dans le rapport définitif de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (I.G.A.S.), se passent de tous commentaires.

L'IGAS indique dans son rapport :

- Un régime de plus de 3.8 millions de personnes aux contours sinueux et qui n'a que **marginalement simplifié le paysage de la protection sociale des indépendants**
- Le bilan est « globalement **négatif pour les assurés »**
- Une qualité de service dégradée.

On peut résumer de façon synthétique ces échecs de la façon suivante.

- Tout d'abord l'ambition politique de fusionner trois régimes différents, chacun possédant la culture propre était au départ un pari audacieux qu'il convenait de mener avec méthode et avec précaution.
- Au contraire de toute règle de prudence, les trois ministres en charge de ce dossier tentaculaire ont pressé les intervenants de passer à la réalisation alors que les moyens techniques étaient dégradés et inadaptés. Cette précipitation avait pour finalité, purement démagogique, d'afficher la réussite d'une grande réforme pour les travailleurs indépendants, cible électorale de premier choix .
- Les cultures de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie sont très différentes, et les fusions des services et des personnels ont créé des difficultés de gestion insurmontables. A celles-ci, se sont superposées les rivalités d'ambitions et de personne mollement arbitrées par les services de l'Etat.
- Mais surtout, les systèmes d'informations des trois caisses étaient terriblement dégradés. Le système de l'URSSAF (S .N.V.2) qui devait assurer le recouvrement des cotisations des commerçants artisans ne pouvait uniquement assurer la mission qui lui était dévolue !

A ces griefs principaux, s'en ajoutent tant d'autres qui révèlent une incurie quasi-totale de l'organisation qui a conduit au départ du Directeur Général (nommé en Conseil des Ministres) dont j'ai moi-même demandé officiellement la révocation le 7 Décembre 2010.

Est-il besoin de détailler le fonctionnement du RSI ou le nouveau système de recouvrement mis en place tant ils ont par l'absurde, démontré leur inefficience ?

Une seule observation pour terminer, et celle-ci est en liaison directe avec l'actualité.

Le RSI est organisé en 30 caisses de base gérées par un conseil d'administration élu et une caisse nationale qui coordonne l'action et le recouvrement. Dans la terminologie de l'administration c'est un réseau. Le Directeur Général de la caisse nationale, tête de réseau, est nommé par le Gouvernement.

Parmi les multiples griefs relevés par l'Inspection Générale des Affaires Sociales dans son rapport définitif, celui-ci :

« une caisse nationale protéiforme, dont le rôle dans le RSI excède largement celui d'une tête de réseau ».

Très rapidement, le Directeur Général, aidé par l'inertie de certains dirigeants élus, a absorbé l'essentiel des prérogatives des caisses de base, et surtout des moyens financiers pour piloter le régime de façon autocratique, niant ainsi les principes de la Démocratie sociale.

Mettons en parallèle cet état de fait et le projet de Loi actuel sur les retraites, qui tend à transformer la CNAVPL en une tête de réseau, et à faire nommer son directeur par le Gouvernement.

Généralement, les mêmes causes produisent les mêmes effets. Si vous avez aimé le R.S.I. , vous aimerez davantage encore une CNAVPL nouvelle manière.



ANNEXE N° 1

Capitalisme et liberté (*Capitalism and Freedom*) de Milton Friedman, publié en 1962.

Sa thèse principale est que la liberté économique est une condition nécessaire à toute liberté politique. S'adressant à un large public et non aux seuls économistes, Friedman fait l'apologie du libéralisme, terme qu'il utilise dans son acception classique et non dans son sens moderne en américain¹. Friedman développe aussi dans cet ouvrage des travaux de ses collègues² de l'Université de Chicago³, notamment Frank Knight, Friedrich Hayek et George Stigler.

Capitalisme et liberté a été écrit en 1962, d'un point de vue américain, par un économiste. Friedman y défend cependant davantage ses convictions philosophiques, politiques et économiques, qu'il y fait œuvre d'économiste. C'est principalement le résultat de conférences données en juin 1956 au Wabash College .

Il a été écrit quinze ans après la fin de la seconde guerre mondiale, à une époque où la Grande Dépression était encore dans tous les esprits. Que ce soit sous les administrations Kennedy ou Eisenhower, les dépenses fédérales augmentaient fortement, en particulier pour la défense, l'État providence ou les infrastructures et ce dans un consensus bipartisan entre démocrates et républicains. Dans la lignée du New Deal, le climat intellectuel était en faveur du keynésianisme. Cela explique probablement la réaction assez fraîche que reçut alors l'ouvrage; aucun des grands journaux américains n'en fit la critique, à l'exception de *The Economist*, journal anglais⁴.

Cet épisode démontre assez l'effet de mode dans la propagation des théories économiques.

ANNEXE N° 2

Le « thatchérisme »

On appelle « thatchérisme » la politique économique de Margaret Thatcher. Le thatchérisme est avec le « reaganisme », son pendant américain à la même époque, l'un des deux principaux avatars de la « révolution conservatrice » que le monde a connu suite à la phase dépressionnaire qui s'ouvre avec les deux chocs pétroliers et la crise du keynésianisme.

Sa politique fut influencée par les valeurs « victoriennes » de travail, d'ordre, d'effort et de « self-help » qu'elle reçut dans son éducation et dont elle dit dans ses *Mémoires* qu'elles jouèrent un grand rôle dans son parcours. Dès ses années d'université, elle est en outre familière avec les idées libérales, à travers la lecture de *La Société ouverte et ses ennemis* de Karl Popper, *La Route de la servitude* ou, plus tard, *La Constitution de la liberté* de Friedrich Hayek⁷. Ce sera une source d'inspiration importante de sa pensée, avec les ouvrages libéraux que lui conseillera Keith Joseph⁸. De façon générale, le « thatchérisme » puise son inspiration

politique et économique dans ces théories et dans celles de l'École monétariste de Chicago, incarnée par Milton Friedman, de l'école de l'offre d'Arthur Laffer et de l'École autrichienne connue à travers Friedrich Hayek.

Margaret Thatcher mit en application ces théories en réduisant fortement les dépenses publiques et la pression fiscale, en luttant contre l'inflation forte de la fin des années 1970 par des taux d'intérêt élevés et en favorisant l'ouverture économique aux capitaux étrangers, et son corollaire : la fin des subventions aux « canards boiteux » (fermeture des mines non rentables par exemple), ce qui tranche avec le volontarisme des voisins européens pour tenter de sauver l'industrie au cours des années 1980. Nigel Lawson, chancelier de l'Échiquier entre 1983 et 1990 déclara ainsi en 1980 :

« La politique économique du nouveau conservatisme doit reposer sur deux principes : le monétarisme et le libre marché en opposition à l'intervention de l'État et à la planification centralisée »

ANNEXE N° 3

Évolution de la population totale par groupe d'âges : entre 2001 et 2011 la proportion des personnes de moins de 20 ans et celle des personnes de plus de 65 ans demeure stable (passages surlignés en jaune)

Année	Population au 1 ^{er} janvier (en milliers)					Proportion (en %)		
	Moins de 20 ans	de 20 à 59 ans	de 60 à 64 ans	65 ans ou plus	75 ans ou plus	Moins de 20 ans	de 20 à 64 ans	65 ans ou plus
2001	15 067,9	31 962,1	2 675,2	9 561,4	4 380,1	25,4	58,5	16,1
2002	15 091,4	32 288,0	2 610,2	9 696,3	4 517,5	25,3	58,5	16,2
2003	15 116,6	32 560,9	2 606,8	9 817,6	4 647,8	25,2	58,5	16,3
2004	15 183,5	32 760,5	2 640,2	9 921,3	4 770,0	25,1	58,5	16,4
2005	15 242,4	32 971,2	2 682,7	10 066,9	4 924,7	25,0	58,5	16,5
2006	15 280,4	33 193,6	2 762,9	10 162,8	5 086,0	24,9	58,5	16,6
2007	15 315,1	33 220,0	3 051,9	10 208,3	5 226,3	24,8	58,7	16,5
2008	15 337,6	33 170,9	3 325,6	10 300,9	5 361,5	24,7	58,7	16,6
2009 (p)	15 344,5	33 130,6	3 573,0	10 425,7	5 473,5	24,6	58,7	16,7
2010 (p)	15 352,1	33 086,8	3 805,4	10 554,9	5 586,5	24,4	58,8	16,8
2011 (p)	15 368,0	33 039,3	4 037,5	10 691,3	5 685,4	24,3	58,8	16,9

(p) résultats provisoires à fin 2010.

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, estimations de population.

