

Paris, le 19 octobre 2017

## OBSERVATIONS

### DE LA CAISSE INTERPROFESSIONNELLE DE PRÉVOYANCE ET D'ASSURANCE VIEILLESSE (CIPAV) RELATIVES AU 17°) DE L'ARTICLE 11 DU PLFSS 2018

#### 1 Présentation de l'OAAVPL et de la Cipav

##### a. L'OAAVPL

La loi de 1948 a institué, parallèlement à la création de régimes de retraite propres aux artisans, aux commerçants et aux professions agricoles, une organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales (OAAVPL).

Le champ d'application de l'OAAVPL est défini à l'article L.622-5 devenu L. 640-1 du code de la sécurité sociale. Cet article d'une part énumère une liste de professions libérales identifiées et d'autre part, prévoit dans un dernier alinéa une disposition « balai», l'affiliation de « toute profession libérale, autres qu'avocats, qui ne sont ni commerçants ni artisans ni professions agricoles. »

Les professions libérales relevant de l'article L.640-1 sont affectées dans dix sections professionnelles chargées de gérer :

- un régime d'invalidité-décès et un régime de **retraite complémentaire spécifique** aux ressortissants de chacune de ces dix sections professionnelles ;
- le régime de **retraite de base commun** à l'ensemble des professions libérales, quelle que soit la section professionnelle de laquelle ils relèvent.

##### b. Le caractère interprofessionnel de la Cipav : une spécificité au sein de l'OAAVPL

Contrairement aux neuf autres sections professionnelles dont le périmètre d'affiliation concerne des professions libérales déterminées et limitativement énumérées par leurs textes constitutifs, la Cipav est une section **interprofessionnelle** qui a vocation à accueillir non seulement des professions énumérées mais également tous les professionnels libéraux ne relevant pas d'une autre section professionnelle.

Instituée par le décret n° 77- 1324, la Cipav regroupe donc à ce jour 550 000 professionnels libéraux représentant plus de 300 professions différentes. (Annexe 1 : Effectifs et liste des professions libérales relevant de la Cipav).

Avec 550 000 adhérents, la Cipav représente plus de 50 % des professions libérales relevant de l'OAAVPL

La croissance de ses effectifs résulte de plusieurs facteurs :

- d'abord, la Cipav s'est constituée par l'absorption de professions qui relevaient historiquement d'autres sections professionnelles. Ces sections professionnelles (CREA, CARGE, CAVA, ...) ont disparu et ont fusionné avec la Cipav car elles ont souhaité rejoindre une section professionnelle qui leur offrait une base démographique plus large soit par des intégrations successives de nouvelles professions ;
- ensuite, la Cipav bénéficie du dynamisme actuel de la création d'entreprise avec l'afflux de nouvelles professions. Elle a notamment intégré ces dix dernières années les moniteurs de ski, les ostéopathes, les étioopathes...
- enfin, principal facteur de croissance, l'arrivée des auto-entrepreneurs qui exercent une profession libérale et qui sont affiliés à la Cipav.

## **2 L'article 50 de la LFSS 2017 : genèse du 17°) de l'article 11 du PLFSS 2018**

### **a. La censure par le Conseil constitutionnel de l'article 50 de la LFSS 2017**

Le précédent gouvernement, l'année dernière, avait introduit un article 50 dans le PLFSS 2017 qui avait pour objet de définir le champ de la Cipav par une liste limitative des professions libérales, liste qui serait arrêtée par décret.

L'article L. 640-1 dans sa version issue de la LFSS 2017 visait à ce titre une liste de professions ainsi que « d'une manière générale, toute profession libérale, autre que celle d'avocat, exercée par des personnes non salariées. (Un décret devant fixer la liste de ces professions.) »

Toutes les professions qui ne seraient pas énumérées dans cette liste devaient être, par détermination de loi, considérées comme professions indépendantes et ainsi relever du régime social des indépendants.

Le gouvernement de l'époque justifiait cette mesure par la nécessité de mieux délimiter le champ des professions libérales. La disposition balai ayant effectivement pu donner lieu à des affectations au sein de la Cipav de professions dont l'activité libérale pouvait être débattue.

Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition considérant que le champ d'application de l'OAAVPL relevait du domaine de la loi (article 34) et ne pouvait dès lors être renvoyée à une liste fixée par décret.

Pour le Conseil constitutionnel, en laissant au pouvoir réglementaire « la détermination de catégories de personnes affiliées à une organisation de prévoyance et d'assurance vieillesse, sans définir les critères de cette détermination, le législateur a reporté sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ». Ainsi, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence et c'est pour cette raison que la loi a été censurée sur ce point.

**b. La définition d'une liste relevant de l'OAAVPL arrêtée dans le cadre d'une mission confiée à M. Philippe Georges.**

Face à cette censure par le Conseil constitutionnel, le précédent gouvernement a désigné M. Philippe Georges, inspecteur général honoraire des affaires sociales, pour mener une mission visant à dessiner les contours de cette liste et, ainsi que le Conseil constitutionnel l'avait préconisé, de définir les critères objectifs de détermination de cette liste.

La Cipav n'a jamais contesté que la disposition balai ait pu conduire à rattacher à la Cipav certaines professions dont l'exercice libéral pouvait être sujet à débat. Elle a en revanche systématiquement soutenu que ce débat ne portait que sur un nombre limité de professions estimé entre 10 et 15 % de ses adhérents actuels.

Le rapport remis par M. Philippe Georges le 16 juin 2017 établissait une liste qui conduisait à transférer au régime des indépendants 120 000 adhérents de la Cipav et en laissait 430.000.

**3. Le 17°) de l'article 11 du PLFSS 2018**

Si la mesure relative au périmètre de l'assurance vieillesse des professions libérales est présentée par le gouvernement comme une reprise de celle censurée en 2016, elle intervient d'abord dans un contexte totalement différent du fait de la suppression concomitante du RSI. L'économie générale de la mesure est ensuite profondément revue par rapport au précédent projet.

**3.1 L'économie générale du 17°) de l'article 11 du PLFSS 2018**

Le 17° de l'article 11 du PLFSS 2018 modifie la frontière entre le régime des professions libérales affiliées à la Cipav et le régime des artisans commerçants, affiliés aujourd'hui au RSI et gérés demain par le régime général.

Il dresse une liste de neuf professions, contre actuellement plus de 300, qui ont vocation à relever de la Cipav. Les autres professions libérales relevant aujourd'hui de la Cipav seraient transférées au régime général. Ce transfert serait réalisé dans le cadre d'une transition :

- aux nouveaux actifs, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les micro-entrepreneurs et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour les autres cotisants ;
- pour les assurés actuels relevant d'activités ne faisant plus partie du champ de la Cipav en cible, il y aurait la possibilité d'opter pour une bascule au régime des artisans commerçants.

### 3.2 Une mesure présentée comme étant dans la continuité de l'article 50 du PLFSS 2017

Même si le contexte est aujourd'hui différent avec la suppression du RSI, l'article 11 du PLFSS 2018 est présenté par le gouvernement dans la continuité de l'article 50 de la LFSS 2017 censuré partiellement par le Conseil constitutionnel.

Les deux textes reposent en effet en partie sur une modification de l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale (anciennement article L. 622-5), article qui définit les personnes obligatoirement affiliées aux régimes d'assurance vieillesse (de base et complémentaire) et invalidité-décès des professions libérales.

En fixant de manière positive et exhaustive dans l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale la liste des professions affiliées obligatoirement à l'assurance vieillesse des professions libérales, le PLFSS 2018 semble, en première analyse, résoudre cette difficulté liée à la compétence négative.

En revanche, le texte se borne à énumérer les professions obligatoirement affiliées à l'assurance vieillesse des professions libérales et a contrario celles qui seront adossées au régime général, sans définir les critères objectifs de cette détermination.

En ce sens, la mesure paraît sur ce point en contradiction avec les préconisations formulées par le Conseil constitutionnel il y a moins d'un an et présente, de notre point de vue, un nouveau risque fort de censure à ce titre.

### 3.3 Une mesure en réalité remaniée en profondeur sans cohérence avec les spécificités de l'assurance vieillesse des professions libérales

En effet, l'article 50 incluait dans le champ obligatoire de l'assurance vieillesse des professions libérales, "toute profession libérale, autre que celle d'avocat, exercée par des personnes non salariées". Dans ce cadre, toutes les professions libérales continuaient de relever obligatoirement du régime autonome et le soin était laissé au pouvoir réglementaire de fixer la liste des professions pouvant être qualifiées de professions libérales.

Le dispositif de l'article 11 du PLFSS 2018 est profondément différent sur ce point en ce qu'il fixe de manière limitative et exhaustive, dans l'article L.640-1 du code de la sécurité sociale, l'ensemble des professions relevant de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales.

À l'inverse, les professions libérales non visées par l'article L. 640-1 (soit plus de 300 professions) ne relèveront plus des régimes d'assurance vieillesse (base et complémentaire) et invalidité décès des professions libérales mais du régime général.

**En effet, l'article 11 précise que seuls "les travailleurs indépendants des professions libérales ne relevant pas de l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale et affiliés antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2018 à la CNAVPL et à la Cipav restent affiliés à ces caisses".**

À ce titre, il est intéressant de préciser que la mesure initiale communiquée par le gouvernement dans le cadre du précédent PLFSS 2017 visait également à transférer une partie des professionnels libéraux au RSI. Le texte finalement arrêté par le gouvernement après avis du Conseil d'État confortait en revanche clairement l'affiliation obligatoire de l'ensemble des professionnels libéraux aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions libérales.

#### **4. La Cipav conteste cette mesure qui conduit à un transfert de 90 % de ses adhérents.**

Cette décision, prise sans concertation et contraire aux recommandations formulées dans le rapport de M. Philippe Georges, est incompréhensible au regard des engagements du président de la République. Le transfert de plus de 500 000 professionnels libéraux conduit à une augmentation de 50 % des cotisations au titre du régime de retraite. Elle présente en outre des risques juridiques et financiers importants. Enfin, cette opération de transfert au régime général va générer de véritables difficultés en gestion et menace l'emploi de 330 salariés.

##### **4.1. Politiquement, une décision contraire aux engagements du président de la République.**

Le président de la République s'est engagé à procéder à une réforme systémique des régimes de retraite et vient de nommer Jean Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites, pour la piloter. Au cœur de cette réforme, la transformation en régime en points de tous les régimes de retraite de base qui fonctionnent aujourd'hui en annuités.

Or, la Cipav gère, dès à présent, un régime de base et un régime complémentaire fonctionnant tous les deux par points. Alors que la Cipav répond d'ores et déjà aux souhaits du président de la République, le transfert au régime de retraite du régime général qui fonctionne en annuités va donc conduire plusieurs centaines de milliers de professionnels à quitter ce régime en points, pour y revenir ensuite, une fois la réforme aboutie !

Par ailleurs, le Premier ministre lors de son déplacement à Dijon le 5 septembre a affirmé la volonté du gouvernement de contenir voire de réduire les charges sociales des indépendants. Or, le transfert au régime général des professionnels libéraux relevant de la Cipav va engendrer une augmentation des cotisations retraite de 50 %, par un alignement des cotisations de retraite des professionnels libéraux transférés sur celle plus élevées des artisans et commerçants.

##### **4.2. Juridiquement, une opération de transfert qui présente des risques importants.**

Sans concertation, le gouvernement maintient un régime autonome d'assurance vieillesse spécifique aux professionnels libéraux mais en réduit le périmètre à certaines professions. Or, les adhérents actuellement affiliés à la Cipav sont, sans aucune ambiguïté, de véritables professions libérales. Ils répondent à la définition législative de profession libérale instituée en 2012, ils facturent leurs prestations, sont assujettis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires non commerciaux et ils cotisent à un fonds de formation, le FIF PL, dédié exclusivement aux professions libérales.

Le gouvernement n'identifie aucun critère objectif justifiant les raisons d'une exclusion des professions adhérentes de la Cipav du régime de retraite des professions libérales auxquels ils sont affiliés depuis 1948. Ainsi, si l'article du PLFSS prévoit le maintien des moniteurs de ski à la Cipav, il transfère en revanche les guides de montagne !

Cette mesure est donc contraire aux principes d'égalité des citoyens et d'égalité devant les charges publiques.

**4.3. En gestion, cette opération de transfert au régime général s'effectue au moment où parallèlement les conditions dans lesquelles le régime général doit assurer l'adossment du RSI ne sont pas encore finalisées.**

Le PLFSS 2018 organise la suppression du RSI et l'adossment des commerçants et artisans au régime général. Cette opération est lourde et un dispositif transitoire au minimum de deux ans est prévu pour organiser cet adossment. Comment, dans ce cadre instable, va s'effectuer le transfert de professions qui n'étaient jusqu'à présent pas au RSI ! Comment les professionnels libéraux transférés vont-ils être représentés dans les instances de gouvernance du régime général pour faire valoir leurs besoins et leurs spécificités s'agissant du pilotage de leurs droits à retraite complémentaire ?

**4.4 Financièrement, une opération de transfert de 13 milliards d'engagements de retraite complémentaire de la Cipav non définie et qui risque de déstabiliser durablement la Cipav.**

La Cipav est un organisme qui gère un régime de retraite complémentaire obligatoire fonctionnant par répartition. En conséquence, les cotisations sociales actuelles et futures doivent permettre d'assurer le paiement des retraites actuelles et futures. Les engagements de retraite au titre du régime complémentaire ont été évalués à ce jour entre 12 et 13 milliards. Depuis sa création, la Cipav pilote son régime complémentaire avec rigueur et sérieux. Grâce à un rapport démographique excellent de 6,6 cotisants pour 1 retraité, la Cipav dégage depuis plusieurs années des excédents de plusieurs centaines de millions d'euros. Ces excédents ont permis de constituer des réserves évaluées à ce jour à près de 5 milliards d'euros.

Le transfert de plus de 500 000 professionnels libéraux au régime général interroge sur les conditions financières de ce transfert des engagements de retraite complémentaire. Le transfert vers le régime de retraite complémentaire des salariés AGIRC-ARRCO est impossible et l'avenir du régime complémentaire des commerçants et des artisans est incertain compte tenu de la suppression du RSI. Ensuite, dans quelles conditions financières va s'effectuer ce transfert ? L'article du PLFSS 2018 se borne à renvoyer à la conclusion d'une convention financière sans donner d'autres indications ni sans affirmer le respect du principe de la neutralité actuarielle.

**4.5. Socialement, une opération de transfert au régime général qui inquiète les 330 salariés de la Cipav.**

Le gouvernement a immédiatement informé la Cipav que la mesure envisagée ne donnerait lieu à aucun plan social. Les salariés sont satisfaits par cette annonce mais s'interrogent néanmoins sur leur avenir. L'effectif de 330 salariés nécessaire pour gérer 600 000 professionnels libéraux pourra-t-il être durablement maintenu lorsque la Cipav aura perdu 90 % de ses effectifs adhérents ?

**5. La Cipav est en revanche favorable à étudier les conditions d'un adossment de la totalité de sa population au régime général**

**La Cipav demande la suspension de la mesure et de confier au haut -commissaire à la réforme des retraites une mission de concertation pour une solution pérenne conforme aux engagements du président de la République.**

En effet, la Cipav souscrit pleinement aux réformes souhaitées par le gouvernement et entend être force de proposition. C'est pourquoi, le conseil d'administration de la Cipav a adopté une délibération du 14 juin 2017 indiquant qu'elle est favorable à la création d'un régime unique des retraites des indépendants qu'elle est prête à rejoindre lorsqu'il sera créé. Dès juin 2017, une lettre a été adressée en ce sens au président de la République et aux ministres concernés. Malheureusement, la mesure envisagée par le gouvernement dans le cadre du PLFSS 2018 ne va pas dans ce sens.

La mission de concertation demandée par la Cipav doit permettre de :

- définir les conditions d'intégration de la totalité des professionnels libéraux relevant de la Cipav et non 90 % arrêtés arbitrairement - à un régime de retraite unique réunissant toutes les professions indépendantes (artisans, commerçants et professions libérales) ;
- fixer un cadre juridique et financier sécurisé de cette intégration ;
- déterminer la gouvernance, le pilotage et la gestion du régime complémentaire créé en 1948 ;
- garantir aux professionnels libéraux de la Cipav une pension de retraite par répartition répondant à leurs attentes et à leurs spécificités ;
- fixer les conditions de transfert des salariés de la Cipav à la convention collective des personnels du régime général afin de donner aux 330 salariés de la Cipav une garantie pérenne de maintien de l'emploi.