



Protection sociale des travailleurs indépendants en outre-mer : en progrès, peut mieux faire ?

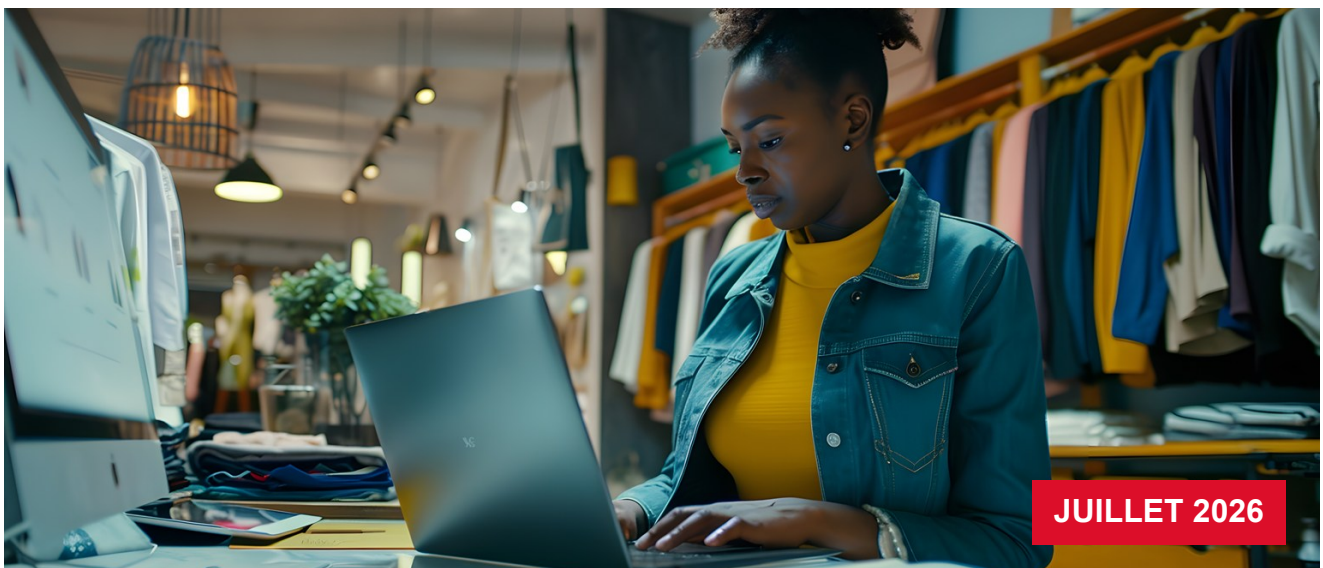
L'article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du député de la Guadeloupe Max Mathiasin, prévoit la **remise « avant le 1^{er} avril 2026 »**, par le Gouvernement au Parlement, d'un **rapport relatif à la suppression du régime social indépendants (RSI), à la fiabilité du système de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants, et aux « difficultés persistantes rencontrées par les travailleurs indépendants, en particulier en outre-mer, qui se voient réclamer des sommes indues »**.

À ce jour, malgré plusieurs relances, **ce rapport n'a toujours pas été transmis au Parlement**, ce qui **n'est pas acceptable**.

En conséquence, **la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) a organisé deux tables rondes le 14 avril 2026**, lors desquelles ont été successivement entendus les représentants des travailleurs indépendants et les administrations, sur le sujet de **la protection sociale des travailleurs indépendants en outre-mer**. Ces tables rondes avaient été proposées par **Annie Le Houérou**, sénatrice des Côtes d'Armor, membre de la Mecss et de la commission des affaires sociales, et **Victorin Lurel**, sénateur de la Guadeloupe, membre de la commission des finances et de la délégation aux outre-mer.

Le présent rapport d'information, co-rapporté par **Alain Milon**, président de la Mecss, et **Annie Le Houérou**, se borne à réunir, précédés du présent *Essentiel*, les comptes rendus des deux tables rondes et les réponses des administrations aux questionnaires des rapporteurs. Son seul objet est de **confronter les points de vue** et de **fournir des informations de référence** sur un sujet suscitant des débats souvent passionnés.

Les dernières réponses aux questions des rapporteurs ont été reçues le 18 juin 2026 (soit plus d'un mois après la date limite), ce qui explique l'adoption tardive du rapport.



I. La suppression du régime social des indépendants au 1^{er} janvier 2018 et l'intégration de ses assurés au régime général ont simplifié et harmonisé le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants

A. La création d'un régime de sécurité sociale des indépendants, source de nombreux dysfonctionnements, s'est finalement soldée par l'intégration des indépendants au régime général

Le **régime social des indépendants (RSI)** a été créé au **1^{er} juillet 2006** afin de regrouper les assurances vieillesse et invalidité des commerçants et des artisans d'une part, et l'assurance maladie des professions non salariées agricoles, d'autre part. Le **recouvrement des cotisations et contributions pour le compte du RSI** a été transféré aux **Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf)** à compter du **1^{er} janvier 2008**, via un **dispositif d'interlocuteur social unique (ISU)**, issu d'un compromis entre le RSI et l'Urssaf. Cette réforme, portée par deux ordonnances de décembre 2005¹, avait pour objectif d'**unifier la gestion du recouvrement** d'une protection sociale qui était jusqu'alors morcelée entre huit caisses distinctes², et de **faciliter les démarches administratives des assurés** en instaurant un **guichet unique** en lieu et place des trois à quatre guichets auxquels devaient jusqu'alors s'adresser les indépendants³.

Le dispositif d'interlocuteur social unique a toutefois été la source de **nombreux dysfonctionnements** qui ont justifié, à compter de 2013 et pendant plusieurs années, que la Cour des comptes émette **une réserve de portée générale** dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)⁴. Ces dysfonctionnements, renforcés dans les territoires ultramarins par l'éloignement géographique, ont suscité la **défiance et le désarroi des assurés**.

La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte

Ce sont les collectivités ultramarines dont les travailleurs indépendants ont été intégrés au régime général.

En 2016, la Cour des comptes a recommandé de **confier la gestion du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants à l'Urssaf**, afin de la simplifier et de mettre fin aux dysfonctionnements. L'article 15 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 a **supprimé le RSI au 1^{er} janvier 2018**.

¹ Ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants et ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre instituant un interlocuteur social unique pour les indépendants.

² Il s'agissait de la caisse nationale d'assurance maladie des non-salariés (Canam), de la caisse autonome de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (Cancava), de la caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (Organic) ainsi que de cinq caisses de retraite professionnelles.

³ Source : Cour des comptes, « Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique », in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2012.

⁴ L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) est un établissement public administratif créé en 1967 qui assure la gestion des ressources et de la trésorerie du régime général de la sécurité sociale.

La continuité de la couverture sociale des assurés indépendants a d'autant plus vocation à être harmonisée avec le régime général que ces **assurés cumulent souvent des activités salariées et non salariées**¹.

Les quatre caisses générales de sécurité sociale (CGSS) de **Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion** et la caisse de sécurité sociale de **Mayotte** (CSSM) assurent les fonctions des Urssaf, des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat), des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et des caisses d'allocations familiales (CAF) dans les départements et régions d'outre-mer.

Le transfert du régime social des indépendants vers le régime général n'a toutefois pas été mis en œuvre à **Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie Française, à Wallis-et-Futuna ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (Taaf)**, qui bénéficient de régimes locaux de sécurité sociale.

B. Les intérêts des travailleurs indépendants sont désormais défendus par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), créé le 1^{er} janvier 2019, dont l'aide sanitaire et sociale est accessible à toutes les collectivités ultramarines

La suppression du régime social des travailleurs indépendants s'est accompagnée de la **création, le 1^{er} janvier 2019, du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)**. Cette instance, dont la gouvernance repose sur plusieurs organisations professionnelles représentatives², est chargée de **garantir la qualité du traitement par les différentes branches de la sécurité sociale des 4,5 millions d'indépendants actifs et 2,5 millions de retraités bénéficiant d'une pension de retraite de droit direct ou dérivé**³. Il est également chargé de **piloter leurs régimes de retraite complémentaire et invalidité-décès, de gérer leur patrimoine financier, et de mettre en œuvre des missions d'action sanitaire et sociale, de médiation ou encore de recours amiable**.

L'action du CPSTI est déclinée par des instances locales, afin d'assurer une forte proximité territoriale⁴. La Guadeloupe, la Martinique et la Guyane sont soumises à **une instance unique pour la zone Antilles-Guyane, dont le siège est en Martinique**. La Réunion dispose de son propre CPSTI. L'action sociale des CPSTI à Mayotte est mise en œuvre par le CPSTI des Hauts-de-France. Le CPSTI préconise la création de **trois conseils distincts pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique**, afin d'apprécier plus finement les besoins.

¹ L'intégration du régime des travailleurs indépendants au régime général participe d'un mouvement d'uniformisation des régimes de sécurité sociale, qui s'est notamment traduit par la liquidation unique des retraites de base des régimes alignés (Lura) ainsi que la réforme des retraites des non-salariés agricoles résultant de l'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, permettant le versement d'une pension unique aux retraités poly-pensionnés.

² L'Union des entreprises de proximité (U2P) dispose de dix sièges au sein de l'assemblée générale du CPSTI, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de six sièges, et les six sièges restants sont répartis à part égale entre la Chambre nationale des professions libérales (CNPL) et la Fédération nationale des auto-entrepreneurs (FNAE).

³ Ces chiffres ont été transmis par Daniel Couillaud, président du CPSTI, lors de son audition par la mission le 14 avril 2026. Le CPSTI évalue annuellement la qualité du service rendu aux travailleurs indépendants, et notamment les délais de versement des indemnités journalières ou de liquidation de pensions.

⁴ Il s'agit des directions régionales du recouvrement des travailleurs indépendants (DRRTI).

“

La création de trois conseils distincts en Antilles-Guyane apparaît comme une évolution nécessaire, l'organisation actuelle reposant sur une instance unique [...] constituant un frein à une appréciation fine des besoins, à la visibilité des dispositifs et à l'efficacité des actions, notamment en matière d'action sanitaire et sociale et de médiation.

Source : Daniel Couillaud, président du CPSTI, devant la Mecss

Des avancées notables dans la protection conférée par le CPSTI aux travailleurs indépendants ultramarins sont à relever, **sa mission d'aide sanitaire et sociale ayant récemment été étendue à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.**

À la suite des destructions causées par le cyclone Chido en décembre 2024, **3 942 travailleurs indépendants mahorais¹ ont ainsi pu bénéficier² d'une aide de 3 millions d'euros³**, prélevée sur les réserves financières du régime de retraite complémentaire obligatoire des travailleurs indépendants. **Une aide de 240 000 euros a également été octroyée à La Réunion⁴.**

Enfin, les **160 000 travailleurs indépendants ultramarins**, dont le revenu médian s'établit à **35 000 euros par an**, bénéficient par ailleurs d'exonérations de cotisations lors de leurs deux premières années d'affiliation qui leur permettent de minorer leurs cotisations à **3 000 euros** par an pendant ces deux années, contre 14 000 euros en Hexagone pour des revenus similaires. Ce dispositif coûte environ **200 millions d'euros par an.**

II. Si l'intégration des travailleurs indépendants au régime général semble réussie, des difficultés dans le recouvrement des cotisations ultramarines et le versement de prestations persistent néanmoins

A. Le transfert du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants aux Urssaf dans les Antilles et à La Réunion s'est accompagné d'une amélioration du taux de recouvrement

Selon les données transmises par l'Urssaf aux rapporteurs, les **indicateurs de fiabilisation et de suivi du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants** ont connu des **améliorations notables** dans quatre des cinq collectivités ultramarines dans lesquelles s'est appliqué le transfert du régime social des indépendants au régime général, à savoir la **Guyane, la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion.**

Le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants mahorais est interrompu depuis 2015, de sorte que la réforme n'a pas pu concrètement y être appliquée. Sa reprise était prévue au 1^{er} janvier 2025 mais a été **ajournée au 31 décembre 2025** par l'article 25 de la loi du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte. L'Urssaf n'a pas transmis de données relatives à Mayotte.

¹ Ces données sont issues des réponses écrites du CPSTI aux questions de rapporteurs.

² Article 30 de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte.

³ Selon les propos tenus par Daniel Couillaud, président du CPSTI, lors de son audition du 14 avril 2026 par la Mecss. Les réponses écrites aux questions du rapporteur indiquent le chiffre de 2 913 000 euros.

⁴ Selon les propos tenus par Daniel Couillaud, président du CPSTI, lors de son audition du 14 avril 2026 par la Mecss.

Le **taux de reste à recouvrer a reculé en Antilles-Guyane, passant de 41 % en 2019 à 27 % en 2025**, et à **La Réunion, passant de 38 % en 2019 à 16 % en 2025**. Cela se traduit notamment par la **diminution marquée du nombre de cotisants ne remplissant pas leurs obligations déclaratives**, dont le nombre a décru sur la zone Antilles-Guyane, de **18 849 en 2019, pour atteindre 5 280 en 2024**. Cette diminution était également importante à **La Réunion, qui a enregistré 9 557 manquements aux obligations déclaratives en 2019 contre 2 415 en 2024**. Les **taxations d'office en outre-mer ont ainsi baissé de 10 points** entre 2023 et 2025.

L'accompagnement des cotisants rencontrant des difficultés de paiement a également été renforcé : **6 132 plans d'apurement ont été accordés en Antilles-Guyane en 2025 (pour un montant de 55 millions d'euros) contre 2443 (soit 16 millions d'euros) en 2019**, et la durée médiane des délais accordés a été allongée de 10 à 15 mois. À **La Réunion, 6 810 délais**

de paiement ont été accordés en 2025 (soit 62 millions d'euros) contre 4 048 (41 millions d'euros) en 2019. La durée médiane des délais de paiement à La Réunion est passée à 19 mois en 2025, contre 13 mois en 2019¹. Le **taux de reste à recouvrer** des travailleurs indépendants ultramarins, qui a **diminué de 15 points entre 2019 et 2025**, s'élève toutefois à **32 %**, contre 4,8 % dans l'Hexagone. L'Urssaf indique qu'en 2025 les **cotisations liquidées** ont été de **765 millions d'euros**, dont **523 millions d'euros** ont été encaissés et **242 millions d'euros** restent à recouvrer.

765 millions d'euros

C'est le montant des cotisations dont sont redevables les 160 000 travailleurs indépendants ultramarins affiliés au régime général au titre de l'année 2025.

B. Ces avancées ne doivent toutefois pas occulter la persistance de difficultés, qui appellent à la poursuite de l'accompagnement et au renforcement du dialogue

Les tables rondes ont mis en lumière la persistance de certains dysfonctionnements relatifs à la protection sociale des travailleurs indépendants ultramarins, qui bénéficient de prestations alignées sur celles servies en métropole, à l'exception des territoires de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le président du CPSTI a déclaré à la mission que le Conseil avait identifié certaines **difficultés liées au départ à la retraite à La Réunion et dans la zone Antilles-Guyane**, notamment au regard du **niveau des cotisations acquittées** auprès des caisses de retraite obligatoire et complémentaire. Il conclut en la nécessité de renforcer l'accompagnement des travailleurs concernés.

Ces constats rejoignent ceux de **Dominique Virassamy**, président du syndicat **Sauvons nos entreprises guadeloupéennes** (Sneg), qui s'est ému devant la mission des **écarts importants entre les revenus annuels des indépendants et le montant de leurs pensions de retraite**, en comparaison avec le niveau des pensions de retraite des salariés. M. Virassamy souligne le montant particulièrement faible de certaines pensions – soit **475 euros mensuels** cités par lui en exemple. Cela suggère que **le CPSTI pourrait renforcer sa communication autour de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées**, qui garantit à ses bénéficiaires, sous conditions de ressources, l'accès à un revenu de 1 620,18 euros brut par mois pour une personne en couple, et 1 043,59 euros brut par mois pour une personne seule.

¹ Ces données sont issues des réponses écrites de l'Urssaf aux questions des rapporteurs.

Si les représentants du CPSTI auditionnés par la mission relèvent que **les médiations mises en œuvre à La Réunion et dans la zone Antilles-Guyane représentent respectivement 0,2 % et 2,4 % du volume global des médiations**, et en concluent que ces volumes ne traduisent pas de dysfonctionnements significatifs ou généralisés dans ces territoires, la direction de la sécurité sociale a toutefois indiqué en réponse aux questions des rapporteurs qu'un **fort taux de taxation d'office était appliqué sur la zone Antilles-Guyane**.

Les tables rondes ont également été l'occasion de répondre à certaines interrogations sur la **gestion des réserves financières du RSI**. Comme l'ont indiqué à la mission les représentants du CPSTI, les **25,5 milliards d'euros d'actifs issus des cotisations des artisans et commerçants servent à financer les retraites complémentaires à hauteur de 24 milliards d'euros, les 1,5 milliard d'euros restant finançant le régime invalidité-décès**. La gestion des actifs du CPSTI est réalisée par une commission de placement, en partenariat avec l'Acoss, la direction de la sécurité sociale, ainsi que des cabinets spécialisés en investissement. Le portefeuille des actifs financiers du CPSTI est diversifié : il comprend des titres d'État, des investissements en fonds d'action, et des actifs cotés et non cotés. Enfin, la gestion des actifs de placement du RCI et du régime invalidité-décès des indépendants sont confiés à l'Urssaf Caisse nationale et contrôlés par la Cour des comptes. Les coûts de gestion annuels de ces actifs s'élèvent à **160 millions d'euros**.

Les auditions ont permis de mettre en évidence **la nécessité de renforcer le dialogue entre le CPSTI et les assurés**. Daniel Couillaud a rappelé qu'il était possible de saisir le CPSTI local, ou directement l'Assemblée générale du CPSTI. **La création de trois conseils distincts en Antilles-Guyane**, respectivement en Martinique, en Guyane et en Guadeloupe, préconisée par le CPSTI, pourrait constituer une **évolution utile**.

POUR EN SAVOIR PLUS

Consulter [ici](#) la page du rapport d'information.



Philippe MOUILLER
Président de la commission
Deux-Sèvres
Les Républicains



Alain MILON
Président de la Mecss
Rapporteur
Vaucluse
Les Républicains



Annie LE HOUÉROU
Rapporteure
Côtes-d'Armor
Socialiste, Écologiste
et Républicain

✉ contact.sociales@senat.fr

☎ 01.42.34.31.34

🌐 www.senat.fr

