
RAPPORT SUR LA PROTECTION SOCIALE
DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

TOME I - CHAPITRES

Par lettre du 16 septembre 2019, le Premier Ministre saisissait le Haut Conseil du financement de la protection sociale du sujet de la protection sociale des non-salariés et de son financement. Ce faisant, il demandait au HCFIPS de prolonger une réflexion qui avait donné lieu à un premier rapport en 2016.

Le nouvel éclairage, conformément à la demande du Premier Ministre, porte principalement sur quatre points développés successivement :

- l'équité du prélèvement entre salariés et non-salariés.

Les évolutions fortes et continues du prélèvement social, notamment à travers la substitution croissante de la CSG aux cotisations sociales, et les allègements bas salaires modifient l'effort contributif des uns et des autres, sans réflexion sur l'impact en équité entre salariés et non-salariés.

- le cadre juridique de l'exercice du travail indépendant.

Les évolutions de la jurisprudence, tant en France qu'à l'international, ainsi que la prise de conscience des risques sociaux auxquels sont exposés un certain nombre de collaborateurs de plate-formes, prise de conscience encore accrue par la crise sanitaire, amènent à tenter de redéfinir des frontières plus claires et prenant mieux en compte les conditions réelles d'exercice de certaines nouvelles formes d'emploi.

- la qualité du service post RSI.

Le transfert des travailleurs non-salariés non agricoles d'un régime spécifique, le RSI, au régime général, début 2020, est l'une des réformes les plus substantielles de l'organisation de la protection sociale en France.

Au-delà des conditions de la mutation, le HCFIPS s'est attaché à l'étude de la qualité de service, et notamment, à la prise en compte de la spécificité du travailleur indépendant et à l'unicité de prise en charge dans les moments délicats.

- la lutte contre la fraude en matière de travail non salarié qui pose des questions de priorisation, de coopération et d'actualisation des méthodes au regard des nouveaux risques liés aux nouvelles formes d'emploi.

Le présent rapport, après une synthèse de l'état des lieux du travail indépendant, aborde successivement ces différentes questions.

Il a été travaillé et adopté en séance plénière, mais a aussi donné lieu à des travaux administratifs préalables, notamment concernant la lutte contre la fraude, et à de nombreux contacts, y compris par des déplacements en région, avec les administrations nationales et locales concernées.

Le HCFIPS tient à remercier l'ensemble de celles-ci de leur très grande coopération.

Les travaux n'ont pas été interrompus par la crise sanitaire mais bien évidemment se sont adaptés dans leurs modalités en fonction des recommandations des pouvoirs publics.

Le rapport a été rédigé par Nathalie Guilhembet et David Hoyrup, secrétaire générale et secrétaire général adjoint du HCFIPS.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION -----	3
TABLE DES MATIÈRES -----	5
SYNTHÈSE -----	9
LISTE DES RECOMMANDATIONS/ORIENTATIONS -----	20
CHAPITRE I - LE TRAVAIL INDÉPENDANT : UN PAYSAGE TRÈS HÉTÉROGÈNE, EN PROFONDE ÉVOLUTION, PRÉSENTANT UNE FORTE DISPARITÉ DE REVENUS, ET MARQUÉ PAR DES PHÉNOMÈNES DE PRÉCARITÉ -----	25
<i>I.1 Des effectifs d'indépendants en hausse, sous l'effet de la microentreprise</i> -----	27
1.1.1 Après une forte baisse durant la seconde moitié du XX ^{ème} siècle, le nombre de travailleurs indépendants augmente depuis le milieu des années 2000 -----	27
1.1.2 Un rebond qui se poursuit, notamment suite à la création du statut d'autoentrepreneur ---	29
1.1.3 Un taux d'emploi non-salarié qui reste plus faible que dans la moyenne européenne -----	35
<i>I.2 Des modalités d'exercice de l'activité indépendante extrêmement diverses, parfois aux marges du salariat</i> -----	37
1.2.1 Une diversité de formes juridiques possibles -----	38
1.2.2 Le travail indépendant n'est pas toujours exercé sur l'intégralité de la carrière -----	43
1.2.3 De nouvelles formes d'organisation de l'activité économique, brouillant parfois la frontière entre salariat et travail indépendant -----	45
<i>I.3 Une grande disparité de revenus, entre catégories de travailleurs indépendants et au sein de chacune de ces catégories</i> -----	47
1.3.1 Le revenu d'activité des non-salariés est très variable selon la catégorie de travailleur indépendant -----	48
1.3.2 Des revenus également hétérogènes selon le secteur d'activité -----	49
1.3.3 Une forte dispersion des revenus au sein de chaque secteur -----	51
<i>I.4 Des inégalités de revenus qui doivent être appréciées en prenant en compte la pluriactivité, les cumuls de revenus, et la situation patrimoniale</i> -----	54
1.4.1 Le cumul d'un revenu issu d'une activité indépendante et d'un autre revenu d'activité -----	55
1.4.2 D'autres situations de cumuls de revenus -----	57
1.4.3 La situation patrimoniale des travailleurs indépendants -----	61
<i>I.5 Des perceptions contrastées quant au statut de travailleur indépendant et à la protection sociale</i> -----	64
CHAPITRE II - L'ÉQUITÉ DU PRÉLÈVEMENT SOCIAL ET DES DROITS SOCIAUX -----	67
<i>II.1 Un prélèvement social complexe s'agissant des travailleurs indépendants</i> -----	67
1.1.1 Les modalités de calcul des prélèvements sociaux ne sont pas les mêmes selon les différentes catégories d'indépendants -----	68

II.1.2	Les taux nominaux de cotisation et d'exonération différent selon la catégorie d'indépendants	76
II.2	<i>Le constat d'inéquités entre salariés et travailleurs indépendants</i>	79
II.3	<i>Des améliorations pourraient être apportées pour réduire l'inéquité entre indépendants et par rapport aux salariés, et pour renforcer le retour sur le prélèvement social en termes de droits</i>	83
II.3.1	La définition des assiettes pourrait faire l'objet de plusieurs évolutions destinées à limiter les inégalités de traitements entre assurés	84
II.3.2	Un retour sur prélèvements sociaux défavorable aux indépendants déclarant des revenus modestes, et plus favorable pour les indépendants aisés, comparé au couple employeur-salarié	91
II.3.3	Le financement de ces mesures peut reposer sur la solidarité nationale, mais aussi sur des formes de solidarité professionnelle ou interprofessionnelle	99
CHAPITRE III - DES RÈGLES DE RATTACHEMENT AUX RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE À CLARIFIER		103
III.1	<i>La définition du régime de protection sociale n'épouse pas strictement les définitions retenues en matière de droit du travail.</i>	105
III.1.1	Le lien de subordination juridique, critère de distinction entre salariat et non-salariat : une notion d'ordre public.	105
III.1.2	La ligne de partage entre salariat et non-salariat n'épouse pas strictement les définitions retenues en matière de droit du travail	107
III.2	<i>De nouveaux acteurs et de nouveaux modes d'intermédiation qui posent question au regard du rattachement aux régimes de sécurité sociale.</i>	109
III.2.1	Une grande diversité de l'économie collaborative	109
III.2.2	Des enjeux très différents en matière de protection sociale	112
III.2.3	Des clarifications en matière de sécurité sociale essentiellement centrées sur les activités non professionnelles et les locations de meublés	113
III.2.4	Une solution inaboutie : la mise en place d'une « responsabilité sociale » des plateformes au profit des travailleurs indépendants	118
III.2.5	de premières décisions de la Cour de cassation sur les plateformes de mobilité	121
III.3	<i>Plusieurs pistes d'évolution, adaptées à la situation de certaines plateformes</i>	125
III.3.1	Affirmer que les règles de rattachement sont d'ordre public	125
III.3.2	Clarifier certaines situations, en proposant un rattachement au régime général en qualité d'assimilé salarié	127
III.3.3	Lancer des travaux sur des périmètres faiblement expertisés	131
CHAPITRE IV - UNE RELATION DE SERVICE EN FORTE AMÉLIORATION, QUI DOIT GARANTIR UNE APPROCHE GLOBALE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS		133
IV.1	<i>Alors que la situation s'est normalisée après la crise de l'ISU, plusieurs irritants continuent de compliquer la relation entre les travailleurs indépendants et les Urssaf</i>	136
IV.1.1	Une situation normalisée après la crise de l'ISU	136
IV.1.2	La situation n'est toutefois pas pleinement satisfaisante	140
IV.2	<i>Garantir une prise en charge globale et adaptée des travailleurs indépendants est une absolue nécessité dans un contexte où beaucoup d'entre eux sont économiquement fragilisés</i>	144

IV.2.1	Une prise en charge globale pour assurer la compréhension du lien entre prestations et cotisations	144
IV.2.2	Une simplification des règles et des démarches pour faciliter le consentement au prélèvement	150
IV.2.3	Une réflexion sur les décalages entre paiement et revenu à poursuivre dans un contexte de fragilité économique	155

CHAPITRE V - CHAPITRE V - SECURISATION JURIDIQUE, CONTRÔLE ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE : DES GARANTIES NÉCESSAIRES POUR ASSURER UN BON NIVEAU DE PROTECTION SOCIALE ----- 163

V.1	<i>Un contrôle peu développé en Urssaf et une articulation insuffisante avec l'administration fiscale, malgré des risques spécifiques aux travailleurs indépendants</i>	164
V.1.1	Un déficit durable de contrôle et d'évaluation de la fraude sur les travailleurs indépendants	164
V.1.2	Une reprise progressive du contrôle, qui reste néanmoins limitée	166
V.1.3	Un investissement relativement faible malgré des risques spécifiques aux travailleurs indépendants	170
V.1.4	Des relations entre organismes de recouvrement et administration fiscale, insuffisamment articulées, ne permettant pas de compenser le faible investissement des corps de contrôle	176
V.2	<i>Refonder le système de contrôle et fiabiliser les déclarations, pour garantir une concurrence juste, assurer les droits sociaux et pérenniser le financement du système de protection sociale</i>	178
V.2.1	Une fiabilisation des données d'assiette au plus tôt, en amont des contrôles	179
V.2.2	Une meilleure organisation du contrôle des travailleurs indépendants, notamment par une amélioration de la coordination entre les Urssaf et l'administration fiscale	181
V.2.3	Un renforcement de l'évaluation de la fraude et un développement nécessaire de l'analyse de risque	188

CONCLUSION ----- 191

ANNEXES ----- 193

	<i>Annexe 1 : Lettre de mission</i>	195
	<i>Annexe 2 : Contributions des membres du HCFiPS</i>	197
	<i>Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées par le HCFiPS</i>	213

- [1] Quatre ans après un premier rapport consacré à la protection sociale des travailleurs indépendants, il a été demandé au HCFiPS, par lettre de mission du Premier ministre, de procéder à un nouvel examen de la protection sociale des indépendants et à son financement, prenant en compte les principales évolutions intervenues depuis 2016.
- [2] Après avoir fait un état des lieux sur les effectifs et les revenus des travailleurs indépendants, les travaux du HCFiPS ont porté sur quatre axes : l'équité du prélèvement social, les règles de rattachement à la sécurité sociale, la relation de service, et la sécurisation juridique.

Le travail indépendant : un paysage très hétérogène, en profonde évolution, présentant une forte disparité de revenus, et marqué par des phénomènes de précarité

- [3] Les évolutions du paysage en matière de travail indépendant, déjà mises en lumière par le HCFiPS en 2016, se sont confirmées depuis. Dans la continuité de l'essor constaté depuis les années 2000, les effectifs de travailleurs indépendants ont fortement progressé ces dernières années ; le succès de la microentreprise se confirme puisque cette forme d'exercice est en passe de devenir majoritaire par rapport aux formes « classiques » du travail indépendant dans certains secteurs ; des disparités de revenus importantes, entre catégories d'indépendants comme entre indépendants et salariés, sont toujours observées...
- [4] Le rapport met en exergue qu'un nombre important d'indépendants est dans une situation précaire : à de faibles revenus professionnels se combine un patrimoine professionnel limité, voire inexistant. La faiblesse des revenus cotisés génère une couverture sociale faible : absence d'indemnités journalières maladie pour certains indépendants, montant des indemnités journalières et, à terme, des pensions de retraite (du fait du faible nombre de trimestres validés et d'un report au compte moins important que pour les salariés) plus faibles que pour les salariés, absence ou faible couverture au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles ou du chômage...
- [5] Le HCFiPS s'est attaché à mieux identifier ces situations de précarité en prenant en compte des situations particulières pouvant être à l'origine de faibles revenus déclarés tels que l'exercice d'une activité indépendante à titre secondaire ou accessoire, les situations de cumuls avec d'autres revenus (d'activités, de remplacement ou du capital), les périodes de débuts d'activité... Toutes ces situations ont un impact très fort sur les droits sociaux soumis à contribution

préalable. L'analyse n'est pas générale : chaque grande catégorie d'indépendants est ainsi analysée. Les résultats des travaux sont des plus éclairants : environ 25% des non-salariés non agricoles déclarant au réel ont déclaré un revenu inférieur au SMIC¹ et 40% des microentrepreneurs ne valident aucun droit à la retraite.

- [6] Compte tenu de ce constat, le HCFiPS recommande que des travaux plus approfondis soient poursuivis pour apprécier encore plus finement certaines situations et trajectoires.
- [7] Au-delà, et au regard des différents domaines analysés par le Haut conseil, il apparaît possible et nécessaire d'améliorer la protection sociale dont bénéficient les indépendants à plusieurs égards :
- L'équité du prélèvement social et les droits sociaux en découlant peuvent être renforcés ;
 - Les règles de rattachement aux régimes de protection sociale mériteraient d'être clarifiées ;
 - La relation de service, d'ores et déjà en forte amélioration, doit évoluer pour garantir une approche globale de la situation de chaque travailleur indépendant ;
 - Les opérations de recouvrement et de vérification du respect de la loi sociale doivent être facilitées et améliorées.

Renforcer l'équité du prélèvement social et améliorer les droits sociaux

- [8] Le système spécifique de prélèvement social dont relèvent les travailleurs indépendants est souvent perçu comme trop complexe notamment au regard des règles applicables aux autres catégories d'actifs. De même, la réalité et l'ampleur du « retour sur prélèvements en matière de droits sociaux »² des indépendants est souvent interrogée. Les travaux du haut Conseil soulignent qu'une plus grande équité de traitement entre indépendants et salariés devrait être recherchée.
- [9] Ce diagnostic est posé en allant au-delà de la seule comparaison des taux nominaux de prélèvements sociaux des salariés et des différentes catégories d'indépendants. Ainsi, le HCFiPS a procédé à un travail inédit de comparaison -détaillée et globale- des taux effectifs de prélèvement et des droits sociaux qui en découlent. La comparaison a été assurée, en 2019, entre catégories d'indépendants, en rapprochant leurs

¹ Cette proportion est estimée sur le champ des indépendants hors microentrepreneurs et hors dirigeants de sociétés soumises à l'IS, âgés de moins de 65 ans et exerçant leur activité indépendante à titre exclusif depuis au moins trois exercices.

² On vise ici à apprécier l'impact de la contribution sur les droits sociaux potentiels : plus le prélèvement est important, plus la couverture est large et plus les prestations sont de niveau élevé. Un retour sur cotisation ou prélèvement social important correspond au fait que la contribution génère des droits importants. Un retour faible consiste à souligner un lien imparfait entre la contribution et les droits sociaux.

situations de celle des salariés du secteur privé, en prenant en compte la complexité des règles et la diversité des barèmes.

[10] Si une dynamique de convergence des règles entre indépendants³, source de simplification, est à l'œuvre et ne peut être que saluée par le HCFiPS, les règles et le système de prélèvement social des indépendants se caractérisent par une double complexité : non seulement le système est complexe mais les règles d'assiette et de prélèvements varient selon les situations⁴. De plus, et par conséquent, les couvertures offertes et prestations sociales apportées sont également variables selon les cas de figure et les catégories.

[11] Ainsi, les travaux menés par le HCFiPS mettent en lumière deux problèmes majeurs :

- un premier concerne exclusivement les indépendants non microentrepreneurs soumis à l'impôt sur le revenu ; il est lié à l'assiette de la CSG, plus large que celle des salariés (puisqu'elle intègre l'ensemble des cotisations sociales dues, là où l'assiette des salariés n'intègre que la part salariale des cotisations) alors même que l'assiette des cotisations est, elle, plus étroite que celles des salariés (revenu net *versus* revenu brut). Or contrairement aux cotisations sociales, la CSG n'a aucune contrepartie directe en termes de prestations sociales. Le taux de la CSG a régulièrement augmenté, ce rendement se substituant aux recettes de cotisations sans que les effets de cette différence entre l'assiette de la CSG et l'assiette des cotisations ne soit pleinement appréciée. Aujourd'hui, le poids des prélèvements non contributifs pour les indépendants est supérieur à celui des salariés et, symétriquement, du fait d'une assiette de cotisations moindre, le retour sur le prélèvement social des indépendants est moindre que celui des salariés.
- un second a trait au poids important du prélèvement social pour les indépendants déclarant de faibles revenus, notamment si on les compare aux taux effectifs de prélèvements dus par les employeurs et les salariés. Cet écart apparaît encore plus marqué si l'on prend en compte les différences très fortes, entre les salariés et indépendants, de couverture des risques accidents du travail – maladies professionnelles et chômage. Cette différence de traitement reflète

³ Harmonisation des taux nominaux de cotisation d'assurance maladie hors IJ, par exemple.

⁴ Il existe en effet une grande diversité en matière de règles d'assiettes de prélèvements. Pour la majorité d'entre eux (les indépendants « classiques », rattachés à la sécurité sociale des travailleurs indépendants - SSTI), il existe deux assiettes, l'assiette des cotisations correspondant au revenu net et l'assiette de la CSG qui correspond au revenu net majoré de l'intégralité des cotisations dues. Mais certains indépendants (dirigeants de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, gérants minoritaires de SARL) peuvent être assimilés à des salariés (ils sont alors rattachés au régime général et l'assiette correspond au revenu brut versé par la société), et d'autres exercent sous la forme de microentreprise (l'assiette est alors le chiffre d'affaire).

Une grande diversité est également observée en matière de barèmes. Les barèmes peuvent se distinguer selon le régime de rattachement, en fonction des risques couverts (IJ maladie, couverture AT-MP...), mais également par l'existence ou non d'assiette minimales, de cotisations forfaitaires, de règles de plafonnement, de mécanismes d'exonérations, voire, pour certaines catégories d'indépendants exerçant des professions libérales, d'options de cotisations par tranches...

essentiellement les modalités différentes de construction de la progressivité du barème des cotisations sociales sur les salaires, car les employeurs bénéficient d'allègements généraux dégressifs sur les bas salaires qui n'ont pas d'équivalent pour les indépendants, même si, pour les non-salariés, des mécanismes d'exonérations dégressives sur les cotisations famille et maladie ont récemment permis d'introduire une forme de progressivité dans le prélèvement⁵.

[12] Les exemples présentés dans l'encadré illustrent ces deux problèmes.:

Encadré 1 : Illustration des différences en matière de prélèvements sociaux et de droits retraite pour un même revenu net disponible avant impôt

Un artisan qui dégage de son activité indépendante un revenu annuel net disponible avant impôt de 14 625 €, devra s'acquitter de 6 496 € de prélèvements sociaux. Son revenu « superbrut » (le coût du travail) sera de 21 121 €. Le taux effectif de prélèvement rapporté à ce revenu superbrut est de **30,8%**.

Un salarié travaillant dans une entreprise artisanale contre une rémunération nette identique (14 625 €, soit un niveau très légèrement supérieur au SMIC), aura été précompté de cotisations et contributions salariales à hauteur de 3 851 €. Son employeur s'acquittera de 162 € de prélèvements⁶, l'équivalent de 2 944 € de prélèvements étant pris en charge par la solidarité nationale grâce au mécanisme des allègements généraux. Le coût du travail pour l'employeur est ainsi de 18 638 €. Le taux effectif de prélèvements de sécurité sociale du couple employeur-salarié est seulement de **21,5%**.

Alors que le taux de la CSG et de la CRDS sont identiques pour tous les actifs, les règles d'assiette différentes conduiront l'artisan à verser annuellement 1918 € à ce titre, là où le salarié ne sera précompté que de 1 761 €.

Parallèlement, alors que les taux nominaux des cotisations d'assurance vieillesse de base sont également les mêmes avant application des allègements généraux, les droits à retraite de l'artisan seront calculés à partir du montant des cotisations d'assurance vieillesse acquittées, soit 2 697 € de cotisations annuelles (17,75% du revenu net). Pour le salarié, les droits lui seront calculés sur la base d'une cotisation équivalente à 3 280 € (17,75% du revenu brut). Compte tenu des allègements généraux, l'employeur sera toutefois exonéré de la quasi-totalité de la cotisation patronale. Seuls 1 411 € de cotisations seront effectivement acquittés par l'employeur et son salarié, le reste étant pris en charge par la solidarité nationale.

Au final, et sous certaines hypothèses (carrière complète avec ce même niveau de rémunération, départ à l'âge légal...), l'artisan percevra une pension de retraite annuelle de 11 457 €, soit 3 fois le niveau effectif des cotisations vieillesse acquittées annuellement durant toute sa carrière... là où le salarié touchera une pension annuelle de 13 901 €, correspondant à 6,4 fois le niveau effectif des cotisations acquittées annuellement par lui-même ou son employeur.

⁵ Elle résulte également, pour les revenus négatifs, nuls ou extrêmement faibles, de l'existence de cotisations minimales dues par les indépendants « classiques », même si l'importance relative de ces cotisations minimales a été réduite progressivement.

⁶ Hors cotisations AT-MP, chômage et prélèvements hors sécurité sociale à la charge de l'employeur.

Cet exemple illustre, pour un revenu proche du SMIC, la différence forte de traitement entre non-salariés et salariés : le système actuel de prélèvement social défavorise relativement les indépendants. Il en résulte une iniquité de traitement entre salariés et indépendants.

La comparaison effectuée sur un niveau de rémunération plus élevés fournit des enseignements différents, comme le montre le tableau ci-dessous, qui présente une autre comparaison avec un revenu proche de deux fois le SMIC. Dans ce cas, le « retour sur prélèvement social » est assez proche :

	Artisan déclarant au réel	Salarié du secteur privé	Artisan déclarant au réel	Salarié du secteur privé
Revenu net disponible	14 625	14 625	29 230	29 230
Prélèvements sociaux (hors AT-MP et chômage)	6 496	4 013	13 504	17 739
<i>dont cotisations d'assurance vieillesse de base</i>	<i>2 697</i>	<i>1 411</i>	<i>5 395</i>	<i>6 553</i>
<i>dont cotisations d'assurance vieillesse complémentaire</i>	<i>1 064</i>	<i>777</i>	<i>2 128</i>	<i>3 699</i>
<i>dont CSG-CRDS</i>	<i>1 918</i>	<i>1 761</i>	<i>3 881</i>	<i>3 518</i>
<i>dont autres prélèvements sociaux</i>	<i>817</i>	<i>64</i>	<i>2 100</i>	<i>3 969</i>
<i>Cotisations d'assurance vieillesse prises en charge par la solidarité nationale</i>		<i>2 944</i>		
Revenu "superbrut" (coût du travail)	21 121	18 638	42 734	46 969
Taux effectif des prélèvements de sécurité sociale rapporté au revenu superbrut	30,8%	21,5%	31,6%	37,8%
Pension annuelle après une carrière complète	11 457	13 901	21 417	27 771
Ratio entre la pension annuelle et le montant des cotisations d'assurance vieillesse acquittées	3,0	6,4	2,8	2,7

Source : calculs HCFiPS

[13] Compte tenu de ces constats, le HCFiPS propose plusieurs évolutions du système de prélèvement social des indépendants.

[14] Tout d'abord, une harmonisation des assiettes sociales des indépendants « classiques » pourrait être envisagée⁷, en définissant une assiette unique pour tous les prélèvements sociaux (cotisations et CSG), qui serait établie en appliquant au revenu « superbrut » (correspondant au chiffre d'affaire minoré des frais professionnels hors prélèvements sociaux) un abattement forfaitaire. Cet abattement serait représentatif de l'équivalent de la part « employeur » des

⁷ Une telle proposition avait déjà été formulée dans le cadre du projet de réforme des retraites, mais peut conceptuellement être envisagée en dehors d'une telle réforme. Il conviendrait naturellement de revoir le taux de cet abattement forfaitaire, pour qu'il reflète les taux actuels de cotisation, et pas ceux qui étaient envisagés dans le cadre de ce projet de loi.

Si elle paraît relativement aisée à envisager s'agissant des artisans et commerçants relevant de la sécurité sociale des indépendants, et dans une moindre mesure des exploitants agricoles, cette proposition n'est pas immédiatement applicable aux indépendants exerçant une profession libérale, compte tenu de l'extrême hétérogénéité des cotisations d'assurance vieillesse définies par les sections professionnelles ; une évolution préalable des barèmes devrait alors être envisagée.

Des discussions relatives au niveau de l'abattement à retenir, et à un éventuel plafonnement de cet abattement pour limiter les gains de pouvoir d'achat sur les hauts revenus, sont par ailleurs nécessaires.

prélèvements sociaux, afin de se rapprocher de l'assiette des salariés (revenu brut). Ainsi, à niveau de prélèvement social globalement inchangé, le poids de la CSG-CRDS serait réduit et celui des prélèvements contributifs, essentiellement ceux finançant l'assurance vieillesse, majoré, conduisant à une plus grande équité de traitement des non-salariés et des salariés.

- [15] L'assiette minimale d'assurance vieillesse pourrait également évoluer, soit en supprimant le caractère obligatoire des minimales (avec toutefois une baisse des droits sociaux en contrepartie) ; soit par une prise en charge partielle par la solidarité professionnelle de la minimale, ce qui permettrait de baisser le coût de la validation des trimestres de retraite des indépendants « classiques » déclarant au réel.
- [16] Les collaborateurs des plateformes, notamment ceux exerçant dans le secteur de la mobilité, souvent microentrepreneurs, comptent parmi les non-salariés les plus précaires en termes de couverture sociale et de revenus dégagés (voir ci-dessous). Pour améliorer leurs droits sociaux il devrait être envisagé de les rattacher au régime général *via* les dispositions de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale. Ils bénéficieraient alors de la couverture sociale offerte aux salariés du secteur privé.
- [17] Enfin, la plupart des indépendants, qu'ils soient microentrepreneurs ou indépendants « classiques », ont une faible capacité à dégager des revenus suffisant lors des premières années d'activité. Le Haut Conseil souligne qu'une extension de l'exonération accordée dans le cadre de l'Acre sur deux années (contre une seule actuellement) leur permettrait de bénéficier d'une prise en charge – pour une année supplémentaire- des cotisations sociales par la solidarité nationale (financement par l'impôt) ou par la solidarité professionnelle (modification des barèmes de prélèvements sociaux pour les revenus les plus élevés).

Clarifier les règles de rattachement aux régimes de protection sociale

- [18] Le Haut Conseil a identifié une autre voie pour résoudre un certain nombre des difficultés rencontrées par les non-salariés : les règles de rattachement aux différents régimes de sécurité sociale pourraient en effet être clarifiées.
- [19] Le travail indépendant n'a pas donné et ne donne pas lieu à une définition par les textes juridiques. Il s'apprécie, au bénéfice de la jurisprudence, par opposition au salariat, *via* la notion de liens de subordination juridique ou de « dépendance » (pouvoir de donner des instructions, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner). Le statut social retenu pour chaque situation est d'ordre public : il s'impose, quelle que soit la qualification donnée par les parties à leur relation.
- [20] En ce qui concerne la protection sociale, la ligne de partage entre salariat et non salariat n'épouse cependant pas strictement les définitions retenues en matière de

droit du travail. En effet, le droit de la sécurité sociale ouvre depuis de nombreuses années la possibilité de rattacher au régime général des salariés des catégories de populations qui ne sont pas « nativement » des salariés au sens du droit du travail, notamment via l'article L. 311-3 mentionné ci-dessus. Dans ce cas, les intéressés relèvent pour les prélèvements dus comme pour les prestations offertes des règles applicables aux salariés.

- [21] Actuellement, compte tenu du développement de nouvelles formes d'emploi et de nouvelles conditions d'exercice de l'activité (l'essor des plateformes numériques jouant un rôle important dans ces évolutions), les frontières entre travail indépendant et salarié sont marquées par un certain « brouillage ». Des arrêts récents (2018 et 2020) de la Cour de cassation ont ainsi requalifié en salariat des situations considérées initialement par les parties comme relevant du « non-salariat ».
- [22] En ce qui concerne l'organisation et la qualification retenue pour les activités exercées, le secteur de l'économie collaborative est très hétérogène. Le HCFiPS constate la grande variété de modèles économiques et de profils d'utilisateurs donc des enjeux variables selon les différents cas de figure en matière de statut et de protection sociale. Des clarifications juridiques ont été apportées récemment en matière de sécurité sociale. Mais les solutions apportées ont surtout concerné certaines activités non professionnelles ou à la frontière de la gestion du patrimoine privé (locations de meublés). La mise en place d'une « responsabilité sociale des plateformes », d'abord dans le cadre de la loi « travail » de 2016 puis dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités de 2018, qui visait à inciter les plateformes à adopter une charte de responsabilité sociale, constitue certes une avancée. Elle reste inaboutie : pour le Haut Conseil, un bilan des couvertures sociales proposées aux collaborateurs des plateformes apparaît des plus nécessaires. Et, cas de litige ou de divergences d'appréciation, il appartient toujours au juge de se prononcer, en fonction des circonstances de fait, sur l'existence ou l'absence d'un lien de subordination.
- [23] Dans la continuité des débats intervenus pour clarifier ces « zones grises », et améliorer la situation économique et sociale de ces travailleurs, le HCFiPS estime nécessaire d'intervenir par la loi afin de mettre un terme à l'instabilité des situations actuelles soumises à l'appréciation du juge au cas par cas. Aussi, le HCFiPS a-t-il examiné l'hypothèse d'un rattachement au régime général des salariés, via l'article L. 311-3 susmentionné, des collaborateurs des plateformes (uniquement dans le secteur des mobilités dans un premier temps). Ce rattachement n'a de conséquences qu'en ce qui concerne la couverture sociale : il n'a pas d'effet en matière de droit du travail. Mener cette évolution nécessiterait de conduire une concertation associant l'ensemble des acteurs (plateformes, représentants des travailleurs indépendants, pouvoirs publics) afin en particulier de déterminer les règles d'assiette (en veillant à garantir une certaine simplicité et une lisibilité de ces règles), les conditions

nécessaires pour mettre en place un précompte des contributions dues par les collaborateurs et le niveau de la contribution mise à la charge des plateformes. Le Haut Conseil considère cette contribution indispensable pour que les plateformes participent au financement de la protection sociale de leurs collaborateurs. Cette contribution devrait toutefois être fixée à un niveau acceptable pour ne pas mettre en péril le modèle économique. Une concertation approfondie serait donc indispensable pour accompagner ce changement.

- [24] D'autres évolutions, moins structurantes, pourraient être envisagées dans des domaines plus méconnus et moins expertisés, telles que les micro-tâches et les très petites activités occasionnelles, ou encore pour rendre cohérents les seuils retenus pour les activités situées à la frontière entre activité professionnelle et gestion du patrimoine privé (locations de meublés, chambres d'hôtes...).

Un service en forte amélioration, qui doit encore évoluer pour proposer une approche globale de la situation de chaque indépendant

- [25] La clarification des règles de rattachement et l'amélioration de l'équité du prélèvement social doivent également s'accompagner d'une poursuite des efforts en matière de relation de service.
- [26] La population des indépendants est très diversifiée. Mais ces derniers présentent, par rapport aux autres actifs, la spécificité d'être -simultanément et sans intermédiation- à la fois des cotisants et des assurés. Cette singularité, fortement rappelée par la crise sanitaire, doit inviter les organismes sociaux à prendre en compte dans leurs relations avec les non-salariés, l'intégralité de leur situation, tant du point de vue de leurs prélèvements que de leurs droits sociaux.
- [27] Le HCFIPS fait le constat d'une bascule réussie des indépendants au régime général suite à la suppression du RSI en 2018, avec une gestion unifiée du recouvrement au sein des Urssaf, et une gestion des prestations par les caisses du régime général. Il constate plus généralement une normalisation de la relation après les perturbations issues de la mise en place de l'Interlocuteur social unique. Pour autant, des irritants demeurent. La crise sanitaire du printemps 2020 a mis en exergue que des difficultés subsistaient. La prise en charge relativement récente des indépendants par le régime général doit donc donner lieu à une attention particulière, notamment pour garantir l'existence d'espaces dédiés aux indépendants.
- [28] Trois types d'irritants demeurent, de natures différentes : les démarches continuent d'être perçues comme trop complexes, les règles sont considérées trop instables, et les décalages temporels entre perception des revenus et acquittement des prélèvements sociaux sont sources de difficultés.

- [29] Le HCFiPS appelle donc à mieux garantir la prise en charge globale et adaptée des travailleurs indépendants par les organismes sociaux, en organisant des accueils communs aux diverses branches et en renforçant les offres de services, communes à l'ensemble des branches, dédiées à certains moments-clefs de la vie de l'entreprise indépendante (période de création, accompagnement attentionné en cas de difficultés...). Si certaines de ces orientations sont déjà en cours d'expérimentation, il pourrait être pertinent de les formaliser dans une convention d'objectifs et de gestion (COG) interbranche.
- [30] Il est également proposé de faciliter les démarches des entrepreneurs, en simplifiant le calcul des prélèvements sociaux (voir préconisation sur les règles d'assiette) et leurs formalités déclaratives (fusion de la DSI et de la déclaration fiscale), en les accompagnant mieux dans leurs démarches (logiciel labellisé de tenue de compte pour les microentrepreneurs, en incitant les plateformes à jouer le rôle de tiers de confiance pour la déclaration et le paiement des prélèvements sociaux), et plus généralement, en renforçant la qualité de l'information qui leur est offerte.
- [31] S'agissant du décalage temporel entre perception du revenu et acquittement des prélèvements sociaux, beaucoup de propositions orientées autour de la notion « d'autoliquidation » ont pu être faites ces dernières années. Le HCFiPS constate que ce terme générique recouvre des propositions de natures très différentes. Pour aboutir, ce sujet complexe nécessiterait un travail complémentaire très approfondi, à mener au carrefour du droit social, du droit fiscal, et du droit des sociétés. Le haut Conseil note par ailleurs que divers mécanismes introduits récemment ont visé à limiter l'impact du décalage temporel (3-en-1, procédure des revenus estimés, expérimentation d'une forme d'autoliquidation avec maintien d'une régularisation), décalage auquel les propositions d'autoliquidation se proposent fréquemment de répondre. Sans préjudice de travaux complémentaires, il conviendrait donc de faire le bilan de ces innovations notamment afin de s'assurer que les travailleurs indépendants ont été justement informés de ces évolutions.

Sécurisation juridique, contrôle et lutte contre la fraude : des garanties nécessaires pour assurer un haut niveau de protection sociale

- [32] La protection sociale est un ensemble cohérent. Une protection sociale renforcée telle que le HCFiPS l'appelle de ses vœux ne peut donc être pensée sans, corrélativement, sécuriser le recouvrement des recettes sociales dues. Il en va de la pérennité du système contributif qui serait ainsi, de ce fait, globalement renouvelé. Le Haut Conseil souligne donc que les règles, qu'elles portent sur le rattachement, les démarches déclaratives, ou l'acquittement des prélèvements doivent être correctement appliquées. Le respect du cadre normatif et procédural relève certes

de la responsabilité des cotisants, mais il suppose également de mener des opérations de contrôle afin de garantir des conditions de saine concurrence entre les indépendants et entre les acteurs économiques. De plus, ces contrôles permettent l'explication de la règle, le recouvrement des justes prélèvements et donc la validation effective des droits.

- [33] Le HCFiPS constate que le contrôle des activités indépendantes a toujours été relativement faible et gouverné par une trop grande importance accordée aux seuls enjeux financiers, au détriment des questions de correcte affiliation ou de vérifications de l'ensemble des composantes de l'assiette.
- [34] Le Haut Conseil rappelle qu'il existe des spécificités propres aux travailleurs indépendants (essor de l'économie collaborative brouillant les frontières entre salariat et non-salariat, risques de travail dissimulé, salariat déguisé grâce au recours au statut de la microentreprise, détachement, dissimulation de recettes ou majoration artificielle des frais professionnels, optimisation fiscale permise par les différences de statut ou de régime, ...). La sécurisation juridique des non-salariés et la lutte contre la fraude indépendante sont donc par nature, particulières.
- [35] De plus, les relations entre les organismes de recouvrement et l'administration fiscale paraissent insuffisamment articulées pour assurer une correcte prise en compte des spécificités de l'activité indépendante.
- [36] Il est donc légitime de refonder le système de contrôle, ce qui passe avant tout par une fiabilisation des données d'assiette au plus tôt, en amont des contrôles. Certes, la simplification des règles d'assiette et la fusion des déclarations sociales et fiscales évoquées supra seraient de nature à générer moins d'erreurs. Mais d'autres actions seraient pertinentes, en insistant par exemple sur le rôle des « tiers de confiance » que pourraient jouer les organismes de gestion agréés, comme le suggèrent les travaux récents de l'IGF, ou en s'assurant de la transmission et de la correcte utilisation des données transmises par les plateformes aux administrations fiscales et sociales.
- [37] Au-delà de ces nécessaires démarches préventives, la stratégie de contrôle gagnerait à une refonte des modalités de coordination entre la sphère sociale et la sphère fiscale, en particulier en revoyant les conventions d'échanges de données et en raccourcissant par exemple les délais de transmissions de ces données. En outre, le HCFiPS estime qu'une nouvelle répartition des rôles entre organismes de recouvrement des sphères sociales et fiscales pourrait être envisagée, dans un premier temps sous forme d'expérimentation, par exemple en confiant le contrôle et le redressement de l'ensemble des prélèvements dus par les indépendants classiques à la DGFIP et en ce qui concerne les microentrepreneurs aux Urssaf, ou encore en confiant l'intégralité du contrôle et des redressements aux Urssaf pour les indépendants déclarant un revenu inférieur à un certain seuil. À défaut de partage

des compétences, une coordination beaucoup plus étroite des contrôles et une gouvernance pleinement adaptée devraient être activement recherchées.

Conclusion

- [38] Au terme d'une année d'études, le Haut Conseil propose donc bien un « new deal » pour la protection sociale des travailleurs indépendants. Ce pacte renouvelé repose sur un système de prélèvement revu, des droits renforcés et un équilibre entre droits et devoirs des non-salariés réexaminé et justement réaffirmé. Le Haut Conseil considère nécessaire de renforcer l'équité de traitement entre salariés et indépendants tant en ce qui concerne le système de prélèvement que les droits que celui-ci permet de valider ou d'ouvrir. Outre cette protection sociale renforcée, les non salariés doivent bénéficier des systèmes de gestion performants du régime général et celui-ci doit adapter son action en accompagnant l'indépendant à la fois comme cotisant et comme assuré. De plus, le statut de non-salarié au sens de la sécurité sociale doit demeurer la qualité de ceux qui sont réellement indépendants. Il est enfin impératif de mieux assurer la fiabilité des déclarations, du recouvrement et du contrôle, pour éviter l'apparition et la multiplication de zones grises : leur existence mine la confiance et l'adhésion à notre système de solidarités collectives.
- [39] Une fois encore, l'enjeu est constant, simple mais essentiel : il s'agit d'assurer la confiance dans un système qui, d'une part, encourage et soutient l'activité, et d'autre part, accompagne en protégeant chacun de la manière la plus adaptée en cas de réalisation d'un risque social.
- [40] À cet égard et au terme de ces travaux, apprécier le système de protection sociale des travailleurs indépendants nous éclaire sur l'avenir et les évolutions possibles de l'ensemble de la protection sociale.

Chapitre I - Le travail indépendant : un paysage très hétérogène, en profonde évolution, présentant une forte disparité de revenus, et marqué par des phénomènes de précarité

Recommandation n° 1 : Évaluer plus précisément les effectifs et les revenus des travailleurs des plateformes, en distinguant les grandes catégories de plateformes et les statuts sociaux associés.

Recommandation n° 2 : Mieux identifier et suivre la situation des indépendants ne se validant pas de trimestres de retraite, en documentant mieux les situations de cumul d'activités et de revenus.

Recommandation n° 3 : Mieux documenter les liens entre revenus et patrimoine dans l'analyse des phénomènes de précarité et de pauvreté au sein de la population des travailleurs indépendants.

Recommandation n° 4 : Mieux documenter le profil socio-économique des indépendants précaires.

Chapitre II – l'équité du prélèvement social et des droits sociaux

Recommandation n° 5 : homogénéiser l'assiette des cotisations et de la CSG afin d'établir une meilleure équité en termes de retours sur le prélèvement social entre indépendants et salariés, et de simplifier le calcul des cotisations, en mettant fin à son caractère circulaire. Une attention particulière devrait être portée aux exploitants agricoles, et surtout aux indépendants exerçant une profession libérale, leurs régimes professionnels d'assurance vieillesse devant probablement faire évoluer préalablement leur système de cotisations pour que ces nouvelles règles puissent leur être appliquées.

Recommandation n° 6 : étendre les dispositions « anti-abus » applicables depuis 2013 aux gérants majoritaires de SARL à l'ensemble des dirigeants de sociétés.

Recommandation n° 7 : clarifier juridiquement le traitement social et fiscal des indemnités journalières, pour s'assurer d'une homogénéité de traitement entre les différents assurés (salariés, indépendants « classiques », microentrepreneurs), et veiller à une correcte application de cette réglementation par les organismes concernés.

Recommandation n° 8 : envisager une prise en charge partielle des cotisations minimales d'assurance vieillesse et d'indemnités journalières, afin de limiter l'impact financier pour les indépendants dégagant de faibles revenus sans modification des droits. À défaut, rendre ces cotisations minimales optionnelles, en informant clairement les indépendants des conséquences en termes de droits.

Recommandation n° 9 : étendre le bénéfice de l'exonération Acre sur deux ou trois exercices, plutôt que sur un seul, pour tenir compte de la faiblesse des revenus dégagés en début d'activité, généralement sur plusieurs exercices.

Recommandation n° 10 : intégrer dans le champ de l'exonération Acre pour les microentrepreneurs la prise en charge des cotisations minimales d'assurance vieillesse, par équité avec les indépendants « classiques ».

Recommandation n° 11 : envisager, s'il est décidé de renforcer les exonérations pour les salariés ou leurs employeurs, d'étendre l'exonération Acre aux cotisations d'assurance vieillesse complémentaire, avec compensation aux régimes complémentaires afin de garantir les droits, pour ne pas accroître encore le différentiel de taux de prélèvements entre indépendants et salariés.

Recommandation n° 12 : répartir entre branches et organismes le produit de la contribution unique acquittée par les microentrepreneurs relevant de la SSTI de manière forfaitaire, et modifier le schéma de calcul des droits pour qu'il soit cohérent avec cette répartition forfaitaire.

Recommandation n° 13 : procéder à un examen de la pertinence du niveau des abattements fiscaux au cœur du dispositif de la microentreprise, pour vérifier s'il correspond encore au niveau moyen des frais professionnels.

Recommandation n° 14 : rendre cohérent le taux de la contribution unique due par les microentrepreneurs exerçant une profession libérale non réglementée et relevant de la SSTI, pour tenir compte du taux sous-jacent d'abattement, et pour que ces entrepreneurs cotisent à l'ensemble des risques et disposent d'une meilleure couverture sociale.

Recommandation n° 15 : s'assurer de la compensation des mesures d'exonérations qui pourraient être décidées, dans le respect des règles régissant les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, et afin de garantir le maintien des droits pour les indépendants.

Recommandation n° 16 : envisager des mécanismes de solidarité professionnelle ou interprofessionnelle pour contribuer au financement des dispositions destinées aux indépendants les plus fragiles.

Chapitre III – Des règles de rattachement aux régimes de protection sociale à clarifier

Recommandation n° 17 : Mettre en place un suivi des couvertures accidents du travail offertes par les plateformes afin d'en établir un bilan et de vérifier la pertinence du dispositif.

Recommandation n° 18 : Réaffirmer que, si des choix de statut sont possibles (microentreprise, forme de société...), la qualification de salariat ou de non salariat est d'ordre public ; faire pédagogie sur le sujet ; en tirer les conséquences en matière de contrôle.

Recommandation n° 19 : Envisager un rattachement au régime général *via* l'article L. 311-3 ciblé, dans un premier temps, sur les travailleurs des plateformes de mobilité. Une telle approche pourrait être étendue, après bilan de cette première phase, à d'autres catégories de plateformes.

Recommandation n° 20 : Lancer des travaux sur des domaines faiblement expertisés, en particulier sur les micro-tâches, en réfléchissant à la mise en place d'un système très simplifié pour les nano-activités.

Recommandation n° 21 : Repenser la cohérence et le niveau des seuils distinguant la gestion du patrimoine privé et l'activité professionnelle pour certaines activités comme les loueurs de meublés.

Chapitre IV – Une relation de service en forte amélioration, qui doit garantir une approche globale des travailleurs indépendants

Recommandation n° 22 : mieux informer les créateurs d'entreprise des conséquences en matière sociale associées au choix de la forme juridique d'exercice, en veillant à ce que les offres de services que les organismes du recouvrement leur destinent, puissent les aider en amont du choix de la forme juridique.

Recommandation n° 23 : Mettre en place une stratégie multicanal adaptée aux travailleurs indépendants et cohérente entre les branches. Celle-ci doit permettre de prendre en compte la globalité de la situation des travailleurs indépendants et assurer une bonne identification de leurs spécificités.

Recommandation n° 24 : Mettre en place une COG interbranches, pour prendre en compte la globalité de la situation des travailleurs indépendants et disposer, en continu, d'un tableau de bord interbranches sur le service rendu aux travailleurs indépendants.

Recommandation n° 25 : Mieux communiquer sur les règles de début d'activité et notamment sur les dispositions qui s'appliquent dans « les 90 jours » suivant la création de l'entreprise.

Recommandation n° 26 : Inciter les microentrepreneurs à tenir une comptabilité, en leur proposant des logiciels labellisés.

Recommandation n° 27 : Faire le bilan du dispositif permettant aux plateformes d'intervenir en qualité de tiers de confiance, systématiser l'information des plateformes sur ce sujet en incitant les plateformes à y recourir.

Recommandation n° 28 : Renforcer la qualité de l'information diffusée sur les sites des plateformes en matière de sécurité sociale.

Recommandation n° 29 : Assurer le déploiement et un bilan de l'auto liquidation courant 2021.

Recommandation n° 30 : Co-construire les offres de service du recouvrement avec les usagers pour s'assurer de l'adéquation des offres aux besoins.

Chapitre v - Sécurisation juridique, contrôle et lutte contre la fraude : des garanties nécessaires pour assurer un bon niveau de protection sociale

Recommandation n° 31 : pondérer, dans les COG, le poids des indicateurs de contrôle à enjeux financiers par des indicateurs visant à s'assurer de la couverture de l'ensemble du fichier cotisants.

Recommandation n° 32 : Fiabiliser les données d'assiette au plus tôt, en amont des contrôles, en mobilisant notamment les offres de service ou les tiers de confiance.

Recommandation n° 33 : Assurer une articulation et une coordination des politiques de contrôle fiscal des travailleurs indépendants entre services sociaux et fiscaux.

Recommandation n° 34 : Expérimenter plusieurs schémas de partage des compétences ou de coordination renforcée des politiques de contrôle entre administration fiscale et Urssaf, afin d'identifier le plus efficient et de le généraliser.

Recommandation n° 35 : S'assurer de la mobilisation des données transmises par les plateformes dans le cadre de la politique de contrôle et en vérifier la pertinence.

Recommandation n° 36 : Identifier une Urssaf pilote en matière d'économie numérique.

Recommandation n° 37 : Poursuivre les travaux sur l'évaluation de la fraude dans le cadre de l'Observatoire du travail dissimulé.

[1] Ce chapitre présente les principales caractéristiques du travail indépendant (voir encadré n°1 pour une définition du travail indépendant) en France.

- S'agissant des effectifs, le nombre d'indépendants est reparti à la hausse depuis le milieu des années 2000, après une baisse significative tout au long de la seconde moitié du XX^{ème} siècle (1).
- Les modes d'exercice de l'activité indépendante ont parallèlement profondément évolué, avec notamment l'essor de la microentreprise et l'arrivée de travailleurs indépendants exerçant *via* des plateformes d'intermédiation (2). Cette évolution a accentué les disparités entre indépendants qui existaient préalablement.
- Les rémunérations dégagées par les travailleurs indépendants sont par ailleurs très variables en fonction de l'activité, de la catégorie socio-professionnelle ou des modalités d'exercice de l'activité indépendante⁸ ; la forte disparité des revenus observés, même en tenant compte de situations de cumul d'activité ou de revenus, et des niveaux de patrimoine (professionnel et privé), semble illustrer l'existence de phénomènes de précarité pour certains indépendants (3).
- Enfin, si le modèle du salariat demeure largement dominant, le travail indépendant peut présenter un certain attrait, notamment chez les très jeunes actifs, comme le montrent certaines enquêtes brièvement présentées ici (4).

[2] Ce cadrage s'appuie sur les dernières données disponibles, principalement celles de l'Insee⁹, qui a actualisé en avril 2020 l'ouvrage portant spécifiquement sur l'emploi et les revenus des travailleurs indépendants, déjà publié en 2010 et 2015, ainsi que sur celles de l'Acoss, de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI, ex-RSI) et de la MSA. Des enquêtes et sondages sont également mobilisés.

[3] Les données les plus récentes portent la plupart sur l'année 2018, mais les informations relatives à 2019 sont également mobilisées lorsque cela est possible. L'ensemble est antérieur à la crise économique et sanitaire du printemps 2020, crise qui a des impacts majeurs et immédiats sur les revenus d'activité des indépendants, mais pourrait

⁸ La notion de rémunération ou de revenu d'activité reflète elle-même des réalités très différentes, puisqu'elle peut correspondre au bénéfice comptable de l'entreprise (entreprises individuelles), au niveau de l'activité déclarée approximée par un chiffre d'affaire abattu d'un forfait représentatif de frais professionnels (microentrepreneurs), des sommes que le gérant majoritaire prélève sur le résultat de son entreprise (gérant majoritaire de SARL) ou que la société verse à son dirigeant (autres sociétés).

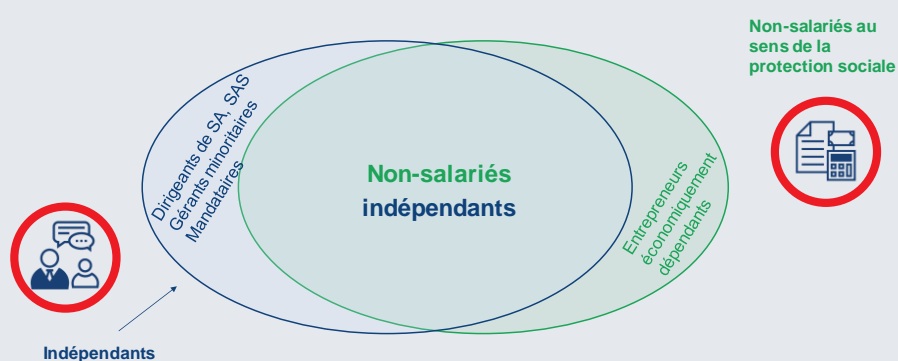
⁹ Insee (2020), « Emploi et revenus des travailleurs indépendants », Insee Références.

également avoir des conséquences à plus long terme sur l'attractivité du travail indépendant et ses modalités d'exercice.

Encadré 1 : Travailleurs indépendants ou travailleurs non-salariés ?

La notion de travail indépendant n'a fait l'objet d'aucune définition juridique jusqu'ici.

Comme cela a été rappelé par Benoit Ourliac lors de son intervention devant le HCFiPS¹⁰, la statistique publique distingue le travail indépendant d'une part, et le travail non-salarié d'autre part, sans que cette distinction n'ait de valeur juridique. Le premier se caractérise par l'absence de lien de subordination juridique permanente à l'égard du donneur d'ordre. Le second correspond aux situations où le travailleur est rémunéré sous une forme autre qu'un salaire, et est affilié à un régime de protection sociale des non-salariés (ex-RSI, régime des exploitants agricoles, CNAVPL ou CNBF).



Parmi les indépendants, certains ne sont donc pas des travailleurs non-salariés : c'est le cas des dirigeants de certaines sociétés (SA, SAS/SASU), de mandataires sociaux ou de gérants minoritaires de SARL, qui sont considérés au sens de la sécurité comme assimilés salariés, et sont rattachés de ce fait au régime général de la sécurité sociale via l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale. Les données statistiques relatives à cette catégorie d'indépendants sont difficiles à isoler dans les sources utilisées pour établir des statistiques relatives aux salariés (DADS, DSN)¹¹.

Parmi les non-salariés, certains sont économiquement dépendants (d'un donneur d'ordre, d'un intermédiaire, ou d'une relation amont), mais ne constituent pas une catégorie isolable statistiquement, et encore moins juridiquement.

L'annexe 1 au chapitre I revient plus en détail sur le sujet du rattachement des travailleurs indépendants à la sécurité sociale¹².

¹⁰ Ourliac Benoît (2019), *Cadrage statistique du travail indépendant et son évolution*, présentation devant le HCFiPS, 7 novembre 2019.

¹¹ Parmi ces catégories figurent les personnes en situation de portage salarial, qui ne sont pas traitées dans le présent rapport. Pour mémoire, les intéressés sont titulaires d'un contrat de travail avec l'entreprise de portage salarial, mais recherchent et négocient eux-mêmes les missions qu'ils exécutent (le contrat commercial étant établi entre l'entreprise de portage salarial et l'entreprise cliente). Selon l'observatoire du portage salarial (<http://observatoireportagesalarial.fr/le-portage-salarial-sort-son-premier-rapport-de-branche/>, consulté le 11.09.2020), 32 800 salariés auraient été dénombrés à ce titre en 2019.

¹² Le rattachement des indépendants à divers régimes de protection sociale peut être à l'origine de différences dans les décomptes effectués par les différents organismes (Insee, Acof, CNDSSSTI, MSA). Ces différences peuvent résulter de périmètres légèrement différents (prise en compte des praticiens et auxiliaires médicaux, des conjoints collaborateurs), de la date d'observation des effectifs ou de la date d'observation du statut (affectation à un groupe au moment de l'extraction des données ou au 31/12).

I.1 DES EFFECTIFS D'INDÉPENDANTS EN HAUSSE, SOUS L'EFFET DE LA MICROENTREPRISE

[4] Après une longue diminution du nombre de travailleurs indépendants, au moins depuis 1970, les effectifs ont légèrement augmenté depuis le milieu des années 2000. L'essor de l'exercice sous forme d'autoentreprise à compter de 2009, devenue microentreprise en 2016, explique l'essentiel de cette hausse récente, le travail indépendant « classique » ayant tendance à décroître dans la plupart des secteurs, certains secteurs faisant toutefois exception, comme le secteur de la santé.

I.1.1 APRÈS UNE FORTE BAISSÉ DURANT LA SECONDE MOITIÉ DU XX^{ÈME} SIÈCLE, LE NOMBRE DE TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AUGMENTE DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 2000

[5] D'après l'Insee, on comptait fin 2018 3,5 millions de travailleurs indépendants en France, dont 3,2 millions de travailleurs non-salariés, et 0,3 million de dirigeants d'entreprises assimilés salariés.

[6] Alors qu'il représentait près de 4,5 millions de personnes au début des années 1970, l'emploi non-salarié en France métropolitaine a décru jusqu'au début des années 2000, où il comptait environ 2,25 millions de personnes (figure 1)¹³. Il est reparti à la hausse d'abord légèrement à partir de 2004, puis de manière plus accentuée avec la création en 2009 du statut d'autoentrepreneur, pour s'établir à 2,9 millions fin 2018.

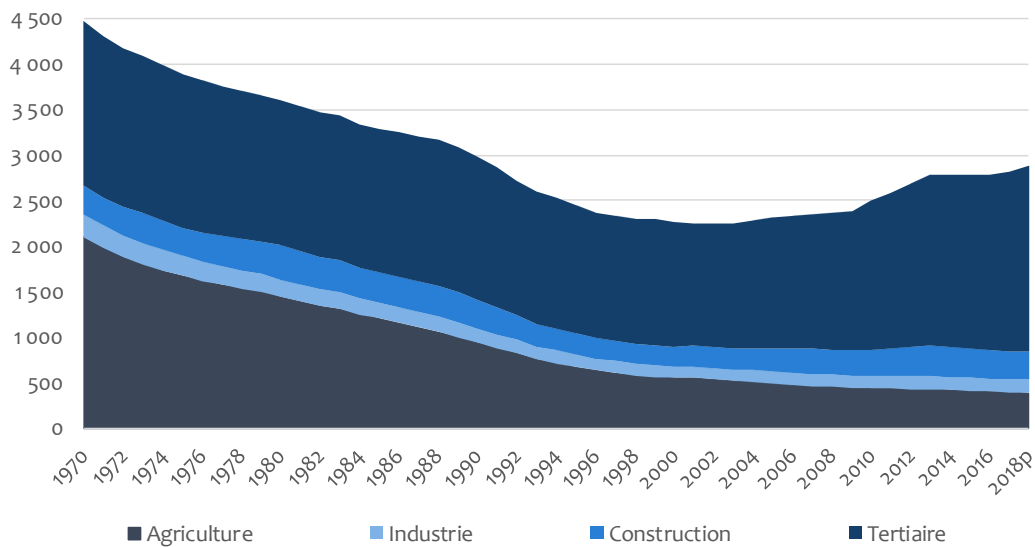
[7] Comme explicité dans le rapport du HCFIPS de 2016 sur les travailleurs indépendants¹⁴ et dans l'ouvrage de l'Insee, sur longue période, c'est la diminution de l'emploi agricole, sous l'effet de forts gains de productivité, mais aussi d'une plus forte propension à exercer sous le statut de salarié, qui explique la décre de l'emploi non salarié : il a été divisé par cinq dans l'agriculture et ne représente plus que 15% de l'emploi non salarié total (444 000 personnes), contre près de la moitié un quart de siècle plus tôt. Dans le même temps, la modernisation et l'expansion rapide du tertiaire marchand se sont accompagnées d'une salarisation des emplois. Entre 1970 et le milieu des années 2000, le tertiaire a perdu un quart de ses emplois non-salariés, en particulier sous le coup de la mutation du secteur du commerce et du développement accéléré des grandes surfaces¹⁵.

¹³ L'emploi non salarié dans les Dom n'est pas ventilé par secteurs d'activité, d'où le champ restreint à la France métropolitaine. Par ailleurs, la source statistique utilisée par l'Insee pour ces données sur longue période porte sur l'activité principale, telle qu'elle est effectivement déclarée par l'intéressé (enquête emploi) ou estimée à partir de l'importance du revenu dégagé (estimations d'emploi). Un certain nombre de microentrepreneurs, exerçant leur activité indépendante à titre secondaire en complément d'une activité salariée, n'apparaissent ainsi pas dans ces statistiques.

¹⁴ Voir pages 31 et suivantes du rapport.

¹⁵ Le commerce a contribué pour 60% à la diminution des effectifs non-salariés non agricoles entre 1981 (année où les effectifs non-salariés sont ventilés selon le secteur d'activité) et 2003, selon Lurton Grégoire et Toutlemonde Fabien (2007) : « Les déterminants de l'emploi non-salarié en France depuis 1970 », *Document d'études*, n° 129, Dares.

Figure n°1 : Évolution du nombre de travailleurs non-salariés par secteurs d'activité

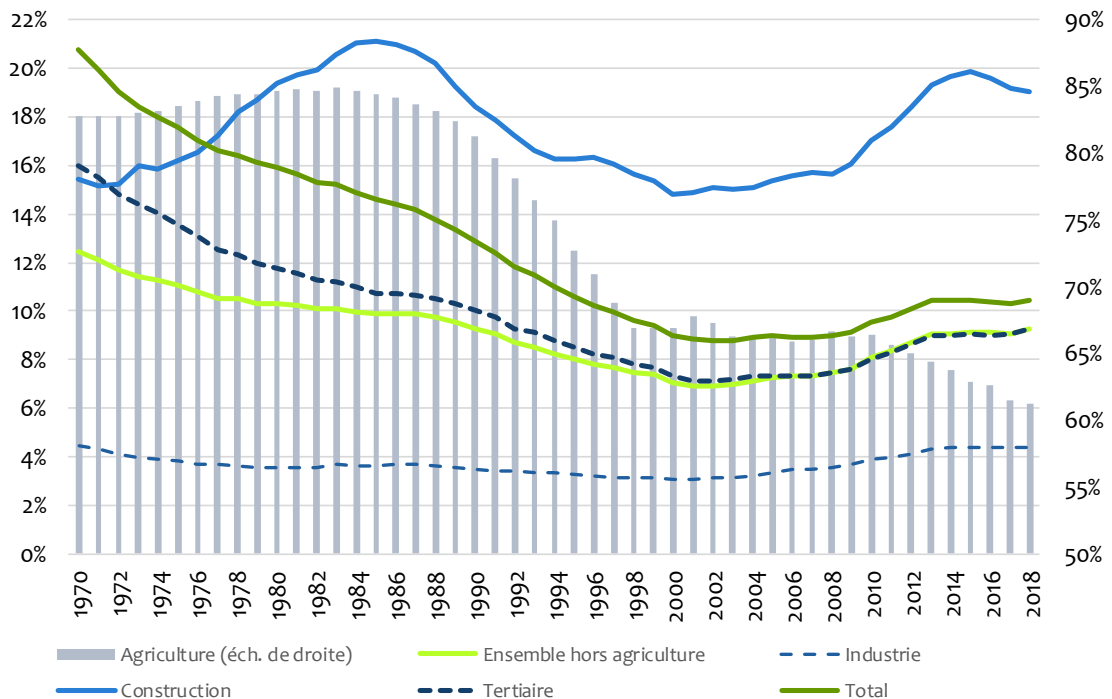


Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 15 ans et plus.

Source : Insee, Estimations d'emploi.

[8] Ainsi, la part de l'emploi non-salarié dans l'emploi total, qui était de 20,8% en 1970 a diminué à 8,8% au début des années 2000 et est de 10,5% fin 2018 (figure 2).

Figure n°2 : Part de l'emploi non-salarié dans l'emploi total depuis 1970



Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 15 ans et plus.

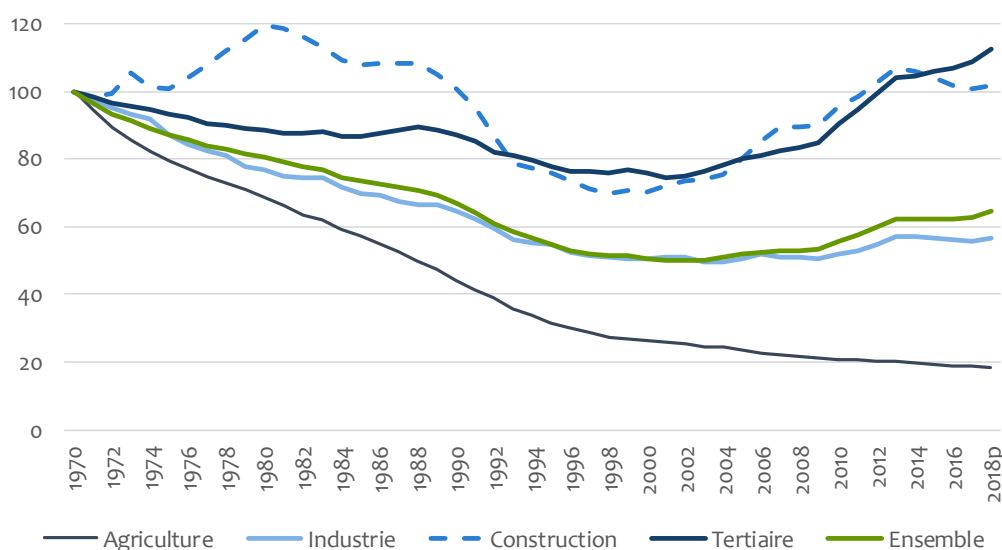
Source : Insee, Estimations d'emploi.

[9] Dans l'agriculture, cette part a diminué de 20 points pour s'établir à 61,3% fin 2018. Dans l'industrie, la part du non-salariat a toujours été très faible ; elle est de 4,4% fin 2018. Dans le tertiaire, la part du non salariat a quasiment été divisée par deux depuis 1970 pour s'établir à 9,3% fin 2018 ; un point bas avait toutefois été atteint en 2001 (avec 7,1%), la hausse étant continue depuis. Dans la construction, la propension à exercer sous statut non-salarié s'est clairement accrue : on y compte en effet 19,1% de non-salariés fin 2018 contre 15,4% en 1970 ; cette part avait cependant atteint 21,1% au milieu des années 1980 avant de décroître continûment jusqu'au tout début des années 2000 (14,8%) puis d'augmenter régulièrement depuis.

1.1.2 UN REBOND QUI SE POURSUIT, NOTAMMENT SUITE À LA CRÉATION DU STATUT D'AUTOENTREPRENEUR

[10] Le rebond amorcé dans les années 2000 s'est poursuivi jusqu'en 2018, tiré notamment par l'activité indépendante dans le secteur tertiaire et dans la construction.

Figure n°3 : Évolution de l'emploi non-salarié selon le secteur d'activité depuis 1970



Source : Insee

Champ : France métropolitaines, personnes de 15 ans ou plus dont l'emploi principal en fin d'année correspond à une activité non-salariée.

[11] Comme précisé dans la publication d'août 2019 de l'Insee¹⁶, l'extension du non-salariat s'explique d'une part par les transformations de l'environnement économique, notamment par le recours grandissant des entreprises à l'externalisation et, dans une moindre mesure, par la création sur la période récente de plateformes

¹⁶ Insee Première (2019), n° 1 768, août.

d'intermédiation, d'autre part par les politiques publiques en faveur de la création d'entreprises et notamment la mise en place du régime fiscal-social de l'autoentrepreneur.

[12] L'identification du nombre de travailleurs indépendants ayant recours aux plateformes d'intermédiation n'est pas un exercice aisé, dans la mesure où ces travailleurs ne constituent pas une catégorie statistique en tant que telle. D'après l'Insee¹⁷, environ 7% des indépendants (soit environ 200 000 personnes) déclaraient en 2017 passer par le biais de plateformes pour accéder à leur clientèle ; pour la moitié d'entre eux, la plateforme constituait le moyen exclusif d'accès à la clientèle.

[13] Un rapport de la Commission des affaires sociales du Sénat¹⁸ de mai 2020 note néanmoins que, si « *l'écho médiatique de ces activités dépasse largement leur poids réel dans l'emploi en France* », il est admis que le nombre de ces travailleurs est en forte croissance, notamment dans le secteur de la mobilité.

Recommandation n° 1 : Évaluer plus précisément les effectifs et les revenus des travailleurs des plateformes, en distinguant les grandes catégories de plateformes et les statuts sociaux associés.

[14] Le dispositif de la microentreprise (voir annexe 2 au chapitre II) a connu un succès indéniable dès sa création en janvier 2009, et un essor croissant depuis. Alors qu'on dénombrait un peu plus de 700 000 autoentrepreneurs « administrativement actifs¹⁹ » en 2011, on en comptait plus d'1,3 million en 2018²⁰, emportant une forte modification de la structure de la population des non-salariés : les microentrepreneurs représentaient 42% des non-salariés en 2018, contre 26% en 2011. La tendance est identique lorsque l'on observe les comptes des microentrepreneurs réellement en activité (« économiquement actifs ») : on dénombrait près de 500 000 autoentrepreneurs en 2011, et plus de 1 million en 2019.

¹⁷ Babet Damien (2018), « Moins de 200 000 indépendants déclarent accéder à leurs clients *via* une plateforme numérique », in « Le marché du travail en 2017 : l'emploi accélère et le chômage baisse davantage », *Emploi, chômage, revenus du travail*, coll. « Insee Références ».

¹⁸ Rapport d'information de Michel Forissier, Catherine Fournier et Frédérique Puissat (2020), fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 452 (2019-2020). Le chapitre III revient plus en détail sur la situation particulière des travailleurs des plateformes.

¹⁹ Le système d'information de l'Acoss distingue les comptes des microentrepreneurs « administrativement actifs », c'est-à-dire ceux ayant fait une démarche de création d'entreprise sans nécessairement avoir déclaré sur l'année un chiffre d'affaire et s'être donc acquitté de prélèvements sociaux, et les comptes des microentrepreneurs « économiquement actifs », c'est-à-dire ceux ayant déclaré au moins une fois dans l'année un chiffre d'affaire positif. Cette distinction n'existe pas pour les travailleurs indépendants « classiques » déclarant au réel, dans la mesure où l'on fait l'hypothèse que toute création emporte une activité puisque ces derniers doivent chaque année déclarer leur bénéfice, même lorsque ce dernier est nul ou négatif, au risque de subir une taxation d'office.

²⁰ ACOSS Stat (2019), n° 289.

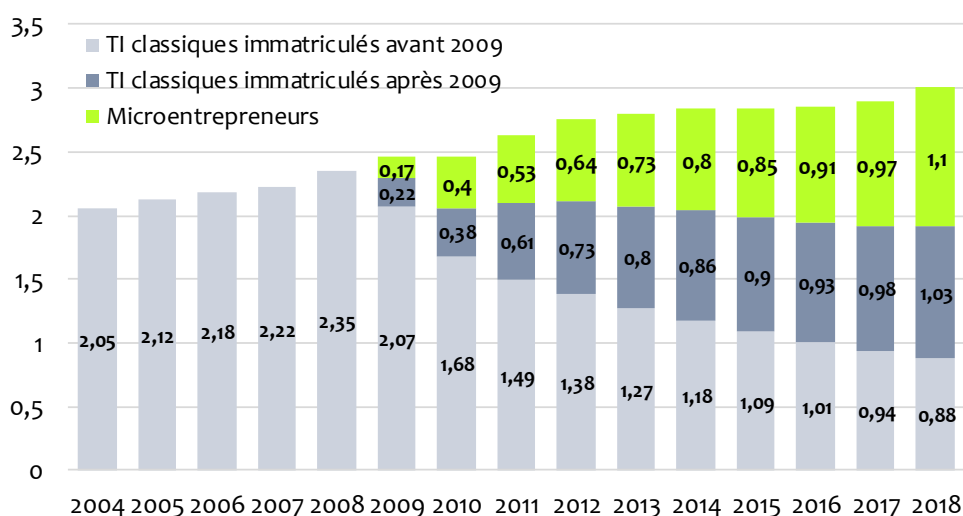
Figure n°4 : Nombre de microentrepreneurs entre 2011 et 2018

	Niveau (en milliers)				Evolution annuelle (en %)		
	2011	2016	2017	2018	2011-2017	2017	2018
Nombre d'immatriculations au dispositif ME	321	332	373	461	2,6	12,3	23,7
Nombre de radiations de comptes ME	214	272	259	280	3,2	-4,6	8,2
Nombre de comptes ME administrativement actifs en fin d'année (1)	728	1 062	1 176	1 357	8,3	10,7	15,4
Taux de rotation* (en %)	43	30	30	32	-2,2 pt	-0,4 pt	1,8 pt
Nombre de comptes Travailleurs Indépendants (TI) en fin d'année (2)	2 832	3 006	3 093	3 264	1,5	2,9	5,5
Part de ME parmi les TI (en %) (1) / (2)	26	35	38	42	2,1 pt	2,7 pt	3,6 pt
Nombre de comptes ME actifs en fin d'année et ayant été économiquement actifs dans l'année (3)	476	816	885	1 012	10,9	8,5	14,3
Part des comptes ME éco. actifs (en %) (3) / (1)	65	77	75	75	1,7 pt	-1,5 pt	-0,7 pt

Source : Acoiss, Acoiss stat, n° 289, juillet 2019.

* le taux de rotation est égal à la somme du nombre d'immatriculations et de radiations de comptes divisé par le nombre de comptes actifs à la fin de la période précédente divisé par deux. La notion de « compte cotisant » diffère du concept de « création d'entreprise » utilisée par l'Insee.

Figure n°5 : Évolution du nombre de comptes de travailleurs indépendants « classiques » et de microentrepreneurs « économiquement actifs » depuis 2004 (en millions)

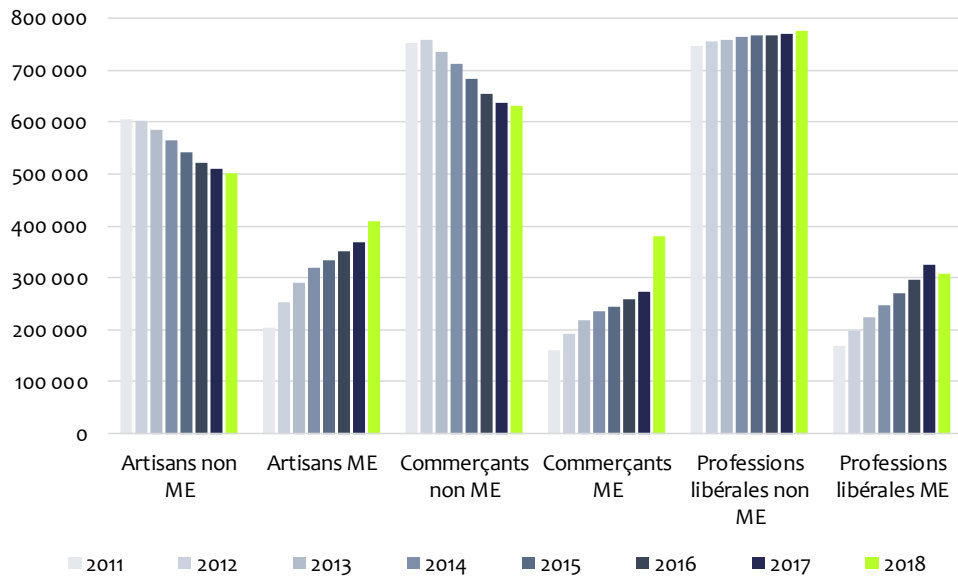


Source : Acoiss

[15] L'importance croissante des microentrepreneurs dans le paysage peut s'observer en distinguant les effectifs d'indépendants « classiques » et ceux relevant de la microentreprise selon la nature²¹ de l'activité indépendante.

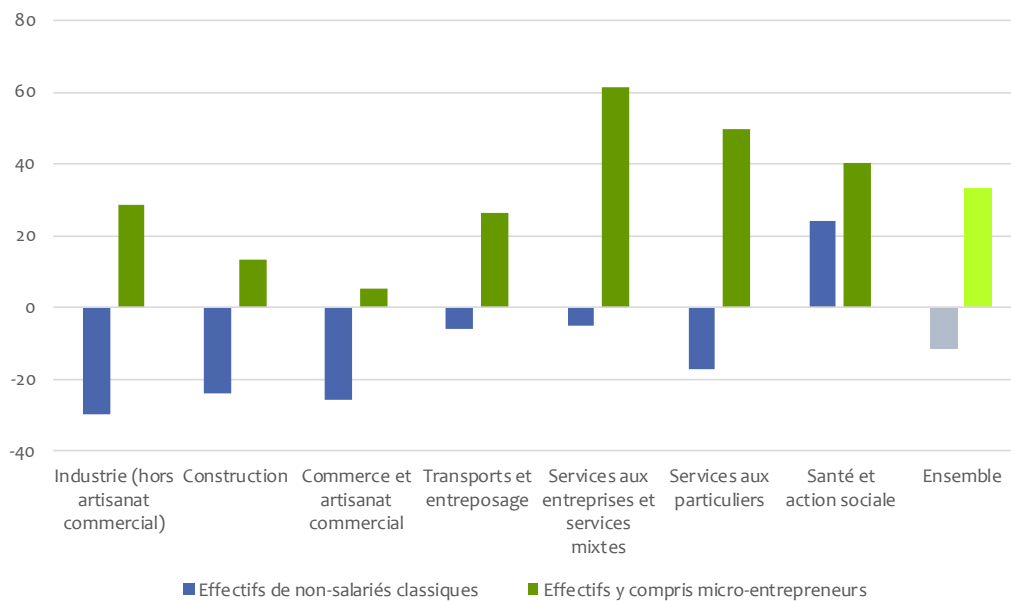
²¹ Les statistiques relatives à l'emploi indépendant étant issues principalement des systèmes d'informations des organismes sociaux, on distingue historiquement les exploitants agricoles, relevant de la MSA, les commerçants et artisans, disposant historiquement chacun de leur régime d'assurance vieillesse de base (fusionnés en 1973) et complémentaires (fusionnés en 2013) relevant de l'ex-RSI et désormais de la sécurité sociale des travailleurs indépendants au sein du régime général, et les professions libérales, relevant de la CNAVPL ou de la CNBF. La distinction entre ces populations tend toutefois à perdre de sa pertinence, compte tenu du mouvement d'universalisation de la couverture sociale à l'œuvre depuis plusieurs décennies (universalisation de la branche famille puis de la branche maladie pour les dépenses de soins, fusion des régimes

Figure n°6 : Évolution des effectifs non-salariés « classiques » et microentrepreneurs (économiquement actifs), par nature de l'activité indépendante entre 2011 et 2018



Source : Acoiss

Figure n°7 : Évolution des effectifs non-salariés par secteur entre 2008 et 2017



Source : Insee, Base non-salariés

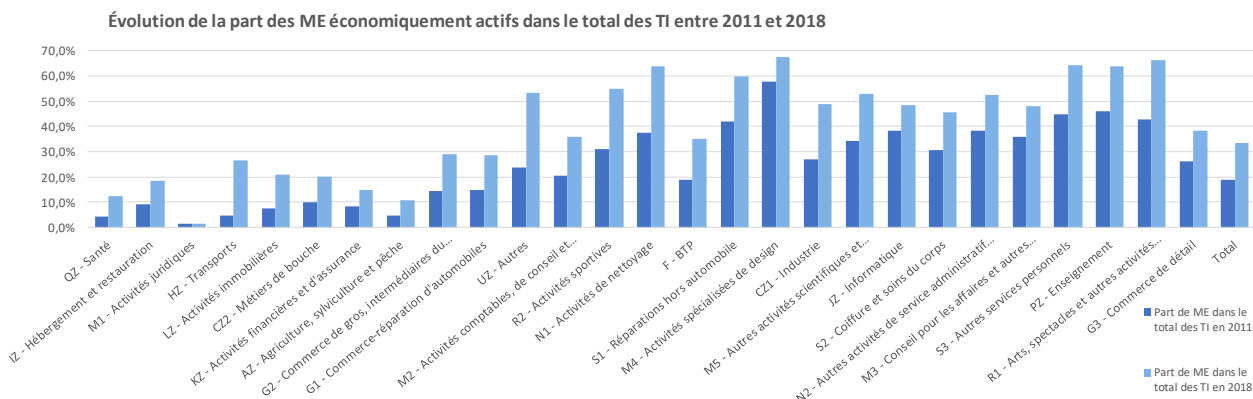
Champ : France hors Mayotte, personnes exerçant une activité non-salariée au 31 décembre, hors agriculture.

vieillesse des artisans et des commerçants, puis suppression du RSI et rattachement des artisans et commerçants au régime général...), et de la frontière parfois peu opérante entre les activités artisanales, commerciales ou relevant des professions libérales.

- [16] Hors agriculture, l'évolution des effectifs de travailleurs non-salariés par secteur entre 2008 et 2017 est très sensiblement différente selon qu'on regarde l'ensemble des travailleurs indépendants (y compris microentrepreneurs), ou les seuls travailleurs non-salariés « classiques » : dans tous les secteurs à l'exception du secteur de la santé et de l'action sociale l'effectif global a augmenté, alors que les effectifs d'indépendants « classiques » ont diminué.
- [17] Ces évolutions contrastées illustrent probablement en partie une substitution de la microentreprise au travail indépendant « classique », compte tenu de la simplicité des démarches et des modalités de calcul et d'acquittement des prélèvements sociaux.
- [18] Il est toutefois possible que l'essor de la microentreprise reflète également d'autres phénomènes de substitution, sans qu'il soit possible d'en mesurer l'ampleur :
- une substitution à des activités auparavant non déclarées, vraisemblablement accessoires et/ou générant de faibles revenus, le statut de microentrepreneur permettant de fait de créer et déclarer simplement ces activités, en ne s'acquittant que de cotisations proportionnelles au chiffre d'affaires réellement déclaré, là où il convenait précédemment de faire des démarches plus complexes de création d'entreprise et de s'acquitter de cotisations minimales (voir chapitre II), même en cas de revenus nuls ou très faibles ;
 - une substitution au salariat, dans la mesure où certains employeurs ont pu, de manière illégale au regard du droit du travail, exiger de certains collaborateurs qu'ils optent pour un statut de microentrepreneurs plutôt que de les employer, afin d'échapper aux prélèvements sociaux et à la réglementation du travail.
- [19] En toute hypothèse, les microentrepreneurs sont présents dans tous les secteurs d'activité ou presque, même si la dynamique de création de microentreprise apparaît très variable selon le secteur. Certains secteurs connaissent ainsi un dynamisme très important des effectifs de microentrepreneurs économiquement actifs :
- Les transports : les effectifs ont progressé de 75% entre 2017 et 2018, après un progression annuelle moyenne de 40% entre 2011 et 2017, en lien avec le développement de nombreuses plateformes web de livraison à domicile ;
 - Les activités immobilières : les effectifs ont progressé de 30% entre 2011 et 2017, et encore de 16% entre 2017 et 2018 ;
 - Les activités de nettoyage (environ 18% par entre 2011 et 2018) ;
 - Les activités sportives (12,4% en moyenne entre 2011 et 2017, et 16% entre 2017 et 2018) ;
 - Le secteur de la santé (12,8% en moyenne entre 2011 et 2017 et 20,7% entre 2017 et 2018), « en lien avec l'émergence de médecines alternatives »²².

²² ACOSS Stat (2019), n° 289.

Figure n°8 : Évolution de la part des microentrepreneurs économiquement actifs dans le total des travailleurs indépendants entre 2011 et 2018



Source : Acoos

[20] La part des microentrepreneurs dans les effectifs totaux de travailleurs indépendants a sensiblement progressé entre 2011 et 2018 dans les secteurs du transport, du commerce, de l'industrie, et dépasse les 50% dans les secteurs des activités sportives, des activités de nettoyage, de réparation, de design, de l'enseignement, ou des arts et spectacles.

[21] À l'inverse, la part des microentrepreneurs reste relativement modeste dans les secteurs de la santé, des activités juridiques, financières et d'assurance, ainsi que dans l'hébergement et la restauration.

[22] S'agissant des activités de service, l'Insee note que « la plupart des activités de services exercées par des indépendants fondent leur croissance récente sur ce nouveau régime, nécessitant généralement peu d'investissement en capital. Dans certaines professions, le micro-entrepreneuriat a supplanté les formes traditionnelles d'emploi indépendant en l'espace de quelques années. C'est le cas des métiers de l'enseignement (formation continue, disciplines sportives ou de loisirs), des arts et du spectacle, de services spécialisés dédiés aux entreprises (design, photographie, traduction, etc.) ou aux particuliers (réparateurs de biens personnels et domestiques, thérapeutes, etc.) : en 2016, 63% des indépendants non-salariés de ces activités exercent en tant que microentrepreneurs. »

[23] Si la hausse du nombre de travailleurs indépendants est essentiellement liée à l'essor de la microentreprise, certaines activités de travail indépendant classique connaissent une forte dynamique de l'emploi, à l'instar des populations de sages-femmes, infirmiers et professionnels de la rééducation, qui progressent sous l'effet de la croissance démographique et du vieillissement de la population.

I.1.3 UN TAUX D'EMPLOI NON-SALARIÉ QUI RESTE PLUS FAIBLE QUE DANS LA MOYENNE EUROPÉENNE

[24] Le rapport du HCFIPS de 2016 a consacré de longs développements aux comparaisons internationales en matière de travail indépendant sur lesquelles le présent travail ne revient pas en détail (voir encadré n° 2).

Encadré n°2 : Principales observations du HCFIPS en 2016 sur les comparaisons européennes²³

Après avoir analysé les différents concepts retenus dans les statistiques internationales, le rapport de 2016 mettait en exergue les points suivants :

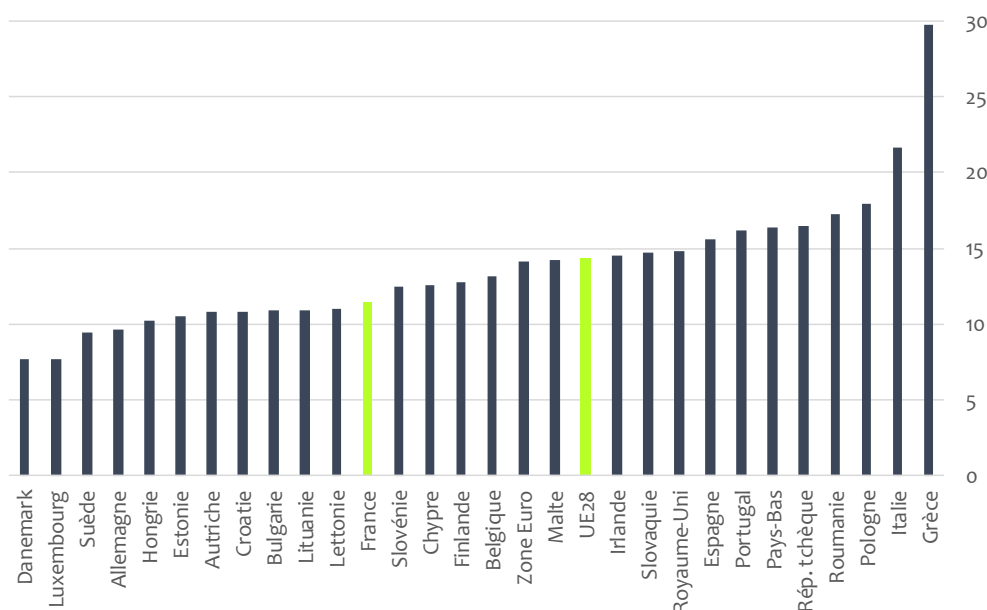
- Un recours à l'emploi non salarié extrêmement divers dans l'Union Européenne
- Des évolutions contrastées dans les grands pays européens : une proportion de non- salariés dans l'emploi restée très importante en Italie, mais demeurée faible en Allemagne et en croissance au Royaume-Uni
- Des évolutions qui s'inscrivent dans des contextes différents en termes de démographie, de comportement d'activité, d'emploi et de chômage
- Une durée annuelle du travail des indépendants en moyenne nettement plus importante que celle des salariés, se traduisant par un poids du travail indépendant dans le volume de travail supérieur à la proportion d'indépendants parmi les personnes en emploi
- Une propension au non salariat très marquée dans l'agriculture et le bâtiment dans les cinq grands pays européens, mais des spécificités sectorielles dans le secteur tertiaire, avec une part du travail indépendant particulièrement importante en Italie dans les secteurs des activités immobilières, du commerce, des transports, de l'hébergement et de la restauration et des activités de service et de soutien
- Une propension au non salariat particulièrement marquée au Royaume-Uni dans les métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat, et en Allemagne parmi les professions intellectuelles et supérieures
- Des indépendants très peu souvent employeurs au Royaume Uni à la différence de l'Allemagne ou de la France
- Des non-salariés plutôt masculins, particulièrement au Royaume Uni, des différences entre femmes et hommes plus faibles en Italie
- Une proportion de non-salariés qui croît généralement avec l'âge, et en Allemagne et en France, avec le niveau d'éducation

²³ Voir pages 129 et suivantes.

[25] Alors qu'il se situait à 15,3% en 2018 au sein de l'Union européenne, l'emploi non salarié s'établissait à 11,7% en France selon l'OCDE²⁴.

[26] Les données d'Eurostat, reprises par l'Insee, montrent que le taux d'emploi non-salarié est sensiblement plus élevé que la moyenne européenne (14,3%) en Grèce (29,8%), en Italie (21,7%) ou en Pologne (17,9%). Il apparaît en revanche bien inférieur à la moyenne européenne en France (11,4%), en Allemagne (9,6%) ou en Scandinavie (inférieur à 8% en Suède et au Danemark).

Figure n°9 : Taux d'emploi non salarié total, en pourcentage de l'emploi de l'emploi total

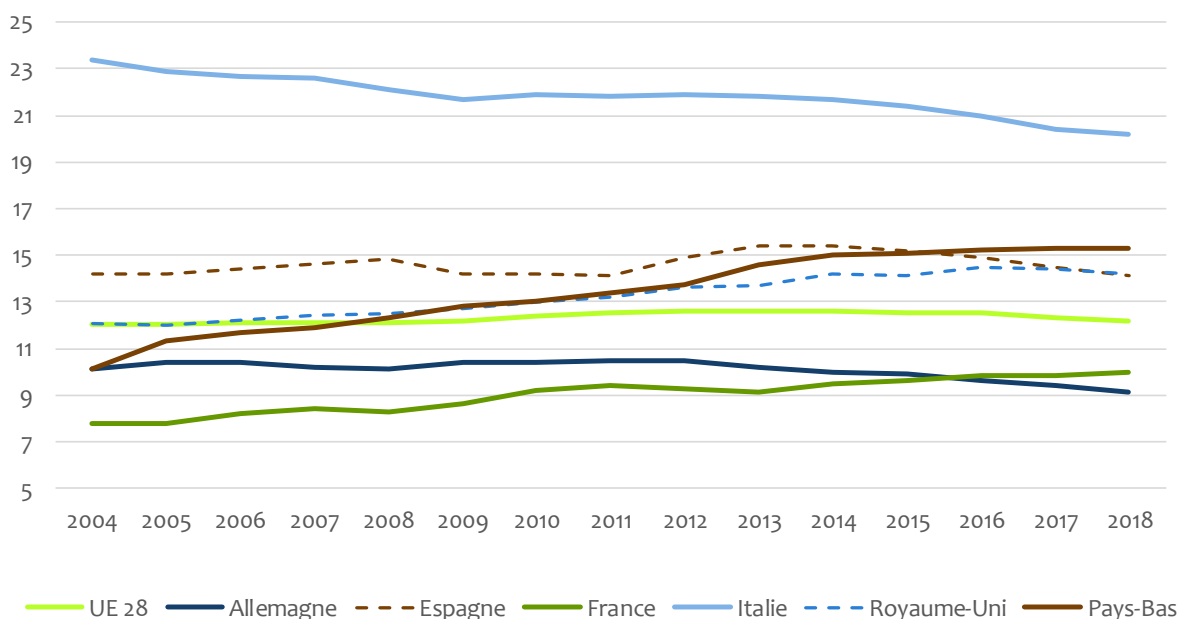


Source : Insee, à partir d'Eurostat, Labour force Survey

²⁴ Selon l'OCDE, l'emploi non-salarié recouvre les employeurs, les personnes établies à leur compte, les membres des coopératives de production et les travailleurs familiaux non rémunérés. Ces derniers sont non rémunérés au sens où ils n'ont pas de contrat formel leur garantissant le versement d'un revenu de montant fixe à intervalles réguliers, mais ils perçoivent une partie du revenu généré par l'entreprise. Les travailleurs familiaux non rémunérés sont particulièrement nombreux dans les secteurs de l'agriculture et du commerce de détail. À noter que toutes les personnes qui travaillent dans une entreprise constituée en société, y compris les dirigeants, sont considérées comme des salariés. L'emploi non salarié peut être perçu soit comme une stratégie de survie pour ceux qui ne peuvent pas trouver d'autres moyens de percevoir un revenu, soit comme le signe d'une volonté d'entreprendre et de travailler pour son propre compte. Les personnes pourvues d'un emploi sont les individus de 15 ans ou plus qui, durant la semaine de référence, déclarent avoir effectué un travail rémunéré pendant une heure au moins ou occupaient un emploi dont elles étaient temporairement absentes. Cet indicateur est mesuré en pourcentage de la population d'actifs occupés considérée (totale, hommes ou femmes) - Source ; OCDE (2019), Taux d'emploi non salarié (indicateur). doi: 10.1787/386ba158-fr (consulté le 11 octobre 2019).

[27] Cette situation s’observe alors que la part du travail indépendant apparait relativement stable en moyenne en Europe, et se réduit dans certains pays où il était le plus élevé (Grèce, Italie).

Figure n°10 : Part des indépendants hors agriculture dans l'emploi des principaux pays européens



Source : Insee, à partir d'Eurostat, Labour force Survey

Note : part des indépendants (hors aides familiaux, hors agriculture, sylviculture et pêche) en pourcentage de l'emploi total

1.2 DES MODALITÉS D’EXERCICE DE L’ACTIVITÉ INDÉPENDANTE EXTRÊMEMENT DIVERSES, PARFOIS AUX MARGES DU SALARIAT

[28] La notion de travail indépendant agrège des populations (exploitants agricoles, artisans, commerçants, professions libérales réglementées ou non), exerçant dans tous les secteurs d’activités, sous des formes et statuts juridiques variables (entreprises individuelles sans personnalité morale, ou sociétés ayant des caractéristiques spécifiques – EURL, SARL, SAS, SASU...), et affiliées à différents régimes de sécurité sociale (MSA, ex-RSI désormais rattachés au régime général, dirigeants de sociétés rattachés au régime général²⁵, CNVAPL, CNBF). Il s’agit donc d’une population très hétérogène, dont les caractéristiques ont évolué profondément ces dernières années.

²⁵ Via l’article L 311-3 du code de la sécurité sociale.

[29] Comme évoqué précédemment, l'évolution la plus notable réside dans l'essor de la microentreprise, et la relative diminution du travail indépendant « classique ». D'autres évolutions méritent toutefois également d'être mentionnées, qu'il s'agisse de l'évolution des formes juridiques sous lesquelles s'exerce l'activité indépendante ou des modalités d'exercice de l'activité indépendante.

1.2.1 UNE DIVERSITÉ DE FORMES JURIDIQUES POSSIBLES

[30] L'activité indépendante peut être exercée sous différentes formes juridiques, dont les caractéristiques en matière de personnalité morale, de nombre possible d'associés, de responsabilité du dirigeant, de définition du patrimoine, de régime fiscal, de calcul des prélèvements sociaux ou de statut social du dirigeant peuvent être différentes.

[31] Schématiquement, il existe quatre formes juridiques sous lesquelles le travailleur indépendant peut exercer son activité, même si toutes les formes juridiques ne sont pas ouvertes à tous les indépendants (le régime microsocial n'est ainsi pas autorisé pour les professions libérales réglementées) :

- Les entrepreneurs individuels (EI, EIRL) ;
- Les entrepreneurs individuels ayant opté pour le régime microfiscal et/ou microsocial (qui n'est pas en soi une forme juridique d'entreprise, mais un régime fiscal-social simplifié) ;
- Les gérants majoritaires de sociétés soumises à l'impôt sur le revenu (SARL, EURL) ;
- Les dirigeants d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (SA, SAS, SASU, SEL, SELARL...) et gérants minoritaires de SARL, assimilés salariés au sens de la sécurité sociale.

[32] Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques de ces différentes formes juridiques, et illustre la complexité des choix qui s'offrent au travailleur indépendant au moment de lancer son activité, notamment s'agissant des implications en matière de prélèvement social et des droits sociaux qui en découlent.

Figure n°11 : Principales caractéristiques des formes juridiques d'entreprises

	Entreprise individuelle (EI)	Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	SARL/EURL	SAS/SASU
Nombre d'associés	1	1	1 (EURL) ou plusieurs et jusqu'à 100 maximum	1 (SASU) ou plusieurs sans limitation
Personnalité morale	non	non	oui	oui
Responsabilité	illimitée	limitée au patrimoine affecté	limitée aux apports	limitée aux apports
capital social	Sans objet	Sans objet	Aucun minimum	Aucun minimum
Patrimoine de l'entreprise	Confondu avec le patrimoine personnel	Patrimoine affecté à l'entreprise	Patrimoine propre à la société	Patrimoine propre à la société
Direction de l'entreprise	Entrepreneur individuel	Entrepreneur individuel	Gérant (associée ou non)	Président + autres instances possibles
Imposition des bénéficiaires	Impôt sur le revenu (IR)	Impôt sur le revenu (IR) ou impôt sur les sociétés (IS)	Impôt sur les sociétés (IR possible pendant 5 exercices ou sans limitation de durée pour les EURL et SARL de famille)	Impôt sur les sociétés (IR possible pendant 5 exercices)
Statut social du dirigeant	Travailleur non-salarié	Travailleur non-salarié	Travailleur non-salarié si gérance majoritaire (assimilé salarié si gérant minoritaire)	Assimilé salarié
Modalités de calcul des prélèvements sociaux du dirigeant	Sur les bénéfices	Si EIRL à l'IR : sur les bénéfices Si EIRL à l'IS : sur les rémunérations + une partie des dividendes	Si SARL à l'IR et gérant majoritaire : sur les bénéfices Si SARL à l'IS et gérant majoritaire : sur les rémunérations + une partie des dividendes Si gérant non associé, minoritaire ou égalitaire : sur les rémunérations	Sur les rémunérations
Régime micro ou statut auto-entrepreneur	Possible (sous conditions de seuils de chiffre d'affaires)	Possible (sous conditions de seuils de chiffre d'affaires)	Possible pour certaines EURL	Impossible

Source : HCFiPS

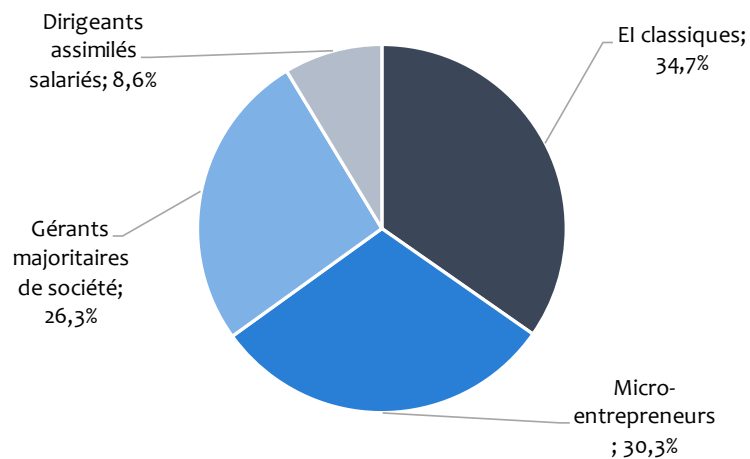
[33] Ces différentes formes ont notamment des conséquences en matière sociale, et dans une moindre mesure, compte tenu des revenus relativement faibles d'un certain nombre d'indépendants de fait non assujettis à l'impôt sur le revenu, en matière fiscale. Schématiquement (pour plus de détail, voir chapitre II), l'assiette des cotisations et contributions sociales dépend :

- du niveau de l'activité de l'indépendant, mesuré par son chiffre d'affaire, pour les microentrepreneurs ;
- du bénéfice comptable net de l'entreprise pour les indépendants exerçant sous forme d'entreprise individuelle ou de SARL (lorsqu'ils en sont les gérants majoritaires et qu'ils ont opté pour l'imposition sur le revenu) ;

- de la rémunération que la société attribue à son dirigeant lorsque l'indépendant exerce sous la forme d'une société (y compris lorsqu'il s'agit d'une SARL s'il en est le gérant minoritaire)²⁶.

[34] Fin 2017, les travailleurs indépendants (hors agriculture) sont répartis de manière globalement égale entre ces catégories juridiques : un tiers d'entrepreneurs individuels « classiques », un tiers de microentrepreneurs, un tiers exerçant sous la forme de société. Parmi ces derniers, un quart sont assimilés à des salariés au regard du régime de sécurité sociale.

Figure n°12 : Effectifs de dirigeants par statut juridique fin 2017 (en milliers, hors agriculture)



Source : Insee

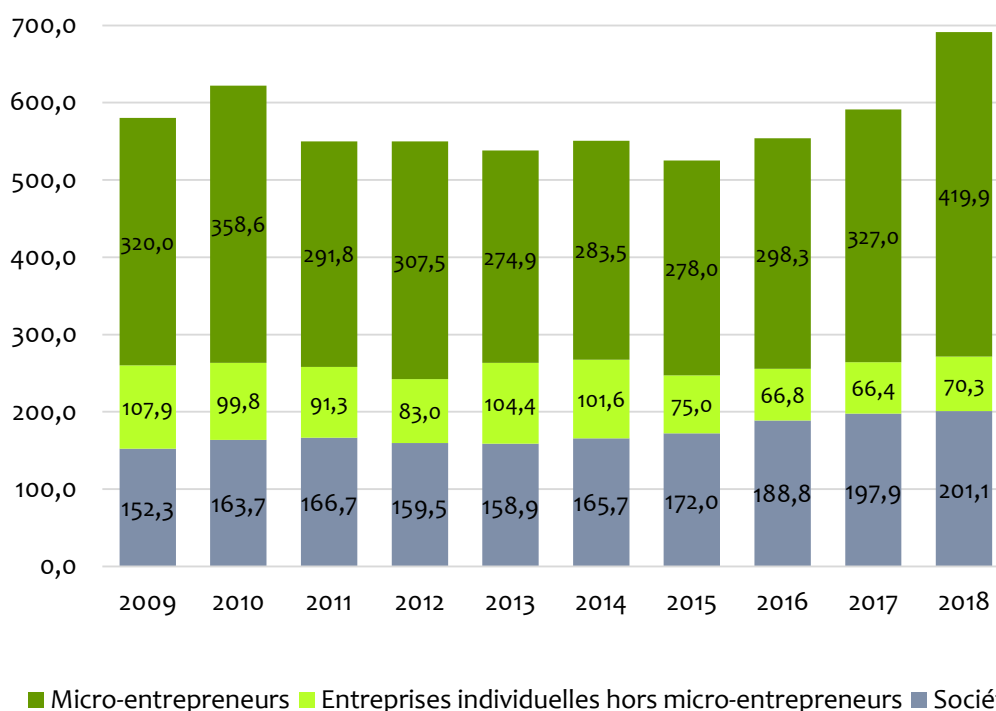
[35] Cette vision en termes de « stock » masque toutefois des évolutions récentes très nettes quant au choix de la forme juridique retenue par les créateurs d'entreprise sur les années récentes.

[36] L'évolution du nombre de créations d'entreprises depuis 2009 selon leur forme (société, entreprise individuelle classique ou microentreprise) fournit plusieurs enseignements. Tout d'abord, le rythme moyen de création de sociétés est proche du rythme moyen global de créations d'entreprises sur la période, mais la part des créations de sociétés dans les créations totales d'entreprise, qui avait sensiblement augmenté entre 2009 (26%) et 2017 (33%), a légèrement baissé en 2018 et 2019. Ensuite, le rythme de croissance des créations d'entreprises individuelles hors microentreprises a été négatif en moyenne sur la période 2009-2019 (-3,4%), avec des baisses particulièrement fortes entre 2014 et 2017, et une légère progression en 2018 et 2019.

²⁶ À laquelle est ajoutée la part de dividendes réintégrés dans l'assiette sociale après paiement de l'impôt sur les sociétés pour les indépendants exerçant en SARL, depuis 2013.

Enfin et surtout, le rythme de croissance des créations de microentreprises, déjà significatif²⁷ en moyenne sur la période 2009-2019 (5%), a été spectaculaire depuis 2016. Ainsi, en 2019, deux créations d'entreprises sur trois se font sous la forme de microentreprises.

Figure n°13 : Évolution des créations d'entreprises par forme juridique depuis 2009



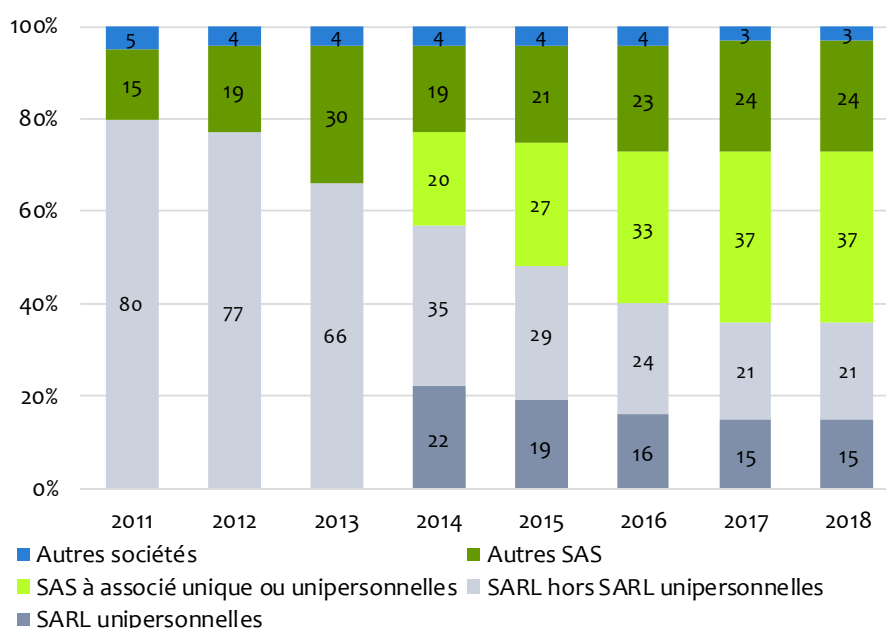
Source : Insee, répertoire des entreprises et des établissements (Sirene).

Note : Le graphique ci-dessus est construit à partir des données de l'Insee après correction d'erreurs quant à la répartition entre créations d'entreprises individuelles et créations de microentreprises (voir <https://www.insee.fr/fr/information/4764737>).

[37] Le nombre de travailleurs indépendants ayant décidé d'exercer sous la forme d'une société a progressé légèrement plus rapidement que les créations d'entreprises sur la période 2009-2019 (3,7% par an en moyenne pour les sociétés, contre 3,5% pour la totalité des créations). Par ailleurs, le paysage a drastiquement changé entre 2010 et 2017 : alors qu'en 2011, 80% des sociétés créées étaient des SARL ou des EURL, seuls 36% des créateurs de sociétés ont fait ce choix en 2017, préférant de plus en plus le statut de dirigeant assimilé salarié d'une SAS ou d'une SASU.

²⁷ Ces statistiques sont par ailleurs construites sur la base des seules créations de microentreprises « administrativement actives », sans pouvoir savoir si ces microentreprises sont économiquement actives (i.e., qu'elles ont déclaré au moins une fois dans l'année un chiffre d'affaires positif). Or les créations de microentreprises sans réelle activité derrière (absence de déclaration de chiffre d'affaires) étaient plus fréquentes lors des premières années d'existence du dispositif que récemment : d'après les données de l'Acoss, seuls 55% des autoentrepreneurs administrativement actifs avait déclaré un chiffre d'affaire positif au moins une fois dans l'année en 2009, alors que cette proportion dépasse 80% depuis 2013.

Figure n°14 : Répartition des créations annuelles de sociétés par type entre 2011 et 2018



Source : Insee, répertoire des entreprises et des établissements (Sirene).

Champ : ensemble des activités marchandes non agricoles.

Note : Les SASU et les EURL existaient avant 2014, mais les statistiques disponibles ne permettaient pas de les distinguer respectivement des SAS et des SARL.

[38] Le choix du régime ou du statut répond à plusieurs préoccupations : simplicité des démarches associées à la microentreprise lorsque l'activité indépendante est exercée en complément d'une autre activité salariée, déduction forfaitaire des frais professionnels ou déclaration au réel en fonction du niveau réel de ces frais professionnels, exercice sous forme de société lorsqu'il y a plusieurs associés, emploi d'un ou plusieurs salariés ou exercice de l'activité sans salarié, etc. Les choix peuvent également refléter une forme d'optimisation fiscale (choix de l'IR ou de l'IS) ou sociale (assujettissement ou non des dividendes), notamment depuis qu'une partie des dividendes est réintégrée dans l'assiette des prélèvements sociaux pour les gérants majoritaires de SARL, lorsque ces dividendes excèdent 10% du capital social de l'entreprise (LFSS 2013)²⁸. Ces choix ont par ailleurs des implications en termes de couverture sociale qui seront évoquées plus longuement dans les chapitres suivants.

[39] La forme juridique choisie reflète également les caractéristiques propres à l'activité : les assimilés salariés sont plus présents dans l'industrie, compte tenu de la taille plus grande des entreprises, tandis que les gérants majoritaires de SARL sont particulièrement présents dans le commerce et la construction, les entreprises individuelles dans les secteurs de la santé et de l'action sociale et les microentrepreneurs dans le secteur des services à la personne et du transport.

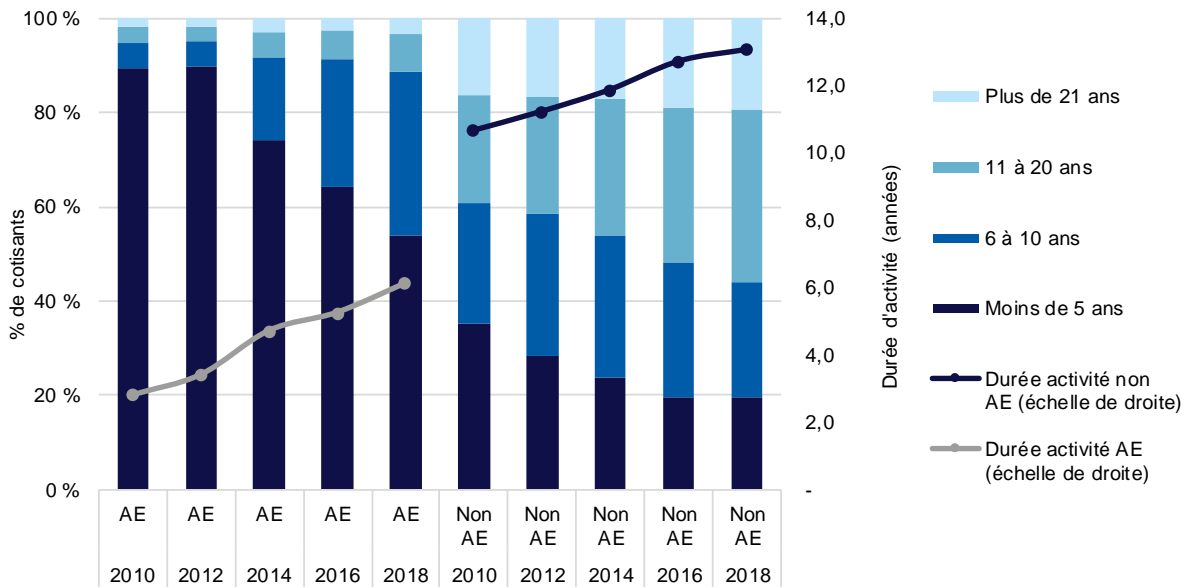
²⁸ Voir rapport HCFIPS 2016, pages 197 et suivantes.

- [40] Compte tenu des évolutions récentes et en supposant que ces tendances se poursuivent, les activités indépendantes pourraient à terme être essentiellement conduites par des microentrepreneurs, pour ceux qui ne souhaitent pas exercer sous forme de société, ceux-ci représentant déjà fin 2018 plus d'un tiers des indépendants hors agriculture, alors que le doublement des plafonds de chiffres d'affaire au-delà desquels le régime microsocial n'est plus possible devrait renforcer cette tendance. Des entrepreneurs individuels « classiques » continueront toutefois de privilégier cette forme d'activité, notamment pour pouvoir plus aisément déduire de leur chiffre d'affaires les frais professionnels qui peuvent dans certaines activités être supérieur au « forfait » qui caractérise le régime microsocial, ou lorsqu'ils envisagent l'embauche de salariés.
- [41] Pour ceux qui privilégient la forme sociétaire, si les pouvoirs publics laissent la possibilité d'arbitrage actuels entre revenu d'activité et revenu du capital au sein des SAS ou SASU, les créations sont probablement amenées à poursuivre leur développement sous forme de SAS et de SASU au détriment des formes d'EURL ou de SARL (dans la mesure où les dividendes excédant 10% du capital social sont alors réintégrés dans l'assiette des cotisations sociales).

1.2.2 LE TRAVAIL INDÉPENDANT N'EST PAS TOUJOURS EXERCÉ SUR L'INTÉGRALITÉ DE LA CARRIÈRE

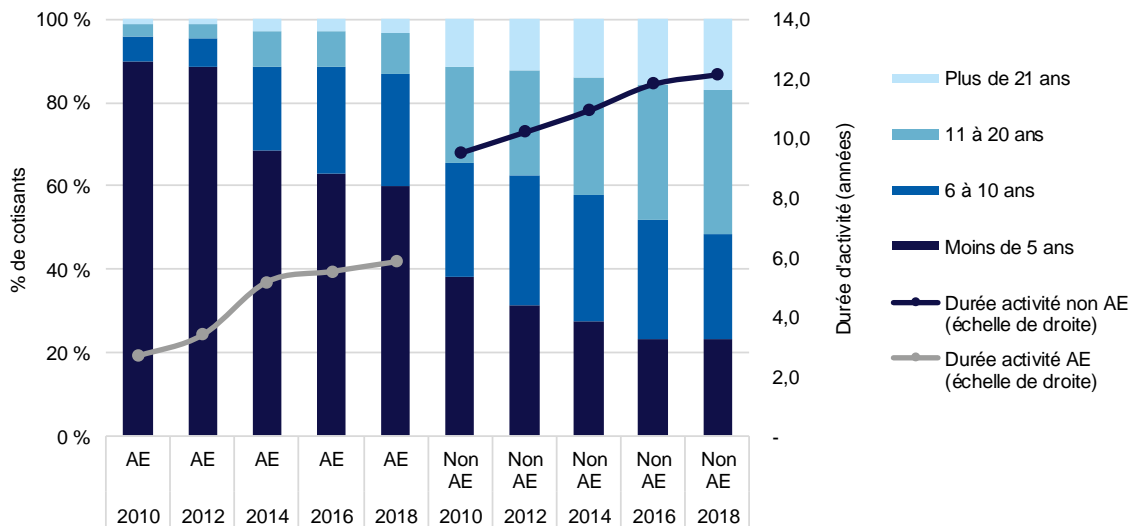
- [42] L'activité indépendante peut recouvrir des réalités économiques très différentes, qui peuvent par exemple se traduire par des durées d'affiliations variables. Certaines activités correspondent à des choix de carrière, notamment dans l'agriculture, ou pour ce qui relève des professions libérales réglementées. À l'inverse, les activités relevant du commerce, de l'artisanat, ou des professions libérales non réglementées peuvent relever de logiques de transition.
- [43] Ainsi, la durée moyenne d'affiliation des artisans et des commerçants au régime social des travailleurs indépendants (ex-RSI) était d'environ 13 ans fin 2017. Cette durée d'affiliation a augmenté depuis 2010 (elle était d'environ 10 ans) pour les travailleurs indépendants « classiques » (non microentrepreneurs), probablement suite à la création du statut d'autoentrepreneur en 2009, qui a dû capter une part importante de petites activités transitoires ou complémentaires. En effet, pour ces derniers, la durée d'activité fin 2018 était notablement inférieure, d'environ 6 ans, durée moyenne qui reflète pour partie la relative jeunesse du régime.

Figure n°15 : Évolution de la durée moyenne d'activité des artisans de 2010 à 2018 (hors créateurs première année)



Source : CNDSTI

Figure n°16 : Évolution de la durée moyenne d'activité des commerçants de 2010 à 2018 (hors créateurs première année)



Source : CNDSTI

[44] Ces durées d'affiliation variables reflètent les allers-retours possibles entre activité salariée et activité indépendante : par exemple, en 2015, plus de la moitié des indépendants (y compris micro) en exercice en fin d'année avait connu une expérience de salariat au cours des dix années précédentes, alors qu'ils n'étaient qu'un tiers dans cette situation en 2006.

[45] Les statistiques relatives aux effectifs agrègent les emplois indépendants à titre exclusif et ceux qui revêtent un caractère complémentaire à une activité salariée. Cette polyactivité, particulièrement importante à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'analyser l'évolution des revenus des indépendants (voir *infra*), est facilitée par le statut de la microentreprise (simplicité des démarches de création de l'activité et de déclaration des revenus, absence de cotisations minimales...). D'après l'Insee, 16% des travailleurs non-salariés hors agriculture étaient en situation de pluriactivité fin 2017, mais cette statistique agrégée masque une réelle différence entre les microentrepreneurs, polyactifs dans 29% des cas, contre 9% seulement chez les indépendants « classiques »²⁹.

1.2.3 DE NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, BROUILLANT PARFOIS LA FRONTIÈRE ENTRE SALARIAT ET TRAVAIL INDÉPENDANT

[46] Le caractère transitoire et/ou complémentaire de l'activité indépendante reflète des évolutions plus larges des statuts d'emploi, illustrant un changement profond de mode de gestion de la main d'œuvre. D'après la présentation au HCFiPS de Jean Flamand³⁰, les personnes en emploi sont de plus en plus en CDD ou intérim (14%, contre 7% en 1990), avec des embauches réalisées le plus souvent en contrats temporaire (87% contre 76% en 1993) dont la durée n'a cessé de diminuer (de 113 jours en 2001 à 46 jours en 2017). Parallèlement, le renouveau du travail indépendant observé depuis 2005, essentiellement lié à des indépendants exerçant « en solo » dans le secteur des services et dans la construction, constitue une nouvelle forme de flexibilité de la main d'œuvre et de sous-traitance individuelle.

[47] L'évolution de l'activité économique s'est ainsi traduite par des transformations significatives dans certains secteurs d'activité, avec une extension du salariat à des métiers qui étaient essentiellement non-salariés auparavant (agriculture, commerce), un développement de l'externalisation de certaines tâches conduisant à un recours accru aux contrats court ou à des prestataires individuelles, tandis que l'essor des technologies numériques a favorisé la fragmentation du travail, à la fois dans les

²⁹ Ces statistiques ne portent que sur ceux qui étaient effectivement en situation de polyactivité fin 2017. Il conviendrait d'y ajouter ceux qui n'exerçaient qu'une activité indépendante fin 2017, mais qui avaient par ailleurs occupé un emploi salarié durant l'année (14% des microentrepreneurs et 6% des indépendants classiques).

³⁰ Flamand Jean et Jolly Cécile (2019), « Droits sociaux et statuts d'emploi : une cartographie des métiers », *Regards*, n° 55.

métiers qualifiés (services qualifiés aux entreprises, numérique...) et dans les métiers peu qualifiés (plateformes d'emploi, micro-travail).

[48] Ainsi, aux CDD et à l'intérim se sont ajoutées des formes d'indépendance statutaire à la frontière du salariat, où les professionnels vendent leur force de travail plus qu'ils ne gèrent des entreprises, et exercent donc souvent sans salariés. Ces évolutions ne concernent certes pas tous les métiers, mais sont particulièrement prégnantes dans la construction (notamment le second œuvre), la formation, les technologies de l'information et de la communication...

[49] Ce double mouvement de croissance des contrats courts et du travail indépendant sur certaines activités, probablement lié en partie à un taux de chômage important (le chômage apparaissant comme un déterminant important de l'entrée dans le non-salariat), a des conséquences en termes de protection sociale :

- une augmentation des carrières plus heurtées et de la variabilité des revenus, interrogeant le modèle de l'assurance chômage et la constitution des droits sociaux (en matière d'IJ, d'AT-MP et de retraite) ;
- une accélération des reconversions nécessitant des besoins accrus de formation ;
- un plus faible pouvoir de négociation (dialogue social, niveau de la rémunération, représentation professionnelle), puisque ces travailleurs ne sont pas présents de manière pérenne dans l'entreprise.

[50] Les évolutions qui touchent les modalités d'exercice de l'activité indépendante, sur lesquelles le chapitre III revient plus en détail, peuvent réinterroger la notion de dépendance des travailleurs indépendants. L'Insee montrait ainsi qu'un indépendant sur cinq était économiquement d'une autre entité, qu'il s'agisse d'un client, d'une organisation amont ou d'un intermédiaire, limitant ainsi l'autonomie du travailleur quant au contenu des tâches, à la fixation des prix et aux horaires³¹.

[51] Pour les travailleurs non-salariés dépendant d'un intermédiaire (notamment des plateformes), l'offre de travail peut être « contrainte » (l'indépendant souhaiterait travailler plus qu'il ne le fait). Historiquement, les indépendants apparaissent moins « contraints » que les salariés (temps partiels, chômage...), conséquence logique de l'autonomie dont ils disposent théoriquement quant à l'organisation du travail et au volume effectivement travaillé. Mais l'Insee³² montre que l'indicateur de « contrainte » des indépendants a fortement augmenté depuis 2009 (l'indicateur de contrainte oscillait en-dessous de 15% jusqu'en 2009), et se rapprochait en 2017 (24%) de celui des salariés (28%).

³¹ Babet, Damien (2019), « Un travailleur indépendant sur cinq dépend économiquement d'une autre entité », *Insee Première*, n° 1 748, avril.

³² Le lecteur souhaitant plus d'éléments sur la « contrainte » que subissent les indépendants dans leur offre de travail peut se référer à un chapitre spécifique consacré à ce thème dans l'ouvrage d'avril 2020 publié par l'Insee.

1.3 UNE GRANDE DISPARITÉ DE REVENUS, ENTRE CATÉGORIES DE TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ET AU SEIN DE CHACUNE DE CES CATÉGORIES

[52] L'hétérogénéité de la population des travailleurs indépendants illustrée ci-dessus se traduit naturellement par une très grande variété de situations en termes de revenus (voir encadré sur la notion de revenus d'activité). L'essentiel des données présentées ici est extrait de l'ouvrage de l'Insee déjà cité³³. Le revenu net moyen des non-salariés (hors dirigeants d'entreprises assimilés salariés donc) de 2 580 € nets par mois en 2017 (le revenu net moyen des salariés était en 2016 de 1 730 € par mois) masque en réalité des situations très contrastées, encore plus que cela n'est le cas pour les salariés, et n'est à ce titre que peu signifiant.

Encadré n°3 : Le revenu d'activité des travailleurs indépendants : une notion complexe qui ne reflète qu'imparfaitement le revenu réel que les indépendants peuvent affecter à leurs ressources personnelles

Le revenu d'activité, tel que retracé par l'Insee, correspond à la rémunération issue de l'activité non salariée, déduction faite des cotisations sociales payées dans l'année mais pas de la fraction non déductible des contributions sociales (CSG, CRDS). Pour les non-salariés (en dehors des dirigeants de sociétés assimilés salariés au sens de la sécurité sociale), il est calculé à partir du revenu professionnel imposable auquel sont réintégré certains allègements fiscaux et cotisations sociales facultatives : chiffre d'affaires des microentrepreneurs après abattement pour frais professionnels (dépendant du type d'activité exercée), bénéfice net des entrepreneurs individuels « classiques », rémunération des gérants majoritaires (incluant à partir de 2013, pour les gérants d'entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, une partie des dividendes et la déduction fiscale forfaitaire de 10% pour frais professionnels). En cas d'exercice déficitaire, le revenu des entrepreneurs individuels des secteurs non agricoles est considéré comme nul.

Pour le secteur agricole, les revenus sont élaborés à la date de clôture comptable de l'entreprise : pour les 43% d'exploitants clôturant au 1^{er} semestre, le revenu traduit plutôt la conjoncture de l'année précédente. Pour les 57% restants, il traduit plutôt celle de l'année en cours.

Le revenu est rapporté à la durée d'affiliation dans l'année. Il peut correspondre à une activité à temps complet ou à temps partiel. Le concept de salaire le plus proche est le salaire net annualisé (c'est-à-dire rapporté à la durée de paie), augmenté des contributions sociales (CSG, CRDS). Les non-salariés « classiques » ne déclarant pas leur revenu sont taxés d'office par les Urssaf pour le recouvrement des cotisations. Ils sont pris en compte dans les effectifs, mais pas dans les indicateurs de revenus.

Compte tenu de ces définitions, l'examen du revenu d'activité des indépendants ne fournit qu'une vision, certes essentielle, mais partielle de leur « niveau de vie » réel.

Dans certains cas (entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, hors microentreprises), ce revenu correspond au bénéfice de l'entreprise, sans qu'il ne soit possible de connaître le montant réel que

³³ Insee Références (2020), *Emploi et revenus des travailleurs indépendants*.

l'entrepreneur affecte à ses ressources personnelles (le résultat comptable de l'entreprise peut en effet donner lieu à un réinvestissement dans l'entreprise, ou simplement ne pas avoir de contrepartie en trésorerie en fonction des immobilisations et des stocks).

Pour les microentrepreneurs, le revenu net correspond au chiffre d'affaires, abattu d'un forfait représentatif des frais professionnels, sans qu'il ne soit possible de savoir si le montant réel des frais professionnels du microentrepreneur correspond exactement au forfait, et donc sans pouvoir connaître le niveau réel des sommes nettes qu'il peut affecter à ses ressources personnelles.

Dans d'autres cas (dirigeants de sociétés assimilés salariés au sens de la sécurité sociale), il ne correspond qu'à une fraction des revenus issus de l'activité indépendante, puisque le dirigeant peut également, en plus de sa rémunération sous forme de revenus d'activité, percevoir des revenus du capital sous forme de dividendes, qui ne sont pas pris en compte dans les statistiques.

La situation des gérants majoritaires de SARL est « hybride » (sauf lorsqu'ils optent pour l'imposition sur le revenu, auquel cas ils se trouvent dans la même situation que les entreprises individuelles), dans la mesure où leur revenu est constitué d'une part de la rémunération qu'ils se versent (fiscalement assimilée à des salaires), mais également depuis 2013 de la fraction des dividendes qui excède 10% du capital social de la SARL.

[53] L'Insee note que, hors revenus nuls³⁴, les disparités de revenu d'activité au sein de la population des travailleurs indépendants sont plus marquées que pour les salariés du privé : un non-salarié « classique » sur dix gagne moins de 500 € par mois, alors que ce seuil est de 850 € pour les salariés du secteur privé, soit 1,7 fois plus. En haut de l'échelle des rémunérations, un non-salarié « classique » sur dix perçoit plus de 8 090 € par mois. Ce montant est 2,3 fois supérieur au rang équivalent chez les salariés du privé. La moitié des TNS « classiques » les moins bien rémunérés percevaient en 2017 environ 16% de la totalité des revenus non-salariés, alors que les 50% des salariés du privé les moins bien payés perçoivent 29% des salaires.

1.3.1 LE REVENU D'ACTIVITÉ DES NON-SALARIÉS EST TRÈS VARIABLE SELON LA CATÉGORIE DE TRAVAILLEUR INDÉPENDANT

[54] Une première distinction peut être opérée entre les exploitants agricoles, les dirigeants non-salariés, et les dirigeants assimilés salariés.

[55] S'agissant des **exploitants agricoles**, le revenu d'activité mensuel net moyen était de 1 210 € en 2017 (1 410 € en excluant les exploitants ayant dégagé un revenu nul ou déficitaire, qui représentent environ un cinquième des exploitants). La situation est très différente pour les exploitants relevant du régime du micro bénéfice agricole

³⁴ 9% des non-salariés classiques déclarent un revenu nul, car ils n'ont pas dégagé de bénéfice ou ne se sont pas versé de rémunération (moins de 2% pour les professionnels de santé et les pharmaciens, plus de 20% dans les arts et spectacle est dans les activités immobilières).

(micro BA, 560 €) et les exploitants déclarant au réel (1 650 €). Il existe également de profondes disparités selon les types d'activité agricole, entre le secteur de la viticulture (revenu moyen hors Micro-BA de 3 000 €) et l'élevage bovin par exemple (1 250 €).

- [56] Il est à noter que les revenus des exploitants agricoles peuvent varier fortement d'une année sur l'autre, en raison notamment des fluctuations de prix et des aléas climatiques.
- [57] S'agissant des **dirigeants non-salariés**, le revenu net mensuel moyen s'élevait en 2017 à 2 600 €, en excluant les 6% ayant déclaré un revenu nul ou négatif. Cette catégorie regroupe toutefois les microentrepreneurs, qui dégagent un revenu moyen très faible (470 €), les entrepreneurs individuels « classiques » (3 880 €) et les gérants majoritaires de EURL/SARL (3 210 €).
- [58] Enfin, le revenu net mensuel moyen des **dirigeants assimilés salariés** était sensiblement supérieur (4 460 €), avec des gérants minoritaires de SARL/EURL dégagant un revenu moyen plus faibles (2 920 €) que les dirigeants de SA/SAS/SASU (5 010 €) et les autres catégories de dirigeants assimilés salariés (SNC, GIE, 4 460 €).
- [59] Le revenu moyen apparaît également très hétérogène selon la catégorie socio-professionnelle : les artisans et commerçants avaient déclaré un revenu net mensuel moyen de 2 311 € en 2018, alors que les professions libérales déclaraient un revenu moyen de 5 330 €. Il existe par ailleurs de profondes disparités entre les différentes catégories de professions libérales : le revenu net mensuel moyen issu de l'activité libérale (hors microentrepreneurs) était par exemple de 1 580 € en 2017 dans le domaine de l'enseignement, de 5 700 € dans le secteur de la santé, et de 8 580 € dans le domaine juridique.

1.3.2 DES REVENUS ÉGALEMENT HÉTÉROGÈNES SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

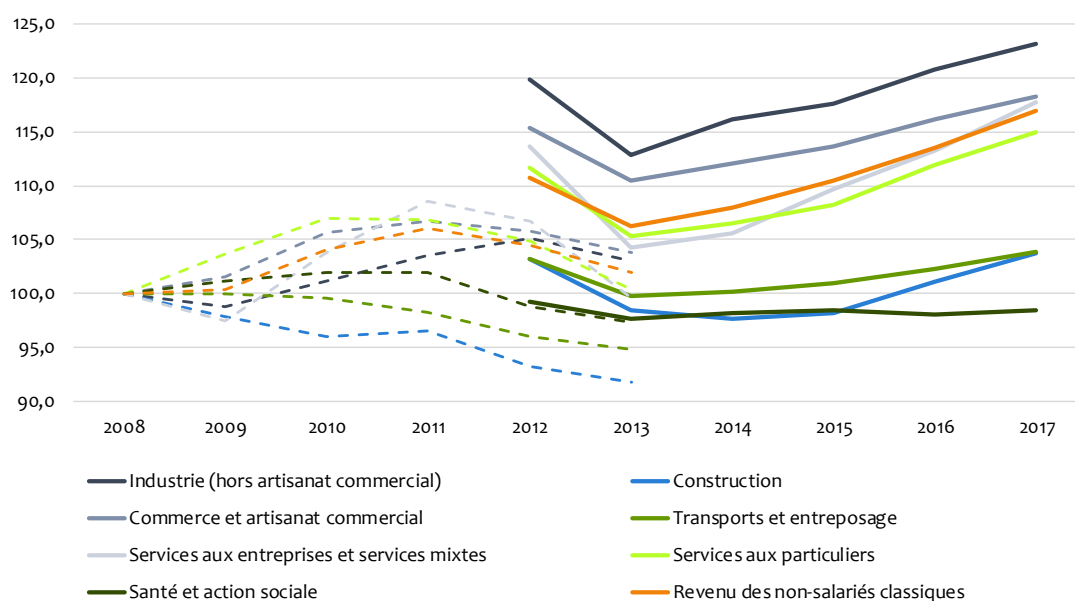
- [60] Indépendamment des catégories de travailleurs indépendants, les revenus d'activité sont également très hétérogènes selon les secteurs d'activité. Compte tenu des différences majeures entre les microentrepreneurs et les indépendants « classiques », il convient de regarder séparément ces deux populations.
- [61] Les revenus nets moyens des travailleurs non-salariés **hors microentrepreneurs et hors agriculture** en 2017 apparaissaient ainsi sensiblement supérieurs dans les secteurs de la santé et de l'action sociale (5 600 €)³⁵ et dans les services aux entreprises (4 700 €), notamment par rapport aux revenus dégagés dans les services aux

³⁵ Dont médecins et dentistes : 8 620 €, professions paramédicales : 3 520 €.

particuliers³⁶ (1 650 €) et dans le secteur du transport et de l'entreposage (1 970 €). Les revenus moyens dans les secteurs de la construction (2 590 €), du commerce et de l'artisanat (2 630 €) et de l'industrie (2 850 €) s'établissaient à un niveau intermédiaire.

[62] Ce revenu moyen (hors microentrepreneurs) a sensiblement évolué entre 2008 et 2017, de l'ordre de 17% en euros constants, avec des évolutions également très variables selon les secteurs : il a ainsi légèrement diminué dans les secteurs de la santé, et connu une hausse modérée dans la construction et le transport/entreposage, tandis que la progression a été supérieure à 15% dans tous les autres secteurs. Une partie de cette hausse découle mécaniquement de l'essor du nombre de microentrepreneurs, dans la mesure où les indépendants dégagant de très faibles revenus d'activité se tournent désormais vers cette forme d'exercice, ce qui contribue à tirer vers le haut le revenu moyen des indépendants « classiques ».

Figure n°17 : Évolution du revenu moyen des non-salariés « classiques », par secteur (base 100 = 2008)



Note : la définition du revenu a changé en 2013. Les traits en pointillés correspondent à la définition précédente (sans réintégration d'une partie des dividendes), les traits pleins à la définition en vigueur depuis 2013.

Champ : France hors Mayotte, personnes exerçant une activité non salariée au 31 décembre, hors taxés d'office, hors microentrepreneurs et hors agriculture.

Source : Insee, bases non-salariés.

[63] Pour les microentrepreneurs, le revenu s'élevait en moyenne à 470 € par mois en 2018 d'après l'Insee. C'est dans le secteur de la construction que le revenu moyen était le

³⁶ Hébergement et restauration, arts, spectacles et activités récréatives, enseignement, services personnels dont coiffure et soins de beauté...

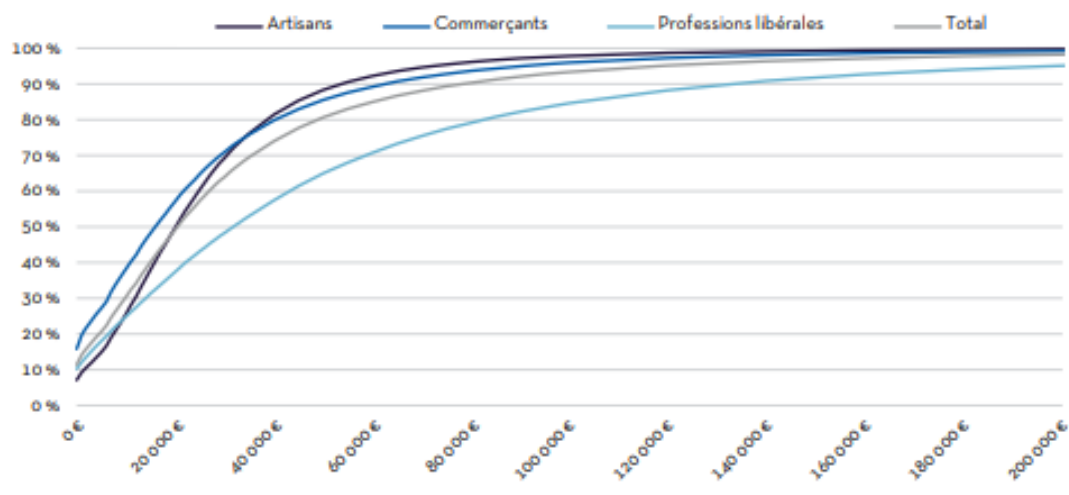
plus élevé (630 €). Le revenu moyen était en revanche le plus faible dans l'industrie, le commerce, l'artisanat et le transport/entreposage (320 €).

[64] D'après la SSTI, le revenu moyen des microentrepreneurs (hors microentrepreneurs affiliés à la CIPAV) était de 525 € en 2018³⁷, mais variait selon les catégories professionnelles (358 € par mois pour les commerçants, 541 € pour les artisans, 675 € pour les professions libérales) et était en forte hausse par rapport à 2017 (+13,3%), en raison du doublement du plafond d'éligibilité au dispositif en application de la loi de finances pour 2018. Les professions libérales sont celles qui ont le plus profité le plus de cette progression (+23,4%).

1.3.3 UNE FORTE DISPERSION DES REVENUS AU SEIN DE CHAQUE SECTEUR

[65] L'analyse de la dispersion des revenus est rendue complexe (absence de données sur longue période, essor de la microentreprise, changement de la définition du revenu qui intègre une partie des dividendes depuis 2013...), et de fait, les analyses de l'Insee ou de l'Acoss séparent les indépendants « classiques » (entrepreneurs individuels et gérants majoritaires de SARL), les microentrepreneurs et les assimilés salariés.

Figure n°18 : Répartition cumulée des actifs hors microentrepreneurs selon le revenu déclaré en 2017



Champ : en activité au 31 décembre 2017 et ayant déclaré un revenu (y compris revenus nuls).

Source : CNDSSSTI – données Acoss, 2019.

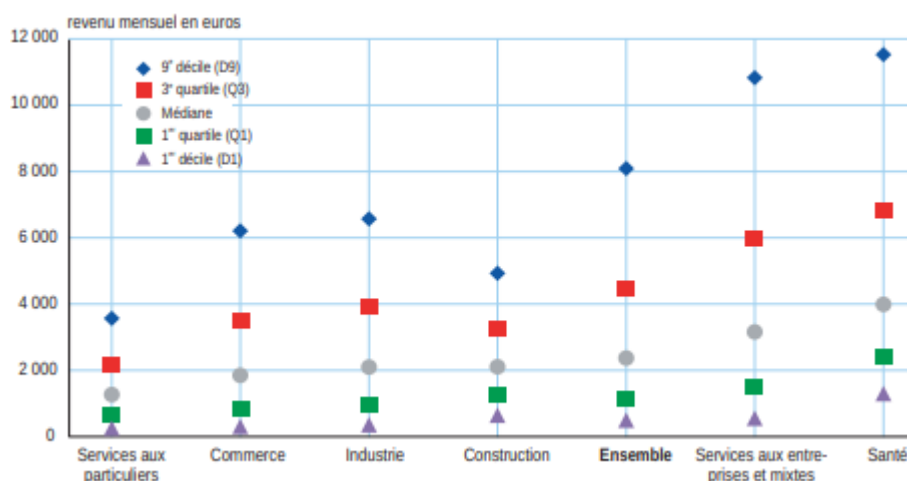
[66] Pour les non-salariés « classiques », 11% ont déclaré en 2017 un revenu négatif ou nul. La distribution des revenus apparaît relativement similaire pour les artisans et les

³⁷ CNDSSSTI (2019), *L'essentiel en chiffres* édition 2019.

commerçants, avec une concentration plus grande des effectifs sur le bas de la distribution que ce qui est observé pour les professions libérales.

[67] Le rapport inter décile apparaissait relativement élevé en moyenne³⁸ ($D9/D1 = 16,2$). Dans les secteurs des services à la personne et de la construction, la dispersion des revenus était relativement plus faible que dans les autres secteurs, alors que dans les secteurs des services aux entreprises et de la santé, cette dispersion était très supérieure à la moyenne, avec par ailleurs un revenu médian sensiblement plus élevé. Les secteurs de l'industrie et du commerce étaient dans une situation intermédiaire.

Figure n°19 : Dispersion des revenus d'activité non salariaux en 2016 (hors agriculture, hors microentrepreneurs et hors revenus nuls) selon le secteur d'activité



Source : Insee première, n° 1732, janvier 2019

Lecture : dans la construction, hors microentrepreneurs et hors revenus nuls, un non-salarié sur dix perçoit moins de 650 euros mensuels (D1), un quart gagne moins de 1 270 euros (Q1) et la moitié moins de 2 110 euros (médiane) ; en haut de l'échelle, un quart perçoit plus de 3 240 euros (Q3) et un sur dix gagne plus de 4 930 euros (D9).

Champ : France hors Mayotte, personnes exerçant une activité non salariée au 31 décembre 2016, hors agriculture, hors microentrepreneurs, hors revenus nuls et hors taxés d'office.

Source : Insee, base non-salariés.

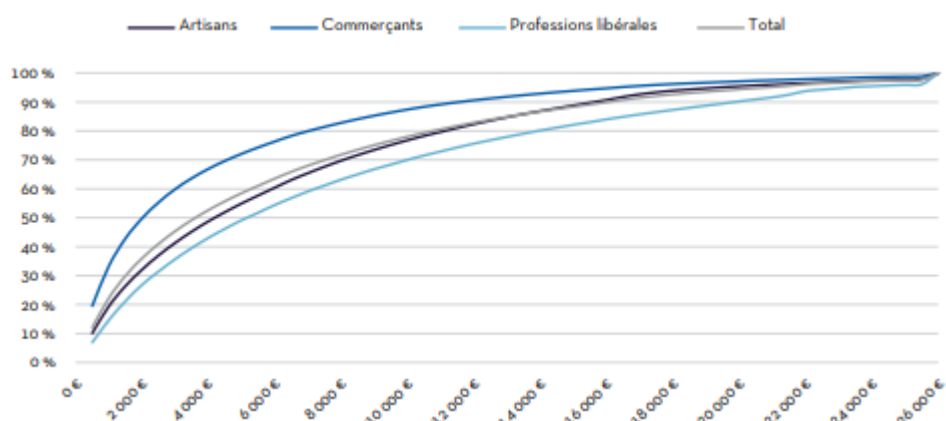
[68] En dynamique, l'Insee montre que la dispersion des revenus d'activité des indépendants « classiques » s'est atténuée entre 2008 et 2017, puisque le revenu du décile le plus aisé n'a que faiblement progressé sur la période, alors que le revenu du décile le plus modeste a significativement progressé. Une raison évoquée pour expliquer cette hausse du revenu moyen du premier décile tient justement à l'essor de

³⁸ L'Insee note que si le rapport interdecile semble supérieur dans le cas des salariés du secteur privé (23), le revenu du premier décile des indépendants est largement surestimé puisqu'il ne prend en compte ni les revenus nuls, ni les revenus négatifs, ni les microentrepreneurs. En prenant en compte ces éléments, le rapport interdecile des revenus non-salariaux serait de l'ordre de 100.

la microentreprise, qui, en attirant des non-salariés ayant des revenus très modestes, crée un effet de sélection réhaussant le revenu des non-salariés « classiques »³⁹.

[69] Pour les microentrepreneurs, les effectifs sont plus concentrés dans le bas de la distribution pour les activités de commerce que pour les activités artisanales ou les professions libérales.

Figure n°20 : Répartition cumulée des microentrepreneurs selon les revenus 2018 (hors revenus nuls)



Champ : en activité au 31 décembre 2018 et ayant un revenu reconstitué positif.

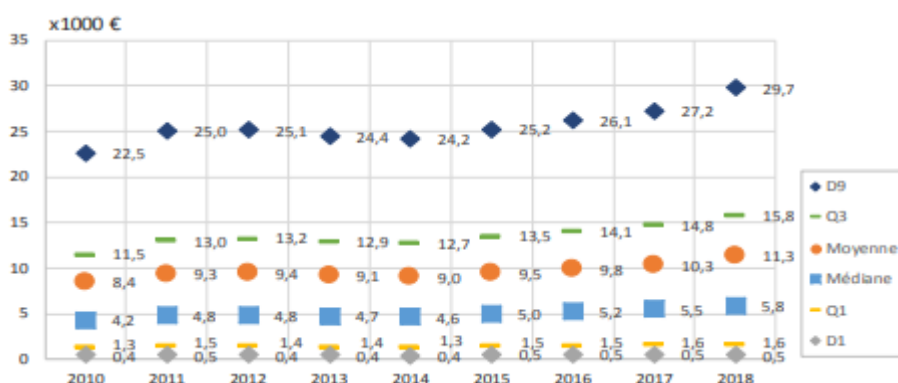
Source : CNDSSSTI - données Acooss, 2019.

[70] L'analyse de l'ACOSS⁴⁰, qui porte non sur les revenus mais sur les chiffres d'affaires, souligne que l'augmentation de 10,2% du chiffre d'affaires moyen en 2018, a été fortement portée par les chiffres d'affaires les plus élevés. Alors que le seuil du dernier décile augmente de 9,5% en 2018 (contre 1,4% en moyenne sur la période 2011- 2017), la progression de la médiane est quant à elle nettement plus modérée en 2018 : +4,7% en 2018. Ces évolutions sont encore plus contrastées pour les nouveaux immatriculés, le seuil du dernier décile augmentant de 15,6% en 2018 (après -0,1% sur 2011-2017) et la médiane de 3,7% (après -1,1% sur 2011-2017). Ce constat confirme l'intérêt qu'a pu susciter le doublement des plafonds chez des entrepreneurs individuels pouvant dégager de leur activité un chiffre d'affaires substantiel.

³⁹ De ce fait, le « problème » soulevé par l'existence d'une cotisation minimale d'assurance vieillesse se pose désormais dans des termes différents par rapport aux années précédant la création du dispositif de l'autoentreprise, dans la mesure où une partie des indépendants dégagant de très faibles revenus, susceptibles auparavant de devoir s'acquitter d'une cotisation minimale déconnectée du revenu réel, exercent désormais leur activité dans le cadre de la microentreprise et non à ce titre plus assujettis à la minimale (voir chapitre II).

⁴⁰ ACOSS Stat-(2019), n°289, « Les microentrepreneurs en 2018 : un nouvel élan qui confirme l'attractivité du dispositif ».

Figure n°21 : Distribution du chiffre d'affaires entre 2010 et 2018



Source : Acoos, Acoos Stat n° 289, juillet 2019.

- [71] Ces quelques éléments statistiques sur les revenus des travailleurs indépendants mettent en évidence la profonde hétérogénéité de la population des indépendants en termes de revenus dégagés, et laissent percevoir qu'une partie importante de ces travailleurs non-salariés dégagent des revenus d'activités indépendantes faibles, voire très faibles. 90% des microentrepreneurs avaient ainsi déclaré un revenu net (issu de l'activité indépendante) inférieur à 37,5% du plafond de la sécurité sociale (14 900 €, soit un niveau proche du SMIC net annuel). Ils étaient 60% chez les exploitants agricoles, 44% chez les artisans-commerçants, et 21% chez les professions libérales.
- [72] Ces seules statistiques ne suffisent cependant pas à confirmer la fragilité économique que subissent certains indépendants, dans la mesure où le sujet de la précarité ou de la pauvreté ne peut être déduit du seul revenu d'activité indépendante, et doit être examiné en tenant compte d'éventuelles situations de polyactivité ou de cumul de revenus et de la question du patrimoine.

1.4 DES INÉGALITÉS DE REVENUS QUI DOIVENT ÊTRE APPRÉCIÉES EN PRENANT EN COMPTE LA PLURIACTIVITÉ, LES CUMULS DE REVENUS, ET LA SITUATION PATRIMONIALE

- [73] La très forte hétérogénéité des revenus présentés précédemment reflète pour partie le fait que l'activité indépendante peut être exercée en complément d'une activité salariée, ou pour dégager un complément de revenu en sus d'un revenu de remplacement (allocation chômage, pension de retraite) ou d'autres revenus du foyer (revenus du conjoint, revenus de placements, revenus du patrimoine).
- [74] La connaissance précise des situations de cumul d'un revenu d'activité indépendante avec d'autres revenus, indispensable à la bonne connaissance de la situation économique des indépendants mais également parce que les revenus déclarés ont une forte incidence sur les droits sociaux, est toutefois parcellaire, compte tenu de la

diversité des situations. S'il est possible d'estimer assez précisément la part des travailleurs non-salariés exerçant par ailleurs une activité salariée relevant du secteur privé, les situations de cumul avec des revenus de la fonction publique, avec des revenus de remplacement et encore plus avec des revenus du capital ou d'autres revenus du foyer sont à ce jour difficilement identifiables.

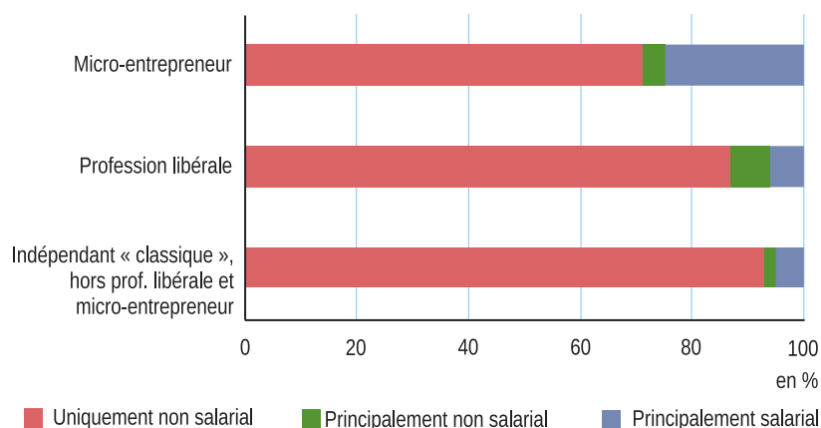
I.4.1 LE CUMUL D'UN REVENU ISSU D'UNE ACTIVITÉ INDÉPENDANTE ET D'UN AUTRE REVENU D'ACTIVITÉ

- [75] S'agissant de la pluriactivité, les statistiques disponibles ne permettent à ce stade que d'identifier les situations dans lesquelles le travailleur indépendant exerce par ailleurs une activité salariée dans le secteur privé. La situation des différentes catégories de travailleurs indépendants est, sur ce point également, très variable⁴¹.
- [76] Fin 2016, 13% des non-salariés agricoles cumulent leur activité non-salariée avec une activité salariée : 12% de ceux imposés au régime réel et 20% de ceux bénéficiant du régime du micro bénéfice agricole. Hors agriculture, 16% des travailleurs non-salariés (soit 441 000) étaient en situation de pluriactivité en 2017 d'après l'Insee. Pour trois quart de ces pluriactifs, le revenu indépendant constitue un complément de revenu par rapport à l'activité salariée (leur revenu salarié est supérieur à leur revenu issu de l'activité indépendante). La pluriactivité concerne plus souvent des femmes (18% contre 14% pour les hommes), et décroît avec l'âge (23% des moins de trente ans, 9% parmi les 60 ans et plus).
- [77] La pluriactivité concerne surtout proportionnellement plus les microentrepreneurs (29%), contre 13% pour les professions libérales et seulement 7% des autres non-salariés non agricoles. L'Insee précise que les conditions de cumul d'activités salariée et non-salariée sont très différentes selon le régime social de l'indépendant. Pour les microentrepreneurs pluriactifs, l'activité salariée est souvent celle qui leur permet de subvenir à leurs besoins, les revenus générés par l'activité non-salariée étant très faibles. En effet, quel que soit le secteur non agricole, le micro-entrepreneuriat rapporte peu : 75% des microentrepreneurs économiquement actifs perçoivent moins de 680 € mensuels. L'activité exercée en tant que microentrepreneur est souvent éloignée de leur activité salariée : six fois sur dix, elle relève d'un secteur différent. Les microentrepreneurs qui ne sont pas pluriactifs (71% d'entre eux) disposent parfois d'autres ressources, comme des indemnités de chômage ou une pension de retraite.
- [78] Pour les professions libérales en situation de pluriactivité, les revenus non-salariés sont nettement plus rémunérateurs que pour les microentrepreneurs, même si les écarts sont marqués selon les métiers. Les professions libérales les plus enclines à exercer

⁴¹ Rapport HCFIPS 2016, pages 39 et suivantes.

une activité salariée en parallèle sont les médecins et les dentistes, ainsi que les professionnels de l'enseignement : ils comptabilisent plus de 20% de pluriactifs. Pour les médecins et les dentistes, l'activité salariée est dans 95% des cas une activité de santé hospitalière ou d'enseignement⁴².

Figure n°22 : Source principale du revenu d'activité des indépendants non-salariés fin 2016, selon le régime social



Source : Insee, base non-salariés 2016, in Insee Première, n° 1768, Août 2019
 Lecture : fin 2016, 71 % des microentrepreneurs exercent uniquement une activité non salariée, 25 % sont pluriactifs et disposent d'un revenu d'activité majoritairement salarial.
 Champ : France hors Mayotte, personnes exerçant une activité non salariée au 31 décembre 2016, hors agriculture.

Figure n°23 : Revenu des non-salariés pluriactifs en 2017 (en euros)

	Non-salariés classiques			Micro-entrepreneurs		
	Monoactifs	Pluriactifs en fin d'année		Monoactifs	Pluriactifs en fin d'année	
	Revenu moyen non salarié	Revenu moyen non salarié	Revenu global moyen	Revenu moyen non salarié	Revenu moyen non salarié	Revenu global moyen
Industrie (hors artisanat commercial)	2 960	1 200	4 890	380	170	1 910
Construction	2 630	1 260	4 130	660	350	2 180
Commerce et artisanat commercial	2 720	1 150	4 180	360	220	2 100
Transports et entreposage	2 020	1 080	3 710	360	230	1 910
Services aux entreprises et services mixtes	4 980	2 220	6 700	650	400	2 780
Services aux particuliers	1 730	830	3 190	500	320	2 070
Santé et action sociale	5 640	5 350	7 910	560	410	2 170
Ensemble	3 640	2 950	6 100	530	330	2 300

Source : Insee, base non-salariés 2017, in Insee référence, avril 2020.
 Note : les revenus et les salaires sont nets des cotisations sociales mais pas des contributions sociales (CSG-CRDS).
 Champ : France hors Mayotte, personnes exerçant une activité non salariée au 31 décembre 2017, hors taxés d'office et hors agriculture.

⁴² INSEE Première n° 1768-Août 2019.

[79] D'autres formes de cumul de revenu d'activité existent, à ce jour moins bien documentées que le cumul avec une activité salariée relevant du secteur privé non-agricole, qu'il s'agisse de revenus salariés issus du secteur agricole ou du secteur public.

1.4.2 D'AUTRES SITUATIONS DE CUMULS DE REVENUS

[80] Un certain nombre d'indépendants peuvent également percevoir des revenus d'activité issus de leur activité indépendante tout en percevant des revenus de remplacement (allocations de chômage, pensions de retraite), ou d'autres revenus du foyer fiscal (revenus d'activité ou de remplacement du conjoint, revenus du capital).

[81] **Premièrement**, il existe des situations de cumul d'une activité indépendante avec une activité salariée relevant du secteur agricole ou du secteur public. Compte tenu des systèmes d'information, il n'est aujourd'hui pas aisé de croiser les données pour identifier ces situations de cumul. Il est néanmoins probable qu'une partie des microentrepreneurs, déclarant des chiffres d'affaires très modestes en moyenne, soient par ailleurs salariés agricoles ou fonctionnaires.

[82] La caisse nationale déléguée à la sécurité sociale des travailleurs indépendants a ainsi pu regarder la part des travailleurs indépendants, et notamment des microentrepreneurs, ayant validé des trimestres de retraite dans l'ensemble des régimes de sécurité sociale sur la période 2014-2018⁴³. Sur la période étudiée, le nombre de trimestres validés au titre de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants est relativement stable : en 2018, seuls 17% des microentrepreneurs avaient validé 4 trimestres de retraite au sein du régime de la sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI), contre 65% pour les indépendants « classiques ».

⁴³ Les données concernant les travailleurs indépendants classiques (non microentrepreneurs) sont présentées à titre indicatif. Elles ne tiennent pas compte des régularisations de paiement des cotisations opérées au moment de la liquidation des droits (situations de débit).

Figure n°24 : Nombre de trimestres validés au sein du régime de la SSTI, par les microentrepreneurs cotisants au 31/12/N et présents sur l'ensemble de l'année (année d'activité complète)

Nb de trimestres validés SSTI	Ti "classique"		Micro-entrepreneurs	
	2018	2015	2018	2015
0	13%*	16%*	68%	67%
1	2%	3%	5%	5%
2	2%	15%	4%	6%
3	17%	3%	7%	4%
4	65%	64%	17%	17%
Total	100%	100%	100%	100%

Source : CNDSSSTI, DEEP – MAORI, 2019.

Champ : Nombre de trimestres validés au sein de la SSTI au titre de l'année N, par les microentrepreneurs cotisants au 31/12/N et présents sur l'ensemble de l'année (année d'activité complète).

* Ces taux ne tiennent pas compte des régularisations de paiement opérées au moment de la liquidation des droits (comptes débiteurs).

[83] En prenant en compte les trimestres validés dans les autres régimes, 53% des microentrepreneurs ont acquis trois trimestres⁴⁴ ou plus sur l'année 2018. Cette part est relativement stable sur l'ensemble de la période étudiée 2014-2018. Mais 37 % n'ont validé aucun trimestre.

Figure n°25 : Nombre de trimestres validés tous régimes, par les microentrepreneurs cotisants au SSTI au 31/12/N et présents sur l'ensemble de l'année (année d'activité complète)

Nombre de trimestres validés (tous régimes)	2014	2015	2016	2017	2018
0	34%	36%	37%	33%	37%
1	7%	5%	6%	6%	6%
2	6%	6%	5%	5%	4%
3	5%	5%	7%	8%	7%
4	49%	48%	45%	48%	46%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Source : CNDSSSTI, DEEP – MAORI, 2019.

Champ : Nombre de trimestres validés au sein de la SSTI au titre de l'année N, par les microentrepreneurs cotisants au 31/12/N et présents sur l'ensemble de l'année (année d'activité complète).

[84] Si beaucoup de microentrepreneurs valident des droits dans d'autres régimes, il n'en reste pas moins qu'une proportion significative des microentrepreneurs ne s'ouvrent

⁴⁴ Le seuil de 3 trimestres validés est pertinent pour la comparaison avec les indépendants « classiques », qui par le biais de la cotisation minimale, se valident mécaniquement trois trimestres de retraite quel que soit le niveau de leur revenu.

pas ou très peu de droits. Alors qu'ils étaient 67% à n'avoir validé aucun trimestre à la SSTI, ils ne sont « que » 37% dans ce cas en prenant en compte l'ensemble des régimes. Inversement, alors qu'ils n'étaient que 23% à avoir validé au moins 3 trimestres à la SSTI, ils sont 53% en prenant l'ensemble des régimes.

[85] Il n'est toutefois pas possible de savoir dans quel autre régime ils ont pu acquérir des droits, et donc pas de différence, d'estimer ceux qui ont acquis des droits dans les régimes spéciaux ou dans la fonction publique.

[86] **Deuxièmement**, un certain nombre d'indépendants perçoivent, en même temps que d'éventuels revenus d'activité issus de leur activité indépendante, une allocation chômage, au titre de droits acquis précédemment. D'après les données fournies par Pôle Emploi en décembre 2018, près de 236 000 demandeurs d'emploi étaient enregistrés en catégorie E suite à la création (ou reprise) d'entreprise⁴⁵. 45% d'entre eux ont un droit ouvert à une allocation chômage : 38,9% sont effectivement indemnisés en décembre 2018 et 5,8% ont un droit ouvert sans avoir perçu d'allocation relative à ce droit en décembre, principalement en raison du dépassement du seuil de revenu entraînant le non-cumul avec les allocations chômage. 18,5% des créateurs ne sont pas indemnisés mais ont reçu au cours de l'année un versement d'ARCE. Près de 37% des créateurs ne sont ni indemnisables en décembre ni bénéficiaires de l'ARCE au cours de l'année écoulée.

[87] En décembre 2018, le niveau mensuel moyen du droit des créateurs indemnisés est de 1 816 €, et le niveau médian de 1 355 €. À titre de comparaison, le niveau moyen du droit de l'ensemble des allocataires indemnisés est de 1 200 €. Compte tenu des règles de cumul avec le revenu d'activité, le niveau mensuel effectivement versé est de 1 700 €, et le niveau médian de 1 280 €. Les créateurs présents fin décembre 2018 et bénéficiaires de l'ARCE ont perçu en moyenne 8 100 € au cours de l'année 2018 avec en moyenne 1,3 versement par bénéficiaire. Le montant moyen par versement est de 6 000 €.

[88] Ces statistiques ne reflètent que partiellement les situations de cumul de revenu non-salarié et d'allocation chômage. Lorsque le demandeur d'emploi avait déjà créé (ou repris) son entreprise avant la fin du contrat de travail générant l'ouverture d'un droit à l'assurance chômage, il peut cumuler intégralement son allocation avec son revenu d'activité professionnelle non salariée. Il est alors dans un régime de cumul dit

⁴⁵ Lorsqu'un demandeur d'emploi crée (ou reprend) son entreprise après avoir acquis des droits à l'assurance chômage au titre d'une activité salariée passée, il peut cumuler ses revenus d'activité non-salariée avec son indemnisation, mais ce cumul est partiel, les règles du cumul en activité réduite s'appliquant. Le demandeur d'emploi est alors inscrit en catégorie E. Le créateur d'entreprise peut aussi dans ce cas opter pour le versement de l'ARCE (aide à la reprise ou à la création d'entreprise) en lieu et place du versement mensuel de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). L'ARCE est le versement en deux fois de 45% du reliquat de ses droits sous forme de capital.

d'activité conservée et est alors inscrit soit en catégorie B (si son activité représente moins de 78 heures par mois) ou C (si son activité représente plus de 78 heures par mois). Il n'est à ce stade pas possible, avec les données administratives disponibles, de cibler ces catégories de travailleurs indépendants en situation de cumul sous le régime de l'activité conservée.

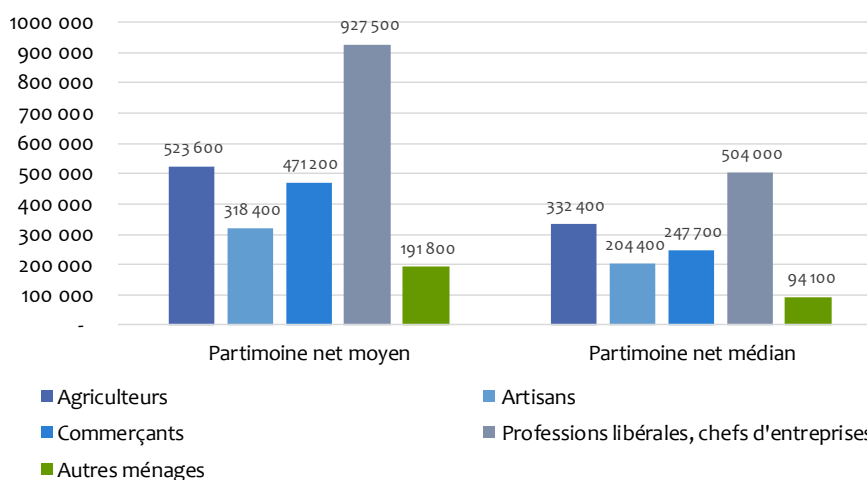
- [89] **Troisièmement**, un certain nombre d'indépendants peuvent percevoir également une pension de retraite (versé par un régime d'indépendant, de salarié du secteur privé ou d'un régime spécial). Les données disponibles ne permettent toutefois pas de savoir si un indépendant actif perçoit par ailleurs une pension de retraite.
- [90] D'après une étude de la CNAV de juillet 2020, près de 190 000 travailleurs non-salariés non agricoles actifs en 2018 étaient par ailleurs retraités du régime général et/ou du RSI, soit environ 6,3% des effectifs totaux. La proportion d'actifs en cumul emploi-retraite était légèrement supérieure pour les microentrepreneurs par rapport aux non-salariés « classiques ». Par ailleurs, alors que les microentrepreneurs représentaient 30% des indépendants âgés de plus de 55 ans, ils étaient 43% des actifs en cumul emploi-retraite en 2016.
- [91] D'après les données de l'Acoss, 19% des travailleurs indépendants « classiques » ne cumulant pas avec une activité salariée étaient âgés de plus de 65 ans en 2018, sans que l'on puisse savoir s'ils perçoivent effectivement une pension de retraite ou non. Cette proportion est bien plus importante parmi les microentrepreneurs, puisqu'en 2018 40% des 1,1 million de microentrepreneurs étaient soit polyactifs, soit âgés de plus de 65 ans. Il est donc probable que certains microentrepreneurs n'exercent une activité indépendante que pour dégager un complément de revenu en sus d'une pension de retraite, ce qui peut expliquer un revenu d'activité faible ou très faible.
- [92] **Quatrièmement**, le revenu des indépendants peut n'être qu'un complément d'autres revenus du foyer fiscal, qu'il s'agisse de revenus d'activité ou de remplacement du conjoint, ou de revenus du capital. Auquel cas l'activité indépendante peut n'être exercée qu'à temps partiel, ce qui peut également expliquer la relative faiblesse des revenus moyens de certaines catégories d'indépendants. Il n'est malheureusement pas possible de croiser les données sur les revenus d'activité d'un indépendant avec les données fiscales de l'ensemble du foyer.

Recommandation n° 2 : Mieux identifier et suivre la situation des indépendants ne se validant pas de trimestres de retraite, en documentant mieux les situations de cumul d'activités et de revenus

1.4.3 LA SITUATION PATRIMONIALE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

[93] Les données disponibles⁴⁶ quant au patrimoine des ménages comprenant au moins un indépendant actif montrent au premier abord que les indépendants disposent en moyenne d'un patrimoine net moyen sensiblement supérieur à celui de l'ensemble des ménages (505 600 €, contre 191 800 € pour les autres ménages). Les ménages d'indépendants sont par ailleurs surreprésentés dans les déciles de la population possédant les patrimoines les plus importants : alors que 15% des ménages français sont indépendants, ils sont 43% dans le décile le mieux doté en patrimoine.

Figure n°26 : Niveaux du patrimoine net (professionnel et privé) début 2018 selon la catégorie de ménage (en euros)



Champ : ménages ordinaires résidant en France hors Mayotte.
Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018.

[94] Ces données montrent toutefois que la situation est très différente pour les chefs d'entreprises et les professions libérales, et dans une moindre mesure les exploitants agricoles⁴⁷, avec des patrimoines nets élevés, et pour les commerçants et surtout les

⁴⁶ Insee Références (2020), *Emploi et revenus des travailleurs indépendants*, p. 119.

⁴⁷ Le niveau du patrimoine dont disposent les agriculteurs peut paraître surprenant, compte tenu de la faiblesse de leurs revenus d'activité, mais reflète l'importance du patrimoine professionnel, qui représentait en 2018 la moitié de leur patrimoine brut moyen total, alors que cette proportion n'est que d'environ un quart pour les autres catégories d'indépendants.

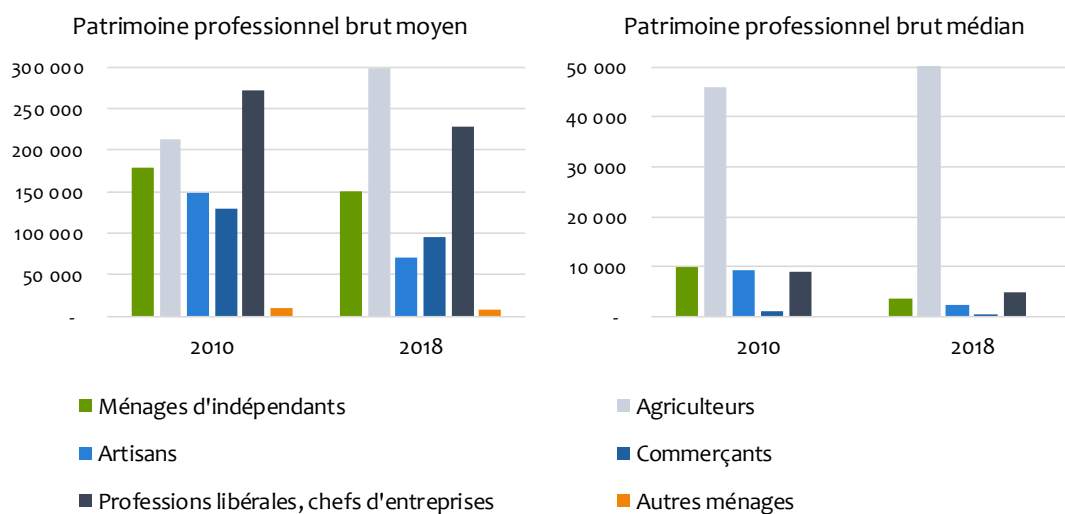
artisans, qui disposent d'un patrimoine certes supérieur à celui des autres ménages, mais bien moins important.

- [95] La proportion du patrimoine net moyen par rapport au patrimoine net médian est en revanche relativement similaire quelle que soit la catégorie de ménage, le patrimoine moyen correspondant à peu près au double du patrimoine médian.
- [96] Si le patrimoine net moyen supérieur des indépendants par rapport aux autres ménages résulte notamment du fait qu'ils disposent en plus de leur patrimoine brut privé d'un patrimoine brut professionnel⁴⁸, les statistiques disponibles quant à la répartition du patrimoine professionnel laissent présager une très grande inégalité en la matière.
- [97] Ainsi, le patrimoine professionnel brut moyen des agriculteurs (299 200 € en 2018) était six fois plus élevé que le patrimoine professionnel brut médian (50 500 €), ce qui correspond à un ratio sensiblement supérieur à celui observé sur la partie privée du patrimoine (ratio de 1,4), illustrant ainsi une répartition moins équitable du patrimoine professionnel que du patrimoine privé. Il s'agit pourtant de la catégorie d'indépendants pour lesquels la répartition du patrimoine professionnel apparaît la moins inéquitable.
- [98] En effet, pour les professions libérales, le patrimoine professionnel brut moyen (227 600 € en 2018, soit un niveau légèrement inférieur à celui des agriculteurs) correspondait à 47 fois le patrimoine professionnel brut médian (4 800 €). Ces ratios étaient respectivement de 29 et de 240 pour les artisans et les commerçants.
- [99] De fait, la moitié des artisans et des commerçants possédaient un patrimoine professionnel très faible, voire inexistant, puisque le patrimoine professionnel médian de ces catégories était respectivement de 2 400 € et 400 €. Si le patrimoine professionnel médian a probablement toujours été relativement faible, compte tenu des caractéristiques de certaines activités indépendantes (activités artisanales ou commerciales nécessitant peu d'équipements onéreux, location du fonds de commerce...), il a très fortement baissé entre 2010 et 2018, sauf pour les exploitants agricoles : il a été divisé par deux pour les professions libérales, par trois pour les commerçants et par 4 pour les artisans. Le patrimoine professionnel moyen a lui aussi baissé sur la période, mais dans des proportions nettement moins importantes, notamment pour les professions libérales et les commerçants.

⁴⁸ D'un autre côté, les ménages d'indépendants sont en proportion plus nombreux que les autres à être endettés (entre deux tiers et trois quarts des indépendants étaient endettés en 2015, contre 45% de l'ensemble de la population), et sont endettés à des niveaux en moyenne supérieur au reste de la population (entre 121 600 € et 184 000 € d'endettement moyen selon la catégorie de TI en 2015, contre 71 600 € pour l'ensemble de la population). Voir Insee Références (2018), « les revenus et le patrimoine des Français ».

[100] Le niveau très faible du patrimoine professionnel d'une grande partie des artisans et commerçants, niveau qui s'est en outre fortement contracté depuis 2010, couplé à l'existence de revenus d'activité relativement faibles pour un certain nombre d'indépendants sans nécessairement que ceux-ci perçoivent d'autres revenus d'activité ou de remplacement, laisse ainsi entrevoir l'existence probable de phénomènes de précarité au sein de la population des indépendants.

Figure n°27 : Évolution du niveau du patrimoine professionnel brut moyen et médian entre 2010 et 2018, selon la catégorie de ménage (en euros)



Champ : ménages ordinaires résidant en France hors Mayotte.

Source : Insee, enquête Patrimoine 2010 et enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018.

[101] La confirmation de ces phénomènes nécessiterait des analyses plus poussées, mais les quelques éléments présentés ici semblent cohérents avec la figure du travailleur indépendant précaire qui s'impose dans le débat public depuis quelques années.

Recommandation n° 3 : Mieux documenter les liens entre revenus et patrimoine dans l'analyse des phénomènes de précarité et de pauvreté au sein de la population des travailleurs indépendants.

Recommandation n° 4 : Mieux documenter le profil socio-économique des indépendants précaires.

1.5 DES PERCEPTIONS CONTRASTÉES QUANT AU STATUT DE TRAVAILLEUR INDÉPENDANT ET À LA PROTECTION SOCIALE

[102] La perception des travailleurs indépendants du système de protection sociale, et notamment du prélèvement social, est historiquement complexe (forte réticence à s'inscrire dans un système mutualisé de protection sociale, moindre consentement au prélèvement, plus récemment, mécontentement vis-à-vis du RSI, difficultés à appréhender les règles...), comme cela a pu être présenté par Alexis Spire au HCFiPS en février 2020⁴⁹ ; le chapitre IV sur la relation de service revient sur les principaux enseignements issus de cette présentation.

[103] Différentes enquêtes, présentées en annexe, convergent toutefois pour considérer que, si le modèle du salariat demeure très dominant, une partie des Français est intéressée par le travail indépendant, au-delà des seuls travailleurs indépendants actuels. Cette relative appétence pour le travail indépendant recouvre des effets de génération ou de statut, les jeunes ou les chômeurs semblant plus « attirés » que le reste de la population, en lien avec les questions d'insertion ou de maintien sur le marché du travail, mais aussi avec, notamment pour les jeunes, la recherche d'une liberté dans l'exercice professionnel ou d'une meilleure conciliation entre vie active et vie professionnelle. L'attraction pour le non-salariat reste cependant moindre en France que dans d'autres pays européens.

[104] Dans un contexte où le travail indépendant connaît une lente progression, les Français affichent une préférence marquée pour le salariat (dans le secteur privé ou public) selon le CREDOC⁵⁰. Pour 70% d'entre eux, le salariat est jugé, en 2016, plus enviable que le non-salariat. Cette moyenne cache néanmoins des visions très différentes selon l'âge, les jeunes de moins de 25 ans étant sensiblement plus attirés par le travail indépendant que leurs aînés, puisque près d'un sur deux est attiré par ce statut.

⁴⁹ Spire, Alexis (2019), "Consentement et résistance au recouvrement social", *Droit social* n° 9, p. 720-724.

⁵⁰ Alberola Élodie, Aldeghi Isa et Hoibian Sandra, *Être salarié : un idéal, sauf pour les jeunes qui aspirent à plus de liberté*, CREDOC, n° 289, avril 2017. L'analyse s'appuie notamment sur des résultats issus de l'enquête permanente du CREDOC sur les « Conditions de vie et aspirations » de la population, laquelle est réalisée deux fois par an (hiver et printemps) depuis 1978, auprès d'un échantillon représentatif de la population, sélectionné selon la méthode des quotas. Les résultats présentés s'appuient sur des données recueillies en ligne auprès de 3 000 personnes représentatives du territoire français en janvier 2016.

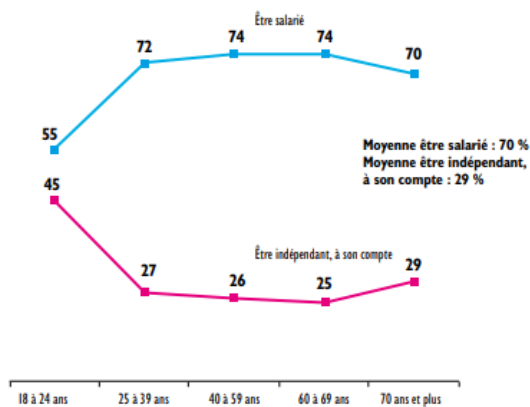
Cet attachement au salariat n'est pas le fait des seuls Français : le travail du CREDOC fait référence à une étude de la Commission européenne réalisée en 2012, qui constate également une nette préférence pour le salariat dans de très nombreux pays européens. « *La proportion de personnes préférant le salariat à l'indépendance est très forte aussi bien dans des pays du nord de l'Europe : Suède, Danemark, Finlande, que chez de plus proches voisins : Belgique, Allemagne, Luxembourg, Espagne, etc. Cette même étude indique une progression dans le temps de l'attachement au contrat entre employeur et salarié. En 2000, seuls 48% des Allemands préféraient le salariat au statut d'indépendant, ils sont 65% en 2012. Le taux progresse également au Royaume-Uni passant de 50% en 2000 à 63% en 2012, aux Pays-Bas de 58% à 64%, ainsi qu'en France où la situation de salarié, valorisée par seulement 41% de la population en l'an 2000, l'est par 57% en 2012. Même aux États-Unis, souvent associés au pays de la liberté d'entreprendre, la préférence pour le salariat passe de 28% à 46% dans le même intervalle de temps (2000-2012) ».*

[105] Deux éléments apparaissent particulièrement importants dans l'attraction des jeunes pour le travail indépendant :

- la liberté qu'offre ce mode d'exercice : les auteurs de l'étude soulignent que « dans un monde de plus en plus horizontal et collaboratif, où émerge le souhait d'acquiescer une forme d'autonomie face à des entreprises qui ne les sécurisent plus ni ne leur offrent l'épanouissement qu'ils recherchent, la forme statique et hiérarchisée du salariat semble moins attractive pour les jeunes générations. »
- une possibilité de meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Comme le notent les auteurs de l'étude, « il s'agit probablement d'un revirement dans les représentations : les plus âgés se figurent en effet plus souvent le statut d'indépendant comme une très lourde charge de travail venant empiéter sur la vie personnelle. Les jeunes se distinguent par un fourmillement d'attentes et par l'aspiration à une vie dans laquelle les différents pôles joueraient un rôle important et aucun ne serait désinvesti (...). Le statut d'indépendant est (...) vu comme un moyen de concilier ces aspirations ».

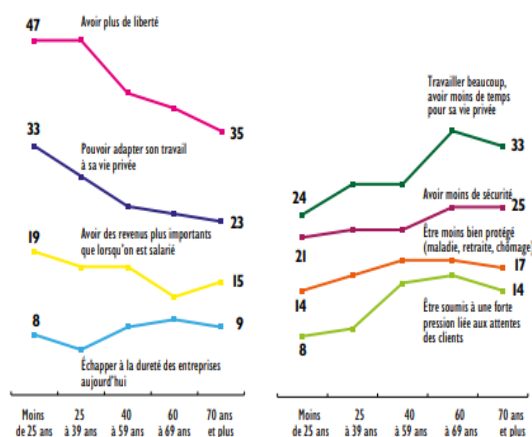
Figure n°28 : Des perceptions du travail indépendant différentes pour les plus jeunes actifs

LE SALARIAT JUGÉ PLUS ENVIABLE, LES JEUNES ÉTANT PLUS ATTIRÉS PAR L'INDÉPENDANCE
 Idéalement, quelle situation trouvez-vous la plus enviable ? Être salarié / Être indépendant, à son compte (en %)



Source : CRÉDOC, enquête Conditions de vie et aspirations, début 2016. Le total peut être inférieur à 100 %, quelques personnes ayant répondu qu'elles ne savaient pas.

LES JEUNES VOIENT DANS LE TRAVAIL INDÉPENDANT UN ESPACE DE LIBERTÉ ET PENSENT MOINS À DES INCONVÉNIENTS TELS QUE LE VOLUME DE TRAVAIL, LA PRESSION OU LE MANQUE DE SÉCURITÉ
 Pour vous, avoir une activité indépendante, par rapport à être salarié, c'est avant tout ? (en %)



Source : CRÉDOC, enquête Conditions de vie et aspirations, début 2016.

[106] À l'inverse, les « atouts du salariat » séduisent logiquement moins les jeunes : disposer de moins de sécurité dans l'emploi ou être moins bien protégé en termes de protection sociale sont des « inconvénients » du non-salariat qui apparaissent moins prégnants pour les jeunes que pour les générations plus âgées.

[107] Ce positionnement est mis en relation par les auteurs de l'étude avec les conditions d'entrée sur le marché du travail (et l'importance des embauches sous forme de CDD

courts): « Les mécanismes de solidarité entre les générations (retraites, dépendance) semblent d'autant plus remis en cause que les systèmes ont été bâtis autour d'un cycle de vie à trois temps : éducation, travail, retraite, aujourd'hui bousculé car les parcours familiaux et professionnels sont plus chaotiques. Selon la dernière enquête de la Fondation de Dublin sur la qualité de vie au travail, 21% des moins de 35 ans estiment qu'ils risquent de perdre leur travail au cours des six prochains mois contre 10% des 50 ans et plus. On comprend que le salariat soit moins associé dans l'esprit des jeunes générations à la sécurité et la protection. Pourtant, la situation réelle des nouveaux indépendants n'est pas sans dommages. Par exemple sur leur état de santé quand ces travailleurs ont une faible latitude décisionnelle et des contraintes élevées. S'y ajoute le stress lié à une incertitude économique amplifiée par rapport à celle des salariés. Et surtout, en France, le système de protection sociale s'est construit autour du salariat. (...) Les risques des nouveaux indépendants en cas de perte d'emploi et d'accès à la retraite ne sont pas toujours bien couverts. »

[108] Les éléments mobilisés dans ce chapitre dessinent un paysage très hétérogène au sein de la population des travailleurs indépendants, sans doute plus hétérogène que ce n'était le cas il y a quelques décennies. Cette hétérogénéité se manifeste de plusieurs manières, que ce soit dans le revenu généré, le mode d'exercice, le niveau de dépendance économique, le patrimoine professionnel accumulé, ou la couverture sociale⁵¹.

[109] Si l'analyse brossée ici est encore trop parcellaire, il ressort de ces données qu'une partie non négligeable des travailleurs indépendants est confrontée à la précarité. Ainsi, alors que les politiques sociales pouvaient schématiquement « négliger » les indépendants jusqu'à il y a peu, une part significative des personnes en activité pauvres ou précaires se trouvent désormais dans la population des indépendants, obligeant ainsi à un ajustement de la stratégie de lutte contre la précarité. Le succès du dispositif de la microentreprise a par ailleurs pour conséquence qu'une partie des microentrepreneurs ne se valident pas du tout ou très peu de droits à la retraite.

[110] La nécessité de porter attention aux travailleurs indépendants dans cette stratégie doit conduire à porter une attention particulière à l'équité du prélèvement social au regard des couvertures sociales qui en découlent, à l'évolution des règles de rattachement à la sécurité sociale, à l'amélioration de la relation de services au sein des organismes sociaux, et à la lutte contre la fraude et le travail dissimulé, qui constituent les chapitres suivants.

⁵¹ D'autres éléments, non mobilisés ici, relatifs aux conditions de travail, pourraient renforcer ce constat.

- [1] La grande hétérogénéité de la population des travailleurs indépendants décrite dans le chapitre précédent se matérialise dans les règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux, variables selon les catégories de travailleurs indépendants et très différentes de celles qui concernent les salariés et leurs employeurs, ainsi que sur les droits sociaux qui en découlent.
- [2] La crise sanitaire et économique du printemps 2020 aura contribué à mettre en lumière la fragilité d'un certain nombre de travailleurs indépendants en termes de couverture sociale (pas de couverture chômage adaptée, accès inégal aux indemnités journalières...) et la nécessité d'aller vers une plus grande équité avec les salariés.
- [3] Le présent chapitre présente tout d'abord les principales caractéristiques du prélèvement social des TI (1), fait le constat d'une relative inéquité entre travailleurs indépendants et salariés d'une part, et entre les différentes catégories de travailleurs indépendants d'autre part (2), et évoque des voies d'améliorations possibles (3).

II.1 UN PRÉLÈVEMENT SOCIAL COMPLEXE S'AGISSANT DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

- [4] Le sujet des prélèvements sociaux dus par les travailleurs indépendants est une préoccupation constante, accrue par la création et l'essor du statut d'autoentrepreneur en 2009, compte tenu des caractéristiques de cette population (population très hétérogène, volatilité des revenus d'activité, gestion directe des modalités déclaratives et du paiement de prélèvements sociaux par les assurés eux-mêmes, consentement inégal au prélèvement social...), caractéristiques très différentes de celles qui prévalent pour les salariés⁵² (précompte des prélèvements par l'employeur, salaire minimum, quotité de travail...).
- [5] L'appréciation globale de ce qu'est le prélèvement social sur le champ des indépendants et la comparaison avec les salariés du secteur privé est rendue complexe par la diversité des règles (voir annexe 3 au chapitre II)⁵³ :

⁵² Le champ des salariés est lui-même assez hétérogène (secteur privé - champ concurrentiel, secteur agricole, salariés des particuliers employeurs, fonction publique et ses trois versants, régimes spéciaux, etc...). Au sein du secteur concurrentiel peuvent coexister des situations diverses en termes d'assiettes (salaire brut, assiette forfaitaire ou abattement), de déduction des frais professionnels (au réel ou au forfait) et de taux (taux spécifiques ou réduits). Cette hétérogénéité n'est pas traitée ici, la comparaison se fait avec un salarié relevant du secteur privé du champ concurrentiel ne bénéficiant pas de dispositions particulières.

⁵³ Le HCFiPS pointait déjà en 2016 les limites d'une stricte comparaison entre indépendants et salariés (voir annexe 3).

- des niveaux de couverture sociale différents, se traduisant par l'existence ou non de cotisations afférentes aux risques couverts ;
- des taux nominaux différents, notamment pour les risques maladie et vieillesse ;
- des dispositifs hétérogènes concernant les bas revenus : des exonérations dégressives applicables aux taux nominaux de cotisation d'allocations familiales et d'assurance maladie ont été introduites ces dernières années, mais elles ne concernent pas les autres risques (vieillesse de base et complémentaire, invalidité), alors que pour les employeurs de salariés, il existe un dispositif dégressif d'allègement global des cotisations employeurs sur les bas salaires, dont l'ampleur n'a cessé de s'accroître⁵⁴, accordé en contrepartie notamment de l'existence d'un salaire minimum ;
- des règles multiples et variées au sein de la population des indépendants (assiettes minimales, plafonnements, cotisations forfaitaires différenciées par tranches de revenus, mécanismes de solidarité...) selon l'objet social de l'activité, la forme juridique de l'entreprise, le régime de sécurité sociale (et selon les sections professionnelles de la CNAVPL pour les professions libérales) ;
- la coexistence, pour un même groupe professionnel, d'entrepreneurs individuels déclarant leurs frais professionnels au réel, de microentrepreneurs (ou relevant du dispositif du micro bénéfice agricole) s'acquittant de leurs cotisations sur un chiffre d'affaire abattu forfaitairement, de gérants majoritaires de SARL, et de travailleurs indépendants exerçant en société assimilés salariés, conduisant de fait à des règles d'assiette et des modalités de calcul des prélèvements sociaux différentes selon ces catégories d'indépendants.

[6] La présentation du paysage en matière de prélèvements sociaux nécessite de se pencher d'abord sur le sujet des « assiettes »⁵⁵, puis sur les barèmes de taux.

II.1.1 LES MODALITÉS DE CALCUL DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX NE SONT PAS LES MÊMES SELON LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'INDÉPENDANTS

[7] Comme évoqué brièvement ci-dessus, la définition même de l'assiette sociale n'est pas identique pour tous les indépendants, ce qui nécessite de présenter différemment les règles d'assiette et les modalités de calcul des prélèvements sociaux selon la catégorie d'indépendant, en distinguant :

⁵⁴ Le renforcement des allègements généraux sur les bas salaires aux cotisations AT-MP et aux contributions d'assurance chômage n'a pas d'incidence ici sur le différentiel de taux effectif de prélèvements entre indépendants et salariés, puisque les indépendants ne s'acquittent pas de cotisations au titre de la couverture de ces risques. En revanche, l'élargissement aux cotisations de retraite complémentaires pour les employeurs accroît ce différentiel.

⁵⁵ Le HCFIPS a axé ses travaux sur les modalités différentes de calcul des prélèvements sociaux, à partir d'assiettes différentes (revenu professionnel, chiffre d'affaires, salaire versé au dirigeant), sans entrer dans le détail des règles fiscales retenues pour la construction du revenu professionnel lui-même.

- les indépendants non microentrepreneurs exerçant sous forme d'entreprise individuelle (sans personnalité morale), relevant fiscalement du régime des BIC/BNC et déclarant leurs frais professionnels au réel, dont l'assiette sociale est constituée du bénéfice total de l'entreprise ;
- les gérants majoritaires de SARL n'ayant pas opté pour l'imposition sur les revenus⁵⁶, qui, bien que non-salariés, relèvent fiscalement du régime des traitements et salaires (article 62 du CGI), et dont l'assiette sociale correspond au revenu versé au gérant après vote de l'assemblée générale, éventuellement majoré de la fraction des dividendes excédant 10% du capital social de la société ;
- les microentrepreneurs, en distinguant ceux qui exercent une activité commerciale ou artisanale, ceux exerçant une profession libérale non réglementée (PLNR), et ceux relevant du régime du micro bénéfice agricole (micro-BA), pour qui l'assiette correspond au chiffre d'affaires déclaré ;
- les dirigeants assimilés salariés, qui relèvent du régime fiscal des traitements et salaires et sont rattachés au régime général *via* l'article L. 311-3 du CSS (dirigeants d'entreprises et associés des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, hors gérants majoritaires de SARL), pour lesquels l'assiette correspond, comme pour les salariés, à la rémunération brute versée au dirigeant.

[8] Par commodité, les deux premières catégories sont souvent regroupées sous le terme d'indépendants « classiques » afin de les distinguer des microentrepreneurs et des dirigeants assimilés salariés. Si les modalités de construction de l'assiette sont différentes (bénéfice total de l'entreprise pour les entrepreneurs individuels, rémunération prélevée par le gérant éventuellement majorée d'une fraction des dividendes reçus pour les gérants majoritaires de SARL), les modalités de calcul des prélèvements sociaux sont similaires, et se distinguent nettement des deux autres catégories (microentrepreneurs et assimilés salariés).

[9] L'exercice de comparaison mené pour le présent rapport et dont les résultats sont présentés plus loin rapproche des situations pleinement comparables entre indépendant au regard de ce qui entre de fait dans l'assiette des cotisations, mais ne suffit pas à évaluer le niveau effectif du prélèvement social par rapport au revenu total *in fine* disponible. Un tel exercice est en effet impossible à réaliser puisqu'on ne connaît pas les différentes composantes de l'assiette, le niveau réel des ressources que l'entrepreneur individuel peut utiliser pour ses propres besoins, le niveau réel des frais professionnels du microentrepreneur ou le niveau des dividendes perçus par les indépendants exerçant sous forme de société assujettie à l'impôt sur les sociétés⁵⁷.

⁵⁶ Les gérants majoritaires de SARL ayant choisi l'imposition sur les revenus se trouvent dans la même situation que les entrepreneurs individuels, leur assiette étant le bénéfice total de la société.

⁵⁷ Pour les gérants majoritaires de SARL, la différence entre revenus d'activité et revenus du capital n'excède pas 10% du capital social de la SARL, puisque depuis la LFSS pour 2013, sont désormais réintégrés dans l'assiette la fraction des dividendes que se verse l'entrepreneur et qui excède 10% du capital social.

II.1.1.1 Les indépendants « classiques »

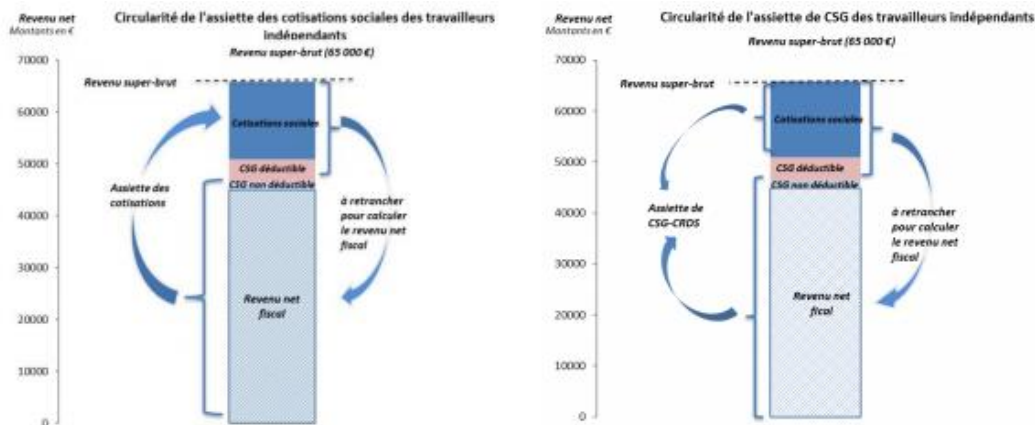
- [10] Pour les indépendants « classiques », il existe deux assiettes sociales, l'une pour les cotisations, l'autre pour la CSG et la CRDS. Ces deux assiettes distinctes sont étroitement imbriquées, et s'articulent avec l'assiette fiscale, lorsqu'ils n'exercent pas sous forme de société assujettie à l'impôt sur les sociétés. L'assiette des cotisations sociales correspond schématiquement à l'assiette de l'impôt sur le revenu⁵⁸. Cette assiette est très différente selon que l'exercice de l'indépendant se fait en entreprise individuelle ou en société à l'impôt sur les sociétés⁵⁹.
- [11] L'assiette de la CSG et de la CRDS correspond à l'assiette des cotisations, majorée de l'intégralité du montant de ces cotisations.
- [12] Cette définition des assiettes sociales (et fiscales) apparaît particulièrement complexe en raison de la double circularité du calcul : d'un côté l'assiette des cotisations nécessite de connaître le niveau des cotisations sociales et de la part fiscalement déductible de la CSG, de l'autre le calcul de l'assiette de la CSG suppose d'avoir au préalable calculé le montant de la part fiscalement déductible de la CSG.
- [13] Si le fait que ce calcul soit complexe et circulaire n'est pas en soi facteur d'inéquité par rapport aux salariés, il complique la tâche des travailleurs indépendants, non seulement lors de l'opération de déclaration des revenus, mais également à chaque fois qu'ils pourraient souhaiter estimer le niveau futur de leurs revenus pour ajuster le niveau de leurs prélèvements⁶⁰.

⁵⁸ Il existe toutefois quelques différences avec l'assiette de l'impôt sur le revenu (article L. 131-6 du CSS), puisque sont notamment réintégrées dans l'assiette sociale les cotisations versées dans le cadre de contrats de prévoyance « Madelin » (déductibles fiscalement) et certaines exonérations (ZFU).

⁵⁹ En entreprise individuelle, la totalité du revenu fiscal de l'entreprise est soumis à prélèvement social alors qu'en société à l'IS, seul le revenu de l'indépendant auquel s'ajoute une éventuelle part de dividendes est assujettie à cotisations sociales. En entreprise individuelle, l'assiette sociale est donc complètement décorrélée des sommes que l'indépendant a réellement pu prélever pour ses ressources personnelles et de la trésorerie disponible de l'entreprise. Lorsque les indépendants exercent en société à l'IS, seules les rémunérations et les charges attachées versées avant la clôture de l'exercice sociale sont déductibles fiscalement. Ainsi, la part des dividendes versées *a posteriori* et réintégrée à l'assiette des cotisations sociales est d'abord assujettie à l'impôt sur les sociétés avant de l'être aux prélèvements sociaux. Certains membres du HCFIPS ont de ce fait suggéré que soit envisagée une déduction fiscale de la part des dividendes assujettie à cotisations sociales.

⁶⁰ Cette difficulté a été notée à de multiples reprises, avec des conclusions parfois différentes. Voir par exemple : Bondonneau Nicolas, Jevakhoff Alexandre, Herody Camille (2016), Évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants, IGAS : les auteurs émettaient de fortes réserves sur le passage à une assiette super-brute, mais la proposition examinée consistait à changer non seulement d'assiette, mais également tous les taux, toutes les assiettes forfaitaires et les règles de plafonnement, ainsi que les méthodes de calcul des droits, dans une logique de neutralité totale de l'opération (avec notamment une neutralité de l'opération sur les droits). Voir également HCFIPS (2016) : « Afin de rendre le système de prélèvement plus lisible, le RSI a proposé de rapprocher l'assiette (nette) des cotisations de sécurité sociale des indépendants de l'assiette de la CSG-CRDS. À prélèvement constant, l'une de ses propositions consistait à diminuer les taux faciaux appliqués, à partir d'une assiette retraçant les revenus professionnels avant cotisations sociales. En raison de l'existence d'une mission des inspections générales dédiée à cet enjeu, ce dernier n'a pas expertisé lui-même cette question (...) Sans se prononcer sur le fond, les travaux du Haut Conseil permettent d'observer que l'assiette super-brute de la CSG des indépendants est plus éloignée encore que l'assiette nette de leurs cotisations de l'assiette brute de la CSG des salariés, du fait du poids des cotisations patronales. Cet écart se traduit, en raison de la nature des dépenses que finance aujourd'hui la CSG-CRDS sur les revenus d'activité (frais de santé pour l'essentiel, famille, remboursement de la dette sociale) par une forme de sur-contribution relative au financement de dépenses relevant

Figure n°1: Illustration de la circularité des assiettes des travailleurs indépendants « classiques » et de la surpondération de la CSG pour un revenu super-brut égal à 65 000 €



Note de lecture : aujourd'hui, le calcul des montants de cotisations (à gauche) est circulaire dans le sens où il implique de retrancher au revenu « super-brut » le montant des cotisations, pour obtenir l'assiette (revenu net fiscal) sur laquelle sont calculées ces mêmes cotisations. Cette circularité est également présente pour le calcul de la CSG (à droite) puisque celle-ci repose sur le bénéfice net, qui inclut lui-même la part non-déductible de la CSG, auquel s'ajoutent les cotisations sociales, aboutissant à une surpondération relative de la CSG dans l'ensemble de prélèvements sociaux des indépendants.

Source : *Projet de loi instituant un système universel de retraite - Étude d'impact - p.146*

- [14] Au-delà de cette complexité, les modalités de détermination de cette double assiette s'avèrent défavorables pour les indépendants par rapport à la situation des salariés, en raison d'une différence entre l'assiette de la CSG-CRDS et celle des cotisations bien plus importante pour les indépendants que pour les salariés. Les hausses successives du taux de la CSG (notamment en substitution de certaines cotisations sociales) ont contribué à accroître l'impact de ce différentiel.
- [15] Il résulte de ce différentiel une surpondération de la CSG et de la CRDS dans le total des prélèvements acquittés par les travailleurs indépendants « classiques », l'assiette étant constituée du revenu professionnel net déclaré à l'administration fiscale majorée de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale dues, soit une assiette plus large que celle utilisée pour le salarié (revenu « super brut », s'apparentant au coût du travail pour l'indépendant, versus salaire brut pour le salarié). Cette surpondération ne posait pas réellement de difficultés en 1991 lors de la création de la CSG compte tenu des taux relativement faibles de cette contribution, mais devient aujourd'hui plus problématique compte tenu des hausses de taux de la CSG intervenus en 30 ans.

de la solidarité ». Voir également Gigon Emmanuel (2019), « Pour un changement de paradigme en matière d'appel et de calcul des cotisations des travailleurs indépendants », Regards : « [I]es réformes successives n'ont pas corrigé le caractère inéquitable du prélèvement de la CSG et de la CRDS lesquelles sont assises sur le revenu net augmenté des cotisations obligatoires, soit une assiette « super brute » (équivalente mutatis mutandis à la somme de la part salariale et de la part patronale), tandis que celle des salariés est calculée sur le seul salaire brut (hors part patronale) et bénéficie de surcroît d'un abattement à 98,25 % (compte tenu de la déduction des frais professionnels) ; la hausse récente du taux de CSG amplifie l'iniquité ».

[16] Il en découle également une relative faiblesse des droits sociaux contributifs (notamment pour l'assurance vieillesse, mais également dans une moindre mesure pour les prestations en nature de l'assurance maladie), puisque ces droits dépendent de cotisations sociales qui sont, elles, assises sur le revenu professionnel net déclaré à l'administration fiscale, soit une assiette plus étroite que celle utilisée pour le salarié (revenu net pour l'indépendant, salaire brut pour le salarié). Cette difficulté s'exprime de manière différente sur l'extrême bas de la distribution, du fait de l'existence de cotisations minimales non proportionnelles au revenu (pour l'assurance vieillesse et les prestations en nature de l'assurance maladie) induisant des taux effectifs de prélèvement très élevés par rapport au revenu perçu, mais garantissant un minimum de droits.

II.1.1.2 Les microentrepreneurs

[17] Compte tenu des caractéristiques de la microentreprise (voir annexe 2 au chapitre I du chapitre I pour une présentation générale du dispositif), le prélèvement social dû par les microentrepreneurs ne souffre pas des mêmes limites que celui des indépendants « classiques ». Il n'existe qu'une seule assiette pour les cotisations sociales comme pour la CSG-CRDS, avec même une possibilité d'opter pour un versement libératoire au titre de l'impôt sur le revenu sur cette même assiette⁶¹, et donc pas de circularité du calcul. Il n'y a d'ailleurs pas à proprement parler de calcul à faire par le microentrepreneur, puisque cette assiette correspond au chiffre d'affaires réalisé, et fiscalement comme socialement, les frais professionnels sont estimés forfaitairement⁶², seul le niveau de cet abattement diffère selon les catégories d'indépendants : 71% pour les activités de ventes et de services, 50% pour les activités artisanales, et 34% pour les autres indépendants, c'est-à-dire ceux exerçant une profession libérale non réglementée. Les microentrepreneurs ne sont pas non plus soumis aux assiettes minimales forfaitaires (assurance vieillesse et IJ), et acquièrent à ce titre moins de droits.

[18] Les travaux menés par le Haut conseil conduisent toutefois à identifier plusieurs limites en termes de prélèvement ou de retour sur ces prélèvements pour cette population.

[19] L'équité du système tient pour beaucoup à la pertinence du taux d'abattement appliqué au chiffre d'affaire, destiné à permettre d'identifier le revenu du microentrepreneur. Or le niveau de ces abattements forfaitaires n'a fait l'objet

⁶¹ En 2019, 38% des microentrepreneurs économiquement actifs avaient opté pour le versement libératoire de l'impôt sur le revenu d'après l'Acoss.

⁶² Le microentrepreneur n'a même pas à abattre forfaitairement son chiffre d'affaire au titre des frais professionnels, puisque c'est le taux de la contribution unique qui intègre l'abattement.

d'aucune réévaluation depuis 2007⁶³, et pourrait ne plus correspondre au niveau moyen des frais professionnels des différentes catégories d'indépendants. Cela peut donc créer une distorsion de concurrence vis-à-vis des indépendants « classiques », si cet abattement forfaitaire est surestimé, ou limiter l'attractivité du dispositif de la microentreprise s'il est sous-évalué.

[20] Si la détermination de l'assiette et du prélèvement dû est extrêmement simple, le lien entre ce prélèvement unique et les droits sociaux qui en découlent, notamment s'agissant de la retraite, apparaît plus complexe que pour l'indépendant « classique » qui doit explicitement s'acquitter de cotisations propres à chaque risque.

[21] Cette faible lisibilité résulte pour partie du mode de calcul des droits sociaux, qui sont établis, pour les microentrepreneurs relevant de la SSTI⁶⁴, en rapprochant le montant de la contribution unique acquittée par le microentrepreneur de la situation qui aurait prévalu s'il était un indépendant « classique » afin d'affecter ce prélèvement unique aux différents risques⁶⁵ (voir annexe 2 au chapitre I). Ce mode de calcul des droits apparaît totalement illisible pour les intéressés.

- Concrètement, pour déterminer les droits à la retraite, le RSI (la CNAV désormais) calcule dans un premier temps, à partir du revenu du microentrepreneur (reconstitué à partir du chiffre d'affaire déclaré abattu forfaitairement), les cotisations théoriques qu'il aurait dû verser s'il était indépendant « classique », en tenant donc compte des minimales et exonérations dégressives.
- La branche vieillesse « répartit » ensuite fictivement ce prélèvement unique entre les différents risques en fonction d'un ordre de priorité (qui a par ailleurs évolué depuis 2009).
 - Sont « servis » en premier les prélèvements non contributifs, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu, la CSG-CRDS, puis l'assurance maladie-maternité.
 - Depuis 2018, viennent ensuite les risques contributifs, c'est-à-dire les indemnités journalières, l'assurance vieillesse de base, les risques invalidité-décès, puis la retraite complémentaire.

⁶³ Les révisions des taux d'abattement utilisés depuis 1991 pour le régime fiscal déclaratif simplifié ont par ailleurs été relativement mineures entre 1999 et 2007 et résultaient essentiellement d'évolutions fiscales, et notamment de la suppression de l'abattement fiscal de 20% en 2006. De fait, ces taux d'abattement ont été établis sur la base d'une étude statistique effectuée en 1998 par la direction des impôts sur la base de déclarations relatives à l'année 1985 (voir annexe sur le dispositif de la microentreprise).

⁶⁴ À l'inverse des microentrepreneurs relevant de la SSTI, la répartition du produit du prélèvement unique et le calcul des droits pour les microentrepreneurs relevant de la CIPAV apparaît plus cohérent (répartition forfaitaire et calcul des droits à la retraite en fonction des sommes versées au régime de retraite).

⁶⁵ Ce mode de répartition de la contribution unique ne vaut pour l'essentiel que pour le calcul des droits, et pas pour l'affectation des sommes aux organismes et branches de la sécurité sociale (sauf dans les cas de recouvrement partiel des sommes dues). En pratique, et pour des raisons de simplicité de gestion, les sommes recouvrées sont réparties forfaitairement entre les différents prélèvements (cotisations, CSG, CRDS, impôt sur le revenu) et les différents risques selon une clé de répartition forfaitaire, donnant lieu à un reversement aux différents organismes concernés.

- Enfin, les sommes restantes sont considérées comme affectées à la branche famille, à la formation professionnelle et aux chambres consulaires au titre de la taxe pour frais.

[22] En appliquant cette logique, la validation des trimestres de retraite donne lieu à un calcul complexe, incompréhensible pour les microentrepreneurs eux-mêmes, au terme duquel le niveau de chiffre d'affaires nécessaire pour valider 1, 2 ou 3 trimestres n'est pas proportionnel (voir détail du raisonnement dans l'annexe au chapitre 1 sur le dispositif de la microentreprise).

[23] Outre l'illisibilité de ce système pour les intéressés, trois autres sujets peuvent être évoqués.

- Tout d'abord, les droits validés par les branches servant des prestations contributives ne correspondent pas aux recettes perçues par les branches, puisque du point de vue financier, la répartition de la contribution unique entre risques/branches n'obéit pas aux règles complexes utilisées pour le calcul des droits, mais se fait de manière forfaitaire et proportionnelle, sans pour autant que cette répartition forfaitaire fasse l'objet d'un texte réglementaire.
- Ensuite, du fait de l'existence de cotisations minimales retraite chez les indépendants « classiques » et de l'ordre des priorités évoqué ci-dessus, lorsque le prélèvement n'est pas intégralement acquitté par le microentrepreneur, les dernières « boîtes » ne peuvent pas toujours être remplies, ce qui conduit parfois à ne pas pouvoir affecter de quote-part du prélèvement au régime de retraite complémentaire, minorant ainsi les droits.
- Enfin, ce qui peut paraître « logique » dans la situation où le microentrepreneur ne s'acquitte pas intégralement du prélèvement dû, ne l'est pas s'agissant des microentrepreneurs exerçant une profession libérale non réglementée et relevant désormais de la sécurité sociale des indépendants (et plus de la CIPAV), puisque le taux de leur cotisation est mécaniquement insuffisant pour abonder tous les risques : leur taux de 22% est le même que celui des artisans, alors que l'abattement pour frais professionnels est plus faible. Comme ce taux est insuffisant pour abonder tous les risques, même lorsque le prélèvement dû est intégralement acquitté, ces microentrepreneurs ne cotisent de fait pas au régime de retraite complémentaire.

[24] L'articulation complexe entre l'assiette, le prélèvement dû et les droits sociaux acquis en contrepartie, conduit à un système illisible sur les droits générés par les contributions, ce qui ne contribue pas à renforcer le consentement au prélèvement.

II.1.1.3 Les assimilés salariés rattachés au régime général via l'article L. 311-3

- [25] L'assiette des prélèvements sociaux pour les dirigeants de sociétés et gérants minoritaires de SARL est également beaucoup plus simple que pour les indépendants « classiques ». En tant qu'assimilés salariés, l'assiette correspond aux rémunérations brutes que la société verse au dirigeant, à l'instar des salariés, la société s'acquittant alors des cotisations employeurs et précomptant sur cette rémunération brute les cotisations « salariales » dues par le dirigeant.
- [26] Ce système plus simple se justifie par le fait que le niveau de la rémunération est décidé non pas par l'indépendant comme c'est le cas lorsqu'il est gérant majoritaire de SARL, mais par le conseil d'administration de la société. Il n'est donc théoriquement pas en mesure d'arbitrer entre le revenu d'activité indépendante, soumis à cotisations sociales, et le versement de dividendes assujettis uniquement aux prélèvements sociaux sur les revenus du capital, et les risques d'optimisation paraissent à ce titre limités.
- [27] Il ressort toutefois des travaux du HCFiPS que de plus en plus d'indépendants exercent leur activité sous forme de SASU⁶⁶, et peuvent à ce titre librement décider du partage entre revenus d'activité et dividendes. Or, contrairement aux indépendants « classiques », pour lesquels la fraction des dividendes excédant 10% du capital social de l'entreprise est réintégrée dans l'assiette des cotisations afin de limiter les stratégies d'optimisation, aucune règle « anti-abus » n'existe pour les assimilés salariés.
- [28] De la même manière, certains indépendants peuvent choisir d'exercer en tant que gérants minoritaires de SARL, alors que la majorité des parts appartient à leur conjoint ; dans ces cas, il est également possible de procéder à un arbitrage entre revenus d'activité et dividendes.
- [29] Si le sujet de l'assiette de ces assimilés-salariés ne pose pas de difficultés particulières, la problématique de l'optimisation sociale résultant de l'arbitrage entre revenus d'activité et dividendes constitue bien un sujet de préoccupation, tant du point de vue de l'équité par rapport aux autres indépendants et aux salariés, que du point de vue de la constitution des droits sociaux pour ces indépendants dès lors qu'ils privilégieraient le versement de dividendes au détriment de revenus d'activités, ou encore du point de vue de la soutenabilité financière des régimes de sécurité sociale⁶⁷.

⁶⁶ Voir chapitre I.

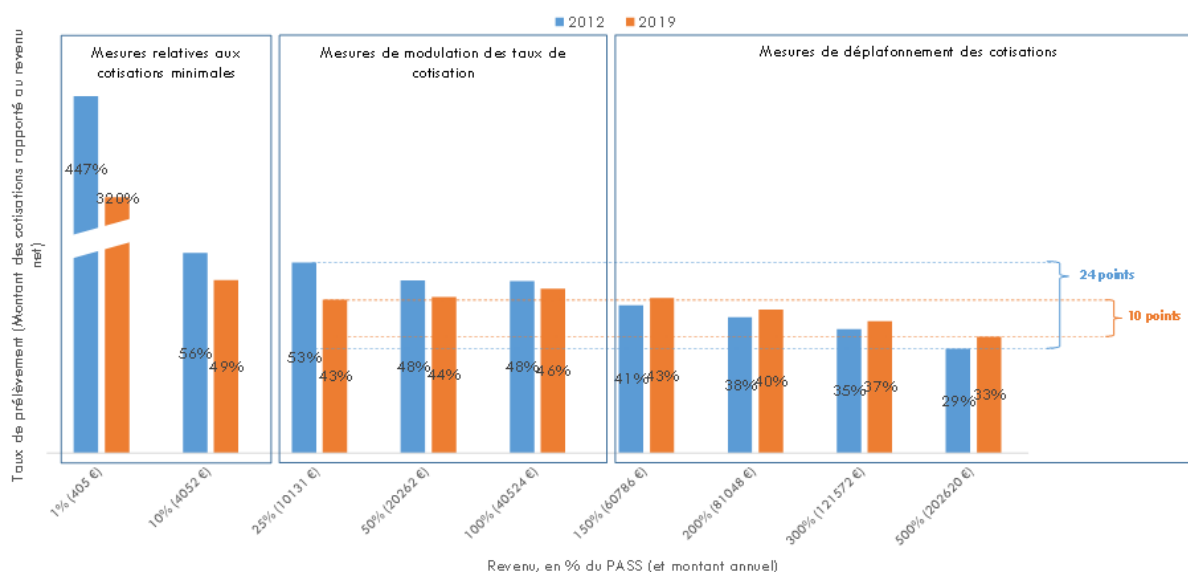
⁶⁷ Voir, par exemple : Bondonneau Nicolas, Jevakhoff Alexandre, Herody Camille, *op. cit.*

II.1.2 LES TAUX NOMINAUX DE COTISATION ET D'EXONÉRATION DIFFÉRENT SELON LA CATÉGORIE D'INDÉPENDANTS

[30] Aux différences liées aux assiettes, s'ajoutent également d'importantes disparités de taux nominaux de cotisations⁶⁸, parfois en cohérence avec des niveaux de prestations et des couvertures sociales eux-mêmes disparates, même si progressivement, une certaine harmonisation a été opérée.

[31] Le graphique ci-dessous, présenté par la DSS au HCFiPS en novembre 2019⁶⁹, permet d'illustrer les effets des principales mesures adoptées entre 2012 et 2019 destinées à atténuer la dégressivité générale du barème des travailleurs indépendants, en introduisant une forme de progressivité pour les indépendants dégagant un revenu intermédiaire.

Figure n°2 : Impacts sur le barème des prélèvements sociaux dus par les indépendants affiliés à la sécurité sociale des travailleurs indépendants des mesures adoptées entre 2012 et 2019



Source : DSS, présentation au HCFiPS, 7 novembre 2019

[32] S'agissant de la cotisation d'allocations familiales, le taux nominal est identique pour tous les indépendants (3,1%), et légèrement plus faible que celui des salariés (3,45%).

⁶⁸ Les taux de la CSG et de la CRDS sont identiques pour tous les actifs, le sujet ne concerne donc que les taux nominaux des cotisations sociales. Par ailleurs, ce paragraphe ne concerne pas à proprement parler les microentrepreneurs, puisqu'ils s'acquittent d'un prélèvement proportionnel à taux unique, seul le niveau de ce taux global pouvant donc être comparé aux autres indépendants.

⁶⁹ Horel Anne-Claire, « Évolution récente des taux de prélèvements sociaux sur les revenus d'activité des artisans et commerçant », présentation HCFiPS, 7 novembre 2019. Voir également CCSS (2018), « Évolution récente des taux de prélèvements sociaux sur les revenus d'activité des artisans et commerçant », rapport de juin 2018, pp 112-117.

Dans les deux cas, ce taux peut être réduit, voire annulé, en fonction du revenu, grâce aux exonérations dégressives. Les prestations servies par la branche famille sont strictement les mêmes pour tous les assurés, qu'ils soient salariés ou indépendants.

[33] Sur le champ large des risques maladie, maternité, invalidité-décès, les différences sont plus marquées, mais les comparaisons plus délicates.

- Il existe pour les indépendants relevant de la sécurité sociale des indépendants un régime complémentaire d'invalidité-décès donnant lieu à une cotisation au taux de 1,3%, qui n'existe pas pour les salariés du secteur privé, couverts sur ces risques par l'assurance maladie.
- Par ailleurs, les indépendants ne bénéficient pas tous d'un accès aux indemnités journalières d'assurance maladie, et le taux de cotisation d'assurance maladie des professions libérales est inférieur à celui des artisans-commerçants, les premiers n'ayant pas droit aux IJ maladie, contrairement aux seconds. Pour les exploitants agricoles, le droit aux IJ maladie est octroyé en contrepartie d'une cotisation forfaitaire dont le montant était de 180€ en 2019.
- Le taux nominal de la cotisation d'assurance maladie pour les salariés, intégralement à la charge de l'employeur depuis la substitution entre CSG et part salariale opérée en 2018, apparaît en revanche significativement supérieur au taux de la cotisation due par les indépendants (taux plein de 13% contre 7,2% pour les artisans et commerçants et 6,5% pour les professions libérales et les exploitants agricoles).
- Par ailleurs les indépendants ne sont pas soumis à la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA, au taux de 0,3%).

[34] Pour le risque accidents du travail / maladies professionnelles, seuls les exploitants agricoles sont couverts, et s'acquittent à ce titre d'une cotisation forfaitaire, dont le montant varie d'une année à l'autre, et dépend du domaine d'activité.

[35] C'est toutefois sur l'assurance vieillesse que les différences sont les plus visibles.

Figure n°3 : Principaux taux nominaux des prélèvements de sécurité sociale en 2019 pour les salariés et pour les indépendants « classiques » relevant de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, avant allègements et exonérations

	Salarié	Part employeur	Part salarié	Artisan/commerçant/PLNR "classiques" affiliés à la SSTI
Assurance maladie-maternité-invalidité-décès	13,3%	13,3%	-	8,5%
<i>dont assurance maladie-maternité</i>	13,0%	13,0%	-	7,2%
<i>dont assurance invalidité-décès</i>	-	-	-	1,30%
<i>dont CSA</i>	0,3%	0,3%	-	-
Allocations familiales	5,25%	5,25%	-	3,10%
Assurance vieillesse	27,77%	16,46%	11,31%	24,75%
<i>dont assurance vieillesse de base</i>	17,75%	10,45%	7,30%	17,75%
<i>dont régime de base plafonnée</i>	15,45%	8,55%	6,90%	17,15%
<i>dont régime de base déplafonnée</i>	2,30%	1,90%	0,40%	0,60%
<i>dont assurance vieillesse complémentaire</i>				
<i>dont régime complémentaire tranche 1 (plafonnée)</i>	10,02%	6,01%	4,01%	7%
<i>dont régime complémentaire tranche 2</i>	24,29%	14,57%	9,72%	8%
CSG	9,20%		9,20%	9,20%
CRDS	0,50%		0,50%	0,50%
Total (pour un revenu inférieur au PASS)	56,02%	35,01%	21,01%	46,05%

Source : HCFiPS.

Note : les taux nominaux présentés ici ne tiennent pas compte des allègements généraux, des exonérations dégressives ou des réductions de taux. Les taux pour les microentrepreneurs, les exploitants agricoles et les professions libérales ne sont pas représentés ici compte tenu de leurs spécificités, et notamment des cotisations forfaitaires et de la diversité des barèmes pour les différentes catégories de professions libérales. Pour ces populations, se référer aux annexes 2 du chapitre I et aux annexes 1 et 2 du chapitre II.

[36] Les taux nominaux présentés ci-dessus sont les taux de droit commun, mais ne tiennent pas compte des divers dispositifs d'exonérations. En la matière aussi, de grandes divergences existent.

[37] Pour rappel, s'agissant des salariés du secteur privé, et hors exonérations spécifiques accordées à certains secteurs, certaines populations ou certaines zones géographiques (exonérations ciblées), il existe plusieurs dispositifs d'exonérations à vocation générale⁷⁰. La réduction générale de cotisations sur les bas salaires, dégressive entre 1 et 1,6 SMIC, a progressivement été renforcée, et conduit à exonérer totalement l'employeur des cotisations patronales sur le champ de la sécurité sociale, mais également depuis 2019, sur le champ de l'assurance chômage et de l'assurance vieillesse complémentaire. Depuis la mise en place du pacte de responsabilité en 2015, cette réduction générale se double d'une réduction de 1,8 point du taux de cotisation d'allocations familiales pour les rémunérations inférieures à 3,5 SMIC, et depuis la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations,

⁷⁰ La réintroduction d'une exonération de cotisations sur les heures supplémentaires en 2019 n'est pas abordée ici.

d'une réduction de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC.

- [38] Pour les indépendants « classiques », il existe deux dispositifs d'exonérations dégressives sur les cotisations d'allocations familiales d'une part et sur les cotisations d'assurance maladie (hors IJ) d'autre part, qui avaient fait l'objet de compensation par affectation de recettes fiscales au moment de leur introduction (en 2016 puis 2017).
- [39] Pour les microentrepreneurs et les assimilés salariés, aucun dispositif d'exonération pérenne n'est prévu. Dans le premier cas, pour conserver un dispositif simplifié de calcul des cotisations et de déclaration, notamment adapté à des petites activités. Dans le second cas, les dirigeants assimilés salariés n'étant pas couverts pour le risque chômage et ne s'acquittant à ce titre pas de cette cotisation, ils n'ont pas droit à la réduction générale et aux taux réduits.
- [40] En revanche, un dispositif spécifique d'exonération est accordé, sous conditions, aux travailleurs indépendants (quel que soit leur statut) lors de la première année d'activité. Ce dispositif (Acre, ou ACCRE), plusieurs fois modifié au cours des années récentes (voir chapitre IV), permet de réduire très significativement le niveau des prélèvements au cours de la première année d'exercice, pour tenir compte de la faible capacité pour les entrepreneurs à dégager un revenu au moment du lancement de l'activité indépendante.

II.2 LE CONSTAT D'INÉQUITÉS ENTRE SALARIÉS ET TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

- [41] Compte tenu des règles d'assiettes, des taux nominaux de cotisations, et des diverses exonérations, les taux effectifs de prélèvements sociaux, exprimés du point de vue des acteurs (salariés, employeurs et travailleurs indépendants), et donc sans tenir compte du fait que les allègements généraux dont bénéficient les employeurs donnent lieu à une compensation financière aux organismes sociaux par l'affectation de recettes fiscales⁷¹, diffèrent selon le statut et selon le revenu net disponible, et peuvent s'éloigner sensiblement des taux effectifs applicables pour les salariés du secteur privé.
- [42] Comme évoqué dans le rapport du HCFiPS de 2016, l'exercice de comparaison des taux effectifs de prélèvements entre catégories d'indépendants et avec les salariés n'est pas un exercice aisé, nécessite un certain nombre de conventions et de choix

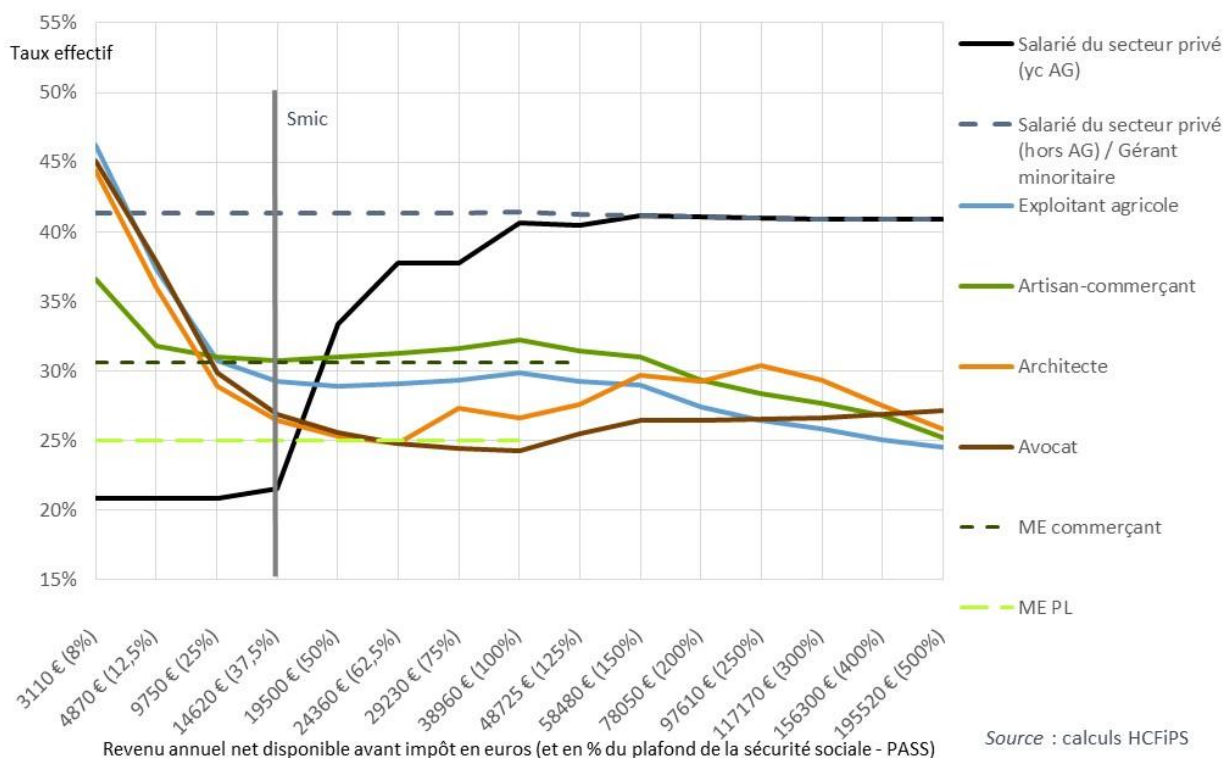
⁷¹ Les travaux menés à ce titre par le HCFiPS sur ce sujet ne se positionnent donc aucunement dans un débat possible sur une éventuelle barémisation des prélèvements sociaux.

méthodologique (voir annexe 3 au chapitre II), et fournit des enseignements qui doivent de ce fait être traités avec précaution.

[43] Le choix a été fait de comparer des revenus nets disponibles avant impôts identiques entre les différentes catégories d'assurés, car c'est ce qui se rapproche le plus et de l'assiette des cotisations des indépendants « classiques », et du salaire net des salariés, de calculer le niveau des prélèvements effectifs dus par les assurés (et de leurs employeurs s'agissant des salariés ou de leur société s'agissant des dirigeants assimilés salariés), et de rapporter ces prélèvements au revenu « superbrut », notion proche du coût du travail. Pour assurer la comparaison, ce revenu superbrut intègre donc le revenu net disponible avant impôt et l'ensemble des prélèvements dus sur un champ homogène de la protection sociale (hors assurance chômage, hors AT-MP, hors formation professionnelle...).

[44] Le graphique ci-dessous permet de représenter ces taux effectifs pour différents statuts et différents niveaux de rémunération.

Figure n°4 : Taux effectifs de l'ensemble des prélèvements de sécurité sociale rapportés au revenu super brut (champ des prélèvements communs à l'ensemble des assurés)



Note : Le graphique ci-dessus reflète les différents barèmes existant en 2019, et ne tient à ce titre pas compte d'évolutions envisagées pour l'avenir.

[45] On peut ainsi distinguer trois tranches de revenus nets donnant lieu à des niveaux de prélèvements différents :

- Pour les rémunérations inférieures ou égales au SMIC (37,5% du PASS⁷²), le taux effectif de prélèvements pour les salariés est très faible, compte tenu des allègements généraux dont bénéficient les employeurs, tandis qu'il peut atteindre des niveaux très élevés (entre 35% et 55% pour un revenu net de 8% du PASS) pour les indépendants déclarant au réel, lorsque ceux-ci sont affectés par les cotisations minimales ; ces taux très élevés diminuent fortement dès que la rémunération se rapproche du SMIC, mais même à ce niveau, il existe un différentiel important entre salariés (21%) et indépendants (autour de 30%).
- Pour les rémunérations comprises entre le SMIC et le PASS : le taux effectif progresse fortement en raison de la dégressivité des allègements généraux, passant de 21% à 40,6%, tandis que celui des indépendants se stabilise autour de 30% (le taux effectif est légèrement progressif pour les artisans-commerçants et pour les exploitants).
- Pour les rémunérations supérieures au PASS, le taux effectif des salariés se stabilise autour de 41%, tandis que celui des travailleurs indépendants décroît d'une manière générale ; le point de départ et l'ampleur de cette dégressivité dépendent toutefois du statut (dégressivité marquée pour les affiliés de la CARMF ou de la CARMKO, moins importante pour les artisans-commerçants et les exploitants, plus tardive pour les affiliés de la CIPAV) ; la situation des affiliés de la CNBF se distingue des autres par une progressivité continue du taux effectif de prélèvements sur le haut de la distribution.

[46] Au-delà du différentiel de taux effectif, il existe des différences importantes en matière de répartition par risque de ce prélèvement, ce qui peut avoir des impacts notables sur les droits sociaux accordés en contrepartie. Il découle de ces caractéristiques différenciées que le statut choisi par l'assuré a non seulement des impacts en termes de taux de prélèvements, mais également de droits sociaux. L'exemple suivant permet d'illustrer cette diversité.

[47] Pour une rémunération faible (9 750 € / an, soit 25% du PASS), le montant des cotisations sociales acquittées annuellement varie du simple au triple, selon que l'assuré est salarié (2 640 €, soit un niveau de prélèvement très faible compte tenu des allègements généraux), travailleur indépendant à la tête d'une SARL (4 381 €), microentrepreneur (4 288 €), ou de dirigeant d'une entreprise soumise à l'impôt sur

⁷² Plafond Annuel de la Sécurité Sociale.

les sociétés⁷³ (7 154 €). Une différence de même ampleur est observée sur le niveau des cotisations d'assurance vieillesse.

[48] Les prestations sociales qu'il percevra dépendront également de son statut.

- Sous certaines hypothèses (carrière complète à ce niveau de rémunération pendant 43 années, liquidation des droits à 67 ans), il percevra une pension de retraite brute annuelle de 11 455 € s'il est salarié ou assimilé salarié, de 10 421 € s'il est artisan déclarant au réel ou 10 346 € s'il est artisan microentrepreneur.
- En rapportant le montant de cette pension brute annuelle au niveau annuel des prélèvements réellement acquittés par les acteurs (sans tenir compte de la compensation financière du coût des allègements généraux à l'assurance vieillesse, et hors dispositif ACRE), cela donne ainsi des ratios très différents, particulièrement avantageux dans la situation du salarié (ratio de 8,2), sensiblement plus faibles mais relativement proches pour l'artisan au réel ou pour le microentrepreneur (4,2 ou 4,1), et encore plus faibles pour l'assimilé salarié (3,3).
- Ce constat diffère selon le niveau de revenu considéré : pour une rémunération un peu supérieure, correspondant au SMIC (14 630 €), le diagnostic est strictement identique en termes de droits retraite. En revanche, pour 2 SMIC (29 230 € net par an), le retour sur prélèvements en termes de droits retraite est légèrement plus favorable à l'artisan (2,8, contre 2,7 pour le salarié ou l'assimilé salarié).

[49] Le différentiel en termes de prélèvements comme de prestations dépend donc du statut et du revenu considéré. Or si la population des indépendants recouvre des réalités très différentes, une proportion importante d'entre eux dégage des revenus d'activité modestes ou très modestes, même en neutralisant, dans la distribution totale des revenus, les situations spécifiques pouvant expliquer l'existence de faibles revenus (poly-activité, cumul emploi-retraite, perception d'allocations chômage, début d'activité, voir chapitre 1 et annexe 3 au chapitre I).

⁷³ En pratique, les rémunérations perçues sous forme de traitements et salaires pour ces dirigeants peuvent être relativement faibles, ceux-ci pouvant percevoir par ailleurs des dividendes non assujettis aux cotisations sociales (uniquement aux prélèvements sociaux sur les revenus du capital), rendant la comparaison avec les autres cas-types relativement théorique.

Figure n°5 : Diversité des situations possibles en termes de prélèvement social et de prestations pour un professionnel du bâtiment, en fonction de son statut et de son revenu

Revenu net disponible avant impôts	A 25% du PASS (9 750€/an)				Au SMIC (14 630€/an ; 37,5% du PASS)				2 SMIC (29 230€/an ; 75% du PASS)			
	Artisan "classique"	Artisan ME	Salarié (hors AG) / Président SASU	Salarié (y.c. AG)	Artisan "classique"	Artisan ME	Salarié (hors AG) / Président SASU	Salarié (y.c. AG)	Artisan "classique"	Artisan ME	Salarié (hors AG) / Président SASU	Salarié (y.c. AG)
Prélèvements sociaux acquittés	4 381	4 288	7 154	2 640	6 496	6 437	10 321	4 013	13 504	12 865	20 618	17 739
dont cotisations vieillesse	2 507	2 537	3 421	1 393	3 761	3 813	5 132	2 188	7 522	7 148	10 252	10 252
dont cotisations vieillesse prises en charge par la solidarité nationale	-	-	-	2 028	-	-	-	2 944	-	-	-	0
Revenu super brut	14 128	14 034	16 633	12 319	21 119	21 066	24 949	18 641	42 736	42 103	49 843	46 963
Taux effectif du prélèvement social rapporté au revenu superbrut	31,0%	30,6%	43,0%	21,4%	30,8%	30,6%	41,4%	21,5%	31,6%	30,6%	41,4%	37,8%
Montant de la pension (yc MICO)	10 421	10 346	11 455	11 455	11 457	11 341	13 901	13 901	21 417	19 849	27 771	27 771
Ratio entre la pension annuelle brute et les cotisations vieillesse annuelles	4,2	4,1	3,3	8,2	3,0	3,0	2,7	6,4	2,8	2,8	2,7	2,7
Ratio entre la pension annuelle brute et les prélèvements sociaux annuels	2,4	2,4	1,6	4,3	1,8	1,8	1,3	3,5	1,6	1,5	1,3	1,6

Source : calculs HCFiPS et DSS

Notes : la situation du salarié hors allègements généraux est la même que celle du dirigeant de SASU du point de vue du prélèvement social et des droits, et permet de représenter la situation du salarié non pas du point de vue des acteurs (le salarié et son employeur), mais du point de vue des régimes de sécurité sociale, qui bénéficient de recettes fiscales permettant de compenser le coût associé aux allègements généraux.

Par ailleurs, le cas du dirigeant de SASU présenté ici est construit en faisant l'hypothèse que celui-ci ne pratique aucune forme d'optimisation en se versant une rémunération faible d'un côté, et des dividendes de l'autre. En supposant qu'il ne se verse que la moitié de son revenu sous forme de rémunération et l'autre moitié sous forme de dividendes, qui ne sont assujettis qu'aux prélèvements sociaux sur les revenus du capital (17,2%), le montant des cotisations acquittées et le niveau de pension baisseraient significativement. Selon le niveau de revenu considéré, le ratio de la pension au montant des cotisations acquittées pourrait être plus favorable (pour un revenu faible, grâce au MICO) ou identique (pour un revenu élevé). Le cas de l'artisan "classique" ne tient pas compte des modalités de construction de l'assiette fiscal-social sous-jacentes à ces calculs: le revenu professionnel net utilisé peut correspondre au bénéfice total de son entreprise s'il est entrepreneur individuel, ou au revenu qu'il prélève sur sa société, éventuellement majoré d'une fraction des dividendes perçus a posteriori, s'il est gérant majoritaire de SARL. Il existe également des différences en matière d'indemnités journalières (IJ) accordées en cas d'arrêt maladie ou de maternité, qui ne sont pas retracées dans le tableau ci-dessus : à titre d'exemple, pour une rémunération au SMIC, un salarié percevrait une IJ de 25,3€ de l'assurance maladie, tandis que l'artisan au réel toucherait une IJ de 22,2€ et un artisan microentrepreneur une IJ de 20€. Il existe toutefois d'autres différences (délais de carence, maintien de salaire par l'employeur, conventions collectives diverses...).

[50] À partir de ces constats, le HCFiPS suggère quelques orientations.

II.3 DES AMÉLIORATIONS POURRAIENT ÊTRE APPORTÉES POUR RÉDUIRE L'INÉQUITÉ ENTRE INDÉPENDANTS ET PAR RAPPORT AUX SALARIÉS, ET POUR RENFORCER LE RETOUR SUR LE PRÉLÈVEMENT SOCIAL EN TERMES DE DROITS

[51] Les orientations qui découlent des travaux du HCFiPS portent notamment sur la définition des assiettes sociales (1). Les situations particulières d'indépendants fragiles (ceux assujettis aux cotisations minimales, les microentrepreneurs, les collaborateurs de certaines plateformes, les débuts d'activité) méritent une attention spécifique, tant sur les dispositions qui pourraient être prises pour améliorer leur situation (2) que sur le financement du coût de ces dispositions (3). Enfin, des

réflexions doivent être poursuivies quant aux distorsions en matière sociale liées aux différentes formes d'exercice de l'activité indépendante (4).

11.3.1 LA DÉFINITION DES ASSIETTES POURRAIT FAIRE L'OBJET DE PLUSIEURS ÉVOLUTIONS DESTINÉES À LIMITER LES INÉGALITÉS DE TRAITEMENTS ENTRE ASSURÉS

[52] Des évolutions apparaissent souhaitables pour réduire les distorsions en matière de prélèvements sociaux. Le HCFIPS s'est concentré sur trois points⁷⁴ (certaines questions n'ayant pu être traitées, comme celle du régime applicable aux dirigeants salariés⁷⁵) : une redéfinition et harmonisation des assiettes sociales des indépendants « classiques » (1), une extension de la règle de réintégration partielle des dividendes dans l'assiette sociale à l'ensemble des dirigeants de sociétés assimilés salariés en situation de contrôle effectif de leur société (2), et une clarification des règles en matière d'assujettissement des indemnités journalières (3).

11.3.1.1 Une redéfinition et une harmonisation des assiettes

[53] Comme évoqué ci-dessus, une partie de l'inéquité avec les salariés résulte de l'écart considérable entre l'assiette de la CSG-CRDS (équivalent au revenu « super brut ») d'une part et l'assiette des cotisations (revenu net) d'autre part. La première est sensiblement plus large que l'assiette unique des salariés (salaire brut), tandis que la seconde est inférieure à celle des salariés. Comme la première assiette concerne des prélèvements non contributifs, et que le poids des prélèvements non-contributifs a augmenté au fil des années au détriment des prélèvements contributifs, ces caractéristiques induisent une surpondération de la CSG-CRDS non génératrice de droit dans le prélèvement social total, et un sous-calibrage de l'assiette des cotisations génératrices de droits.

Un principe simple...

[54] L'essentiel de ce problème peut être résolu par la fusion de ces deux assiettes en une assiette unique qui pourrait se rapprocher le plus possible de celle des salariés.

⁷⁴ Les travaux du HCFIPS n'ont pas conduit à envisager une redéfinition radicale des assiettes, telle que proposée par le CPSTI dans le cadre d'une autoliquidation dont le fonctionnement est en réalité assez éloigné de l'expérimentation en cours dans certaines Urssaf (voir chapitre III), et ont laissé hors champ les sujets relatifs aux règles fiscales de détermination de l'assiette. De tels travaux apparaissent notamment hors champ de ce rapport, et supposent un travail approfondi au carrefour du droit des sociétés, de la sécurité sociale et du droit fiscal.

⁷⁵ Cette question mériterait d'être analysée du fait du niveau de prélèvement élevé applicable aux intéressés, en raison de l'absence d'allègements de charges, situation susceptible d'entraîner un recours aux dividendes pour limiter le prélèvement social.

Schématiquement, il s'agirait d'appliquer au revenu superbrut (chiffre d'affaires minoré des frais professionnels hors prélèvements sociaux) un abattement forfaitaire représentatif des prélèvements sociaux, pour s'approcher d'un revenu brut, qui servirait d'assiette pour les cotisations sociales comme pour les contributions sociales. Une telle piste a été évoquée par le HCFiPS dès 2016, et proposée dans le cadre de la réforme des retraites, mais peut, dans une certaine mesure, être déconnectée du sujet de la réforme des retraites.

[55] Une telle réforme aura mécaniquement un impact positif sur les droits sociaux acquis par les indépendants en contrepartie des cotisations : à niveau de prélèvement global identique, le revenu pris en compte pour les prestations en espèces de l'assurance maladie et pour le calcul de la pension de retraite seront supérieurs, ce qui contribue à améliorer le « retour sur prélèvement social » en matière de prestations.

... qui nécessite de s'accorder sur certains paramètres

[56] En premier lieu, le caractère forfaitaire de l'abattement est indispensable pour supprimer la circularité du calcul et améliorer la lisibilité du prélèvement.

[57] Par ailleurs, l'abattement est censé représenter le niveau des prélèvements effectivement dus par l'indépendant, alors même que, compte tenu des barèmes de taux nominaux, des exonérations dégressives, des plafonnements et des assiettes minimales, les taux de cotisations effectifs sont différents selon le revenu de l'indépendant. De ce fait, plusieurs méthodologies sont possibles, sans qu'aucune ne soit *a priori* plus justifiée que les autres, et plusieurs niveaux d'abattement envisageables (le HCFiPS présente ainsi plusieurs méthodologies possibles, débouchant sur des taux d'abattement compris entre 24% et 30%, voir annexe 4 au chapitre II).

[58] Puisque ces taux d'abattement peuvent être directement corrélés aux taux nominaux ou effectifs actuellement en vigueur, le niveau de l'abattement pourrait avoir vocation à évoluer dans le temps, en fonction de la variation des taux nominaux. Il pourrait toutefois être considéré que des variations mineures des barèmes n'ont pas nécessairement vocation à entraîner une modification du taux d'abattement.

[59] Dans la mesure où les barèmes actuels sont très dégressifs à partir d'un revenu correspondant environ au plafond de la sécurité sociale, l'application d'un abattement forfaitaire unique valable quel que soit le revenu entraînerait des gains de pouvoir d'achat pour les indépendants les plus aisés, gains par ailleurs croissants avec le revenu. Il serait à ce titre légitime d'envisager un plafonnement de l'abattement pour éviter cet écueil. Des travaux complémentaires seront nécessaires pour déterminer la bonne méthode pour mettre en place ce plafonnement, en

veillant à garder un système simple et lisible qui interdit *a priori* de mettre en place des règles trop complexes.

[60] La principale difficulté réside dans la capacité à étendre ces raisonnements, jusqu'ici focalisés sur les seuls artisans et commerçants relevant de la SSI, à l'ensemble des indépendants déclarant au réel et donc aux exploitants agricoles et aux professions libérales réglementées relevant de la CNAVPL ou de la CNBF. En effet, les barèmes de cotisations pour ces populations sont différents de ceux de la SSI, ce qui pourrait nécessiter l'adoption de taux d'abattement différents de celui des artisans-commerçants. Mais surtout, leurs barèmes étant bien plus complexes (cotisations forfaitaires et non proportionnelles, par tranches de revenus, avec des possibilités d'options pour sous-cotiser ou sur-cotiser...), les effets redistributifs pourraient être plus importants que ce n'est le cas pour les artisans et les commerçants.

[61] En fonction des choix réalisés sur ces trois aspects, et au-delà des effets positifs sur les droits sociaux acquis par les indépendants, une telle réforme aura nécessairement des impacts redistributifs (entre catégories d'indépendants, entre indépendants modestes et aisés ...), et des impacts sur les finances publiques :

- dans la sphère sociale, ces évolutions se traduiront mécaniquement par une baisse du produit de la CSG, donc des recettes des organismes qui bénéficient d'une fraction de cette recette (essentiellement l'assurance maladie, mais également la branche famille, la Cades et la CNSA), au profit d'une hausse du produit des cotisations, qui du fait des barèmes actuels bénéficient essentiellement à la branche retraite (base et complémentaire) ;
- du côté fiscal, la hausse du niveau des cotisations, fiscalement déductibles, et la baisse du niveau de la CSG-CRDS, dont seule une fraction est fiscalement déductible, se traduirait également par des impacts en termes d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés, impacts *a priori* modestes.

[62] Les travaux menés par le HCFiPS sur le seul champ des artisans-commerçants permettent de montrer que les effets redistributifs peuvent être limités, en faisant en sorte de fixer le taux de l'abattement forfaitaire à un niveau tel qu'il n'y ait pas de perdants par rapport à la situation actuelle. La contrepartie serait mécaniquement qu'il y aurait des gagnants pour certains niveaux de revenus, donc un coût pour les finances publiques, sauf à envisager des règles de plafonnement un peu plus strictes pouvant conduire à accroître le niveau des prélèvements des indépendants aux revenus les plus élevés, dans un effort de solidarité professionnelle ou interprofessionnelle.

[63] S'il apparaît *a priori* assez difficile d'atteindre simultanément trop d'objectifs (neutralité pour les finances publiques, absence de perdants sur le bas de la distribution, limite des gains sur le haut de la distribution, solidarité

interprofessionnelle entre indépendants aisés et indépendants modestes, lisibilité et simplicité du dispositif...), un paramétrage simple du système tel que présenté dans le PJJ retraite (abattement forfaitaire unique, et plafonnement en euros) semble représenter un bon compromis. Il serait toutefois pertinent que les régimes d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL et CNBF) fassent évoluer leurs systèmes de cotisations pour faciliter la mise en œuvre de cette réforme.

Recommandation n° 5 : homogénéiser l'assiette des cotisations et de la CSG afin d'établir une meilleure équité en termes de retours sur le prélèvement social entre indépendants et salariés, et de simplifier le calcul des cotisations, en mettant fin à son caractère circulaire. Une attention particulière devrait être portée aux exploitants agricoles, et surtout aux indépendants exerçant une profession libérale, leurs régimes professionnels d'assurance vieillesse devant probablement faire évoluer préalablement leur système de cotisations pour que ces nouvelles règles puissent leur être appliquées.

II.3.1.2 Une harmonisation nécessaire du traitement social des dividendes

- [64] Une autre source d'inégalité entre indépendants concerne le traitement des dividendes.
- [65] En effet, depuis la LFSS pour 2013, les dividendes excédant le seuil de 10% du capital social sont réintégrés dans l'assiette des cotisations sociales pour les gérants majoritaires de SARL⁷⁶; cette disposition avait été adoptée pour éviter les phénomènes d'optimisation consistant pour certains indépendants à déclarer des revenus professionnels très faibles et à se rémunérer essentiellement sous forme de dividendes, assujettis aux seuls prélèvements sociaux sur les revenus du capital.
- [66] Les dirigeants de SAS et de SASU et les gérants minoritaires de SARL ne sont en revanche pas concernés par ce dispositif « anti-abus », et peuvent plus aisément pratiquer une forme d'optimisation, en arbitrant entre rémunération professionnelle et dividendes⁷⁷.
- [67] Il peut ainsi résulter de ce traitement différent une forme de concurrence déloyale entre indépendants, entre ceux qui sont en mesure de pratiquer cette forme d'optimisation, et ceux pour qui cette pratique est encadrée. Il en découle une

⁷⁶ De fait, l'intégralité des bénéfices de l'entreprise sont assujettis aux cotisations sociales pour les entreprises individuelles (y compris microentreprises donc), puisque la notion de dividendes n'existe pas.

⁷⁷ Le rapport IGAS-IGF de 2016 sur les prélèvements des travailleurs indépendants note toutefois « qu'il n'est pas possible de conclure avec certitude que l'évolution récente du paysage entrepreneurial marqué par une augmentation des créations de sociétés dont les dirigeants relèvent du RG, répond effectivement à une volonté d'optimisation ». In Bondonneau Nicolas, Jevakhoff Alexandre, Herody Camille (2016), op.cit.

incitation pour les indépendants à s'orienter vers les formes de société non concernées par la règle anti-abus évoquée plus haut, soit en créant des SASU, soit en attribuant au conjoint (et/ou aux ascendants ou descendants) la majorité des parts de la SARL afin de devenir juridiquement gérant minoritaire et de pouvoir contourner cette règle.

- [68] La distorsion en matière de prélèvements qui en découle ne semble pas justifiée, puisqu'elle résulte uniquement du choix de la structure juridique et du régime de rattachement (sécurité sociale des indépendants ou régime général). On pourrait d'ailleurs s'interroger à terme sur la pertinence de la coexistence de traitements différenciés pour ces deux formes de sociétés (SARL et SAS/SASU), alors même que ces indépendants (hors exploitants agricoles et professions libérales réglementées) sont désormais tous rattachés au régime général, d'une manière ou d'une autre.
- [69] Une extension de la « clause anti-abus » mise en place en 2013 pour les seuls dirigeants majoritaires affiliés à la sécurité sociale des indépendants à l'ensemble des dirigeants en situation de contrôle effectif de la société devrait à ce titre être envisagée. Les travaux du HCFiPS s'inscrivent ainsi dans la continuité de ceux de l'IGAS-IGF de 2016 et du premier rapport du HCFiPS sur les travailleurs indépendants en 2016⁷⁸.
- [70] Il conviendrait dans un premier temps d'identifier le nouveau périmètre d'application de cette mesure, puisqu'il ne s'agit pas d'inclure l'ensemble des dirigeants assimilés salariés, qui ne sont pas tous en situation de contrôle effectif de la société dans laquelle ils exercent une activité de direction, et à ce titre ne sont pas tous en mesure d'arbitrer directement entre revenus du travail et dividendes (notamment s'agissant des présidents et directeurs généraux des SA). Un critère de détention des parts de la société, en tenant compte des parts du dirigeant lui-même, mais également des conjoints, ascendants ou descendants, devrait être fixé.
- [71] Il pourrait également être envisagé de réintégrer dans l'assiette des cotisations sociales l'ensemble des revenus (revenus du travail comme dividendes) versés aux membres de la famille du dirigeant, pour éviter le recours à une optimisation *via* le versement de dividendes aux membres de la famille.
- [72] Deux pistes pourraient ensuite être envisagées pour corriger les biais évoqués, une troisième semblant en revanche devoir être écartée.
- L'extension à tous les dirigeants de sociétés en situation de contrôle effectif du dispositif mis en place depuis 2013 permettrait de s'inscrire dans la continuité des évolutions récemment apportées, et permet de tenir compte, pour apprécier la

⁷⁸ En 2016, le HCFiPS n'avait pas directement formulé de proposition en ce sens, mais estimait pertinentes les préconisations de la mission IGAS-IGF sur ce point, préconisations consistant à étendre à l'ensemble des formes juridique le dispositif introduit en 2013.

part des dividendes devant être réintégrée dans l'assiette sociale, de la valeur réelle de la société et d'un rendement « normal » du capital investi.

- La définition d'une part minimale, mais majoritaire, de revenus du travail dans la rémunération totale du dirigeant d'entreprise pourrait également être envisagée : la part des dividendes excédant le ratio fixé serait alors requalifiée en revenus du travail et réintégrée dans l'assiette sociale. Cette piste ne permet toutefois pas de tenir compte des dividendes versés aux membres de la famille et de la valeur réelle de l'entreprise.
- La fixation en valeur absolue d'un seuil en-deçà duquel l'ensemble de la rémunération du dirigeant serait qualifiée de revenu du travail semble en revanche devoir être écartée. Outre qu'elle ne permettrait plus au dirigeant de se rémunérer sous forme de dividendes tant que ce seuil n'a pas été atteint, ce qui peut soulever des difficultés juridiques liées à la liberté d'entreprise, et des problèmes pratiques pour certaines jeunes entreprises qui peuvent avoir besoin d'une certaine souplesse en matière de rémunération du dirigeant, elle risquerait d'envoyer un signal néfaste aux entrepreneurs, qui pourraient se contenter de déclarer en revenus du travail uniquement le montant nécessaire pour atteindre le seuil et de privilégier le versement de dividendes dès ce seuil atteint. Il en découlerait une attrition de l'assiette sociale, avec un risque de financement pour les régimes sociaux d'une part, et des droits plus faibles pour les assurés d'autre part.

[73] Le rapport IGAS-IGF de 2016⁷⁹ fournit un certain nombre de précisions quant aux modalités concrètes d'application de ce type de règles, et privilégie l'option 1 consistant à étendre à l'ensemble des dirigeants assimilés salariés les règles actuellement en vigueur pour les gérants majoritaires de SARL.

Recommandation n° 6 : étendre les dispositions « anti-abus » applicables depuis 2013 aux gérants majoritaires de SARL à l'ensemble des dirigeants de sociétés.

II.3.1.3 Une clarification indispensable du traitement social des indemnités journalières

[74] Suite à la suppression du RSI et au transfert des artisans, commerçants et professions libérales non réglementées au régime général, les indemnités journalières dont bénéficient les indépendants ne sont plus versées par les organismes complémentaires d'assurance maladie dont ils relevaient, mais par les CPAM. Il est

⁷⁹ Bondonneau Nicolas, Jevakhoff Alexandre, Herody Camille (2016), op.cit.

apparu au cours de la crise économique que le service de ces indemnités journalières pouvait dans certains cas s'avérer problématique (voir chapitre IV), et les travaux du HCFiPS à ce sujet ont révélé des dysfonctionnements quant au traitement social de ces indemnités par les URSSAF.

- [75] Schématiquement, les indemnités étant des revenus de remplacement et pas des revenus d'activité, elles ne sont théoriquement pas assujetties aux cotisations sociales, mais uniquement aux contributions sociales (CSG-CRDS), ainsi qu'à l'impôt sur le revenu, sauf lorsqu'elles sont versées dans le cadre d'une ALD (voir annexe 1 au chapitre II).
- [76] Des interrogations ont émané des représentants des indépendants concernant un possible double assujettissement de ces indemnités à la CSG-CRDS : ces indemnités étant désormais versées par les CPAM, elles font l'objet d'un précompte de CSG-CRDS, comme les CPAM le font pour les salariés, alors qu'elles ne faisaient l'objet d'aucun précompte par les organismes complémentaires jusqu'ici.
- [77] Cette crainte n'apparaît pas *a priori* fondée : il a été précisé par l'Acoss que le montant des IJ versées aux indépendants, et les précomptes associés, faisaient l'objet d'une transmission aux Urssaf, afin que celles-ci puissent déduire ces sommes de l'assiette des revenus déclarés par l'indépendant (aux administrations fiscales et sociales) pour le calcul du montant de CSG-CRDS dû. À ce titre, il n'y a donc pas de « double assujettissement » à la CSG-CRDS, puisque les flux d'informations entre caisses permettent de tenir compte du précompte par la CPAM.
- [78] En revanche, au détour de ces travaux, il est apparu que les Urssaf ont toujours assujetti ces IJ aux cotisations sociales, en considérant que ces sommes étant incluses dans l'assiette fiscale (sauf lorsque l'IJ est versée au titre d'une ALD) et que l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale ne les mentionnant pas explicitement comme devant être exclus de ladite assiette, elles avaient bien vocation à être assujetties aux cotisations sociales.
- [79] L'article L. 131-6 du CSS précise toutefois clairement⁸⁰ que « *les cotisations de sécurité sociale dues par les travailleurs indépendants non agricoles [...] sont assises sur une assiette nette constituée du montant des revenus d'activité indépendante à retenir, sous réserve des dispositions des II à IV du présent article, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, diminuée du montant de cotisations calculé selon les modalités fixées au V* ».
- [80] Il ressort de cet examen qu'il y a donc probablement eu un assujettissement aux cotisations sociales des IJ, avant même la suppression du RSI et le rattachement des indépendants au régime général, qui n'apparaît ni justifié d'un point de vue juridique,

⁸⁰ Cet article s'est substitué à une rédaction antérieure plus floue, évoquant les revenus professionnels de l'indépendant, revenus qui selon la législation fiscale, incorporent bien les indemnités journalières hors ALD.

ni équitable vis-à-vis des salariés pour lesquels les IJ ne font naturellement pas l'objet d'un assujettissement aux cotisations.

[81] D'autres problèmes potentiels ont émergé à l'occasion de ces travaux :

- Les IJ versés aux microentrepreneurs ne sont certes pas concernées par ce problème d'assujettissement aux cotisations, puisqu'elles ne sont pas intégrées dans l'assiette fiscal-socialisée constituée du chiffre d'affaire abattu. Il semble toutefois juridiquement injustifié que les IJ versées aux microentrepreneurs n'aient pas été assujetties à l'impôt sur le revenu (ce qui relève de la sphère fiscale), et surtout à la CSG et à la CRDS.
- Il semble qu'au profit de leur affiliation à la CPAM suite à la suppression du RSI, cette anomalie ait été corrigée, au moins en pratique, les CPAM faisant pour les microentrepreneurs la même chose que pour tous leurs affiliés, en appliquant un précompte de CSG-CRDS sur les IJ versées.

[82] Une annexe synthétise les différentes règles appliquées, et met en évidence la nécessaire clarification du droit en la matière.

Recommandation n° 7 : clarifier juridiquement le traitement social et fiscal des indemnités journalières, pour s'assurer d'une homogénéité de traitement entre les différents assurés (salariés, indépendants « classiques », microentrepreneurs), et veiller à une correcte application de cette réglementation par les organismes concernés.

II.3.2 UN RETOUR SUR PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DÉFAVORABLE AUX INDÉPENDANTS DÉCLARANT DES REVENUS MODESTES, ET PLUS FAVORABLE POUR LES INDÉPENDANTS AISÉS, COMPARÉ AU COUPLE EMPLOYEUR-SALARIÉ

[83] Le graphique présenté plus haut met en évidence la zone de revenus pour laquelle le différentiel de taux entre indépendants eux-mêmes et entre indépendants et salariés est la plus prégnante : en dessous d'une rémunération nette correspondant au SMIC ou à 37,5% du plafond de la sécurité sociale, tous les indépendants s'acquittent de prélèvements sociaux supérieurs à ceux dus par les employeurs du secteur privé et leurs salariés⁸¹, dans des proportions significatives. Entre 37,5% et 50% du PASS, le taux effectif des prélèvements dus par l'employeur et son salarié progresse, mais reste inférieur au taux effectif de la plupart des indépendants : seules certaines professions

⁸¹ Dans le cas des salariés, le taux effectif de prélèvement pour les rémunérations inférieures au SMIC est le même que pour une rémunération exactement égale au SMIC, alors même que ces situations représentent nécessairement des salariés à temps partiel, et qu'à ce titre, leur rémunération horaire est forcément supérieure au SMIC. Le niveau des allègements, proratisé en fonction du temps de travail, devrait donc être réduit dans ces cas-là, et le taux effectif des prélèvements dus serait supérieur à ce qui figure sur le graphique.

libérales voient leurs taux effectifs de prélèvements sociaux diminuer suffisamment pour passer sous le taux effectif des salariés.

- [84] Or si les employeurs bénéficient de la solidarité nationale pour l'embauche de salariés avec une rémunération inférieure à 1,6 SMIC, voire 3,5 SMIC, *via* les allègements généraux dégressifs de cotisations et les réductions de taux, l'ampleur de ce soutien pour les indépendants aux faibles revenus est bien plus faible.
- [85] Pour rétablir de l'équité, entre indépendants et salariés et au sein même des indépendants, en termes de retours sur prélèvements sociaux, c'est donc sur les situations concernant les indépendants déclarant les plus faibles revenus qu'il faut concentrer les efforts.
- [86] Pour mémoire (voir chapitre 1), il ressort des données disponibles que 24% des indépendants âgés de moins de 65 ans (donc *a priori* ne cumulant pas avec une pension de retraite), n'exerçant pas une activité salariée dans le secteur privé (exerçant *a priori* une activité indépendante à titre exclusif sauf s'ils sont fonctionnaires par ailleurs) et ayant au moins 3 années d'affiliation à la SSTI (n'étant donc pas dans la situation particulière du tout début d'activité) déclarent un revenu annuel net inférieur à 15 000 € (soit un niveau proche du SMIC), et 10% un revenu inférieur à 5 000 €.
- [87] Plusieurs évolutions peuvent être envisagées sur les barèmes de prélèvements, dans la mesure où il n'existe que très peu de marges de manœuvre sur le volet des droits sociaux⁸².

11.3.2.1 De nouveaux allègements de cotisations

- [88] L'introduction **d'allègements dégressifs** sur les cotisations d'assurance vieillesse, compensés par la solidarité nationale afin de garantir le maintien des droits existants, semble théoriquement représenter la meilleure voie pour réduire le taux effectif des prélèvements sur les bas revenus sans minorer les droits sociaux, si l'objectif est de s'approcher le plus possible de la situation des salariés.

⁸² Les indépendants bénéficient déjà tous de la même couverture sociale que les salariés sur les dépenses de soins et les allocations familiales, tandis que le régime de retraites de base des artisans, commerçants et professions libérales non réglementées relevant de la SSTI est aligné sur le régime général. Les autres régimes de retraite, notamment complémentaire, étant des régimes par points, le retour en termes de droits sociaux reflète pour l'essentiel le niveau des taux de cotisation et la démographie du régime. Des marges de progression sont envisageables sur le niveau des IJ, pour les indépendants relevant de la SSTI et les exploitants agricoles, mais ces marges sont limitées compte tenu des différentiels avec la situation des salariés. Pour ceux ne bénéficiant pas d'IJ (PL), la création d'IJ devrait s'accompagner d'une hausse des prélèvements, sans donc nécessairement se traduire par un meilleur « retour » sur prélèvements. Ce sujet concerne par ailleurs essentiellement des indépendants aux revenus plutôt élevés.

[89] Outre les sujets de coût pour les finances publiques⁸³, cette solution soulève toutefois plusieurs interrogations :

- L'introduction d'un nouveau barème progressif (pas le biais d'une exonération dégressive) sur la cotisation retraite rajouterait probablement de la complexité dans le système, puisque la progressivité de fait de la cotisation vieillesse ne serait *a priori* pas formulée selon les mêmes termes que celle de la cotisation d'assurance maladie et celle de la cotisation familiale⁸⁴.
- Cela pourrait avoir des incidences sur les comportements déclaratifs, en créant une incitation à diminuer le revenu déclaré pour bénéficier de ces allègements (ce qui conduirait à minorer les droits sociaux, à rebours de l'objectif recherché).
- *A priori*, les microentrepreneurs ne pourraient pas en bénéficier, puisque la dégressivité implique de connaître le revenu pour déterminer le taux, alors que la simplicité du régime de la microentreprise réside justement dans l'existence d'un taux unique et proportionnel à l'assiette. De fait, si les microentrepreneurs n'en bénéficient pas, le régime de déclaration au réel deviendrait plus intéressant du point de vue du poids des prélèvements sociaux pour les plus bas revenus, avec pour conséquence une désincitation à aller vers la microentreprise.
- Contrairement aux allègements généraux dont bénéficient les employeurs de salariés, dont le montant dépend de la quotité de travail réalisé, il n'est pas possible d'ajuster le niveau de cet allègement à la quotité de travail réalisée par l'indépendant ; cela pourrait conduire à accorder le même bénéfice de la solidarité nationale à un indépendant bien rémunéré décidant pour une raison quelconque de n'exercer son activité que quelques jours par semaine, et à un indépendant exerçant à plein temps mais dégagant un faible revenu.

11.3.2.2 Une action sur les cotisations minimales, notamment vieillesse, semble plus adaptée

[90] Si les taux effectifs de prélèvements sociaux sur les très faibles revenus apparaissent très élevés (de l'ordre de 45% pour un revenu net annuel de 3 110 €), c'est notamment du fait des cotisations reposant sur une assiette minimale. L'existence d'assiettes minimales, concernant désormais exclusivement le risque vieillesse et la cotisation IJ, se justifie par la nécessité d'acquiescer un minimum de droits sociaux dans le cadre de l'activité professionnelle, même lorsque cette activité ne génère que peu de revenus.

⁸³ Un chiffrage, même approximatif, d'une telle mesure n'a pu être produit dans le cadre de ces travaux, compte tenu des nombreux choix qu'il conviendrait de faire sur un certain nombre de paramètres : ampleur de l'exonération, point de sortie, périmètre d'application, articulation complexe avec l'existence de cotisations minimales, impacts de second ordre sur la CSG-CRDS et sur le volet fiscal...

⁸⁴ Alternativement, il pourrait être envisagé de fusionner en un allègement dégressif unique les exonérations dégressives de chacun des risques, avec toutefois une perte possible en matière de lisibilité et de pédagogie quant au lien entre prélèvements et droits.

C'est grâce à ces cotisations minimales que les indépendants déclarant un revenu nul ou faible valident mécaniquement au moins trois trimestres de retraite dans l'année, et peuvent bénéficier d'indemnités journalières en cas d'arrêt maladie ou maternité.

[91] L'acquiescement de cotisations minimales peut néanmoins poser des difficultés financières pour les indépendants concernés compte tenu de la faiblesse de leurs revenus. D'après les données de l'Acoss, les taux de restes à recouvrer pour les personnes soumises aux cotisations minimales sont par exemple bien plus élevés que pour les indépendants déclarant un revenu supérieur aux assiettes minimales.

[92] Plusieurs leviers pourraient être envisagés pour remédier à ces situations.

- Le premier consiste à supprimer la cotisation minimale pour les indépendants qui ne seraient pas en mesure de bénéficier des droits associés, c'est-à-dire les indépendants en situation de polyactivité, avec un revenu salarié suffisant pour se valider des droits d'une part, et ceux ayant déjà liquidé leurs droits à la retraite d'autre part. En baissant, pour ces populations, le niveau effectif des prélèvements sans impact ou presque⁸⁵ sur leurs droits, le retour sur prélèvements sociaux serait mécaniquement amélioré. En première analyse, le coût serait de l'ordre de 70 M€.
- Le deuxième consiste à prendre en charge partiellement la minimale vieillesse, voire la minimale IJ, de manière à diminuer le taux effectif de prélèvements sans toucher au niveau des droits sociaux. Cette prise en charge ne devrait être que partielle et pourrait même être dégressive (au prix toutefois d'une plus grande complexité), pour limiter l'effet d'incitation à une sous-déclaration. En supposant une prise en charge de la minimale à hauteur de 50% pour les seuls indépendants monoactifs, le coût serait de l'ordre de 140 M€.
- Une troisième option pourrait être de rendre optionnelle l'acquiescement de la cotisation minimale. Prise isolément, cette mesure permettrait certes de diminuer le poids des prélèvements pour les faibles revenus, mais s'accompagnerait d'une diminution des droits, et n'aurait donc pas d'incidence sur le retour sur prélèvements sociaux. Toutefois, il pourrait être envisagé de rendre la minimale optionnelle, en prévoyant une prise en charge partielle pour l'indépendant optant pour la minimale.

Recommandation n° 8 : envisager une prise en charge partielle des cotisations minimales d'assurance vieillesse et d'indemnités journalières, afin de limiter l'impact financier pour les indépendants dégagés de faibles revenus sans modification des droits. À défaut, rendre ces cotisations minimales optionnelles, en informant clairement les indépendants des conséquences en termes de droits.

⁸⁵ Il peut y avoir un impact modéré sur le revenu porté au compte, utilisé pour le calcul du niveau de la future pension.

[93] Ces leviers permettraient déjà, pour un coût relativement faible, d'améliorer la situation des indépendants « classiques » aux faibles revenus. Ces options ont toutefois trois limites :

- elles ne concernent *a priori* pas les microentrepreneurs, sauf à les inciter à s'acquitter de la cotisation minimale (possibilité déjà ouverte aux ME) en prévoyant une prise en charge partielle. Certains microentrepreneurs aux très faibles revenus, n'ayant pas d'autres activités ou de revenus par ailleurs, et souhaitant améliorer leurs droits sociaux, pourraient ainsi demain plus qu'aujourd'hui être plus intéressés par l'option pour la minimale si elle est partiellement prise en charge, avec un risque d'incitation à la sous-déclaration et d'effet d'aubaine *a priori* modéré ;
- elles ne concernent que les revenus très faibles, inférieurs à l'assiette minimale (380 € nets par mois en 2018), mais pas les revenus compris entre 380 € et 1 650 € mensuels ;
- sauf pour la troisième piste, ces orientations ne sont pas de nature à simplifier complètement le processus de déclaration, de calcul et d'acquiescement des cotisations, puisque la vérification des conditions nécessaires à une dispense de la minimale ou à sa prise en charge, qui plus est si cette prise en charge est dégressive, ne pourra être faite qu'au moment de la déclaration de revenu et de la régularisation des cotisations dues.

II.3.2.3 Des actions spécifiques sur les populations d'indépendants déclarant de très faibles revenus pourraient également être nécessaires

[94] Si la piste d'un allègement dégressif sur les cotisations d'assurance vieillesse semble difficilement envisageable et que l'action sur les assiettes minimales n'améliore que partiellement le retour sur prélèvements sociaux (voir *supra*), des actions plus ciblées sur certaines catégories d'indépendants particulièrement fragiles semblent plus pertinentes. Trois populations peuvent à ce titre faire l'objet d'une attention spécifique.

Les indépendants en début d'activité

[95] Les statistiques montrent que les revenus d'activité dégagés lors des premières années d'activité sont plus faibles que la moyenne, et peuvent parfois être nuls. C'est ce constat qui justifie l'existence d'une exonération spécifique relative aux débuts d'activité (l'Acre), qui pourrait faire l'objet d'améliorations, sur plusieurs plans.

[96] Le premier serait d'étendre le bénéfice du dispositif sur deux années, alors que le dispositif a fait récemment l'objet de plusieurs évolutions allant dans des sens

contraires : extension à l'ensemble des indépendants et plus seulement aux chômeurs et allongement de la durée du bénéfice de l'exonération sur 3 ans, suite à la LFSS pour 2019, et recentrage à compter de 2020 sur les seuls demandeurs d'emploi et pour une durée de 1 an. Les statistiques montrent en effet que la relative faiblesse des revenus nets dégagés par l'activité indépendante ne concerne pas que la première année dans bien des cas, justifiant ainsi un prolongement du dispositif, éventuellement de manière dégressive, dans le temps.

Recommandation n° 9 : étendre le bénéfice de l'exonération Acre sur deux ou trois exercices, plutôt que sur un seul, pour tenir compte de la faiblesse des revenus dégagés en début d'activité, généralement sur plusieurs exercices.

[97] Dans la mesure où l'exonération Acre emporte la prise en charge des cotisations minimales pour les indépendants « classiques », il pourrait également sembler logique d'intégrer dans le champ de l'exonération les cotisations minimales acquittées volontairement par les microentrepreneurs, afin d'améliorer les droits de ceux qui seraient intéressés par l'option. Une telle évolution aurait toutefois pour conséquence probable d'inciter certains actifs à créer une microentreprise pour des activités éventuellement très partielles, génératrices de revenus faibles, et d'opter pour la minimale, uniquement afin de bénéficier de la prise en charge de ces cotisations minimales dans le cadre de l'exonération Acre et de valider ainsi des trimestres de retraite, quitte à liquider leur entreprise au terme de 5 années d'exercice afin de recréer une nouvelle microentreprise et de bénéficier à nouveau de l'Acre. En effet, le bénéfice de l'Acre est conditionné au fait de ne pas en avoir déjà bénéficié au cours des 5 exercices précédents. Ce critère actuel des 5 années peut toutefois être modifié.

Recommandation n° 10 : intégrer dans le champ de l'exonération Acre pour les microentrepreneurs la prise en charge des cotisations minimales d'assurance vieillesse, par équité avec les indépendants « classiques ».

[98] Enfin, l'exonération Acre ne porte actuellement pas sur les cotisations d'assurance vieillesse complémentaire, et le périmètre de l'exonération pourrait à ce titre être

étendu aux régimes complémentaires⁸⁶, avec compensation pour garantir les droits, afin de renforcer encore l'aide apportée aux créateurs d'entreprise. Une telle piste n'apparaît pas forcément nécessaire aujourd'hui, dans la mesure où le bénéficiaire de l'Acre est déjà dans une situation proche de celle du salarié au SMIC (voire légèrement plus favorable puisqu'il ne s'acquitte que de la CSG-CRDS et de la cotisation vieillesse complémentaire, de 7%, soit environ 17% de son revenu net), mais pourrait l'être si le Gouvernement envisageait d'attribuer aux employeurs l'équivalent d'« exonérations de cotisations salariales » pour les jeunes salariés en début de carrière.

Recommandation n° 11 : envisager, s'il est décidé de renforcer les exonérations pour les salariés ou leurs employeurs, d'étendre l'exonération Acre aux cotisations d'assurance vieillesse complémentaire, avec compensation aux régimes complémentaires afin de garantir les droits, pour ne pas accroître encore le différentiel de taux de prélèvements entre indépendants et salariés.

Les microentrepreneurs

[99] Les microentrepreneurs dégagent un revenu généralement assez faible, même en ne regardant que les microentrepreneurs exerçant à titre exclusif (les chauffeurs VTC déclarent par exemple un revenu net mensuel de 550 € en moyenne). Le doublement des plafonds en 2018 pourrait toutefois conduire à observer une augmentation progressive du revenu de ces indépendants, tandis que la simplicité du régime fiscal-social du dispositif semble répondre à un certain nombre d'attentes exprimées par les microentrepreneurs.

[100] Il ressort toutefois des travaux du HCFiPS que, si le calcul des prélèvements apparaît pour eux beaucoup plus simple que ce n'est le cas pour les indépendants déclarant au réel, le lien entre le prélèvement et les droits sociaux associés est plus complexe à expliquer et à comprendre.

- D'un côté, l'acquittement d'une contribution unique, regroupant cotisations aux divers risques et contributions généralisées (CSG-CRDS) ne permet pas aisément de savoir à quoi sert le prélèvement social.
- De l'autre, le niveau des prestations servies apparaît particulièrement complexe, notamment sur la retraite. En effet, le niveau de chiffre d'affaires nécessaire à la validation des trimestres de retraite est par exemple différent selon que le microentrepreneur relève de la SSI ou de la CIPAV (voir annexe 2 au chapitre I),

⁸⁶ Une telle extension suppose toutefois une certaine harmonisation des barèmes de cotisations de retraite complémentaire, compte tenu de la diversité des situations actuelles.

et le « coût » de la validation d'un trimestre n'est pas le même pour le premier, le deuxième ou le troisième trimestre pour les microentrepreneurs relevant de la SSTI.

[101] Il semble donc pertinent de réfléchir à une harmonisation des règles en la matière, en répartissant par exemple proportionnellement le produit de la cotisation versée par les microentrepreneurs relevant de la SSTI entre branches, et en calculant les droits retraite sur la base de cette répartition proportionnelle plutôt qu'en miroir avec la situation d'un indépendant déclarant au réel. Une telle évolution aurait toutefois pour conséquence d'augmenter le coût de la validation des deux premiers trimestres par rapport à la situation actuelle, certes moins lisible, mais plus « généreuse ».

Recommandation n° 12 : répartir entre branches et organismes le produit de la contribution unique acquittée par les microentrepreneurs relevant de la SSTI de manière forfaitaire, et modifier le schéma de calcul des droits pour qu'il soit cohérent avec cette répartition forfaitaire.

[102] La complexité du lien entre prélèvements et droits se manifeste également pour les microentrepreneurs exerçant une profession libérale non réglementée (PLNR).

- Pour ces derniers, le taux de la contribution unique a été établi au même niveau que celui applicable aux artisans (22%), alors même que l'abattement forfaitaire pour frais professionnels sous-jacent à ce taux n'est pas identique pour les deux populations (50% pour les artisans, 34% pour les PL).
- Outre qu'il conviendrait de réexaminer d'une manière générale la pertinence de ces taux forfaitaire d'abattement, estimés en 1999 sur la base de données relatives à l'exercice 1995, cette incohérence se traduit par une situation globalement plus défavorable pour l'artisan (et le commerçant) en termes de poids des prélèvements sociaux dans le revenu « superbrut » par rapport à celle du microentrepreneur exerçant une profession libérale non réglementée.
- Comme évoqué ci-dessus, pour ces microentrepreneurs qui relèvent de la SSTI, la règle de répartition de la contribution unique par miroitement avec l'indépendant classique, et avec une priorité accordée aux contributions généralisées, aux risques universels puis aux régimes vieillesse, de base d'abord et complémentaire ensuite, se traduit en revanche par de moindres droits sociaux. En effet, comme le taux de la contribution unique est insuffisant pour alimenter toutes les branches, ces microentrepreneurs ne cotisent de fait pas à l'assurance retraite complémentaire, sans que cette situation particulière n'ait été portée à leur connaissance.

[103] Une révision du taux de la contribution unique due par les microentrepreneurs exerçant une profession libérale non réglementée semble donc indispensable pour aller vers plus d'équité avec les autres microentrepreneurs et pour améliorer leurs droits sociaux, même si de fait cette révision consisterait à en augmenter le taux.

Recommandation n° 13 : procéder à un examen de la pertinence du niveau des abattements fiscaux au cœur du dispositif de la microentreprise, pour vérifier s'il correspond encore au niveau moyen des frais professionnels.

Recommandation n° 14 : rendre cohérent le taux de la contribution unique due par les microentrepreneurs exerçant une profession libérale non réglementée et relevant de la SSTI, pour tenir compte du taux sous-jacent d'abattement, et pour que ces entrepreneurs cotisent à l'ensemble des risques et disposent d'une meilleure couverture sociale.

Les collaborateurs de plateforme

[104] Les travaux du HCFiPS montrent qu'une partie significative des indépendants les plus précaires, à la fois en termes de revenus dégagés et de couverture sociale, exercent une activité indépendante *via* les plateformes de mobilité (chauffeurs VTC, livraisons...).

[105] Un rattachement de ces populations au régime général en tant qu'assimilés salariés, *via* l'article L. 311-3 par exemple, permettrait d'améliorer sensiblement leur couverture sociale et le retour sur prélèvements sociaux (voir chapitre III).

II.3.3 LE FINANCEMENT DE CES MESURES PEUT REPOSER SUR LA SOLIDARITÉ NATIONALE, MAIS AUSSI SUR DES FORMES DE SOLIDARITÉ PROFESSIONNELLE OU INTERPROFESSIONNELLE

[106] En jouant sur les différents leviers évoqués (cotisations minimales, extension de l'Acre, modification de certaines caractéristiques du régime de la microentreprise, rattachement au régime général de certains collaborateurs de plateforme), il semble donc possible d'améliorer le retour sur prélèvements sociaux de l'essentiel des indépendants précaires, soit en minorant le poids des prélèvements sans toucher aux droits, soit en améliorant la couverture sociale sans augmenter les prélèvements.

[107] Le financement de telles mesures peut être au choix assumé soit par la solidarité nationale (compensation par recettes fiscales des exonérations ou prises en charge

envisagées), soit par des dispositifs de solidarité professionnelle ou interprofessionnelle, soit un mix des deux.

II.3.3.1 Un financement par la solidarité nationale

[108] Le financement de ces mesures peut être assuré par la solidarité nationale, notamment dans le cadre d'un plan de relance destiné à favoriser la création d'activité et à soutenir les revenus des actifs les plus fragiles.

[109] Les cotisations minimales d'assurance vieillesse pourraient par exemple faire l'objet d'une prise en charge partielle par le FSV, qui bénéficierait en contrepartie de recettes fiscales supplémentaires.

[110] Le coût lié à l'élargissement de l'Acre ou le prolongement sur deux exercices du dispositif aurait lui vocation à être compensé financièrement par des dotations budgétaires, dans le cadre classique des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Recommandation n° 15 : s'assurer de la compensation des mesures d'exonérations qui pourraient être décidées, dans le respect des règles régissant les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, et afin de garantir le maintien des droits pour les indépendants.

II.3.3.2 Un financement par des dispositifs de solidarité professionnelle ou interprofessionnel

[111] Alternativement ou de manière complémentaire, les indépendants dégagant des revenus élevés pourraient être mis à contribution afin de participer au financement des mesures de soutien accordées aux populations d'indépendants les plus fragiles.

[112] Ce type de dispositif existe déjà, sous différentes formes :

- l'existence d'une cotisation dé plafonnée d'assurance vieillesse, non génératrice de droits, permet d'augmenter les ressources financières des régimes en mettant à contribution les plus hauts revenus ;
- des cotisations de solidarité dans le régime des exploitants agricole permettent à ceux qui exercent cette activité à titre secondaire de participer au financement du régime sans acquérir de droits, et de limiter les distorsions de concurrence avec les exploitants à titre principal qui doivent eux s'acquitter intégralement des prélèvements sociaux.

- Dans le cadre des concertations réalisées au moment du projet de loi sur la réforme des retraites, il a été envisagé d'introduire des dispositifs de solidarité en finançant par les droits de plaidoirie et la cotisation équivalente aux droits de plaidoirie une prise en charge des hausses de cotisations vieillesse prévues par la réforme pour les avocats dégageant des revenus faibles ou modestes.

[113] Un financement par la solidarité professionnelle ou interprofessionnelle des évolutions envisagées pour les indépendants aux revenus faibles pourrait ainsi impliquer une augmentation des prélèvements sociaux pour les indépendants aux revenus élevés, ce qui aurait pour conséquence de réduire l'écart de taux effectif de prélèvement avec le couple employeur-salariés à ces niveaux de distribution.

[114] L'introduction d'un plafonnement à l'abattement forfaitaire envisagé pour la simplification et l'harmonisation des assiettes des indépendants, comme évoqué plus haut, pourrait être un levier pour augmenter le taux effectif de prélèvement des revenus les plus élevés.

Recommandation n° 16 : envisager des mécanismes de solidarité professionnelle ou interprofessionnelle pour contribuer au financement des dispositions destinées aux indépendants les plus fragiles.

- [1] Les règles de rattachement à la sécurité sociale sont posées au travers du code de la sécurité sociale et de la jurisprudence et s'appliquent aujourd'hui sans trop de difficulté à l'essentiel de la population⁸⁷.
- [2] Pour autant, comme montré dans le chapitre 1, les frontières entre travail indépendant et travail salarié sont actuellement marquées par un certain « brouillage », en lien avec le développement de nouvelles formes d'emploi, d'une part, avec les conditions d'exercice de l'activité, d'autre part : des métiers, traditionnellement non-salariés, sont aujourd'hui exercés dans un cadre salarial, alors que des métiers, traditionnellement exercés dans un cadre salarial peuvent être aujourd'hui attirés par le non-salariat ; parallèlement, les niveaux de contrainte de l'offre de travail entre salariés et non-salariés se sont fortement rapprochés et de nombreux non-salariés sont en situation de dépendance économique par rapport à leur écosystème (client, intermédiaire, ...) limitant *de facto* leur autonomie quant à la fixation du contenu de leurs tâches, de leurs prix ou de leurs horaires, ce qui peut amener à questionner leur statut social et le régime fiscal-social qui s'applique à eux.
- [3] L'essor des plateformes numériques joue un rôle important dans ce « brouillage », du fait de la nouveauté de cette forme d'intermédiation, de la diversité des modèles économiques sous-jacents et des questionnements sur la nature de l'activité, salariée ou non salariée, des travailleurs recourant à certaines de ces formes d'intermédiation.
- [4] De nombreux travaux économiques ou juridiques ont été menés sur ce sujet⁸⁸, visant notamment à comprendre les différents modèles et à en cerner les impacts sur le statut social des travailleurs. Beaucoup de ces travaux montrent la difficulté à trouver un point d'équilibre entre le souhait que les travailleurs des plateformes bénéficient d'un niveau de garantie sociale satisfaisant au regard de leurs conditions d'activité et la volonté de ne pas mettre en cause le modèle économique associé.
- [5] Le rapport du groupe d'experts sur le SMIC de décembre 2019, évoqué par Gilbert Cette devant le HCFIPS, illustre la recherche difficile de ce point d'équilibre : après

⁸⁷ Ce chapitre ne traite pas des questions de rattachement entre régimes de non-salariés : ce point, évoqué dans le rapport HCFIPS de 2016, a perdu progressivement en acuité pour les artisans et les commerçants sous l'effet de la convergence des règles applicables ; la question des professions libérales est évoquée dans les annexes 1 des chapitres 1 et 2.

⁸⁸ Voir par exemple : Terrasse Pascal, *Rapport au premier ministre sur l'économie collaborative*, février 2016, Amar Nicolas et Viossat Louis-Charles, *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, mai 2016, Document d'études DARES, *L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques*, août 2017, Dossier thématique « L'économie collaborative et la protection sociale », RFAS, avril-juin 2018, *Formes d'économie collaborative et protection sociale*, Actes du séminaire de recherche de la DREES et de la DARES, décembre 2018, Abdelnour Sarah et Meda Dominique, *Les nouveaux travailleurs des applis*, septembre 2019, Dossier *Mutations du travail et protection sociale*, Regards, EN3S, octobre 2019...

avoir noté que « *la dépendance économique des travailleurs de plateformes centralisées est effective, et peut atteindre des niveaux de subordination de fait pour le moins comparables à ceux de nombreux salariés* », légitimant l'instauration de rémunérations minimales pour ces indépendants très subordonnés économiquement, les auteurs soulignent que l'instauration de ce type de rémunération présente « *certains risques et de nombreuses difficultés (...). Le principal risque à éviter est que certaines évolutions aboutissent à condamner ou à trop brider des formes d'activités dont le développement peut être bénéfique pour la croissance, l'emploi (dont des personnes qui en sont parfois assez éloignées), le bien-être du consommateur et qui sont souhaitées par des prestataires indépendants directement concernés* »⁸⁹.

[6] Cette tension entre recherche de protection des travailleurs et modèle économique s'est manifestée tant dans les recherches de solutions législatives –qui n'ont pas permis une pleine stabilisation des règles– que dans les réactions aux derniers arrêts de la Cour de cassation, et notamment à l'arrêt *Uber* de mars 2020, requalifiant en salariés des travailleurs non-salariés intervenant sur la plateforme. Elle a pu notamment être exprimée au HCFIPS par les représentants des microentrepreneurs lors de l'élaboration de ce rapport⁹⁰. Souvent abordé dans les travaux académiques par le prisme du droit du travail, le sujet a été moins souvent regardé sous l'angle du droit de la sécurité sociale. Or, la définition du régime de protection sociale n'épouse pas strictement les définitions retenues en matière de droit du travail.

[7] Après avoir rappelé les grands principes de rattachement à la sécurité sociale, ce chapitre se propose de montrer comment le droit de la sécurité sociale peut gérer des situations spécifiques (1). Après un focus sur la diversité des plateformes, il se propose ensuite de préciser les règles posées en matière de sécurité sociale (2). Il propose enfin plusieurs pistes d'évolution, adaptées à la situation de certaines plateformes (3).

⁸⁹ Le groupe d'experts, prévu par l'article 24 de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail, se prononce chaque année sur l'évolution du salaire minimum de croissance. Le rapport qu'il établit à cette occasion est adressé à la Commission nationale de la négociation collective et au Gouvernement.

⁹⁰ Pour Grégoire Leclercq, Président de la FDAE : la jurisprudence *Uber* « *signe (...) la mort à court terme du modèle des 180 plateformes qui existent en France dans tous les domaines et qui ont fait travailler 280 000 personnes au moins une fois en 2019. Cette décision va pénaliser les autoentrepreneurs qui vont perdre leurs revenus alors qu'ils n'ont rien demandé.* » Elle appelle aussi à « *s'atteler à la rédaction d'un contrat social plus respectueux mais également plus équilibré. Nombreux sont les autoentrepreneurs qui ne souhaitent pas devenir salariés mais qui appellent de leurs vœux la construction d'un dialogue social avec des plateformes, propice à l'amélioration des conditions d'exercice.* ». Avec François Hurel, l'Union des Autoentrepreneurs a estimé que « *pour la première en France, la Cour de cassation a décidé de re-qualifier en contrat de travail la relation contractuelle entre la société Uber et un chauffeur. Aux motifs qu'il n'a pas la possibilité de se constituer sa propre clientèle, la liberté de fixer ses tarifs et la liberté de définir les conditions d'exécution de sa prestation de service. Il ne s'agit pas là d'une bonne nouvelle et les deux parties sont perdantes : la plateforme dont le modèle économique ne sera plus viable et les travailleurs indépendants qui n'auront plus de clients. (...) Il est temps de se mettre au travail et de construire des solutions d'avenir, en s'attaquant à la racine du problème c'est à dire une meilleure protection sociale et une prévoyance indispensable pour tous les autoentrepreneurs.* »

III.1 LA DÉFINITION DU RÉGIME DE PROTECTION SOCIALE N'ÉPOUSE PAS STRICTEMENT LES DÉFINITIONS RETENUES EN MATIÈRE DE DROIT DU TRAVAIL.

III.1.1 LE LIEN DE SUBORDINATION JURIDIQUE, CRITÈRE DE DISTINCTION ENTRE SALARIAT ET NON-SALARIAT : UNE NOTION D'ORDRE PUBLIC.

- [8] Le travail indépendant est défini, non pas en tant que tel, mais par référence au travail dépendant : formulé autrement, « on est un travailleur indépendant, parce que l'on n'est pas un travailleur dépendant ⁹¹».
- [9] La recherche de définitions « positives » du non-salariat n'a jamais abouti. Ainsi, les dispositions introduites en 1994 tant dans le code du travail que dans le code de la sécurité sociale par la loi Madelin, visant à définir et « sécuriser » le statut de travailleur indépendant, ont-elles *in fine* renvoyé aux dispositions jurisprudentielles définissant le travail dépendant, l'article L.311-11 du code de la sécurité sociale créé alors disposant que « les personnes [immatriculées au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers, au registre des agents commerciaux ou auprès des Urssaf] ne relèvent du régime général de la sécurité sociale *que s'il est établi que leur activité les place dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard d'un donneur d'ordre* » (voir annexe 1).
- [10] Pour définir le travail indépendant, il convient donc de se référer à la définition du travail dépendant : en matière de sécurité sociale, celle-ci a été posée à l'article L.311-2 du code de la sécurité sociale : «*Sont affiliées obligatoirement aux assurances sociales du régime général, quel que soit leur âge et même si elles sont titulaires d'une pension, toutes les personnes quelle que soit leur nationalité, de l'un ou de l'autre sexe, salariées ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs et quels que soient le montant et la nature de leur rémunération, la forme, la nature ou la validité de leur contrat*»⁹².
- [11] Cette définition très générale a été précisée au fil du temps par la Cour de Cassation, puis stabilisée en 1996, par l'arrêt *Société générale*⁹³ : selon cette jurisprudence, le lien

⁹¹ Xavier Pretot, intervention devant le HCFIPS.

⁹² L'article L.311-2 définit les règles de rattachement aux assurances sociales ; sa rédaction est inchangée depuis 1945. Il a son pendant en matière d'accidents du travail : aux termes de l'article L.411-1 : « Est considéré comme accident du travail, quelle qu'en soit la cause, l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail à toute personne salariée ou travaillant, à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs ou chefs d'entreprise ».

⁹³ Soc., 13 novembre 1996, Bull. 1996, V, n° 386, pourvoi n° 94-13.187. Comme remarqué par Xavier PRETOT lors de son intervention devant le HCFIPS, cet arrêt est rendu au visa, d'une part des dispositions du Code du travail qui caractérisent le contrat de travail, d'autre part des dispositions du Code de la Sécurité sociale sur l'assujettissement au régime général. En 1996, la Chambre sociale avait la compétence travail et la compétence Sécurité sociale et l'arrêt a été rendu dans une plénière associant les différentes sections (droit du travail et Sécurité sociale) de la Chambre sociale, pour prendre une décision qui détermine un critère commun au droit du travail et au droit de la Sécurité sociale. *En d'autres termes, quand on est sur le critère de droit commun, le salarié du droit du travail a toute chance d'être au régime général et le travailleur dépendant au sens du droit de la Sécurité sociale a toute chance d'être un travailleur salarié, même s'il y a entre les deux des petites nuances liées au problème de la caractérisation du contrat de travail.*

de subordination juridique⁹⁴, qui régit les règles de rattachement au régime général, est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ; le travail au sein d'un service organisé peut constituer un indice du lien de subordination lorsque l'employeur détermine unilatéralement les conditions d'exécution du travail⁹⁵.

[12] Suite à cet arrêt, il a été procédé à « un resserrement du critère de la dépendance, et par voie de conséquence, un élargissement de la catégorie des travailleurs indépendants » comme l'a noté Xavier Pretot, lors de son intervention devant le HCFIPS : « la Cour de Cassation casse et annule des décisions des juges du fond, faute pour eux d'avoir caractérisé ou suffisamment caractérisé l'existence d'un lien de subordination, soit par la trilogie des pouvoirs, le pouvoir de donner des instructions, le pouvoir de contrôler l'exécution et le pouvoir de sanction, soit par la caractérisation d'un service organisé, essentiellement de manière unilatérale par le donneur d'ouvrages. (...). Bien entendu, ce n'est pas un déplacement majeur. Les grandes masses restent du côté du travail indépendant et du côté du travail dépendant, mais le critère de distinction entre les deux a, en vingt-cinq ans, significativement bougé, ne serait-ce que par l'exigence de formes de motivation qui est exigée, au départ des organismes de redressement, et ensuite, des juridictions du fond⁹⁶. »

[13] Le travail dépendant doit, et c'est la seconde exigence fondée sur l'article L311-2, être rémunéré quels que soit la nature et le montant de la rémunération⁹⁷. « De nombreux arrêts excluent l'assujettissement au cas d'absence de rémunération ou au cas de simple remboursement de frais ; en revanche la rémunération peut être uniquement en nature. Encore faut-il que les sommes litigieuses correspondent à la rémunération d'une activité répondant à la condition de dépendance. Et un versement isolé, occasionnel, suggèrera un autre type de rapports. Cette exigence est liée aux mécanismes de base des assurances sociales impliquant cotisations et prestations calculées à partir d'une rémunération»⁹⁸.

⁹⁴ Borgetto Michel, Lafore Robert, *Droit de la sécurité sociale* (2019) : « La jurisprudence a été longtemps incertaine sur le point de savoir à quelles conditions une activité pouvait entrer dans le champ du travail dépendant. La Cour de Cassation a d'abord écarté le critère d'une dépendance économique pure et simple : dans une société où tous les citoyens sont économiquement dépendants les uns des autres, l'idée parut trop floue et trop aventureuse. La Haute juridiction a préféré se référer à un lien de dépendance juridique, même si une idée de dépendance économique refait parfois surface », p.471.

⁹⁵ Sur l'histoire du critère de « service organisé » : voir Borgetto Michel, Lafore Robert, *op. cit.* : « Un critère alternatif est (...) apparu, celui du « service organisé » : doivent être affiliés au régime général comme travailleurs dépendants ceux qui exercent leurs fonctions « dans le cadre d'un service organisé » ou, de façon plus floue, « dans le cadre d'une organisation » même si la nature du service ou la déontologie à laquelle il est soumis excluent toute immixtion de l'entreprise qui en bénéficie dans son exécution (médecins...). La Cour de Cassation a dégagé cette nouvelle notion, plus commode, dans l'arrêt d'assemblée du 18 juin 1976 *Hebdo-Press*. Utilisé de façon systématique et, de ce fait, en créant des incertitudes, de critère subit un coup d'arrêt avec la décision *Rena Ware*, rendue le 8 janvier 199 et confirmée par la suite. », p.473.

⁹⁶ Quatre arrêts récents (trois de cassation) rendus entre 2017 et 2020 concernent les bénéficiaires de bourses d'études, les collaborateurs à temps partiel d'un club sportif, les formateurs occasionnels et le président d'une association.

⁹⁷ En nature ou en espèces, en respectant le salaire minimum.

⁹⁸ Borgetto Michel, Lafore Robert, *op. cit.*, p.475

[14] **Le statut social est d'ordre public** : la qualification donnée par les parties à leur relation importe peu. Selon une jurisprudence constante, la qualification juridique de salariat ou non-salariat dépend des seules conditions de fait dans lesquelles est exercée l'activité du travailleur⁹⁹. La seule volonté des parties ne peut soustraire un travailleur au statut social qui découle nécessairement des conditions d'accomplissement de son travail¹⁰⁰. La prise en compte des conditions de fait a notamment conduit à faire « tomber » la présomption de non-salariat établie par l'article L311-11 du code de la sécurité sociale lorsqu'est établi un lien de subordination à l'égard du donneur d'ouvrage, quand bien même le travailleur est immatriculé au registre des métiers ou du commerce¹⁰¹.

III.1.2 LA LIGNE DE PARTAGE ENTRE SALARIAT ET NON-SALARIAT N'ÉPOUSE PAS STRICTEMENT LES DÉFINITIONS RETENUES EN MATIÈRE DE DROIT DU TRAVAIL

[15] Ainsi défini, le partage entre salariat et non salariat applicable en matière de sécurité sociale n'épouse pas strictement les lignes fixées par le code du travail. Comme le code du travail, mais sans lien imposé avec celui-ci, le droit de la sécurité sociale ouvre la possibilité de gérer des situations spécifiques.

[16] En toute autonomie par rapport à la qualification retenue en matière de droit du travail, les articles L.311-3, pour les assurances sociales et les articles L412-2¹⁰² et L412-8¹⁰³, pour les accidents du travail rattachent au régime général des catégories de populations qui ne sont pas « nativement » salariées, en les faisant bénéficier, sauf exception¹⁰⁴, de l'ensemble des règles applicables aux salariés, notamment en termes

⁹⁹ Soc., 17 avril 1991, Bull. 1991, V, n° 200, pourvoi n° 88-40.121.

¹⁰⁰ Cour de Cassation, Note explicative relative à l'arrêt n°1737 de la Chambre sociale du 28 novembre 2018 (17-20.079), https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/notes_explicatives_7002/relative_arret_40779.html, consulté le 07/01/2020, Ass. plén., 4 mars 1983, Bull. 1983, Ass. plén., n° 3, pourvois n° 81-11.647 et 81-15.290.

¹⁰¹ Ainsi la Cour de Cassation a-t-elle pu considérer qu'« ont justifié leur décision [au regard de l'article L8221-6 du code du travail] (...), les juges qui ont requalifié en relation de travail salarié, l'activité de deux artisans, dont il était prétendu qu'ils exécutaient des travaux en sous-traitance pour le compte d'une entreprise du bâtiment, dès lors qu'il résulte de leurs constatations que ces travailleurs, bien que régulièrement inscrits au répertoire des métiers, exerçaient leur activité dans des conditions de fait caractérisant un lien de subordination juridique permanente à l'égard de cette entreprise » (Cass., chambre criminelle, 10 mars 1998, pourvoi n° 96-86675). De même, et cette fois ci dans le cadre du code de la sécurité sociale, la Cour a-t-elle considéré que « de ces constatations et énonciations, dont il résultait que la présomption instituée par l'article L311-11 du code de la sécurité sociale était renversée, la cour d'appel a exactement déduit que les intéressés devaient être assujettis au régime général de la sécurité sociale. » En l'espèce, le contentieux portait sur la situation de loueurs de véhicules avec conducteur, immatriculés par l'Urssaf en tant que travailleurs indépendants, pour lesquels la Cour a considéré que les obligations mises à leur charge excédaient « notablement » celles pouvant être imposées à un travailleur indépendant (Cass., chambre civile, 20 mars 2008, pourvoi n°06-20480 07-10011).

¹⁰² « Bénéficient notamment des dispositions du présent livre, même si elles ne sont pas occupées dans l'établissement de l'employeur ou chef d'entreprise, même si elles possèdent tout ou partie de l'outillage nécessaire à leur travail, les personnes mentionnées à l'article L. 311-3. Toutefois, les personnes mentionnées aux 10° et 17° dudit article n'en bénéficient que dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

¹⁰³ « Outre les personnes mentionnées à l'article L. 412-2, bénéficient également des dispositions du présent livre... » (voir annexe 3).

¹⁰⁴ En particulier les ressortissants de l'article L.311-3 ne bénéficient pas des allègements généraux de cotisations.

de prestations, évitant ainsi la création de « tiers statuts ». Au-delà de ces dispositions, d'autres articles prévoient le rattachement au régime général de populations qui ne sont pas salariées, avec les mêmes droits que les salariés. Il en est notamment ainsi des artistes auteurs qui sont « affiliés obligatoirement au régime général de sécurité sociale pour les assurances sociales et bénéficient des prestations familiales dans les mêmes conditions que les salariés » en vertu de l'article L382-1 du code de la sécurité sociale.

- [17] La question des situations d'emploi « intermédiaires » entre salariat et non-salariat, aujourd'hui très largement focalisée sur la question des plateformes numériques et de l'économie collaborative, est, de fait, bien antérieure au développement de la numérisation et des nouvelles formes d'emploi qui y sont associées. « *Le phénomène de l'ubérisation des emplois constitue le dernier exemple de la montée en puissance « des zones grises », c'est-à-dire des zones comprises entre le travail salarié et le travail indépendant. Le point de départ en est relativement ancien.*¹⁰⁵»
- [18] Le rattachement au régime général de catégories « ambiguës » s'est effectué progressivement, en lien avec l'extension du périmètre de la couverture sociale, et notamment avec l'intégration des « services » aux assurances sociales dans la première moitié du XXème siècle. Alors que les règles régissant le travail étaient pour l'essentiel limitées au secteur de l'industrie¹⁰⁶, plusieurs lois votées au début du XXème siècle concernent l'ensemble des salariés¹⁰⁷. « *L'intégration des métiers de service va s'opérer (...) par la promulgation d'un certain nombre de lois spécifiques visant à l'assimilation au salariat partielle ou complète, définitive ou progressive, ce certaines professions* »¹⁰⁸.
- [19] Ces professions constituent le « socle » de l'article L.311-3 du code de la sécurité sociale : en 1935, les journalistes voient s'instituer à leur profit une présomption de salariat ; les chauffeurs de taxis sont rattachés aux assurances sociales par le décret-loi du 30 octobre 1935 ; les courtiers, agents et inspecteurs d'assurances, les voyageurs de commerce, des porteurs de bagages, les vendeurs de journaux ou de billets de loterie, en application du décret du 14 juin 1938, les concierges en 1939, les

¹⁰⁵ Chauchard Jean-Pierre (2018), « L'ubérisation des emplois », *Les dossiers de la DREES*, n°31, p.40-44.

¹⁰⁶ Les législations qui se sont développées au cours du XIXème siècle autour du travail (répressive ou protectrices) ont comme caractéristique commune d'être limitées aux ouvriers de l'industrie (la loi sur les polices des manufactures de 1803 –qui rétablit le livret ouvrier-concerne les ouvriers et apprentis des manufactures, fabriques et ateliers ; celle de 1841 cherche à protéger les enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers à moteur mécanique ou à feu continu ou dans toute fabrique occupant plus de 20 ouvriers ; celle de 1848 est relative aux heures de travail dans les manufactures et usines... Chauchard Jean-Pierre et Le Crom Jean-Pierre, « Les services entre droit civil et droit du travail », *Le mouvement social*, 2005/2, n°211, <https://www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-2005>.

¹⁰⁷ La loi du 14 mars 1904, qui supprime les bureaux de placement, est applicable à toutes les professions, la loi du 13 juillet 1906 institue un repos hebdomadaire dans les établissements industriels et commerciaux, la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes inclut parmi les assujettis obligatoires non seulement les salariés de l'industrie, mais aussi ceux du commerce, des professions libérales et de l'agriculture ou les serveurs à gages ; la loi de 1930 fait bénéficier des assurances sociales tous les salariés à condition que leur rémunération ne dépasse pas un certain plafond, Chauchard Jean-Pierre et Le Crom Jean-Pierre, « Les services entre droit civil et droit du travail », *op cit*.

¹⁰⁸ Chauchard Jean-Pierre et Le Crom Jean-Pierre, « Les services entre droit civil et droit du travail », *op cit*.

préposés aux vestiaires, ouvreuses et dépositaires de journaux en 1941 les gérants de succursales en 1941 et 1944.

[20] Progressivement complétée, la liste de l'article L311-3 renvoie aujourd'hui à plusieurs situations¹⁰⁹ : « pour certaines catégories, il est simplement fait application du principe général posé à l'article L311-2. Pour certaines autres, l'article L311-3 se borne à aligner les solutions de la sécurité sociale sur celles du droit du travail : il s'agit alors de travailleurs dépendants par détermination de ce droit. Parfois enfin, il s'agit d'éliminer les difficultés inextricables soulevées par certaines professions, qui peuvent être exercées dans une situation de totale dépendance ou, au contraire, de pleine indépendance, avec tous les cas de figure intermédiaire»¹¹⁰.

[21] Le HCFIPS estime que cette ouverture du code de la sécurité sociale, qui permet à la fois le traitement de situations particulières, la déconnexion avec le code du travail et le bénéfice d'un corpus de règles équivalentes à celles dont bénéficient les salariés, doit être intégrée dans les réflexions en cours sur les nouvelles formes d'emploi générées par l'économie numérique.

III.2 DE NOUVEAUX ACTEURS ET DE NOUVEAUX MODES D'INTERMÉDIATION QUI POSENT QUESTION AU REGARD DU RATTACHEMENT AUX RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE.

III.2.1 UNE GRANDE DIVERSITÉ DE L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE

[22] Comme noté ci-dessus, les questions portant sur les modalités de rattachement aux organismes de sécurité sociale et sur le régime social applicable aux revenus associés se concentrent aujourd'hui sur l'économie collaborative.

[23] Ce questionnement s'accompagne souvent d'un certain flou conceptuel. Le présent rapport n'a pour objet ni de dresser une typologie des plateformes ni de discuter les différentes typologies proposées : de nombreux auteurs ont d'ores et déjà travaillé ces notions¹¹¹ ; il en ressort un panorama extrêmement diversifié.

¹⁰⁹ Plus de 35 professions sont recensées à ce titre.

¹¹⁰ Borgetto Michel, Lafore Robert, *op. cit.* : « Ainsi la question de savoir si les cas énumérés par l'article L.311-3 constituent autant d'applications de la définition générale donnée par l'article L311-2 ou des solutions autonomes a été tranchée par plusieurs arrêts des Chambres réunies en date du 24 juin 1966. D'une part, la condition de rémunération posée par la définition générale s'applique à ces cas particuliers, toute la logique de l'affiliation supposant des gains (...). D'autre part, et en revanche, la condition de subordination est écartée : les dispositions de l'article L311-3 se suffisent à elles-mêmes. » p.485.

¹¹¹ Voir note n°1 du présent chapitre. Voir aussi, les travaux réalisés sur ce sujet en matière fiscale : rapports du CPO : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/adapter-limpot-sur-les-societes-une-economie-ouverte>; <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-prelevements-obligatoires-des-entreprises-dans-une-economie-globalisee>; Collin Pierre et Colin Nicolas (2013), *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique* ; travaux de l'OCDE sur les bases fiscales, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/actions-beps.htm>. Le CPO travaille actuellement sur les prélèvements obligatoires sur les entreprises dans une économie mondialisée et numérisée.

Encadré n°1 : La diversité des modèles de plateformes

Sur la base des différents travaux menés, on peut styliser l'environnement comme suit.

Les notions d'« économie collaborative » et de « plateformes numériques » ne sont pas substituables : « *L'économie collaborative renvoie à des modes alternatifs de consommation et de production dont seule une minorité passe par internet* »¹¹².

Les plateformes numériques « collaboratives » peuvent s'inscrire dans des logiques marchandes ou non, avec ou non, un but lucratif. D'un côté, on trouvera des plateformes s'inscrivant dans des logiques d'activité bénévole¹¹³ ; à l'opposé, se déploieront des plateformes d'échanges où le travail est prescrit assez précisément par la plateforme et où l'entreprise se rémunère par des commissions sur les échanges et le marché publicitaire¹¹⁴.

L'activité qui se déploie sur les plateformes est très variée¹¹⁵ : plateforme de partage *via* la mutualisation de l'usage d'un actif par des particuliers¹¹⁶, opérateurs de service organisés fournissant des prestations standardisées délivrées par des professionnels¹¹⁷, *jobbing* permettant à des particuliers de bénéficier de services à domicile¹¹⁸, coopératives électroniques, qui déclinent les modes de production ou de consommation de l'économie solidaire¹¹⁹, places de marché qui (re)vendent des biens physiques¹²⁰, *freelance*, qui appariement une offre et une demande de prestations de service à forte valeur ajoutée, micro-travail, qui mettent en relation une offre et une demande de micro-tâches dématérialisées (développement de lignes de code...).

Le mode de relation sur lequel reposent les échanges va de la mise en relation de particuliers¹²¹ à la mise en relation d'entreprises¹²² en passant par la vente d'un bien ou d'un service d'une entreprise à un consommateur final¹²³. Certaines plateformes reposent sur un seul modèle¹²⁴, d'autres voient exister différentes configurations¹²⁵.

¹¹² Terrasse Pascal (2016), *L'économie collaborative* ; après avoir repris la définition de l'économie collaborative proposée par Rachel Botsman en 2012 – à savoir « *des réseaux d'individus et de communautés connectées, par opposition à des institutions centralisées, et qui transforment la manière dont nous produisons, consommons, finançons et apprenons* » - le rapport site, au titre des éléments de l'économie collaborative qui ne passent pas par internet les achats groupés, les conciergeries, les vide-dressing ou les colocations, l'auto-construction, les circuits courts en matière d'alimentation.

¹¹³ Wikipédia, logiciels libres, banques de temps...

¹¹⁴ Voir par exemple la classification proposée par Dujarier Marie-Anne (2016), « Digital labor, travail du consommateur: quels usages sociaux du numérique ? » *La revue des médias*, <https://larevuedesmedias.ina.fr/digital-labor-travail-du-consommateur-quels-usages-sociaux-du-numerique>, Mis à jour le 24 avril 2019, consulté le 02.01.2020. L'auteure sépare les plateformes sur lesquelles s'effectuent des échanges marchands à but lucratif (Amazon Services, Uber...), les plateformes sur lesquelles les échanges sont non marchands mais à but lucratif (Google, Facebook, Blablacar, ici l'activité n'est pas perçue comme un travail ; la rémunération de l'entreprise s'effectue *via* le marché publicitaire : « *cette force de travail n'est pas (encore) reconnue comme professionnelle* »), les plateformes où s'effectuent des échanges marchands à but non lucratif (ventes de journaux, biens et services associatifs... où les échanges payants sont orchestrés par des organisations non lucratives) et les plateformes où s'effectuent des échanges marchands à but non lucratif.

¹¹⁵ Viossat Louis-Charles, Amar Nicolas, Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale, IGAS, mai 2016.

¹¹⁶ Blablacar, Heetch...

¹¹⁷ Uber, AirBnB...

¹¹⁸ SuperMano, BnBSitter...

¹¹⁹ La Ruche Qui Dit Oui.

¹²⁰ Price Minister, Etsy, Le Bon Coin.

¹²¹ Modèle dit P2P (Peer-to-Peer) comme Blablacar, Guest to Guest.

¹²² Viossat Louis-Charles, Amar Nicolas, *op.cit* : Modèle B2B (Business to Business), de type Malt.

¹²³ Modèle B2C, Business to Consumer, de type Uber.

¹²⁴ Par exemple Uber (B2C), Malt (B2B).

¹²⁵ Le Bon Coin : B2C/P2P, Supermano : B2C/B2P.

L'intensité de la participation de la plateforme à l'échange est variable : ainsi des « places de marché » n'ont « d'autre rôle que la mise en relation via une interface numérique »¹²⁶. À l'inverse, d'autres plateformes jouent un rôle d'intermédiaire plus actif « en uniformisant le tarif et la qualité de la prestation le tarif et la qualité de la prestation échangée et/ou en se portant garant du bon déroulement des transactions (assurance en cas de défaut sur la transaction¹²⁷, intermédiaire des paiements) »¹²⁸.

[24] On retrouve cette même diversité dans les profils des utilisateurs de plateformes ou dans les perceptions qu'ont les travailleurs de plateformes de leur statut social. Si l'on met de côté les particuliers, on trouve sur les plateformes des travailleurs aux niveaux de qualification très disparates : certaines plateformes¹²⁹ « participent de l'économie globalisée à forte valeur ajoutée –les freelances qui y proposent leurs services pourraient, pour la plupart, occuper un emploi bien rémunéré dans des entreprises ». À l'opposé d'autres plateformes se situent « dans l'univers des services peu ou moyennement qualifiés¹³⁰ ... » Au sein de ces plateformes de service, plusieurs populations coexistent, comme par exemple, parmi les coursiers, des étudiants, des jeunes salariés, des travailleurs indépendants dont une part d'anciens chômeurs¹³¹.

[25] Si l'on regarde les perceptions, celles-ci sont très partagées : ainsi, selon un sondage OpinionWay de novembre 2019¹³², les microentrepreneurs travaillant avec des plateformes se déclarent pour moitié (56%) intéressés à passer d'un statut de non-salariat à un statut de salariat ; inversement une enquête menée par Malt sur les travailleurs freelances laisse penser que, dans leur écrasante majorité (90%), ceux-ci souhaitent rester travailleurs indépendants (voir annexe 2 au chapitre III).

[26] On retiendra de ce panorama un paysage très éclaté, qui amène à approcher la question du statut social sous plusieurs angles.

¹²⁶ « Autrement dit les plateformes n'y jouent pas réellement un rôle de tiers, leur activité consistant presque exclusivement en une mise en relation entre offreurs et demandeurs. Leur mode de fonctionnement se distingue peu de celui des sites de petites annonces (PAP, seloger.com, BebeNounou, etc.) et de toutes les structures spécialisées dans la mise en relation (bourses, agents des marchés financiers, Pôle emploi, annuaires, etc.) », in Montel Olivia (2017), « L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques », Documents d'études, DARES, n°213.

¹²⁷ On peut noter que des garanties peuvent être données aux clients, y compris au sein des places de marché, par exemple sur la qualité du bien (certaines plateformes offrent un service de type « satisfait ou remboursé et affichent assurer la gestion de la réclamation).

¹²⁸ In Montel Olivia, « L'économie des plateformes ... », art.cit.

¹²⁹ Malt, Comet, Creads in Institut Montaigne, Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi, avril 2019.

¹³⁰ Notamment dans les secteurs des transports de personnes, de la logistique, du nettoyage, du gardiennage ou de la sécurité.

¹³¹ L'étude de l'Institut Montaigne sur les coursiers indépendants distingue ainsi les livreurs indépendants étudiants (geeks sportifs) -57% des coursiers- et les jeunes actifs -43% des coursiers- dont 38% se déclarent salariés par ailleurs et 62% se déclarent travailleurs indépendants : parmi eux, 37% sont des anciens chômeurs (45% chez ceux qui déclarent que les revenus tirés de l'activité sur les plateformes sont leur source exclusive de revenus).

¹³² Sondage Opinionway pour Union des Autoentrepreneurs, Les attentes des autoentrepreneurs et des travailleurs des plateformes, novembre 2019, sondage réalisé auprès de 400 autoentrepreneurs encore en activité dont 156 travaillent avec des plateformes.

III.2.2 DES ENJEUX TRÈS DIFFÉRENTS EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE

- [27] La diversité des modèles sous-jacents à l'économie « collaborative » emporte un éclatement des enjeux de statut et de protection sociale.
- [28] Il s'agit tout d'abord d'identifier au sein des plateformes celles qui sont le support d'activités professionnelles : seules ces activités conduisent en effet à une affiliation aux assurances sociales. Si cette identification est simple dans de nombreuses situations (les plateformes non marchandes de l'économie du partage reposent sur une activité bénévole / les opérateurs de service organisés interviennent, sans aucun conteste, dans un cadre professionnel), certaines situations sont plus ambiguës dès lors que peuvent coexister sur la plateforme particuliers et professionnels (brocantes en ligne par exemple) ou que le revenu tiré de l'activité peut être considéré soit comme un revenu d'activité, soit comme un revenu du patrimoine : c'est sur cette situation qu'est intervenue la LFSS pour 2016, s'agissant des locations de meublés.
- [29] Au-delà de la question du caractère « professionnel » de l'activité, les travailleurs des plateformes ne sont pas tous dans la même situation au regard de la relation de travail et du risque social associé. Comme évoqué ci-dessus et en reprenant ici la présentation effectuée par Olivia Montel devant le HCFIPS, la plateforme peut être plus ou moins impliquée dans l'échange : or, plus elle est prescriptive, plus les enjeux en termes de réglementation sont importants. « *Dans la mesure où elles participent à la production des biens et des services qui s'échangent via le travail des offreurs, et que les offreurs sont dépendants de la plateforme pour exercer leur activité, la participation financière de la plateforme à la protection sociale des travailleurs peut être légitimement interrogée* »¹³³.
- [30] Par ailleurs, la situation des « freelances »¹³⁴, travailleurs bien rémunérés, indépendants essentiellement par choix et opérant dans des secteurs peu exposés en termes de risques professionnels, n'est à l'évidence pas la même que celle des livreurs, moins bien rémunérés, qui peuvent recourir à cette activité par obligation économique et qui interviennent souvent dans des secteurs exposés.
- [31] C'est en ce sens que l'Institut Montaigne remarque que, « *sur un plan social et politique, la situation [des freelances] ne pose pas de difficultés particulières* », tout en s'interrogeant sur les plateformes de service¹³⁵ : « *en proposant exclusivement du*

¹³³ Montel Olivia (2018), « Économie collaborative et protection sociale : mieux cibler les plateformes au cœur des enjeux », RFAS, n°2, avril-juin.

¹³⁴ Au sens de travailleur indépendant, vendant ses services à un client, en particulier dans les métiers artistiques, journalistiques et informatiques.

¹³⁵ L'Institut Montaigne note sur ce point que cette difficulté rejoint celle, plus large, des conditions de travail dans les secteurs dans lesquelles les plateformes opèrent : « *jamais ou presque le CDI à temps plein n'y est la règle ; les CDI à temps partiel, les CDD, l'intérim, la sous-traitance en cascade y sont souvent la norme, le travail déclaré ou sous-déclaré loin d'être une exception* » : « *pour le dire autrement, dans des économies qui peinent depuis des décennies à trouver une place satisfaisante à toute une partie de la population active, il semble à tout le moins nécessaire de laisser leur chance à ces modèles alternatifs* ».

travail rémunéré à la tâche, exercé avec un statut de travailleur indépendant, [ces plateformes] ne contribuent-elles pas à un émiettement supplémentaire du travail peu qualifié, à une perte des droits sociaux (salaire minimum, congés payés, droit syndical) précieux pour des travailleurs peu qualifiés, dépourvus de pouvoir de négociation ? ».

III.2.3 DES CLARIFICATIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE ESSENTIELLEMENT CENTRÉES SUR LES ACTIVITÉS NON PROFESSIONNELLES ET LES LOCATIONS DE MEUBLÉS

- [32] Face à la diversité des enjeux et à l'essor, induit par les plateformes, de certaines formes d'échanges, les pouvoirs publics se sont attachés à apporter des solutions juridiques¹³⁶. Pour ce qui concerne la sécurité sociale, les clarifications ont pour l'essentiel porté sur les activités non-professionnelles et ou des activités frontières comme la location de meublés (voir graphiques ci-dessous et annexe 4), dans un contexte de fort développement de ces activités.
- [33] S'agissant des activités non-professionnelles (troc, co-consommation, vente occasionnelle de biens personnels...), il a été posé qu'elles n'emportaient ni rattachement à la sécurité sociale¹³⁷, ni versement de cotisations¹³⁸. Comme en matière fiscale, l'administration a considéré que *« le partage de frais ne nécessit[ait] aucun traitement social dès lors que l'activité n'a[vait] pas pour finalité de participer à la recherche ou à la réalisation d'un profit et que les sommes échangées [étaient] limitées aux coûts induits par cette activité [et que] l'absence de contrepartie financière à la prestation fournie, hormis le remboursement de frais pour des dépenses réelles et nécessaires, constitu[ait] un élément déterminant d'absence de professionnalité de l'activité.»*¹³⁹
- [34] S'agissant des ventes de biens d'occasion, il a été explicité que les tolérances existant en matière fiscale s'appliquaient en matière sociale: *« Ces revenus accessoires, liés à la revente de biens personnels et usagers, ne sauraient faire l'objet d'une disposition d'assujettissement ou d'affiliation dès lors qu'il ne s'agit pas d'une activité régulière et réalisée à but lucratif (la vente de biens personnels d'occasion ayant pas essence une valeur dépréciée) mais relèvent de la gestion du patrimoine privé des particulier »*¹⁴⁰.

¹³⁶ Ces solutions s'appliquent, pour l'essentiel, que les activités s'exercent ou non sur les plateformes ; elles ont dû être apportées en raison du développement des plateformes et de l'essor de certaines formes d'échange qui y a été attaché.

¹³⁷ Sous certains seuils de revenus pour la co-consommation.

¹³⁸ La notion de partage de frais et ses modalités de calcul sont communes à la sphère fiscale et sociale. Elles sont définies par instruction fiscale, sur la base du barème des indemnités kilométriques. En revanche, si les prestations sont effectuées au-delà de ces tarifs, la personne doit s'affilier et assujettir les revenus générés aux prélèvements sociaux.

¹³⁹ Étude d'impact PLFSS 2017.

¹⁴⁰ Étude d'impact PLFSS 2017 : *« ainsi les particuliers peuvent deux fois par an participer à des brocantes ; par ailleurs ces revenus ne sont pas déclarés dans l'avis d'imposition en deçà de 5 000 € de prix de vente d'un bien, voire sans limite pour certains biens meubles (électroménager, voiture ...). Au-delà de ce seuil de recette par bien vendu, seule la plus-value*

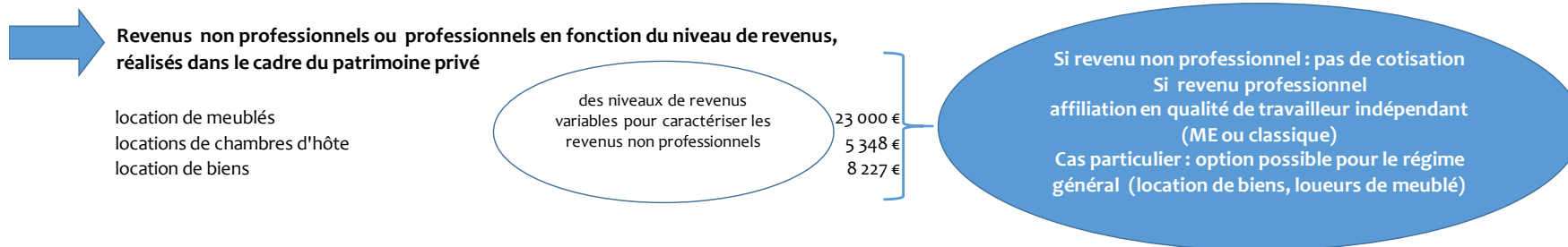
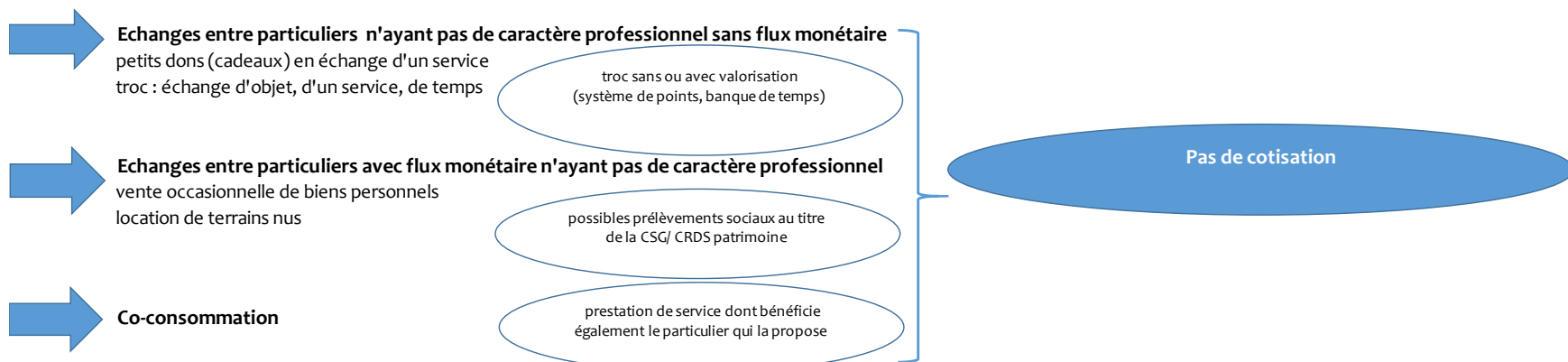
- [35] Parallèlement à ces rappels « doctrinaux », le législateur est intervenu sur les locations de meublés, en fixant une frontière entre gestion du patrimoine privé et activité professionnelle. Ainsi un seuil d'affiliation a été fixé « *permettant de considérer le caractère professionnel ou non de l'activité exercée (...) afin de sécuriser les particuliers qui mettent à disposition ponctuellement leur patrimoine, qui ne devraient pas s'affilier au RSI dès lors que leurs recettes annuelles sont inférieures au seuil* »¹⁴¹. Ce seuil fixé, possibilité a été donnée aux loueurs de meublés ou de biens de s'affilier à la sécurité sociale soit comme travailleurs indépendants ou microentrepreneurs soit comme salarié.
- [36] Les interventions et clarifications ont été moins nombreuses, s'agissant des autres activités professionnelles exercées sur les plateformes, dans la mesure où elles correspondent pour l'essentiel à des activités traditionnelles dont la seule spécificité est de passer par une intermédiation numérique. Au demeurant, celles-ci sont extrêmement dissemblables du point de vue du rattachement à la sécurité sociale : certaines relèvent clairement d'un rattachement en qualité de travailleur indépendant (vente de biens ou prestations de service axées sur la recherche d'une clientèle) ou en qualité de salarié (service auprès de particuliers relevant du CESU ou emploi au pair). Dans d'autres cas, la situation est très ambiguë: il en est ainsi pour les « ventes de service » auprès de particuliers ou d'entreprises¹⁴² et notamment pour les plateformes de mobilité ; il en est également ainsi pour des activités proches de l'intérim, mais qui s'exercent actuellement dans le cadre du travail indépendant, par exemple dans le secteur de l'hôtellerie-restauration où se développe la mise en relation, *via* les plateformes, de travailleurs et d'entreprises pour des missions de courte durée. Cette ambiguïté est aujourd'hui encore source d'insécurité juridique pour les travailleurs et pour les acteurs économiques.
- [37] Subsidiairement, dans les « zones » où les situations ont été clarifiées, la cohérence de certaines règles peut être questionnée. Tel est notamment le cas pour les locations de meublés et de biens, où le partage entre revenus non professionnels et professionnels s'effectue à des niveaux de revenus très différents (23 000 € pour les locations de meublés, 5 348 € pour les chambres d'hôte, 8 227 € pour les locations de biens) et élevés (pour les locations de meublés).
- [38] Enfin, certaines options de rattachement semblent aujourd'hui faiblement opérationnelles, comme la possibilité ouverte aux loueurs de bien meubles de s'affilier au régime général en qualité de salariés, à ce stade non mobilisée.

éventuellement réalisée doit être déclarée dans le cadre de la déclaration d'impôt sur le revenu (avec assujettissement aux prélèvements sociaux sur le patrimoine). »

¹⁴¹ Étude d'impact PLFSS 2017.

¹⁴² Ou des services ponctuels effectués par des particuliers auprès de particuliers.

Revenus professionnels ou non professionnels ?



Revenus professionnels quel que soit le niveau

Revenus professionnels issus de la vente auprès de particuliers ou d'entreprises

vente de biens

vente de services

vente de services / plateformes de mobilité

Affiliation en qualité de travailleur indépendant
(ME ou classique)

Affiliation en qualité de travailleur indépendant
(ME ou classique) ou de salarié (jurisprudence),
en fonction du degré d'intermédiation de la
plateforme

Services à la personne

activités de service exercées au domicile des particuliers (garde d'enfants ; assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile, services aux personnes à leur domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales

activités exercées dans le cadre de services à la personne en dehors du domicile

avec lien de subordination

Cotisations sur salaires
CESU

Echange d'un logement contre un service organisé

Employé au pair/ Location

Services ponctuels effectués par des particuliers auprès de particuliers (autres que services à la personne)

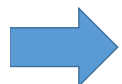
petits travaux effectués par des particuliers en lien avec le domicile (entretien de bâtiments, déménagement, débarras de cave ou de grenier, construction, entretien et réparation de bâtiments relevant des métiers de gros œuvre, de second œuvre ou de finition (maçon, plâtrier, peintre...), entretien ou réparation des réseaux et matériels utilisant le gaz, l'eau et l'électricité...)

Régime du travail occasionnel (salarial)
ou travail indépendant (micro-entreprise ou TI
classique)

Prestations de services auprès d'entreprises



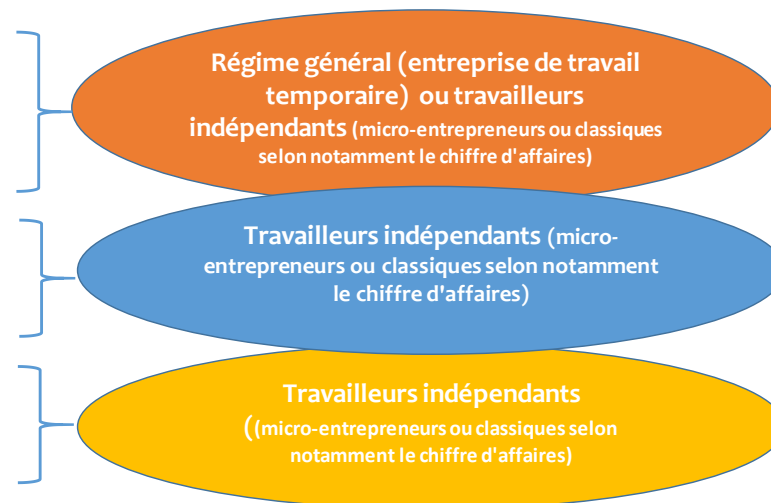
Intermédiation pour besoins ponctuels



Constitution d'une clientèle



Micro-tâches



Règles opérationnelles



Règles posant des difficultés d'application



Mise en place de nouvelles règles à envisager

III.2.4 UNE SOLUTION INABOUTIE : LA MISE EN PLACE D'UNE « RESPONSABILITÉ SOCIALE » DES PLATEFORMES AU PROFIT DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

- [39] Il revient à la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016¹⁴³ d'avoir tenté de prendre en charge globalement la situation des travailleurs des plateformes ou plus précisément des « *travailleurs indépendants recourant, pour l'exercice de leur activité professionnelle, à une ou plusieurs plateformes de mise en relation par voie électronique* »¹⁴⁴, en créant une responsabilité sociale des plateformes dont l'objet est d'offrir aux intéressés des garanties minimales¹⁴⁵. Il s'agit donc ici de concilier un statut social (celui de travailleur indépendant) et un niveau minimum de couverture, notamment sociale.
- [40] Le texte fixe trois conditions à la mise en place de cette responsabilité : la plateforme doit déterminer les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu, fixer le prix du service fourni ou du bien vendu et le travailleur doit réaliser sur la plateforme un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 13 % du plafond annuel de la sécurité sociale¹⁴⁶. Comme précisé à l'occasion de la loi Mobilités¹⁴⁷, « *parmi les travailleurs collaborant avec ces plateformes, qui sont soit, pour la plupart, des travailleurs exécutant de micro-tâches, soit des livreurs, soit des conducteurs VTC, les premiers, qui ont généralement un chiffre d'affaires bien inférieur à 3 000 euros, ne bénéficient pas de ces droits, tandis que (...) la plupart des livreurs à domicile et des conducteurs VTC en bénéficient* ».
- [41] La responsabilité sociale de la plateforme consiste notamment en une prise en charge d'une part des cotisations « accidents du travail - maladies professionnelles » du travailleur indépendant lorsque celui-ci souscrit à une assurance volontaire ou adhère à l'assurance volontaire de la sécurité sociale¹⁴⁸ : lorsque le travailleur souscrit une assurance couvrant le risque d'accidents du travail ou adhère à l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail du régime général, la cotisation est prise en charge par la plateforme, dans la limite d'un plafond égal à la cotisation due au titre de l'assurance volontaire AT/MP du régime général (environ 500 € en 2019 pour le travailleur d'une plateforme qui exerce une activité de transport de voyageurs).

¹⁴³ Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

¹⁴⁴ Article L.7341-1 du code du travail.

¹⁴⁵ Articles L.7341-1 à L.7341-6 du code du travail : ces dispositions ont été introduites par amendement parlementaire à l'Assemblée Nationale, considérant que l'essor des plateformes collaboratives mettait à l'épreuve la distinction entre le salariat et le travail indépendant et brouillait la frontière entre les activités professionnelles à but lucratif et celles exercées à titre occasionnel.

¹⁴⁶ Article D.7342-1 du code du travail.

¹⁴⁷ Rapport n° 368 (2018-2019) de Didier Mandelli, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 6 mars 2019.

¹⁴⁸ Article L7342-2 : « *Lorsque le travailleur souscrit une assurance couvrant le risque d'accidents du travail ou adhère à l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail mentionnée à l'article L. 743-1 du code de la sécurité sociale, la plateforme prend en charge sa cotisation, dans la limite d'un plafond fixé par décret. Le premier alinéa du présent article n'est pas applicable lorsque le travailleur adhère à un contrat collectif souscrit par la plateforme et comportant des garanties au moins équivalentes à l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail mentionnée au premier alinéa, et que la cotisation à ce contrat est prise en charge par la plateforme.* »

[42] Il est à noter que cette disposition n'a pas fait l'objet à ce stade d'un quelconque bilan. On sait néanmoins que l'adhésion à l'assurance volontaire AT n'a pas rencontré de succès auprès des plateformes (l'assurance volontaire est faiblement utilisée – environ 20 000 assurés- et quasi exclusivement par des professionnels de santé) ; on sait que des plateformes ont proposé des couvertures AT ; il est difficile de vérifier si ces couvertures AT sont équivalentes à ce qu'offre l'assurance volontaire AT comme l'exigent les textes, dans la mesure où la notion d'équivalence n'est pas définie, mais sur la base de premiers travaux réalisés pour ce rapport par la DSS, il est clair que les couvertures proposées ne sont pas identiques entre les plateformes, certaines se rapprochant plus que d'autres de la couverture offerte en matière d'accidents du travail (voir annexe 5).

Recommandation n°17 : Mettre en place un suivi des couvertures accidents du travail offertes par les plateformes afin d'en établir un bilan et de vérifier la pertinence du dispositif.

[43] La loi d'orientation des mobilités va plus loin en ouvrant la possibilité, pour les plateformes dites de « mobilité »¹⁴⁹ (conduite d'une voiture de transport avec chauffeur¹⁵⁰, livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues¹⁵¹, motorisé ou non¹⁵²), d'adopter une Charte de responsabilité sociale.

[44] Cette charte précise notamment¹⁵³ :

- les conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs indépendants avec lesquels la plateforme contracte, en particulier les règles selon lesquelles les travailleurs indépendants sont mis en relation avec les utilisateurs ainsi que les règles qui peuvent être mises en œuvre pour réguler le nombre de connexions simultanées de travailleurs afin de répondre, le cas échéant, à une faible demande de prestations par les utilisateurs. Ces règles

¹⁴⁹ La rédaction de l'article 20 du projet de loi reprenait celle de l'article 66 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel: cet article, introduit en première lecture lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée, avait été déclaré irrecevable par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 45 de la Constitution.

¹⁵⁰ Le nombre de VTC inscrits a fait un bond de 65% entre 2017 et 2018, passant de 26 352 véhicules à 43 454, selon le rapport de l'Observatoire national du transport public particulier de personnes, Commissariat général au développement durable, janvier 2020. Cette hausse est principalement portée par les 19092 nouveaux exploitants qui se sont inscrits courant 2018.

¹⁵¹ L'étude d'impact du présent projet de loi Mobilités évalue leur nombre à environ 20 000.

¹⁵² Article L7342-8 du code du travail.

¹⁵³ Article L7342-9 du code du travail. La Charte précise également les modalités de développement des compétences professionnelles et de sécurisation des parcours professionnels, les mesures visant à améliorer les conditions de travail, les modalités de partage d'informations et de dialogue entre la plateforme et les travailleurs sur les conditions d'exercice de leur activité professionnelle ; les modalités selon lesquelles les travailleurs sont informés de tout changement relatif aux conditions d'exercice de leur activité professionnelle.

doivent garantir le caractère non exclusif de la relation entre les travailleurs et la plateforme et la liberté pour les travailleurs d'avoir recours à la plateforme et de se connecter ou se déconnecter, sans que soient imposées des plages horaires d'activité ;

- les modalités visant à permettre aux travailleurs d'obtenir un prix décent pour leur prestation de services ;
- les mesures destinées à prévenir les risques professionnels auxquels les travailleurs peuvent être exposés en raison de leur activité ainsi que les dommages causés à des tiers ;
- la qualité de service attendue, les modalités de contrôle par la plateforme de l'activité et de sa réalisation et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur ;
- le cas échéant, les garanties de protection sociale complémentaire négociées par la plateforme dont les travailleurs peuvent bénéficier.

[45] Afin de sécuriser les plateformes, la loi a prévu que l'autorité administrative se prononce, à la demande des plateformes, sur la conformité du contenu de la charte aux dispositions légales. Une fois homologuée, les engagements contenus par la charte ne pouvaient caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs.

[46] Cette dernière disposition a été censurée par le Conseil Constitutionnel¹⁵⁴. Ce dernier a relevé que si, en principe, les travailleurs en relation avec une plateforme ayant établi une charte exercent leur activité de manière indépendante dans le cadre de la relation commerciale nouée avec elle, il appartient au juge, conformément au code du travail, de requalifier cette relation en contrat de travail lorsqu'elle se caractérise en réalité par l'existence d'un lien de subordination juridique.

[47] Les dispositions contestées visaient à faire échec à cette requalification lorsqu'elle repose sur le respect d'engagements pris par la plateforme et que la charte a été homologuée. Or ces engagements peuvent recouvrir tant les droits consentis aux travailleurs par la plateforme que les obligations auxquelles elle les soumet en contrepartie et qu'elle définit, de manière unilatérale, dans la charte. En particulier, la charte doit préciser « *la qualité de service attendue, les modalités de contrôle par la plateforme de l'activité et de sa réalisation et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur* ». Ainsi, elle peut porter sur des droits et obligations susceptibles de constituer des indices de nature à caractériser un lien de subordination du travailleur à l'égard de la

¹⁵⁴ Décision n°2019-794 DC du 20 décembre 2019.

plateforme. D'autre part, lorsqu'elle est saisie par la plateforme d'une demande d'homologation de sa charte, il appartient seulement à l'administration de vérifier la conformité de celle-ci à des dispositions déterminées du code du travail.

[48] Le Conseil constitutionnel en déduit que les dispositions contestées permettent aux opérateurs de plateforme de fixer eux-mêmes, dans la charte, les éléments de leur relation avec les travailleurs indépendants qui ne pourront être retenus par le juge pour caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique et, par voie de conséquence, l'existence d'un contrat de travail. « Elles leur permettent donc de fixer des règles qui relèvent de la loi (les caractéristiques essentielles du contrat de travail relevant du domaine de la loi) et, par conséquent, ont méconnu l'étendue de sa compétence. »

[49] En résumé et comme l'a formulé Xavier Pretot devant le HCFIPS, il s'agit là d'une position qui entend dire qu'on peut cristalliser la situation entre la plateforme et le travailleur par une charte, qui implique, *a priori*, une qualification de travail indépendant, mais que cette qualification peut éventuellement être remise en cause au moyen d'une action en requalification devant le juge du contrat si la situation de fait ne correspond pas à la situation formalisée dans les instruments, dans les conventions, et notamment dans la charte. « C'est une décision très nuancée qui laisse la main au juge du contrat, c'est-à-dire, en définitive, assez largement à la Cour de cassation ».

III.2.5 DE PREMIÈRES DÉCISIONS DE LA COUR DE CASSATION SUR LES PLATEFORMES DE MOBILITÉ

[50] À l'issue de ces tentatives de qualification du statut des travailleurs des plateformes d'emploi, on en revient donc à un schéma « classique », où le juge, détermine, en fonction de circonstances de fait, le lien de subordination.

[51] Dans ce contexte, la jurisprudence a commencé à se prononcer sur le statut social des travailleurs des plateformes de mobilité, avec deux arrêts récents de la Cour de Cassation (*Take Eat Easy*, en novembre 2018, *Uber*, en mars 2020) qui requalifient en salariat des situations de non-salariat¹⁵⁵.

[52] La société *Take Eat Easy*¹⁵⁶ mettait en relation, *via* une plate-forme numérique et une application, des restaurateurs partenaires, des clients passant commande de repas par le truchement de la plate-forme et des livreurs à vélo exerçant leur activité sous un statut d'indépendant. La Cour a estimé que, « alors qu'elle constatait, d'une part,

¹⁵⁵ Pour un état des lieux de la jurisprudence en comparaison internationale, voir Sénat, Législation comparée – recueil des notes de synthèse de mars 2019 à juin 2019, *Le statut des travailleurs des plateformes numériques*.

¹⁵⁶ Société placée en redressement judiciaire en juillet 2016.

que l'application était dotée d'un système de géolocalisation permettant le suivi en temps réel par la société de la position du coursier et la comptabilisation du nombre total de kilomètres parcourus par celui-ci et, d'autre part, que la société Take Eat Easy disposait d'un pouvoir de sanction à l'égard du coursier, la cour d'appel [n'avait pas] tiré les conséquences légales de ses constatations dont il résultait l'existence d'un pouvoir de direction et de contrôle de l'exécution de la prestation caractérisant un lien de subordination »¹⁵⁷.

[53] Cet arrêt est allé à l'encontre de nombreux jugements de 1^{ère} instance ou d'appel dans lesquels les juges se montraient généralement enclins à rejeter la demande de requalification : en effet beaucoup de juges considéraient que « si les travailleurs n'ont pas de difficulté à établir que leur activité s'inscrit dans le cadre défini par la plateforme (contraintes techniques, organisationnelles, qualitatives), ils ont toutes les peines du monde à déterminer que cette dernière détermine unilatéralement leurs conditions de travail. Car le cadre fixé ménage toujours une certaine liberté aux travailleurs »¹⁵⁸. Or ce point semblait central dans la mesure où la Cour de Cassation considère traditionnellement que le travail au sein d'un service organisé peut constituer un indice de lien de subordination lorsque l'employeur détermine unilatéralement les conditions d'exécution du travail¹⁵⁹.

[54] L'arrêt *Uber* réitère la solution retenue dans la jurisprudence *Take Eat Easy*. « Sans modifier en quoi que ce soit la jurisprudence établie depuis l'arrêt *Société générale de 1996*, la Cour de cassation a approuvé la cour d'appel d'avoir requalifié la relation de travail d'un chauffeur de VTC avec la société *Uber BV* en contrat de travail. »¹⁶⁰.

Encadré n°2 : Résumé de l'arrêt *Uber*¹⁶¹

Le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné. Peut constituer un indice de subordination le travail au sein d'un service organisé lorsque l'employeur en détermine unilatéralement les conditions d'exécution.

Justifie légalement sa décision une cour d'appel qui, pour qualifier de contrat de travail la relation entre un chauffeur VTC et la société utilisant une plate-forme numérique et une application afin de mettre en relation des clients et des chauffeurs exerçant sous le statut de travailleur indépendant, retient que :

¹⁵⁷ Soc., 28 novembre 2018, pourvoi n°17-20.079.

¹⁵⁸ Fabre Alexandre, « Les travailleurs des plateformes sont-ils des salariés ? », *art.cit.*, analyse réalisée sur la base d'un bilan jurisprudentiel portant sur 16 décisions concernant les plateformes *Take Eat easy*, *LeCAB*, *Deliveroo*, *Uber* et *Toktoktok*.

¹⁵⁹ Cassation, Chambre Sociale, *Société générale*, 13 novembre 1996, n°94-13187.

¹⁶⁰ Cour de Cassation, Note explicative relative à l'arrêt n°374 du 4 mars 2020 (19-13.316) - Chambre sociale (arrêt "*Uber*").

¹⁶¹ https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_sociale_576/374_4_44522.html, consulté le 23.06.2020.

1°) ce chauffeur a intégré un service de prestation de transport créé et entièrement organisé par cette société, service qui n'existe que grâce à cette plate-forme, à travers l'utilisation duquel il ne constitue aucune clientèle propre, ne fixe pas librement ses tarifs ni les conditions d'exercice de sa prestation de transport,

2°) ce chauffeur se voit imposer un itinéraire particulier dont il n'a pas le libre choix et pour lequel des corrections tarifaires sont appliquées si le chauffeur ne suit pas cet itinéraire,

3°) la destination finale de la course n'est parfois pas connue du chauffeur, lequel ne peut réellement choisir librement, comme le ferait un chauffeur indépendant, la course qui lui convient ou non,

4°) la société a la faculté de déconnecter temporairement le chauffeur de son application à partir de trois refus de courses et que le chauffeur peut perdre l'accès à son compte en cas de dépassement d'un taux d'annulation de commandes ou de signalements de « comportements problématiques », et déduit de l'ensemble de ces éléments l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements et que, dès lors, le statut de travailleur indépendant du chauffeur était fictif.

[55] L'état actuel de la jurisprudence appelle cinq remarques principales.

[56] En premier lieu, la jurisprudence ne s'écarte pas de la jurisprudence établie en 1996 : elle ne recourt pas, en particulier, au critère de dépendance économique pour établir le lien de subordination. Comme a pu l'évoquer Xavier Pretot lors de sa présentation devant le HCFIPS, « *ce qui est caractéristique du critère retenu par la Cour de cassation de longue date, reformulé par la jurisprudence Société Générale, c'est son extrême adaptabilité, son extrême plasticité. Il est formulé dans des termes tels, qu'il est susceptible de recevoir une application, pour autant qu'on creuse la question, à des formes d'exercice d'activité professionnelle extrêmement diverses. (...) Finalement, les nouvelles formes d'exercice d'activité professionnelle ne posent pas forcément de problème majeur pour la jurisprudence de la Cour de cassation.* »

[57] Deuxième remarque, les deux arrêts sont rendus par la chambre sociale de la Cour de Cassation : ils ont donc trait au droit du travail. Aucune jurisprudence n'a été « émise » ni par la chambre civile (compétente en matière de droit de la sécurité sociale) ni par la chambre criminelle (compétente en matière de travail dissimulé) : « *En matière de Sécurité sociale, nous n'avons, pour l'heure, pas de jurisprudence de la Cour de cassation. Nous n'avons pas été appelés à statuer au sein de la deuxième chambre civile sur des pourvois qui nous auraient amenés à nous interroger à propos de telle plateforme, sur le point de savoir si les travailleurs qui recourent à cette plateforme pour exercer leurs activités, sont dans une situation de subordination juridique qui implique qu'ils soient affiliés au régime général et que la plateforme soit assujettie aux obligations de l'employeur, ni non plus que les intéressés soient des indépendants.*»

- [58] Ce point retient l'attention ; il révèle une question plus large que celle des plateformes : comme remarqué par Xavier Pretot, « *le contentieux de l'assujettissement aux différents régimes de Sécurité sociale est somme toute réduit* » : sur les trois à quatre dernières années, la question de la distinction du travail dépendant et du travail indépendant, a fait l'objet de moins d'une dizaine d'arrêts – dont certains se limitent à rappeler la jurisprudence antérieure.
- [59] Le faible nombre de contentieux pose difficulté au regard des enjeux d'une correcte qualification de la relation de travail. Même si les régimes de protection sociale sont plus proches aujourd'hui qu'hier entre salariés et non-salariés, ils demeurent plus favorables aux premiers, notamment en matière d'accidents du travail, de prestations en espèces maladie ou d'assurance chômage (voir chapitre 2). En outre, la correcte définition du statut social permet de déterminer le redevable du prélèvement : lorsque le travailleur est dépendant, il supporte sans doute, directement ou indirectement, le poids des cotisations et des contributions, mais il n'en est pas, du point de vue juridique, le débiteur, alors que le travailleur indépendant est le débiteur.
- [60] Elle trouve sans doute son origine dans une certaine faiblesse des contrôles de l'affiliation : il convient sans doute de s'assurer que la stratégie de contrôle des organismes de recouvrement permet de garantir une bonne appréhension des règles de rattachement à la sécurité sociale –et au-delà, compte tenu de l'extension progressive de la compétence des Urssaf à l'ensemble des cotisations et contributions à caractère social (voir chapitre 5).
- [61] Pour revenir au sujet des plateformes, plusieurs contentieux ont été engagés, soit par les Urssaf seules, soit en collaboration avec les DIRRECTE. Mais on doit noter la longueur des procédures. À titre d'exemple, l'Urssaf Ile de France a pu donner au HCFiPS la chronologie du contentieux qui l'oppose à Uber : alors que le contrôle a été initié fin 2014, les contentieux sont toujours en cours.
- [62] Troisième remarque, les contentieux qui ont abouti ne s'appliquent qu'aux cas d'espèce. Quand bien même la jurisprudence se stabiliserait, les juges de fond conservent un pouvoir souverain d'appréciation sur les circonstances de fait, qui peuvent être différentes d'une situation à l'autre.
- [63] Par ailleurs, les éléments de jurisprudence ne portent, au niveau de la Cour de Cassation, que sur les plateformes de mobilité. D'autres zones « grises » (frontières avec l'intérim, micro-tâches) restent sans réponse stabilisée, avec des contentieux pendants.
- [64] S'agissant de la frontière avec l'intérim, la société *Staffmatch* (sociétés de travail temporaire spécialisées dans le domaine de l'hôtellerie restauration) a assigné *Brigad* (plateforme de mise en relation intervenant dans ce même domaine) devant le

tribunal de commerce¹⁶². Déboutée devant le tribunal de commerce puis en appel¹⁶³, l'entreprise s'est pourvue en cassation.

[65] Pour ce qui est des micro-tâches, la cour d'appel de Douai¹⁶⁴ a condamné la société *Clic and Walk*, plate-forme de webmarketing, à 50 000 euros d'amende pour « travail dissimulé ». Cette société recourt à une communauté de « contributeurs » pour récolter des données, notamment dans les supermarchés. Celles-ci sont ensuite revendues à ses clients. Pour ce faire, les « *ClicWalkers* » doivent accéder à une application, prendre la photo d'un produit, vérifier sa disponibilité en rayon, puis répondre à des questionnaires. Ces « missions » sont rémunérées de 20 centimes à quelques euros, mais, en moyenne, les *ClicWalkers*, qui sont au nombre de 700 000, récolteraient environ 6 euros par an, selon l'entreprise¹⁶⁵. L'Office central de lutte contre le travail illégal a estimé que la plateforme était dans l'illégalité, ses contributeurs n'étant pas considérés comme salariés, alors qu'ils font un travail proche de celui des enquêteurs des instituts de sondage. La Cour d'Appel a noté la précision des missions demandées et la motivation financière des contributeurs, même si les revenus sont faibles : « *Sous le couvert de faire appel à des consommateurs de la vraie vie, [il s'agit] d'utiliser un personnel très faiblement rémunéré pour recueillir quasi gratuitement des données importantes revendues ensuite à un prix relativement conséquent aux clients.* » Ce dossier est aujourd'hui en Cassation.

[66] Enfin, chacun des arrêts pose la question de la compatibilité de la solution retenue avec le modèle économique des plateformes d'une part, le souhait des travailleurs intervenant sur les plateformes d'autre part.

III.3 PLUSIEURS PISTES D'ÉVOLUTION, ADAPTÉES À LA SITUATION DE CERTAINES PLATEFORMES

III.3.1 AFFIRMER QUE LES RÈGLES DE RATTACHEMENT SONT D'ORDRE PUBLIC

[67] Avec une clarification des règles limitée aux activités non lucratives ou semi-professionnelles, des interventions législatives sur les zones professionnelles qui n'ont pas pleinement abouti et une jurisprudence qui ne couvre pas l'ensemble des périmètres, la situation des travailleurs des plateformes demeure instable,

¹⁶² Tribunal de commerce de Créteil, ordonnance de référé du 13 mars 2018.

¹⁶³ « *En cet état, les sociétés Staffmatch France et Staffmatch France 1 n'établissement pas, même avec l'évidence requise en référé, en quoi cet arrêt et l'analogie alléguée entre l'« ubérisation » des transports et celle de l'intérim doivent à l'évidence conduire à la requalification de l'activité Brigad (...) en ne activité d'agence d'intérim, exclue du bénéfice de la réglementation des plateformes numériques. En conclusion, la reconnaissance légale manifeste du modèle économique de la société Brigad et l'absence d'indices suffisants permettant à l'évidence de renverser la présomption de l'article L.8222-6 du code du travail privent de caractère manifeste l'illicéité invoquée de son activité* » Cour d'appel de Paris, Pôle 1-chambre 2, 15 novembre 2018, n°18-06296.

¹⁶⁴ Arrêt du 10 février 2020.

¹⁶⁵ Le Monde, 24 février 2020. A priori sans versement de cotisations.

nécessitant une réflexion sur les évolutions possibles. Sans prétendre régler l'ensemble des situations, le HCFIPS considère que plusieurs pistes doivent être privilégiées.

- [68] En premier lieu, il apparaît indispensable de **réaffirmer que le statut au regard des prélèvements et des droits sociaux associés est d'ordre public**, qu'il s'impose aux parties, en fonction des circonstances dans lesquelles s'exerce l'activité. Cette solution vaut que l'activité s'effectue ou non *via* une plateforme numérique.
- [69] Ce principe a été rappelé en 2016 par la Cour de Cassation dans le cadre du dossier *Academia/Formacad*¹⁶⁶, qui faisait suite à la notification par l'Urssaf, en 2010, d'un redressement réintégrant dans l'assiette des cotisations les sommes versées à des formateurs recrutés sous le statut d'« autoentrepreneurs ». Si, selon le code du travail, les personnes physiques ou dirigeants de personnes morales, dans l'exécution de l'activité donnant lieu à immatriculation ou inscription sur les registres, sont présumés ne pas être liés avec le donneur d'ordre par un contrat de travail, cette présomption légale de non-salariat qui bénéficie aux personnes sous le statut d'autoentrepreneur peut être remise en cause s'il est établi qu'elles fournissent directement ou par une personne interposée des prestations au donneur d'ordre dans des conditions qui les placent dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard de celui-ci. »
- [70] La réaffirmation du caractère d'ordre public des règles d'affiliation est particulièrement d'actualité, alors qu'un groupe bancaire a envisagé, début 2020, de créer un nouveau poste de « *conseiller indépendant local* », qui serait « *mandataire exclusif* » du groupe, et aurait pour mission de gérer les clients existants, mais aussi d'en démarcher de nouveaux. Comme noté dans la presse, une telle expérimentation pourrait s'apparenter à un remplacement progressif ou partiel de salariés par des travailleurs indépendants, éventuellement sous le statut de la microentreprise comme cela a déjà été observé dans d'autres secteurs, remplacement prohibé.

Recommandation n°18 : Réaffirmer que, si des choix de statut sont possibles (microentreprise, forme de société...), la qualification de salariat ou de non salariat est d'ordre public ; faire pédagogie sur le sujet ; en tirer les conséquences en matière de contrôle.

- [71] Cette réaffirmation devra s'accompagner de contrôles pour en vérifier la mise en œuvre (voir chapitre 5).

¹⁶⁶ Cass, chambre civile 2, 7 juillet 2016 N° de pourvoi: 15-16110.

III.3.2 CLARIFIER CERTAINES SITUATIONS, EN PROPOSANT UN RATTACHEMENT AU RÉGIME GÉNÉRAL EN QUALITÉ D'ASSIMILÉ SALARIÉ

- [72] Cet élément posé, il convient de s'interroger sur la stratégie à poursuivre sur l'ensemble des zones « grises » : convient-il de laisser faire en attendant notamment que la jurisprudence se prononce ou faut-il intervenir par la loi ?
- [73] La précarité de certains groupes professionnels, le faible niveau de garantie sociale associé, qui s'est matérialisé notamment lors de la crise sanitaire, justifie une action rapide. À cet effet, **la conviction du Haut Conseil est qu'il est nécessaire d'intervenir par la loi**. L'intervention du législateur présente deux avantages : elle permet de régler des situations durablement instables, du fait de contentieux longs et complexes, et qui ne permettent pas un règlement durable des situations, des ajustements des modes d'interactions pouvant conduire à de nouveaux contentieux sur des bases partiellement différentes. En pouvant être l'occasion d'un dialogue social avec les acteurs concernés, elle permet de rechercher des équilibres économiques et sociaux avec les professionnels de certains secteurs (tant du côté des plateformes que des travailleurs).
- [74] Cette intervention doit être ciblée. L'article L311-3 du code de la sécurité sociale semble un vecteur adapté pour ce faire : comme précisé par Xavier Pretot, cet article conduit à l'assujettissement par assimilation de ceux qui remplissent les critères purement objectifs qui figurent dans l'une ou l'autre des catégories qu'il énonce. *« Il suffit que ces critères soient remplis pour que l'intéressé soit au régime général. Il n'y a pas lieu de démontrer que l'intéressé est en plus dans une situation de subordination juridique et il est inutile de démontrer qu'il ne l'est pas pour essayer d'échapper à l'affiliation. »* À titre d'exemple, le gérant minoritaire est au régime général dès lors qu'il est minoritaire et que la société est une SARL. Le Président Directeur Général d'une société anonyme est affilié d'office au régime général, même s'il demeure néanmoins un mandataire social au sens du droit de l'activité économique, même s'il peut cumuler son mandat social avec un contrat de travail.
- [75] Comme évoqué ci-dessus, cet article permet en outre une dissociation entre code du travail et code de la sécurité sociale : un certain nombre de professionnels qui sont considérés comme dépendants au regard de cet article pour la sécurité sociale, ne sont pas des salariés d'après le Code du travail.
- [76] Dans ce cadre, il semble **nécessaire d'axer l'action sur les activités fortement organisées par les plateformes**.
- [77] Une approche « générique » peut être théoriquement imaginée : exprimée de manière positive, elle reviendrait à dire que tous les travailleurs des plateformes sont au régime général dès lors qu'un certain nombre de critères sont remplis, par exemple dès lors que la plateforme intervient dans la qualité des biens et services

échangés, gère un système d'évaluation et dispose d'un droit de déconnexion. Exprimée de manière négative, on pourrait considérer que ces mêmes travailleurs relèvent du régime général dès lors qu'ils n'ont pas la possibilité de se constituer leur propre clientèle et/ ou pas la liberté de définir les conditions d'exécution de leur prestation de service.

- [78] Une telle approche apparaît difficile à mettre en œuvre de manière opérationnelle : la très grande diversité des plateformes crée nécessairement des questions d'interprétation et de frontière que la généralité des critères suggérés ne permet pas de résoudre, ce qui renvoie, de fait, à un examen des circonstances de fait de l'activité (et donc *in fine* à une approche jurisprudentielle).
- [79] Une approche plus ciblée semble mieux répondre à l'objectif. Celle-ci consisterait à identifier certains types de plateformes, *via* des critères qui croisent l'intermédiation numérique et secteur d'activité.
- [80] **Une intervention sur les plateformes de mobilité¹⁶⁷ pourrait être privilégiée** : celles-ci présentent l'avantage d'avoir fait l'objet d'une définition législative et donc d'être un « objet » juridique » ; la jurisprudence n'est pas pleinement stabilisée, puisqu'elle s'est prononcée en matière de droit du travail mais pas encore en matière de sécurité sociale ; la recherche d'une stabilité du modèle socio-économique n'a pas abouti. L'assimilation de ces travailleurs à des salariés en matière de sécurité sociale pourrait fonder un dialogue avec les entreprises et les travailleurs du secteur, à la recherche de cet équilibre économique¹⁶⁸.

Recommandation n°19 : Envisager un rattachement au régime général *via* l'article L. 311-3 ciblé, dans un premier temps, sur les travailleurs des plateformes de mobilité. Une telle approche pourrait être étendue, après bilan de cette première phase, à d'autres catégories de plateformes.

- [81] Avancer sur ce terrain présente l'intérêt, au-delà de la clarification de la zone grise, de réfléchir à la mise en place d'un système de précompte. Cela suppose de définir les modalités de gestion de ce précompte, en particulier le modèle et le niveau de la contribution financière associée.
- [82] Il serait tout d'abord nécessaire de déterminer l'assiette sur laquelle seront assis les prélèvements sociaux, à la fois ceux dû par le travailleur indépendant, et ceux à la

¹⁶⁷ Hors co-consommation.

¹⁶⁸ On doit remarquer qu'une telle approche n'a pas vocation à interdire aux travailleurs des plateformes qui opèrent dans des conditions strictes de salariat le bénéfice du plein statut de salarié.

charge de la plateforme. La mise en place d'un précompte pourrait en particulier justifier, pour des raisons de simplicité, une forfaitisation des frais professionnels, qui s'inspirerait du dispositif de la microentreprise et dont le niveau pourrait être discuté par profession.

[83] S'agissant du niveau des prélèvements sociaux, l'application aux plateformes de mobilité des cotisations patronales de droit commun semble difficile à mettre en œuvre si les travailleurs de ces plateformes, rattachés au seul régime général, demeureraient non couverts par l'assurance chômage (point qui peut être discuté) : l'absence d'assujettissement à l'assurance chômage priverait, de droit, les plateformes des allègements généraux, ce qui mettrait en question leur équilibre économique.

[84] La mise en place d'une exonération dégressive sur le modèle des allègements généraux mais à un niveau plus faible pourrait être envisagée, en dérogeant toutefois aux règles actuellement en vigueur pour les professions rattachées au régime général via l'article L. 311-3 (pour lesquelles le rattachement au régime général implique que le donneur d'ordre assume les responsabilités de l'employeur, et s'acquitte des cotisations employeur de droit commun). Le niveau de ces allègements devrait permettre de prendre en compte l'absence de couverture chômage, mais aussi d'un certain nombre d'obligations découlant du code du travail et d'éviter des distorsions de concurrence par rapport à des entreprises qui recourent au salariat et qui sont soumises à toutes les obligations du code du travail.

[85] Pourrait être également imaginée la création d'une contribution forfaitaire à la charge des plateformes (qui pourrait être déterminée en pourcentage de leur chiffre d'affaires ou des sommes reversées aux travailleurs de la plateforme) ; sur le modèle de la contribution des diffuseurs pour le régime des artistes auteurs (ces populations, qui sont de fait des travailleurs non-salariés, sont toutefois rattachées au régime général par l'article L. 382-1, et non par l'article L. 311-3), celle-ci n'aurait pas nécessairement vocation à être associée à un risque. On peut noter que, si cette contribution forfaitaire était fixée à un haut niveau, elle comporterait peu d'intérêt par rapport au régime de droit commun ; inversement, si elle était fixée à un niveau bas, elle comporterait un risque concurrentiel notamment par rapport aux entreprises classiques du secteur ou aux travailleurs indépendants intervenant hors plateformes.

Encadré n°3 : Quelques pistes pour fonder un modèle économique viable et équitable pour les plateformes de mobilité

La proposition énoncée d'un rattachement au régime général implique que les collaborateurs soient assujettis aux taux de cotisations et de contributions sociales de droit commun des salariés

relevant du secteur privé. Pour les salariés, ces taux s'appliquent toutefois à un revenu brut, alors que les sommes reversées par les plateformes à leurs collaborateurs correspondent au chiffre d'affaire. Il conviendrait donc dans un premier temps de définir l'assiette à retenir, qui devrait se rapprocher du salaire brut, en minorant le chiffre d'affaire réalisé sur la plateforme des frais professionnels et de l'équivalent « employeur » des cotisations sociales.

Il ne serait pas pertinent de confier cette opération aux collaborateurs eux-mêmes, d'abord car ils ne connaissent actuellement pas ou que très mal le niveau de leurs frais professionnels (étant microentrepreneurs pour la plupart, ils ne s'occupent pas d'identifier ces éléments dans leurs comptes d'exploitation), ensuite parce que cela ne permettrait pas d'envisager un précompte par les plateformes d'intermédiation des contributions dues par les collaborateurs, alors que c'est une conséquence intéressante de la proposition.

Une forfaitisation des frais professionnels apparaît plus simple pour l'ensemble des acteurs, ce qui suppose une concertation entre les plateformes, leurs collaborateurs et les pouvoirs publics pour définir le niveau d'un abattement représentatif des frais professionnels. Cet abattement devrait a priori être différencié pour chaque « métier », dans la mesure où les frais professionnels ne sont pas les mêmes pour un chauffeur de VTC et pour un livreur à vélo.

Une fois l'abattement défini, alors il est envisageable d'organiser un précompte par les plateformes des cotisations « salariales » de droit commun dues par les collaborateurs. Toutes choses égales par ailleurs, ce dernier bénéficierait d'un gain de revenu net, puisque le taux actuel de prélèvements sur le chiffre d'affaire est de 22% (soit 44% du revenu net en supposant que l'abattement propre à la microentreprise soit bien représentatif des frais professionnels), alors que la solution proposée consiste à assujettir au taux de 21% (somme des taux de cotisation d'assurance vieillesse de base et complémentaire, de la CSG et de la CRDS) sur une assiette « brute ».

Dans le même temps, les plateformes d'intermédiation devraient s'acquitter de cotisations « employeurs », de manière à participer au financement de la couverture sociale de leurs collaborateurs (couverture qui serait par ailleurs plus généreuse qu'aujourd'hui, via la couverture AT-MP et de meilleurs droits en matière de retraite et d'IJ), et afin de préserver une concurrence non faussée avec les employeurs du secteur privé recourant à des salariés.

L'application des taux de cotisations et contributions patronales de droit commun (environ 45,7%) d'un côté, pas plus que l'application des allègements généraux et des taux réduits dont bénéficient les employeurs de salariés de l'autre, n'étant pas souhaitables¹⁶⁹, une contribution ad hoc, forfaitaire et globale, pourrait alors être envisagée, après concertation avec l'ensemble des parties concernées. Elle pourrait par exemple s'établir entre 10% et 20%.

Le surcoût pour les plateformes pourrait être partiellement compensé par trois canaux : une baisse des charges puisqu'elles ne seraient plus incitées à recourir à une assurance AT-MP privée comme c'est aujourd'hui le cas, une hausse possible des tarifs des prestations aux clients, et un partage possible des gains mécaniques dont bénéficieraient les collaborateurs avec cette proposition.

¹⁶⁹ Dans le premier cas, cela remettrait totalement en cause le modèle économique de ces activités, tandis que dans le second cas, cela conférerait un large avantage injustifié aux plateformes d'intermédiation par rapport aux employeurs de salariés.

[86] Le présent rapport n'a nullement vocation à trancher un quelconque scénario sur ce point : les pistes évoquées ont uniquement vocation à montrer que la question du rattachement au régime général nécessite de penser concomitamment le modèle de prélèvement.

III.3.3 LANCER DES TRAVAUX SUR DES PÉRIMÈTRES FAIBLEMENT EXPERTISÉS

[87] Alors que la question des plateformes de mobilité est au centre des préoccupations des pouvoirs publics, d'autres secteurs de l'économie collaborative sont moins regardés. Il en est ainsi du micro-travail. Ce moindre intérêt s'explique logiquement : le micro-travail, travail à la tâche fortement parcellisé et standardisé¹⁷⁰, se caractérise par des revenus très faibles : les gains seraient de moins de 3 euros par semaine pour la moitié des micro-travailleurs, de 21 € par mois en moyenne (avec dans des cas exceptionnels des revenus allant jusqu'à 2 000 €)¹⁷¹. On doit cependant noter que ces tâches concerneraient plus de 260 000 micro-travailleurs en France (15 000 très actifs –au moins une fois par semaine, 50 000 réguliers –au moins une fois par mois, 260 000 occasionnels, moins de 3 heures par semaine pour la moitié des personnes).

[88] Cette activité reste peu claire au regard du statut social des travailleurs : le micro-travailleur décide de son volume d'activité, de la ou des plateformes pour lesquelles il travaille – ce qui le rapproche d'un non-salarié ; mais sa rémunération est donnée par la plateforme (*a priori* sans pouvoir réel de négociation) et la plateforme définit les conditions d'exécution de la prestation de service –ce qui le rapproche du salariat.

[89] Quel que soit le statut retenu, les conditions d'assujettissement sont difficiles à mettre en place, en l'absence de présence physique de l'essentiel des plateformes sur le territoire national et d'une grande difficulté à capter les échanges mis en œuvre. Le présent rapport ne peut qu'inciter à pousser les analyses sur ce sujet, probablement dans un cadre supra national (européen ?).

[90] En l'attente, pourrait être réfléchi soit un rattachement au régime général via l'article L. 311-3 (comme évoqué plus haut pour les plateformes de mobilité)¹⁷², soit un dispositif déclaratif ultra simplifié, permettant aux micro-travailleurs l'acquittement des cotisations dont ils sont redevables sans aucune complexité administrative : l'objectif serait de blanchir une activité qui est probablement faiblement déclarée

¹⁷⁰ Exemples de micro-travail : catégorisation de produits DVD, électroménager, sur un site d'e-commerce –quelques secondes d'activité, 3 centimes le clic, rechercher des informations sur des individus (profils twitter... 45 secondes pour 15 centimes), préparation de la numérisation de documents comme des actes notariés, saisie de données pour constituer des bases de données.

¹⁷¹ Rapport sur le microtravail FO-IRES.

¹⁷² Soit avec une assiette forfaitaire soit avec un taux proportionnel.

aujourd'hui. On pourrait ainsi imaginer, en deçà d'un seuil très faible de revenus¹⁷³, une déclaration des gains, abattus forfaitairement de « frais professionnels » (% du coût de l'ordinateur, de la connexion internet...), sur un modèle proche de la microentreprise, mais sans imposer de création d'entreprise. Un tel schéma devrait définir les droits couverts (par exemple en s'inspirant des règles applicables aux microentrepreneurs).

Recommandation n°20 : Lancer des travaux sur des domaines faiblement expertisés, en particulier sur les micro-tâches, en réfléchissant à la mise en place d'un système très simplifié pour les nano-activités

[91] D'autres réflexions pourraient être conduites sur la disparité de certains régimes : on a vu notamment que le régime des loueurs de meublés comprend des seuils d'assujettissement très disparates et que certains seuils d'entrée dans le prélèvement sont très élevés (23 000 € pour l'un d'entre eux, soit plus de 1 900 € par mois, à comparer au SMIC brut : 1 521 €). Ces réflexions pourraient conduire à remettre dans le système ultra simplifié décrit ci-dessus une partie des situations traitées par les règles actuelles.

Recommandation n°21 : Repenser la cohérence et le niveau des seuils distinguant la gestion du patrimoine privé et l'activité professionnelle pour certaines activités comme les loueurs de meublés.

[92] Ce travail suppose notamment de reprendre la question des règles fiscales et notamment de s'interroger sur le maintien ou la dissociation de l'identité des règles applicables en matière fiscale et sociale).

¹⁷³ Pour situer le seuil: 25% des microentrepreneurs ont un revenu net inférieur à 50€ par mois / 50% des microentrepreneurs ont un revenu net inférieur à 230€/ mois.

- [1] Les travailleurs indépendants sont une population particulière et très diversifiée, comme cela a été largement mis en exergue dans l'introduction du présent rapport et dans les différents développements sur l'équité du prélèvement ou le lien entre prélèvements et couverture sociale. Par rapport aux autres ressortissants des régimes de protection sociale, ils présentent notamment la spécificité d'être simultanément, sans intermédiation, des cotisants et des assurés : en tant que chefs d'entreprise et responsables d'une activité économique, ils sont redevables de cotisations et contributions personnelles, et en tant qu'assurés, ils bénéficient directement d'une couverture sociale dépendant partiellement du niveau des prélèvements sociaux acquittés. Dans la relation aux organismes sociaux, cette singularité invite à prendre en compte les intéressés dans l'intégralité de leur situation, au regard tant des prélèvements que des droits, notamment à certains moments clés des parcours de vie ou dans des situations économiques difficiles.
- [2] La crise sanitaire a montré, si besoin en était, la nécessité de cette approche globale : souvent immédiatement impactés par l'arrêt ou la très forte baisse de l'activité économique qui les privait de tout ou d'une large partie de leurs revenus, alors que les charges courantes et d'exploitation continuaient de courir, beaucoup de travailleurs indépendants ont été particulièrement en difficulté, du fait tant du niveau de leur protection sociale (pas d'indemnités journalières pour une partie d'entre eux, pas d'indemnisation économique des pertes de gains¹⁷⁴...), que de leurs conditions d'accès au service public : ils ont notamment été confrontés à un grand nombre de guichets « séparés », pour partie nouveaux dans leur objet (à l'instar du fonds de solidarité porté par l'administration fiscale), pour partie mal connus (comme l'assurance maladie, pour les indemnités journalières de certains libéraux), en tous cas assez clairement difficiles à appréhender concomitamment, comme ont pu en témoigner les membres du HCPIPS représentant les travailleurs indépendants ou les représentants des microentrepreneurs associés aux travaux sur le présent rapport.

Encadré n°1 - Les travailleurs indépendants dans la crise sanitaire : de nombreux guichets

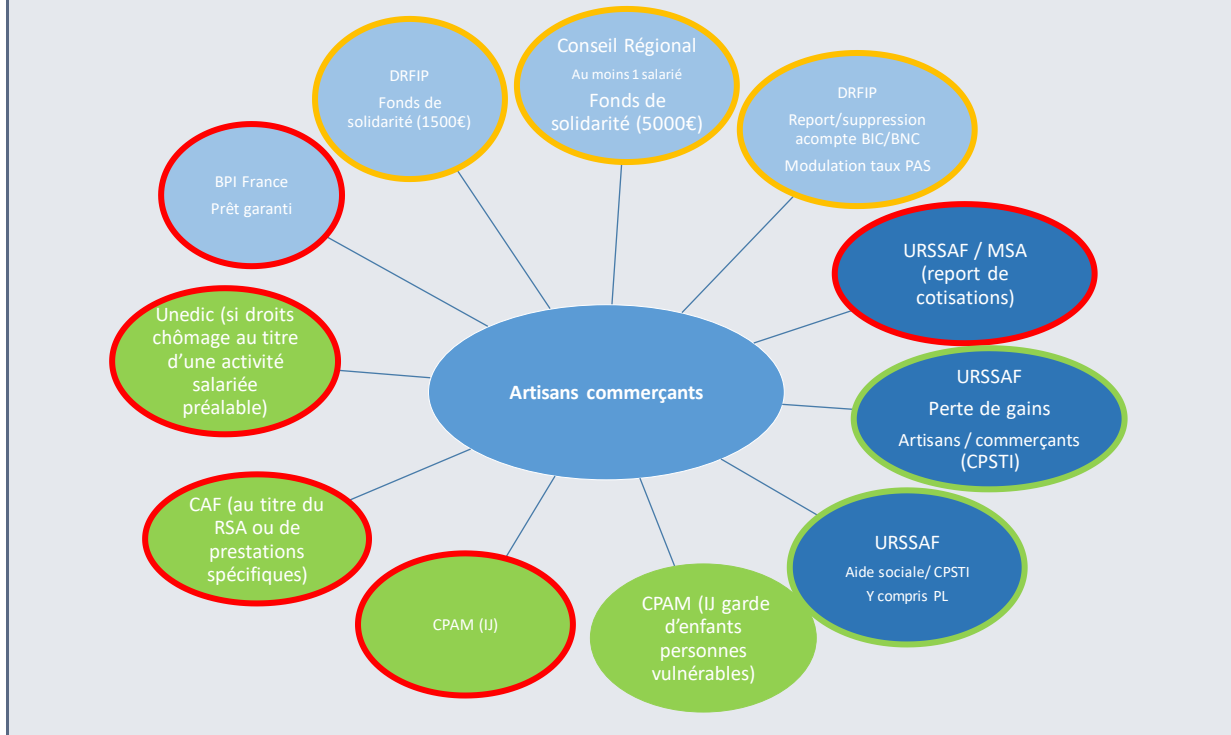
Le graphique ci-dessous schématise les guichets publics auxquels les artisans / commerçants ont pu être amenés à s'adresser pendant la crise sanitaire. Les guichets figurant sur fond vert sont les organismes en charge du versement des prestations. Ceux sur fond bleu sont les guichets qui ont

¹⁷⁴ En lien avec leur niveau de contribution.

donné lieu à des aides de nature économique (avec en bleu sombre, les organismes de sécurité sociale).

Les contours de couleur rouge permettent de visualiser les actions non spécifiques aux artisans / commerçants ; ceux en orange, les actions orientées vers les petites entreprises, au-delà du seul public des travailleurs indépendants ; ceux en vert, des éléments spécifiques.

De nombreuses actions ont par ailleurs été menées au bénéfice des professions libérales par leurs caisses de retraite (et par la CNAM pour les professionnels de santé libéraux).



[3] Cette approche globale doit prendre en compte une grande variété de situations : du travailleur indépendant occasionnel au travailleur indépendant régulier, du travailleur indépendant exerçant seul ou du travailleur indépendant employeur de salariés, du travailleur indépendant socialement fragile au travailleur indépendant pleinement intégré, du travailleur indépendant « seul » devant les formalités à accomplir au travailleur indépendant recourant à des tiers déclarants, du microentrepreneur au travailleur indépendant « classique », la relation au service public, les attentes vis-à-vis des organismes de protection sociale, le degré de compréhension de l'environnement administratif sont naturellement très différents.

[4] Les organismes auditionnés lors de l'élaboration de ce rapport ont été notamment unanimes pour évoquer la difficulté particulière rencontrée par les microentrepreneurs dans l'appréhension du cadre juridique qui s'impose à eux : selon ces organismes, environ un tiers des microentrepreneurs seraient « perdus » dans les démarches administratives en l'absence de connaissances comptables, de cadre

administratif ou financier adapté¹⁷⁵, mais aussi parfois en raison de difficultés de compréhension linguistiques¹⁷⁶.

- [5] Les difficultés rencontrées par certains des travailleurs indépendants dans leur compréhension des mécanismes administratifs et des logiques de redistribution peuvent emporter des réticences en termes de consentement au prélèvement et donc des risques en termes de droits. La crise sanitaire a ainsi montré que certaines personnes (au demeurant pas uniquement non salariées) se sont trouvées en situation très délicate, ne pouvant bénéficier des aides publiques du fait d'une activité partiellement (ou totalement) non déclarée et qui ne pouvait se poursuivre, les privant de tout revenu. D'autres ont probablement cherché à obtenir ces aides sans y avoir droit : les campagnes de contrôle annoncées par la DGFIP sur l'usage du fonds de solidarité permettront d'apprécier l'ampleur du phénomène.
- [6] Certains travailleurs indépendants ont, de longue date, refusé une sécurité sociale « publique » et mutualisée. Récemment encore, les « libérés de la sécurité sociale » ont contesté le monopole de la sécurité sociale, estimant que l'obligation d'affiliation représentait une contrainte inacceptable. Sans aller aussi loin, les analyses sociologiques menées par Alexis Spire et présentées devant le HCFiPS (voir annexe 1 au chapitre IV) concluent que les travailleurs indépendants « *partagent une même distance critique à l'égard d'un système de protection sociale fondé sur la solidarité collective, et plus fondamentalement la conviction d'être les laissés-pour-compte d'un pacte social qui profite aux salariés* »¹⁷⁷.
- [7] Ces mêmes travaux soulignent que les « *petits indépendants* » peuvent présenter une hostilité particulière aux prélèvements sociaux, du fait notamment de leur difficulté à s'approprier la « contrainte fiscale ». Selon Alexis Spire, « *parmi les non-salariés, le rapport pratique et symbolique au recouvrement des cotisations sociales est loin d'être uniforme. D'un côté, les petits indépendants, fortement exposés aux variations de la conjoncture économique, expriment une véritable exaspération* »¹⁷⁸. *De l'autre, les chefs d'entreprise et membres des professions libérales parviennent davantage à s'approprier*

¹⁷⁵ Avec notamment la possibilité d'utiliser son compte bancaire personnel, qui brouille les frontières entre vie privée et vie professionnelle.

¹⁷⁶ Pour mémoire, 2 500 000 personnes (3 100 000 en 2004), soit 7 % (9 % en 2004) de la population âgée de 18 à 65 ans résidant en France métropolitaine et ayant été scolarisée en France, est en situation d'illettrisme. 51 % des personnes en situation d'illettrisme sont dans l'emploi (57 % en 2004), *L'évolution de l'illettrisme en France*, Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme, Edition 2018.

¹⁷⁷ Spire Alexis (2019), « Consentement et résistance au recouvrement social », *Droit social*, p.720. Les conclusions sont formulées suite à deux enquêtes réalisées en 2016 (au guichet du RSI) et en 2017 (en Urssaf), avant la suppression du RSI.

¹⁷⁸ Alexis Spire, art.cit : « *Le chevauchement des temporalités entre le prélèvement de la cotisation et son recouvrement génère une incompréhension qui confère un caractère arbitraire aux sommes exigées. L'absence totale d'explication orale ou écrite concernant le calcul des cotisations et leur justification entretient un sentiment d'injustice face à des prélèvements qui ne tiennent compte ni des résultats présents de l'activité, ni de la taille de l'entreprise, ni des aléas de la conjoncture. L'hostilité que les petits indépendants entretiennent à l'égard des cotisations sociales découle en grande partie de cette difficulté matérielle à prévoir l'échelonnement des prélèvements dans le temps.* »

ces contraintes en raison de ressources plus conséquentes et d'un sens pratique de l'anticipation ».

- [8] Pour prendre en compte ces particularités et remédier à ces difficultés, les défis en termes de relation de service sont très importants : si la situation s'est normalisée en la matière après la crise liée à l'ISU (1.1), plusieurs grands irritants perdurent avec des démarches jugées complexes, des règles perçues comme instables et des décalages temporels entre perception des revenus et acquittement des cotisations toujours mal admis (1.2). La correction de ces irritants doit notamment passer par la garantie d'une prise en charge globale de la situation des travailleurs indépendants (2.1), le renforcement du consentement au prélèvement par une simplification des démarches (2.2), la poursuite des réflexions sur les décalages entre paiement et revenu (2.3), dans un contexte où beaucoup de travailleurs indépendants connaîtront des difficultés économiques, mais également où nombre de travailleurs indépendants auront bénéficié de prestations et d'aides en provenance de la sécurité sociale, renforçant potentiellement l'attachement au système de socialisation des risques.

IV.1 ALORS QUE LA SITUATION S'EST NORMALISÉE APRÈS LA CRISE DE L'ISU, PLUSIEURS IRRITANTS CONTINUENT DE COMPLIQUER LA RELATION ENTRE LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ET LES URSSAF

IV.1.1 UNE SITUATION NORMALISÉE APRÈS LA CRISE DE L'ISU

- [9] Après la longue crise résultant de la création du RSI et de la mise en œuvre de l'Interlocuteur Social Unique¹⁷⁹, la suppression du RSI, initiée en 2018 et finalisée en 2020 a visé deux objectifs : offrir aux travailleurs Indépendants une sécurité sociale plus performante, plus réactive, et modernisée pour une simplification de leurs démarches ; faciliter et unifier les parcours professionnels pour mieux accompagner les mutations économiques du travail indépendant, en simplifiant et limitant les démarches administratives, notamment à l'occasion des changements de statut professionnel (95% des travailleurs indépendants ont eu le statut de salarié au moins une fois pendant leur vie active)¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Voir sur ce point, les nombreux rapports qui ont émaillé cette crise, notamment : Amghar Yann-Gaël, Jeandet-Mengual Emmanuèle, Toche Olivier (2008), *Mission d'audit et d'appui au RS: Rapport de suivi de la mise en œuvre de l'ISU* (2009), IGAS, *Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique* (2012), Cour des Comptes, Rapport Bulteau Sylviane, Verdier Fabrice (2015), sur le fonctionnement du RSI dans sa relation avec les usagers, 2014 : Cardoux Jean-Noël et Godefroy Jean-Pierre, *Rapport d'information sur le régime social des indépendants*, Sénat: Bruant-Bisson Anne, Coury Annelore, Daude Marie et Viossat Louis-Charles (2015), *Évaluation de la COG 2012-2015 du Régime Social des Indépendants (RSI)*, IGAS : Aubert Julien (2015), *Rapport portant réforme du régime social des indépendants*, Assemblée Nationale.

¹⁸⁰ Les éléments qui suivent sont extraits de la présentation effectuée par Agnès Basso-Fattori (ancienne Directrice de Projet de la transformation du RSI auprès de la DSS) et Philippe Renard (ancien Directeur Général du CPSTI) devant le HCFIPS, mars 2020.

- [10] La gestion du recouvrement, source des dysfonctionnements les plus sensibles du fait de l'historique de l'ISU, a été unifiée au sein des URSSAF ; celle de l'assurance maladie antérieurement déléguée par le RSI à des organismes conventionnés (mutuelles et assurances) est désormais assurée par les CPAM, ce qui doit faciliter le changement de statut des actifs¹⁸¹. La gestion des retraites a été confiée à l'Assurance retraite, qui devient l'interlocuteur unique des indépendants (hors professions libérales et avocats) pour l'ensemble de leur carrière mettant fin à leur obligation d'engager des démarches auprès de multiples interlocuteurs au moment du départ à la retraite.
- [11] Dans les CPAM et les CARSAT, la gestion des prestations santé et retraite des travailleurs indépendants est désormais unifiée pour salariés et travailleurs indépendants¹⁸². La branche recouvrement propose en revanche un service dédié spécifiquement aux travailleurs indépendants¹⁸³ (voir annexe 1 au chapitre 1).
- [12] Avec la création du Conseil de la Protection Sociale des Travailleurs Indépendants (CPSTI), l'intégration au régime général s'est accompagnée d'une gouvernance par et pour les travailleurs indépendants, visant à garantir un service adapté aux intéressés, particulièrement en matière de pilotage du régime de retraite complémentaire et invalidité décès des artisans et commerçants, d'aides et de prestations d'action sanitaire et sociale spécifiques, de veille sur la qualité du service apporté par le régime général et de médiation.
- [13] Outre un maillage territorial plus important que celui du RSI, la réforme a été l'occasion d'améliorations rapides et visibles de la qualité de service –dont certaines déjà engagées, avec la mise en ligne du nouveau site « secu-independants.fr » et d'espaces dédiés aux Travailleurs Indépendants sur les sites des branches du Régime Général, l'ouverture du paiement des cotisations par carte bancaire, la possibilité de bénéficier de délais de paiement des cotisations par anticipation, l'expérimentation puis la généralisation de l'accompagnement personnalisé des créateurs d'entreprise et des accueils communs pour les indépendants, l'expérimentation de la possibilité pour les travailleurs indépendants d'adapter en cours d'année leurs cotisations en fonction de leur activité (voir ci-après), une application smartphone pour les microentrepreneurs, la refonte du site autoentrepreneur ou l'ouverture aux Travailleurs indépendants des services en ligne sur la retraite.
- [14] Les indicateurs de qualité de service se sont sensiblement améliorés, comme en témoigne le tableau de bord ci-après : le taux de décroché téléphonique s'élevait à près de 95% en 2019 contre 77% en 2017 ; le nombre de visites à l'accueil était en

¹⁸¹ Un salarié créant son entreprise n'a plus aucune démarche administrative à faire (en particulier sa carte vitale historique demeure opérante).

¹⁸² Avec, par exemple, un seul numéro de téléphone maladie (3946) et retraite (3960).

¹⁸³ Avec un numéro dédié aux T.I (3698) : maintien de l'actuel numéro de la SSI.

diminution d'un quart (de 200 000 environ à 150 000) entre 2018 et 2019, signe d'un moindre besoin d'aide. Les représentants des travailleurs indépendants présents auprès du HCFiPS ont tous salué ces améliorations. Le HCFiPS reconnaît que la transition, pourtant complexe, a été réussie, notamment grâce au travail de pilotage transversal mené par la direction de la sécurité sociale.

Tableau de suivi de la qualité de service		Résultats dernière période		Résultats 2017 (annuel)	Commentaires Progression annuelle 2018% 2017
Front Office		Résultats	Période		
Taux de décrochés téléphoniques					
Cumulé année 2019		92,6 %			Maladie : +10,2 points Retraite : + 12,7 points Recouvrement : + 4,7 points Global : + 12,4 points
Global mois		93,3 %			
-maladie		94%	Septembre 2019	77,3%	
-retraite		92,%			
-cotisations		94,6 %			
Taux de réponse dans les délais aux réclamations		99,4 %	Septembre 2019	93,75%	Diminution de 17% du volume de réclamations reçues entre 2018 et 2017
Nombre de visites à l'accueil dans les caisses déléguées :		356732		428241	Diminution de 16,7% du nombre de visites à l'accueil entre 2018 et 2017.
-motifs maladie		74556		75 550	
-motifs retraite		88607	Année 2018	99490	
-motifs cotisations		151097		204 869	
-motifs affiliations/ radiations		34012		39 134	
-motif ASS		8460		9198	
Vieillesse					
Taux de mises en paiement dans les délais requis des droits propres		73,3 %	Septembre 2019	67,6%	Amélioration
Niveau des stocks retraite : dossiers de réversion en mois de liquidation		2,2	Septembre 2019	3,0	Amélioration
Maladie					
Délai de traitement des FSE en tiers payant (professionnels de santé) - Mise en œuvre du TPG		1,74	Septembre 2019	1,89	Amélioration
Délai de traitement des FSP (assurés)		2,84	Septembre 2019	4,3	
Taux de versements dans les délais (15 jrs) des indemnités journalières (IJ) maladie suite à décision médicale		99,36 %	Septembre 2019	99,04%	
Délai moyen de règlement 1 ^{er} IJ		20,53	Septembre 2019	23,31	
Nombre de demandes de CMU-C traitées dans l'année		78 369	Année 2018	76 266	
Recouvrement					
Indicateur de fiabilisation des revenus		98,8%	Année 2018	96%	Amélioration
Taux de restes à recouvrer de l'exercice en cours		5,29 %	Aout 2019	7,50%	Amélioration
Progression du taux de dématérialisation des paiements		87,82 %	Septembre 2019	67,1%	
Affiliation					
Taux de traitement des affiliations dans les délais		95,5 %	Cumul janvier-aout 2019	96,93%	

IV.1.2 LA SITUATION N'EST TOUTEFOIS PAS PLEINEMENT SATISFAISANTE

- [15] Des difficultés, relevées lors de la crise sanitaire, s'agissant notamment de l'assurance maladie, montrent néanmoins qu'une vigilance doit être maintenue dans la prise en charge des travailleurs indépendants ; les situations qui ont pu être remontées « révèlent que le travailleur indépendant a besoin d'être accompagné au sein du régime général. Un espace dédié doit lui être réservé dès lors que sont concernées les prestations qui lui sont propres »¹⁸⁴.
- [16] Les représentants des travailleurs indépendants présents auprès du HCFIPS ont en particulier remarqué la nécessité d'améliorer la communication, notamment à destination des microentrepreneurs, spécialement sur les sites internet : certains ont pu remarquer que le site sécurité sociale-indépendants, par les renvois qu'il faisait à des pages génériques de sites du Régime général, ne permettaient pas aux travailleurs indépendants de disposer d'une compréhension claire et immédiate des règles qui s'appliquaient à eux (voir annexe 2 au chapitre IV).
- [17] Ils ont également fait état de difficultés d'articulation entre branche maladie et branche recouvrement en évoquant les modalités de précompte des prélèvements sociaux sur les indemnités journalières (voir chapitre 2, recommandation n°3).
- [18] Dans ce contexte, quelques irritants demeurent dont certains sont identifiés de longue date et ont fait l'objet de corrections/expérimentations. On peut les regrouper en trois blocs : les démarches continuent d'être perçues comme complexes, les règles apparaissent parfois trop instables et les décalages temporels entre perception des revenus et acquittement des cotisations demeurent mal perçus.
- [19] Un sondage, réalisé par le RSI en 2016¹⁸⁵ montrait que :
- 62% des travailleurs indépendants souhaitaient que leurs cotisations fassent l'objet d'un acompte mensuel ou trimestriel calculé directement par eux ;
 - 64% des intéressés considéraient que leurs cotisations devraient reposer sur une déclaration de revenus mensuelle ou trimestrielle plutôt qu'annuelle ;

¹⁸⁴ Note de suivi de l'activité de la médiation en date du 19 mai 2020. À titre d'exemple, la médiation TI a été sollicitée par plusieurs assurées rencontrant des difficultés pour obtenir les réponses à leurs questions sur leurs droits à indemnisation en assurance maternité. Elles souhaitent connaître le montant des prestations en espèces maternité. « À cette occasion, nous avons découvert que, contrairement à la version précédente de ce document, ces informations ne figurent plus sur le carnet de maternité remis par la CPAM. Celui-ci renvoie au site Ameli pour connaître les montants. Or, les montants en question ne figurent pas non plus sur le site internet. De plus, le simulateur permettant de connaître le montant de l'IJ ne concerne que les salariées. Le site invite les TI à se rapprocher de la SSI (ex-RSI) pour obtenir des informations... À ce jour, le site comporte toujours cette mention. Une actualisation urgente des informations est à conduire afin de permettre aux TI d'obtenir facilement les informations qui leurs sont nécessaires. »

¹⁸⁵ Enquête pour le compte du RSI, réalisée en 2016, afin de mieux connaître les opinions et les attentes des travailleurs indépendants en matière de protection sociale. L'enquête, réalisée auprès d'un échantillon de 1 003 actifs, représentatifs des affiliés du RSI, a porté sur trois thématiques : - être indépendant - la Sécurité sociale et les indépendants - coût et périmètre de la couverture sociale des travailleurs indépendants.

- 66% en appelaient à ce que leurs cotisations reposent sur la déclaration fiscale ;
- 69% demandaient à ce que ces cotisations soient calculées selon un taux, commun à l'ensemble des travailleurs indépendants ;
- enfin 71% considéraient que leurs cotisations devaient dépendre d'une seule base de calcul, commune à l'ensemble.

[20] En résumé, comme synthétisé par Emmanuel Gigon¹⁸⁶, « plus des deux tiers des travailleurs indépendants (hors microentrepreneurs) appel[ai]ent des réformes drastiques en matière de cotisations qui vont dans le sens d'une simplification des assiettes, des modalités de déclarations des revenus, de calcul de cotisations, etc. »¹⁸⁷.

[21] Cet appel à une forte simplification des règles est d'autant plus notable que ces règles sont instables. Ainsi peut-on compter plus de dix modifications du régime de la microentreprise depuis 2009 (voir annexe 3) ; plus de cinq réformes du barème de cotisations applicable aux travailleurs indépendants au réel se sont succédées depuis 2012 (voir annexe 4) : « Ces réformes ont (...) tenté de poursuivre un objectif de simplification avec cependant un résultat en demi-teinte. Seules certaines assiettes minimales (celles de la retraite de base et de l'invalidité) ont été unifiées tandis que la poursuite de l'objectif de baisse de charges sur les bas revenus, entre différentes bornes de revenus (bornes différentes selon les risques) a conduit au contraire à complexifier le calcul des cotisations conduisant à l'impossibilité pour un cotisant de calculer facilement ses cotisations »¹⁸⁸. L'ACRE a connu pour sa part d'importants « aller-retours » en trois ans (les triangles en rouge dans les schémas ci-dessous matérialisant les principales évolutions), notamment motivés par des contraintes budgétaires.

[22] Ces évolutions ne facilitent ni la compréhension ni l'appropriation du prélèvement et peuvent donner un sentiment d'insécurité juridique. En outre, elles compliquent la gestion pour les organismes, pouvant provoquer des « bugs » qui ne contribuent pas à la « sérénité » du prélèvement.

¹⁸⁶ Gigon Emmanuel, ancien directeur des études, des équilibres et des placements à la Caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants (ex-RSI) est venu présenté au HCFIPS sa vision des évolutions souhaitables en matière de calcul des cotisations, synthétisées dans l'article suivant : « Pour un changement de paradigme en matière d'appel et de calcul des cotisations des travailleurs indépendants », *Regards* 2019/1 (N° 55).

¹⁸⁷ Il est à noter que ces demandes de modifications ne prennent pas en compte les impacts qu'auraient les changements d'assiette sur les politiques de contrôle.

¹⁸⁸ Gigon Emmanuel, *art.cit.*

Figure n°1 : les évolutions récentes de la législation relative à l'exonération Acre

Evolutions sur 3 ans de l'ACCRE /ACRE				
Micro-entreprise				
Micro-entreprise	Eligibilité	Formalités	Exonération	Exonération
Entreprise créée ou reprise				
Avant 2019	Conditionnée	Sur demande	3 ans	75% (1ère période) 50% (2ème période) 25% (3ème période)
En 2019	Non conditionnée	Automatique	3 ans	75% (1ère période) 50% (2ème période) 25% (3ème période)
				Modifié par décret 20.11.2019 75% (1ère période) 25% (2ème période) 10% (3ème période)
A compter du 1er janvier 2020	Conditionnée	Sur demande	1 an	50%

Evolutions sur 5 ans de l'ACCRE /ACRE				
Travailleur indépendant "classique"				
Entreprise créée ou reprise				
En 2016	Conditionnée	Sur demande	1 an	Exonération dans la limite de 120% du SMIC
Entre 2017-2019	Conditionnée	Sur demande	1 an	Exonération totale si le revenu professionnel est inférieur à 75 % du PASS Pas d'exonération pour les revenus supérieurs 1 PASS Exonération dégressive entre les deux bornes
En 2019	Non conditionnée	Automatique	1 an	Exonération totale si le revenu professionnel est inférieur à 75 % du PASS Pas d'exonération pour les revenus supérieurs 1 PASS Exonération dégressive entre les deux bornes
A compter du 1er janvier 2020	Conditionnée	Automatique	1 an	Exonération totale si le revenu professionnel est inférieur à 30 852 € (75 % du PASS) Pas d'exonération pour les revenus supérieurs à 41 136 € (1 PASS) Exonération dégressive entre les deux bornes

[23] **Le décalage entre perception du revenu et paiement des cotisations reste une problématique très prégnante**¹⁸⁹. Le mécanisme d'acomptes et de régularisations rend peu lisible le montant des cotisations dues. Le décalage entre la perception des revenus et l'acquittement définitif des cotisations est susceptible de poser des difficultés financières aux travailleurs indépendants, notamment en cas de baisse de revenus, dès lors que les intéressés n'auraient pas provisionné le risque. Or, la variation des revenus est relativement forte : sur la base d'une cohorte de cotisants

¹⁸⁹ Voir, par exemple, Sénat, Rapport d'information fait au nom de la MECSS et de la commission des affaires sociales sur le régime social des indépendants, par Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy, n°597, juin 2014 : « La principale difficulté liée aux cotisations des travailleurs indépendants est qu'elles sont difficilement compréhensibles du fait de leur décalage avec la perception des revenus auxquels elles se rapportent et du régime d'acomptes provisionnels et de régularisations. Le revenu d'un certain nombre d'indépendants, en particulier les artisans, se caractérise par une forte variabilité qui peut induire une déconnexion très forte entre le niveau des revenus et le montant des cotisations provisionnelles. Le principe consistant à payer une régularisation se rattachant au revenu de l'exercice N-2 sur les deux derniers mois de l'année en cours est source de difficultés pour des indépendants qui n'auraient pas provisionné ces régularisations alors que leur revenu peut s'être orienté à la baisse. La LFSS pour 2014 a rapproché la date de régularisation des cotisations en prévoyant qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, elles porteraient dès l'année N sur le revenu de N-1 tout en prévoyant la possibilité d'anticiper les régularisations dès le printemps. Il n'est pas certain que cette disposition apporte une réponse complète aux variations de revenus. Elle ne règle pas non plus le cas des cessations d'activité en cours d'année pour lequel il est encore plus crucial pour le régime de recouvrer rapidement les cotisations. »

non microentrepreneurs affiliés en 2012¹⁹⁰, ils sont environ un tiers à avoir vu leurs revenus diminuer de 5% à plus de 15% entre deux exercices ; ils sont près d'un quart à avoir vu leurs revenus diminuer de plus de 15%. Enfin, ce mécanisme induit un écart de gestion entre salariés –pour lesquels la régularisation est effectuée au fil de l'eau¹⁹¹, et non-salariés¹⁹² (voir annexe 5 au présent chapitre).

[24] Analysant ce mécanisme à partir du ressenti de cotisants au guichet, Alexis Spire¹⁹³ estime que « *le chevauchement des temporalités entre le prélèvement de la cotisation et son recouvrement génère une incompréhension qui confère un caractère arbitraire aux sommes exigées. L'absence totale d'explication orale ou écrite concernant le calcul des cotisations et leur justification¹⁹⁴ entretient un sentiment d'injustice face à des prélèvements qui ne tiennent compte ni des résultats présents de l'activité, ni de la taille de l'entreprise, ni des aléas de la conjoncture. L'hostilité que les petits indépendants entretiennent à l'égard des cotisations sociales découle en grande partie de cette difficulté matérielle à prévoir l'échelonnement des prélèvements dans le temps.* »

[25] Sophie Duprez, Présidente du CPSTI et membre du HCFIPS a beaucoup insisté sur ce point lors des séances du Haut Conseil, d'autant que ce sujet est rendu particulièrement sensible du fait de la crise sanitaire, qui a « asséché » les trésoreries de nombreux travailleurs indépendants et rend difficile l'acquittement des acomptes de cotisations (qui ont été reportés), mais également des régularisations devant intervenir en 2020 au titre de l'exercice 2019.

¹⁹⁰ L'étude de l'évolution de revenus entre 2014 et 2016 a été réalisée à partir d'une cohorte de cotisants (hors microentrepreneurs au régime microsociet et hors créateurs), ayant déclaré des revenus au titre de ces trois années (cotisants affiliés au plus tard en janvier 2012 - actifs au 31 décembre 2016- hors DOM, retraités, ou ACCRE, en activité principale au RSI, appartenant au même groupe professionnel entre 2014 et 2016). Cette cohorte représentait 61% de la population des déclarants de revenu au titre de 2016 et en avait des caractéristiques relativement proches.

¹⁹¹ Article R243-10 : *L'employeur corrige de sa propre initiative ou à la demande de l'organisme de recouvrement dont il relève, lors de l'échéance déclarative la plus proche, les erreurs constatées dans ses déclarations de cotisations et de contributions sociales et verse à la même échéance le complément de cotisations et de contributions sociales correspondant. Les sommes versées indûment sont déduites du montant des cotisations et contributions à échoir, sauf demande de remboursement. Sauf en cas d'omission de salariés dans la déclaration ou d'inexactitudes répétées du montant des rémunérations déclarées, les majorations de retard et les pénalités ne sont pas applicables aux erreurs corrigées si l'une des conditions suivantes est remplie : 1° la déclaration rectifiée et le versement de la régularisation sont adressés au plus tard lors de la première échéance suivant celle de la déclaration et du versement initial ; 2° le montant des majorations et pénalités qui seraient applicables est inférieur à la valeur mensuelle du PASS ou le versement régularisateur est inférieur à 5% du montant total des cotisations initiales.*

Ces dispositions sont applicables depuis 2017 : précédemment, la régularisation s'effectuait à l'expiration de chaque année civile ; il était alors fait masse des rémunérations payées à chaque salarié entre le premier et le dernier jour de l'année considérée ; les cotisations étaient calculées sur cette masse dans la limite du plafond correspondant à la somme des plafonds périodiques applicables lors du versement des rémunérations. La différence éventuelle faisait l'objet d'un versement complémentaire.

¹⁹² Institut de la Protection Sociale – Dossier technique – RSI – Janvier 2017 : « *Pour les salariés, le principe est celui de l'auto-liquidation : les entreprises et leurs conseils déterminent les cotisations à payer. La vérification s'opérera à l'occasion des contrôles Urssaf. Pour les indépendants, l'auto-liquidation n'est en revanche pas de mise : sur la base de revenu déclaré, le RSI va émettre l'appel de cotisations.* »

¹⁹³ Spire Alexis, art.cit.

¹⁹⁴ Il s'agit du retour fait par des cotisants dans des cas particuliers – et non du constat d'une absence totale de documents écrits ou d'éléments explicatifs.

IV.2 GARANTIR UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE ET ADAPTÉE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS EST UNE ABSOLUE NÉCESSITÉ DANS UN CONTEXTE OÙ BEAUCOUP D'ENTRE EUX SONT ÉCONOMIQUEMENT FRAGILISÉS

IV.2.1 UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE POUR ASSURER LA COMPRÉHENSION DU LIEN ENTRE PRESTATIONS ET COTISATIONS

[26] Alors que le RSI était présenté comme le guichet unique de la protection sociale des travailleurs indépendants de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, sa suppression a pu être perçue comme emportant un éclatement de cette prise en charge. S'il est incontestable que la suppression du régime s'est traduite par une intégration des travailleurs indépendants dans chacune des branches du régime général, on se doit de souligner que la couverture « globale » offerte par le RSI était en partie théorique, dans la mesure où le risque maladie, couvert par le régime, était pour une large part assumé par des organismes conventionnés¹⁹⁵ alors que le recouvrement était partagé entre Urssaf et RSI¹⁹⁶. Les prestations familiales étaient quant à elles totalement exclues de ce périmètre¹⁹⁷, les travailleurs indépendants relevant, comme tous les autres Français –hors MSA, de la gestion unique par la branche famille. De fait, à la différence de la MSA pour les exploitants agricoles, le RSI n'offrait qu'une prise en compte partielle de la protection sociale des artisans et commerçants et une couverture encore plus réduite des professions libérales, puisque les retraites des professions libérales et des avocats étaient et demeurent prises en charge par leurs caisses professionnelles.

[27] Les promoteurs de la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants ont néanmoins cherché à offrir aux travailleurs indépendants un lieu où leurs problématiques puissent être prises en charge globalement, cherchant à répondre ainsi aux besoins particuliers de cette population d'assurés.

[28] Le schéma de transformation de la gestion de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants¹⁹⁸ a ainsi confié aux URSSAF, guichet « obligé » des travailleurs

¹⁹⁵ Voir Bruant-Bisson Anne, Courty Annelore, Daudé Marie et Viossat Louis-Charles, *op cit* : les OC appartenaient soit à la famille des sociétés d'assurance (avec la Réunion des assureurs maladie (RAM)), soit à celle des organismes mutualistes (19 organismes mutualistes fin 2014) : les OC constituaient « un véritable réseau de proximité, avec de nombreux points d'accueil sur le territoire (la RAM affich[ait] 91 sites et les OC mutualistes 585 délégations), et un taux de visite plus important que dans les points d'accueil du RSI. »

¹⁹⁶ Et avait été laissé initialement aux organismes conventionnés pour les prestations maladie des professions libérales.

¹⁹⁷ Il en est de même pour les allocations chômage que les indépendants auraient pu percevoir au titre d'activité salariée passée, ou dans le cadre d'une création ou d'une reprise d'activité, et qui étaient intégralement gérées par Pôle emploi.

¹⁹⁸ Arrêté du 6 juin 2019 publié au JO du 29/06/2019 : « La branche recouvrement pilotera un accueil spécifique dans 29 sites (correspondant aux chefs-lieux-sièges des caisses déléguées) permettant un accueil principal des travailleurs indépendants sur les motifs liés aux cotisations, mais également, et sur un niveau de réponse plus restreint, permettant de les renseigner et les orienter sur les autres motifs (prestations notamment). »

indépendants, l'organisation d'un accueil commun, ayant pour objet d'apporter, en un lieu unique, aux travailleurs indépendants des réponses relatives à l'ensemble de leur protection sociale.

Encadré n°3 - Les objectifs des accueils communs

Les accueils communs intègrent un accueil physique et des e-services dans l'objectif de :

- Répondre aux questions des travailleurs indépendants sur leur protection sociale sous forme d'un socle général couvrant l'assurance retraite, la maladie, la fiscalité et les prestations familiales, ce pour l'ensemble des TI actifs ou retraités, artisans, commerçants et professions libérales ;
- Donner une réponse complète sur le domaine des cotisations, en « tout venant » ou via un rendez-vous ;
- Donner une réponse générale sur d'autres domaines comme la fiscalité ou l'assurance chômage ;
- Orienter vers les organismes partenaires, sous forme de prise de rendez-vous, pour répondre à des questionnements plus complexes nécessitant l'analyse de la situation individuelle.

Une participation de la CARSAT sous la forme d'une permanence à hauteur de demi-journées / semaines et (à terme) la proposition de rendez-vous commun CARSAT - URSSAF pour la préparation à la retraite est par ailleurs prévue.

Une offre collective vient en complément (ateliers collectifs sur des thématiques spécifiques : créateur d'entreprise, départ en retraite...).

[29] Ces dispositions vont dans la bonne direction, mais il sera nécessaire de disposer d'une évaluation précise des impacts pour renforcer cette stratégie ; il est à ce stade trop tôt pour tirer un bilan du dispositif, du fait de sa mise en place récente et des perturbations dans sa mise en œuvre générées par la crise sanitaire.

[30] Il est clair que les zones et les modalités de coopération devront être approfondies : aujourd'hui, seules les CARSAT participent « physiquement » à ces accueils communs alors que, comme on l'a vu, une partie de la population des travailleurs indépendants est en difficulté dans l'accès aux systèmes administratifs ; la DRFIP a notamment été identifiée comme partenaire du dispositif¹⁹⁹.

[31] En matière de maladie comme de famille, l'offre de service de l'Urssaf ne peut être qu'une offre « rebond », dans la mesure notamment où les agents des Urssaf n'ont

¹⁹⁹ Le périmètre de réponse des agents d'accueil de l'URSSAF a été circonscrit aux questions d'ordre général Cas n°1 : le travailleur indépendant veut des informations générales en matière fiscale (-procédure « pas à pas » pour créer l'espace professionnel : orientation vers le site impots.gouv.fr/_impots_gou_fr_prendre_rdv_professionnels.pdf ; -formulaires accessibles sur le site www.impôts.gouv.fr ; -questions / réponses ou rescrit fiscal sur le site www.impôts.gouv.fr Cas n°2 : le travailleur indépendant veut des informations générale sur le « PAS » : -questions / réponses sur le site <https://www.impots.gouv.fr/portail/node/13135> ; -coordonnées du GIP MDS
Au terme d'un mois de fonctionnement, il n'y avait pas de demandes formulée à l'accueil au titre du domaine fiscal.

pas accès aux bases informatiques des autres branches. Mais des évolutions pourraient être menées dans ce cadre : si une personne se déplace à l'Urssaf pour obtenir une attestation au titre de la prime d'activité, une information individualisée pourrait être imaginée, le cas échéant en mobilisant le simulateur existant et un lien pourrait être établi avec la CAF pour procéder à une actualisation rapide du revenu.

[32] Plus généralement, ces accueils communs, éloignés des modes de fonctionnement administratifs habituels, ne pourront trouver une place durable que s'ils font l'objet d'une promotion active : dans le bilan qui en sera fait, il conviendra de s'assurer qu'une éventuelle utilisation modérée du dispositif n'est pas le reflet d'une faible connaissance de l'offre de service ou d'une faible mobilisation des organismes, peu habitués à travailler dans un collectif « sécurité sociale ».

[33] Les premiers éléments fournis par l'Urssaf Aquitaine laissent entrevoir un intérêt certain pour cette démarche : le nombre de personnes venues à l'accueil commun n'est pas négligeable (plus de 15 000 travailleurs indépendants en 8 mois) ; si l'accompagnement aux démarches en ligne (majoritaire) concerne essentiellement la branche recouvrement, les questionnements à l'accueil « tout venant » concernent dans des proportions non négligeables retraite et santé, laissant penser que l'objectif poursuivi par un accueil global répond à une réelle demande (voir annexe 6 au présent chapitre).

[34] Au côté des accueils communs, **d'autres initiatives moins généralistes**, ciblées sur des moments de vie, visent à accompagner les travailleurs indépendants dans une approche « sur-mesure ».

[35] À l'entrée dans le système, un **parcours créateur** a été mis en place dans trois organismes du recouvrement à titre expérimental²⁰⁰. L'offre doit être généralisée fin 2020 sur l'ensemble du territoire. Ce parcours recouvre pleinement les objectifs d'accompagnement identifiés dans le présent rapport, à savoir un appui aux personnes éloignées de l'univers de la sécurité sociale et notamment du recouvrement, la création d'une relation de confiance avec le cotisant pour assurer le consentement au recouvrement (voir annexe 7).

Encadré n°4- Le parcours créateur

L'accompagnement s'adresse à tous les créateurs d'entreprise, artisans, commerçants, ou professions libérales qu'ils soient sous le régime des travailleurs indépendants « classiques » ou de la microentreprise.

²⁰⁰ Champagne-Ardenne, Centre, Languedoc Roussillon : il est opérationnel en Centre-Val de Loire depuis avril 2018, en Champagne-Ardenne depuis octobre 2018.

L'offre prévoit, pendant la première année de leur activité, un mémento d'accueil contenant des informations simples pour aider le créateur à créer son compte en ligne et à faire ses démarches, des explications sur les règles et les échéances de recouvrement ainsi que sur les exonérations et les prestations, un rendez-vous privilégié pour obtenir des informations utiles sur la protection sociale, un suivi personnalisé par un conseiller lors des principales échéances de déclaration ou de paiement des cotisations, une adresse mail réservée, une ligne téléphonique directe non surtaxée.

- [36] Comme pour les accueils communs, le recul n'est pas suffisant pour tirer tous les enseignements de cette offre : toutefois, comme pour les accueils communs, les résultats semblent montrer que l'offre correspond à une attente. Ainsi, l'Urssaf Champagne-Ardenne faisait état, au dernier trimestre 2019, d'environ 1 000 contacts (plus de 5 000 entre octobre 2018 et fin 2019), pour l'essentiel des microentrepreneurs, et d'un taux de retour de près de moitié. On peut noter que les échanges portent essentiellement sur les questions de recouvrement (moins de 10% des questions concernent la maladie et la retraite), ce qui est logique s'agissant d'une offre orientée sur les démarches de déclaration et de paiement des cotisations. L'Urssaf Languedoc Roussillon cherchait pour sa part à accompagner, dans ce cadre, 40% du flux des créateurs (plus de 11 000 travailleurs indépendants avaient été « ciblés » en 2019 à ce titre, 60% avaient donné une suite à la sollicitation initiale). Les résultats semblent significatifs, puisque l'Urssaf a pu mesurer une forte croissance des comptes en ligne sur cette population, mais aussi une baisse importante des impayés²⁰¹.
- [37] Parallèlement à ces offres, le réseau du recouvrement a lancé en 2019 le **site « mon-entreprise »**, site pensé comme un parcours d'aide à la décision et qui a vocation à informer les personnes souhaitant créer leur entreprise sur les différents statuts juridiques existants et sur les règles liées à la protection sociale (voir annexe 8).
- [38] Ce point semble particulièrement important, dans la mesure où, comme évoqué dans le chapitre 2, il ressort des travaux du HCFiPS qu'une partie des problèmes rencontrés par certains indépendants s'agissant de leurs prélèvements sociaux résulte des choix opérés au moment de la création de l'entreprise quant au statut et à la forme juridique sous laquelle sera exercée l'activité indépendante, choix qui n'apparaissent pas nécessairement optimaux tant au regard de l'exercice de l'activité que des conséquences de ce choix en matière de prélèvements et de droits²⁰².

²⁰¹ Dans cette même logique, d'autres offres sont en cours d'expérimentation, comme l'offre Tiempo, déployée par l'Urssaf Languedoc Roussillon et destinée aux travailleurs indépendants qui sont simultanément travailleurs indépendants et employeurs (voir annexe 7).

²⁰² En schématisant, les trois formes principales d'exercice de l'activité indépendante (microentreprise, entreprise individuelle ou SARL soumise à l'impôt sur le revenu, et société soumise à l'impôt sur les sociétés) peuvent répondre chacune à certaines situations : une assiette calée sur le chiffre d'affaire abattu pour la simplicité des démarches (microentreprise), une assiette au réel pour la prise en compte exacte des frais professionnels (entreprise individuelle,

[39] Le réseau expérimente également un chatbot, afin d'offrir une réponse de masse en temps réel aux microentrepreneurs²⁰³.

Recommandation n° 22 : mieux informer les créateurs d'entreprise des conséquences en matière sociale associées au choix de la forme juridique d'exercice, en veillant à ce que les offres de services que les organismes du recouvrement leur destinent, puissent les aider en amont du choix de la forme juridique.

[40] Dans une logique interbranche, l'aide aux chefs d'entreprise en difficultés, expérimentée en Champagne Ardennes, vise à harmoniser les échanges entre partenaires de la sécurité sociale (chacun ayant des offres de service à destination des travailleurs indépendants), au-delà de ce qui était fait au RSI (en mobilisant, non seulement les volets maladie, retraite et recouvrement, mais aussi la partie famille) : l'hypothèse est qu'une personne en fragilité sur un segment de la protection sociale a toutes « chances » de l'être également sur d'autres segments (familial, médical...) : après détection des chefs d'entreprise en fragilité économique, chaque organisme identifie les solutions qu'il est susceptible de proposer (action sociale, déclenchement de telle ou telle prestation, mise en place du dispositif de revenus estimés..) et prend contact avec les personnes à cet effet.

Encadré n°5 - L'aide aux chefs d'entreprise en difficultés

En 2019, un test a été menée à destination des indépendants en situation de fragilité économique sur le département de la Marne, à partir d'un échantillon de débiteurs auprès de l'Urssaf.

Nombre de cotisants contactés	51 débiteurs
Volet recouvrement	
- Nombre de délais de paiement mis en place	14 soit 27,45% des personnes contactées
- Nombre de dossiers soldés	5 environ soit près de 10% des personnes contactées
- Nombre d'aides d'action sociale attribuées	1 aide financière et 3 prises en charge de cotisations accordées par la Commission d'Action Sociale (7,8% des cotisants contactés)
En Interbranche	
- Avec la Caisse d'Allocations familiales	3 dossiers signalés dont 2 cotisants ont bénéficié de prestations supplémentaires CAF (près de 4% des cotisants concernés)

Source : Urssaf Champagne-Ardenne

gérance majoritaire de SARL), une assiette correspondant à la rémunération du dirigeant lorsqu'il n'est pas en contrôle effectif de sa société et que ce n'est pas lui, mais le conseil d'administration, qui fixe directement le niveau de sa rémunération (sociétés soumises à l'IS). Comme évoqué dans le chapitre I, ces formes ont des conséquences en matière de prélèvements sociaux, en termes d'assiette, de taux, d'application de minimales... Il pourrait à ce titre être pertinent de renforcer l'information et le conseil donné aux entrepreneurs au moment de la création de leur activité indépendante

²⁰³ Chatbot mis en place sous l'égide de l'Urssaf Languedoc Roussillon et opérationnel depuis janvier 2020.

L'expérimentation du dispositif d'accompagnement des chefs d'entreprise, dans sa version cible, a été lancé le 14 février 2020. Le dispositif a été interrompu durant la crise COVID du fait de l'absence d'appels de cotisations. Il est réactivé sur la période de déconfinement.

[41] Cette démarche, qui commençait à être lancée fin 2019, semble particulièrement intéressante, notamment dans la phase actuelle, puisque la sécurité sociale se met en capacité d'activer les filets de sécurité que gèrent les organismes de protection sociale par exemple lorsqu'un travailleur indépendant est dans l'impossibilité de verser tout ou partie des cotisations dues et risque, par suite, de se trouver rapidement dans une situation de grande précarité. Cela peut notamment permettre de mobiliser le RSA suite à des pertes fortes de revenus, alors même que certains des travailleurs indépendants peuvent ne pas spontanément mobiliser cette prestation, parfois considérée par les intéressés, selon des gestionnaires de la sécurité sociale, comme un symbole de l'assistanat, antinomique de leur culture entrepreneuriale.

[42] **De nombreuses expérimentations** – généralistes ou concernant des événements de vie- sont ainsi en cours, soit généralistes, soit ciblées sur des événements de vie, toutes visant à approcher le travailleur indépendant sur un périmètre qui excède un seul champ de la protection sociale. Un bilan devra en être tiré. Il devrait permettre de poursuivre les réflexions sur les synergies les plus pertinentes²⁰⁴, en travaillant sur des dynamiques qui dépassent une réponse de niveau 1 (accès aux comptes pour donner une information précise et individualisée ? ou échanges proactifs entre caisses).

Recommandation n°23 : Mettre en place une stratégie multicanal adaptée aux travailleurs indépendants et cohérente entre les branches. Celles-ci doit permettre de prendre en compte la globalité de la situation des travailleurs indépendants et assurer une bonne identification de leurs spécificités.

[43] Sur cette base, il sera sans doute nécessaire de concrétiser ces orientations dans des documents contractuels engageant durablement les différentes branches de la sécurité sociale dans ces démarches. Une **convention d'objectifs et de gestion interbranches**, en amont des COG « sectorielles », sera sans doute souhaitable pour répondre au besoin. Cette COG interbranches serait de nature à assurer une approche

²⁰⁴ Synergies Urssaf/Caf (par exemple pour la vérification que les droits notamment à minima sociaux sont bien ouverts) ? Urssaf / Pôle emploi (par exemple pour la délivrance d'attestations nécessaires aux ouvertures de droits) ? Urssaf / Cnam (par exemple pour s'assurer du calcul des indemnités journalières) ? Urssaf/ Carsat pour s'assurer du calcul des droits retraite et de la correcte identification des cotisations versées) ? Urssaf/services fiscaux, notamment pour les microentrepreneurs pouvant payer leur impôt sur le revenu de manière libératoire ?

commune, orientée sur les personnes et non sur les institutions. Elle devrait notamment garantir une vision transverse et régulière de la qualité du service rendu aux travailleurs indépendants. Sur ce point, on peut remarquer que le tableau de bord de qualité de service produit régulièrement lors de la phase de gestion de projet n'est plus aujourd'hui actualisé.

Recommandation n° 24 : Mettre en place une COG interbranches, pour prendre en compte la globalité de la situation des travailleurs indépendants et disposer, en continu, d'un tableau de bord interbranches sur le service rendu aux travailleurs indépendants

IV.2.2 UNE SIMPLIFICATION DES RÈGLES ET DES DÉMARCHES POUR FACILITER LE CONSENTEMENT AU PRÉLÈVEMENT

- [44] L'acceptation des règles de prélèvement passe par une bonne appropriation de ces dernières, d'autant plus aisée que les principes qui régissent le calcul et les modalités de recouvrement des cotisations sont perçus comme simples et compréhensibles. Plusieurs simplifications pourraient renforcer l'intelligibilité de la norme et des processus de gestion.
- [45] **La dualité des assiettes** (assiette des cotisations d'une part, assiette de la CSG d'autre part) **et la circularité du calcul** qui en découle pourraient être supprimées : il s'agit là d'un des éléments souvent mis en exergue pour illustrer la complexité du calcul des prélèvements sociaux à laquelle se heurtent les travailleurs indépendants « classiques ». Comme rappelé ci-dessus, 71% d'entre eux considéraient en 2016 que l'assiette des cotisations « devait dépendre d'une seule base de calcul, commune à l'ensemble »²⁰⁵. Dans les points testés lors de ce sondage, cette question était celle qui faisait l'objet du plus de critiques. La mise en œuvre de la proposition étudiée dans la partie de ce rapport consacrée à l'équité du prélèvement, visant à une évolution de l'assiette des cotisations permettant de rompre la circularité du calcul est de nature à répondre à cette préoccupation. Pour mémoire, cette évolution avait été intégrée dans le projet de loi retraite, voté en première lecture à l'Assemblée Nationale en mars 2020.
- [46] **La règle « des 90 jours » applicable aux débuts d'activité** pourrait évoluer. Cette règle est mal comprise des microentrepreneurs. Comme pour les travailleurs indépendants « classiques », leurs cotisations de début d'activité ne sont exigibles qu'après un délai

²⁰⁵ Sondage BVA pour le RSI, décembre 2016.

minimum de 90 jours²⁰⁶. Cette règle, qui vise à faciliter la constitution d'une trésorerie en vue de l'acquittement des cotisations, entre en contradiction avec le schéma « simple » de prélèvement qui leur est présenté, notamment quand les intéressés optent pour le prélèvement mensuel.

[47] Subsidiairement, cette règle semble pouvoir poser des difficultés aux non-salariés lorsqu'ils souhaitent disposer d'une attestation de vigilance pendant les trois premiers mois d'activité²⁰⁷ dans le cadre des procédures de marchés publics²⁰⁸ ou lorsqu'ils bénéficient de d'aide au Retour à l'Emploi (ARE)²⁰⁹.

Recommandation n°25 : Mieux communiquer sur les règles de début d'activité et notamment sur les dispositions qui s'appliquent dans « les 90 jours » suivant la création de l'entreprise.

[48] Au-delà de l'évolution des règles d'assiette et de prélèvement, **des éléments de gestion** devraient pouvoir simplifier fortement le prélèvement.

[49] **La fusion de la DSI et de la déclaration fiscale** devrait réduire sensiblement les obligations déclaratives des travailleurs indépendants « classiques ». Jusqu'en 2019, les travailleurs indépendants qui relèvent du régime réel d'imposition remplissaient

²⁰⁶ R.613-12 CSS pour les microentrepreneurs : « Par dérogation à l'article R. 613-8, en cas de création ou de reprise d'activité, la première déclaration du chiffre d'affaires ou de recettes et le paiement correspondant portent sur les sommes dues pour la période comprise entre le début ou la reprise d'activité et la fin : a) Soit des trois mois civils consécutifs suivants, pour les travailleurs indépendants procédant au versement mensuel ; b) Soit du trimestre civil suivant, pour les travailleurs indépendants ayant opté pour le versement trimestriel. » Article R613-4 CSS pour les travailleurs indépendants classiques : « En cas de début d'activité professionnelle, ou de reprise d'activité au sens de l'article R. 131-3, la première exigibilité des cotisations et contributions sociales provisionnelles ne peut intervenir, par dérogation au I de l'article R. 613-2 ou au premier alinéa du I de l'article R. 613-3, moins de quatre-vingt-dix jours après le début ou la reprise d'activité.

²⁰⁷ Article L243-15 : [L'attestation de vigilance] est délivrée dès lors que la personne acquitte les cotisations et contributions dues à leur date d'exigibilité et, le cas échéant, qu'elle a souscrit et respecte un plan d'apurement des cotisations et contributions restant dues ou conteste leur montant par recours contentieux, à l'exception des recours faisant suite à une verbalisation pour travail dissimulé.

²⁰⁸ Article 46 du code des marchés publics : L'attestation est à produire au stade de l'attribution du marché, puis au stade de son exécution tous les six mois jusqu'à la fin de l'exécution du marché.

²⁰⁹ Chaque mois, un microentrepreneur demandeur d'emploi doit s'actualiser auprès de son agence Pôle Emploi en indiquant notamment : le nombre d'heures travaillées ; les revenus perçus ; s'il est toujours en recherche d'un emploi. Suite à cette actualisation, Pôle Emploi évalue le montant des allocations. Ce montant varie principalement selon ce que gagne l'autoentrepreneur.

Sans accusé de déclaration de chiffre d'affaires, le microentrepreneur ne peut justifier les recettes encaissées. La première déclaration de chiffre d'affaires se faisant après un délai de 90 jours minimum, la réception des allocations chômage est complexifiée sur la période.

Pour pallier cette difficulté, jusqu'à fin 2017, les agences Pôle Emploi demandaient à leurs allocataires créateurs d'entreprise de remplir une attestation sur l'honneur. Celle-ci indiquait le montant du chiffre d'affaires réalisé pendant le mois en cours, le temps de recevoir le récépissé de l'URSSAF.

Depuis 2018 (accord d'application n°11 du 14 avril 2017.), Pôle Emploi a changé sa façon de verser l'ARE lorsque l'allocataire cumule celles-ci avec un emploi ou une entreprise. Dorénavant, selon la périodicité de déclaration, Pôle Emploi verse une avance de 70% des ARE si la personne a opté pour la déclaration trimestrielle, de 80% des ARE si elle a opté pour la déclaration mensuelle. Le reliquat (20 à 30%) est versé une fois le récépissé de déclaration de chiffre d'affaires reçu.

chaque année trois déclarations dématérialisées distinctes : deux déclarations auprès de l'administration fiscale (la déclaration de résultats professionnel (liasse fiscale)²¹⁰ et la déclaration de l'ensemble des revenus du foyer (y compris donc le revenu professionnel, déclaration n°2042), et une déclaration auprès de l'URSSAF, la déclaration sociale des indépendants, qui permet à l'URSSAF d'établir le montant définitif des cotisations dues au titre de l'année précédente, dont l'échéance de dépôt intervient une semaine après celle de la déclaration de revenu fiscale dématérialisée.

[50] Comme noté dans l'étude d'impact au PLFSS 2020, « ces trois déclarations présent[ai]ent des redondances sur les données demandées. L'organisation de l'administration en entités étanches a[vait] ainsi conduit à imposer aux travailleurs indépendants des démarches cumulatives, loin de l'ambition de ne demander qu'une seule fois une information à toute personne effectuant des démarches. C'est d'autant plus préjudiciable dans le cas des travailleurs indépendants qu'ils ne disposent le plus souvent que de peu de temps ou de moyens à consacrer à leurs démarches administratives. »

[51] Aussi une simplification radicale a-t-elle été actée : pour la campagne fiscale 2020 sur les revenus 2019, les déclarations fiscales professionnelles alimentent automatiquement la déclaration en ligne de l'ensemble des revenus du travailleur indépendant entrepreneur individuel. En 2021, pour les revenus 2020, la déclaration sociale ne sera plus demandée aux travailleurs indépendants : les données de la déclaration fiscale en ligne de l'ensemble des revenus du foyer du travailleur indépendant seront exploitées par les URSSAF, après transmission par les services fiscaux, pour établir l'assiette sociale²¹¹.

[52] **Des éléments d'appui à la déclaration** pourraient par ailleurs être développés, notamment au bénéfice des microentrepreneurs.

[53] Ces derniers ont, pour une grande part, des difficultés à tenir leur comptabilité : alors que plusieurs logiciels de comptabilité, dédiés aux microentrepreneurs, existent sur le marché, il serait sans doute souhaitable d'inciter ceux-ci à y recourir. Les sites internet des Urssaf et de l'administration fiscale pourraient promouvoir ce recours. Une labellisation de ces logiciels pourrait être imaginée dans ce cadre.

²¹⁰ À transmettre avant le début du mois de mai, et qui permet de déterminer le résultat de l'activité professionnelle indépendante. Cette déclaration est principalement remplie et transmise par les experts comptables pour le compte des travailleurs indépendants.

²¹¹ À ce titre, quelques données complémentaires, qui seront uniquement visibles par les travailleurs indépendants, seront intégrées dans la déclaration fiscale de revenu qui est dématérialisée. Il s'agit de données aujourd'hui absentes dans les déclarations fiscales (car n'ayant qu'une finalité en terme de cotisations sociales) comme les revenus étrangers non imposables ou les revenus non-salariés du régime des travailleurs salariés qui sont donc à déduire de l'assiette de cotisations sociales du travailleur indépendant.

Recommandation n°26 : Inciter les microentrepreneurs à tenir une comptabilité, en leur proposant des logiciels labellisés

[54] De même pourrait être mise en avant sur les sites Urssaf et dans les différents éléments de communication et d'information, **la possibilité ouverte aux plateformes**, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, **d'intervenir auprès des utilisateurs de plateformes en qualité de tiers de confiance** (voir annexe 9 au présent chapitre) : pour mémoire, ce texte a autorisé les plateformes à proposer aux particuliers de réaliser, pour leur compte, les démarches obligatoires liées à la création d'entreprise et a permis aux microentrepreneurs et aux loueurs de meublés de déléguer aux plateformes leurs obligations de déclaration et de paiement aux organismes de sécurité sociale en charge du recouvrement. L'étude d'impact notait que, « *en quête de fidélisation d'une communauté croissante d'utilisateurs, notamment en offrant la meilleure des expériences utilisateur possible, les plateformes pourraient y trouver un intérêt en termes de qualité de service* ». Cette disposition est aujourd'hui en phase expérimentale sur un très faible échantillon (avec un élargissement progressif dans le courant de l'année 2020).

Recommandation n°27 : Faire le bilan du dispositif permettant aux plateformes d'intervenir en qualité de tiers de confiance, systématiser l'information des plateformes sur ce sujet en incitant les plateformes à y recourir.

[55] Cette information pourrait s'accompagner d'un **renforcement de la présentation des règles applicables aux utilisateurs des plateformes**. Les plateformes doivent informer les utilisateurs sur les obligations fiscales et sociales qui leur incombent lorsqu'ils réalisent des transactions commerciales par leur intermédiaire et mettre à disposition des utilisateurs un lien hypertexte vers les sites de l'administration fiscale et des organismes de sécurité sociale permettant de se conformer à ces obligations (annexe 10 au présent chapitre). En pratique, l'obligation est réputée satisfaite si les messages envoyés aux vendeurs, prestataires ou parties à l'échange ou au partage d'un bien ou d'un service, incluent de manière systématique et lisible des liens hypertextes et présentent leur objet²¹².

²¹² Pour la sécurité sociale, le site mentionné par le BOFIP est le suivant : « sur www.urssaf.fr, concernant les obligations sociales, lien suivant : <https://www.urssaf.fr/portail/home/espaces-dedies/activites-relevant-de-leconomie.html>. ».

[56] Une analyse menée sur les sites d'une cinquantaine de plateformes à l'occasion de la rédaction du présent rapport montre que cette obligation est loin d'être toujours satisfaite et que, lorsqu'elle est satisfaite, elle apporte peu fréquemment un contenu adapté.

Encadré n°6- Mention des règles applicables en matière de sécurité sociale sur les sites des plateformes

Certains sites ne mentionnent aucune règle (c'est le cas général pour les sites qui proposent des échanges gratuits, il est vrai non assujettis à cotisation).

D'autres ne font référence qu'aux règles fiscales (« *au-delà de cette somme, ce n'est plus de la consommation, donc la somme est imposable* » ; « *vous réalisez des opérations de prestations services à titre occasionnel et non professionnel. Ces opérations sont susceptibles d'être imposées conformément à la législation existante et soumises à des obligations déclaratives auprès de l'administration fiscale* »).

D'autres renvoient sur des sites « sociaux » qui ne traitent pas le sujet (*mes droits sociaux*) ou ne flèchent pas sur les bonnes pages des sites (renvoi général au site Urssaf.fr) ou ne flèchent pas sur le site (« *La société rappelle aux Freelances qu'ils ont des obligations fiscales (TVA, impôts etc.) et sociales (URSSAF etc.) relatives à leurs activités en particulier liées aux transactions réalisées par le biais du site et aux revenus qui en découlent* »).

D'autres précisent les conditions de prise de contact avec les organismes de recouvrement avec un grand détail (« *Qui contacter ? Tu ne trouves pas les réponses à tes questions dans notre FAQ ? Contacte directement l'URSSAF : Par téléphone du lundi au vendredi de 9h à 17h 3637 (0,118€ TTC/min) Services en ligne : 0 811 011 637 (prix d'un appel local depuis un poste fixe) Autoentrepreneurs : 0 821 08 60 28 (0,12€ TTC/min) Par mail : www.contact.urssaf.fr Par courrier : retrouve l'adresse de l'URSSAF de ta région en cliquant ICI Directement dans l'un des centres d'accueil du lundi au vendredi de 8h30 à 16h30* »).

D'autres encore apportent une information juridique avec parfois un degré de précision variable (« *L'affiliation à la sécurité sociale est obligatoire pour les hôtes qui gagnent plus de 23 000 € par an. Rendez-vous sur le site de l'URSSAF pour en savoir plus et vous enregistrer (pointe sur location de logements meublés)* » ; « *Pour connaître vos obligations sociales, rendez-vous sur le site de la sécurité sociale. Vos revenus bruts sont inférieurs à 8 227 € : vous ne serez pas redevable de cotisations sociales. Vos revenus bruts sont compris entre 8 227 € et 82 800 € Votre activité présente un caractère professionnel et doit être enregistrée. Vous pouvez opter pour le statut professionnel le plus avantageux : microentrepreneur, indépendant, ou le régime général (création d'entreprise) (...) Vous devez enregistrer cette activité sur le site guichet-entreprise.fr* »).

D'autres enfin soulignent la difficulté de détermination de la règle (« *Par défaut tout revenu doit être déclaré. Cependant de nombreuses dispositions et exonérations existent (artistes, étudiants...), nous vous invitons dans le doute à déclarer les sommes (estimées comme plus-value) auprès de votre centre d'imposition et à entreprendre les démarches pour obtenir le statut le plus adapté (à l'image du statut d'autoentrepreneur, qui peut être adopté en quelques démarches très simples).* »

[57] **Le renforcement de l'information apparaît indispensable si l'on souhaite que les utilisateurs des plateformes puissent assumer leurs obligations sociales** et ne soient pas « perdus » dans des outils où ils ne peuvent identifier aisément leur situation. Une action proactive des Urssaf serait sans doute nécessaire sur ce point, afin de guider les plateformes vers l'explicitation des bonnes solutions juridiques, en s'assurant que les plateformes renvoient bien, en fonction de leur activité, aux pages pertinentes des sites internet, mais aussi que les pages des sites répondent bien aux situations dans lesquelles s'exerce l'activité sur les plateformes. Une sanction pourrait être envisagée en cas de non-respect des préconisations des Urssaf.

Recommandation n°28 : Renforcer la qualité de l'information diffusée sur les sites des plateformes en matière de sécurité sociale.

[58] L'ensemble des mesures de simplification des règles et des processus de gestion devrait permettre de supprimer des irritants, alors que le renforcement de l'information devrait faciliter l'adhésion au prélèvement de ceux qui aujourd'hui sont « égarés » dans des règles difficiles à appréhender pour des non spécialistes.

IV.2.3 UNE RÉFLEXION SUR LES DÉCALAGES ENTRE PAIEMENT ET REVENU À POURSUIVRE DANS UN CONTEXTE DE FRAGILITÉ ÉCONOMIQUE

[59] La question de la désynchronisation entre perception du revenu et paiement des cotisations est, comme on l'a évoqué, l'un des principaux points de cristallisation des difficultés actuelles du recouvrement. La mise en œuvre de l'auto-liquidation a été préconisée à plusieurs reprises pour répondre à cette problématique, et fait à ce jour l'objet d'une expérimentation (voir *infra*).

[60] En 2011, le Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables²¹³ plaidait en ce sens. Beaucoup plus récemment (en 2017), l'Institut de protection sociale considérait que « *l'auto-liquidation des cotisations doit être instaurée pour régler les graves problèmes de gestion rencontrés par les TNS à l'égard du RSI, leur régime social obligatoire* »²¹⁴.

²¹³ Octobre 2011, Un nouvel environnement pour la TPE, 10 propositions de la profession comptable.

²¹⁴ Selon l'IPS, la solution à trouver devrait tenir compte du fait que les revenus des TNS ne sont connus qu'à la fin de leur exercice d'activité. Pour cela, il serait possible de s'inspirer du mode de liquidation de l'impôt sur les sociétés. Ainsi quel que soit leur statut (exploitant individuel ou gérant majoritaire de SARL) le solde définitif des cotisations serait liquidé en même temps que seraient déclarés leurs revenus professionnels (envoi de la déclaration n° 2031 pour les entreprises individuelles ou les associés de sociétés de personnes, ou dépôt de la déclaration de revenus (2042) pour les gérants majoritaires de SARL).

Cette liquidation pourrait donc se faire :

- Dans les 3 ou 4 mois de la clôture de l'exercice pour les entrepreneurs individuels.

[61] Toujours en 2017²¹⁵, le RSI prenait position pour une auto-liquidation « sécurisée » des cotisations : il s'agissait de proposer aux travailleurs indépendants un service en ligne leur permettant de calculer le montant de leurs cotisations et de les payer « *immédiatement lorsqu'ils se rémunèrent, dans le but de réduire le plus possible la régularisation de l'année suivante* » : à chaque échéance, le travailleur indépendant calculerait et acquitterait le montant des cotisations résultant de la rémunération tirée de son activité professionnelle qu'il se viendrait de se verser (et non une échéance provisionnelle calculée à partir de la dernière déclaration de revenu) : le paiement ainsi réalisé vaudrait acquittement total de la cotisation provisionnelle. La proposition permettait de « *faciliter la pédagogie de l'acquittement des cotisations, en amenant le travailleur indépendant, quand il se rémunère, à prendre en compte le montant des cotisations qu'il aura à acquitter sur cette rémunération* » et visait à sécuriser cette auto-liquidation en l'encapsulant dans l'échéancier provisionnel.

[62] Emmanuel Gigon a présenté une proposition en ce sens devant le HCFIPS : « *en matière de calcul et d'appel des cotisations sociales, nous savons que les travailleurs indépendants appellent de leurs vœux la mise en œuvre d'une « auto-liquidation » des cotisations, c'est à dire faire comme les employeurs ou les autoentrepreneurs : calculer soi-même et de manière définitive les cotisations de sécurité sociale.* » Sa proposition était couplée à une modification de l'assiette des cotisations et de contributions sociales²¹⁶ et à une simplification du barème de taux de cotisations sociales afin d'obtenir un taux unique global par tranche de revenu. La proposition était associée à la suppression de toute régularisation ultérieure considérée comme potentiellement « fatale ».

[63] Dans un document transmis en décembre 2019 par le CPSTI au HCFIPS, le CPSTI demande que le paiement des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu soit basé sur des modalités d'auto déclaration, d'auto liquidation et d'auto paiement, aligné sur le même calendrier et si possible sur celui de l'exercice social de l'entreprise : « *l'auto déclaration se rapprocherait de ce que les entreprises pratiquent déjà pour le paiement de la TVA et des cotisations sociales des autoentrepreneurs, ce qui ne soulève aucune difficulté particulière. Elle simplifierait la compréhension des*

-
- Avant le 30 avril ou le 31 mai de l'année n+1 pour les revenus de l'année N pour les gérants majoritaires de SARL. Cette liquidation pouvant se faire comme en matière fiscale avec l'impôt sur les sociétés et la CVAE d'une manière dématérialisée

Cela présuppose évidemment la fin de la DSI puisque c'est le chef d'entreprise ou son conseil qui déclarerait ou télé-déclarerait ses revenus, et liquiderait immédiatement le solde ou demanderait le remboursement en cas de trop payé. Resterait bien sûr le montant des acomptes versés l'année N et qui serviraient d'acomptes au moment de la liquidation. Ces acomptes pourraient par exemple correspondre à la somme totale des cotisations payées au titre de n-1, et seraient versés à raison d'1/12^{ème}, mensuellement, de la date de la liquidation de n-1 à la date de la liquidation de n. Toutefois, le cotisant qui estimerait que ses revenus sur l'année N vont fortement augmenter ou vont fortement diminuer, pourrait diminuer ou augmenter ses acomptes dans une limite de 33 % par rapport au total des cotisations de N-1. Cette solution a le mérite de réduire au maximum la distorsion actuelle entre les cotisations appelées et les revenus réels du chef d'entreprise.

²¹⁵ https://www.secu-independants.fr/uploads/tx_rsirss/RSI_DP_PointPresse2017-VF-WEB%20.pdf, consulté le 02.03.2020

²¹⁶ Gigon Emmanuel, art.cit.

mécanismes par le cotisant, et raccourcirait, voire supprimerait complètement les délais entre la déclaration et le paiement définitif des cotisations. De plus, en utilisant les dispositifs déjà en place dans le réseau Urssaf au service du Régime Général, elle n'augmenterait pas les coûts de traitement de la sécurité sociale des indépendants mais au contraire, il dégagerait du temps aux agents en charge aujourd'hui du calcul des cotisations pour mieux accompagner les indépendants. L'indépendant qui ne souhaite pas faire de déclaration mensuelle, pourra, comme pour ses déclarations de TVA opter pour une déclaration mensuelle, trimestrielle ou annuelle avec le versement d'acompte comme aujourd'hui. »

- [64] On peut remarquer que, derrière le concept d'auto-liquidation, les propositions sont de fait assez différentes. Pour certains, l'auto-liquidation intervient sur les seules modalités déclaratives : elle peut alors avoir pour objet de réduire le délai entre l'acquiescement des cotisations et le versement de la régularisation ; elle peut également consister à modifier les conditions de versement des acomptes en permettant un acquiescement des acomptes en fonction de la « rémunération » que le travailleur indépendant se verse chaque mois –ce qui doit permettre de réduire le niveau de la régularisation. Ces évolutions peuvent être présentées comme facultatives ou obligatoires. Pour d'autres, l'auto-liquidation est associée à un changement d'assiette : l'idée est alors de ne faire entrer dans l'assiette « que » la rémunération que le travailleur indépendant prélève sur la trésorerie de son entreprise, et non son revenu comptable ; ce changement d'assiette peut lui-même être pensé comme une évolution intéressant la seule sphère sociale ou les sphères sociale et fiscale. Il peut se matérialiser par la suppression de toute régularisation.
- [65] À l'opposé des partisans de l'auto liquidation, certains considèrent que le dispositif est générateur de risques.
- [66] En l'absence de modification d'assiette –et dans l'hypothèse d'une application de l'assiette actuelle à chacun des acomptes, le dispositif serait marqué par une certaine complexité : alors qu'actuellement les cotisations provisionnelles ne donnent pas lieu à calcul (elles sont appelées par l'Urssaf), les cotisants à l'IR « se verraient contraints d'établir « des comptes de résultat » mensuels ou trimestriels pour déterminer l'assiette des cotisations²¹⁷. Cette solution serait particulièrement complexe à mettre en œuvre et de nature à engendrer un recours systématique et « non souhaité »²¹⁸

²¹⁷ Rapport IGAS IGF, Bondonneau Nicolas, Jevakhoff Alexandre, Herody Camille, Évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants, 2016

²¹⁸ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales sur le régime social des indépendants, par Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy, n°597, juin 2014 : « L'autoliquidation consistant, pour un indépendant, à calculer lui-même le montant de ses cotisations, est avancée comme une réponse par certains indépendants et par l'ordre des experts-comptables. Vos rapporteurs ont pu constater que cette solution ne faisait pas l'unanimité. Les indépendants, en particulier les artisans, ne souhaitent pas se voir imposer l'obligation d'avoir recours aux services d'un expert-comptable et redoutent une augmentation des frais. Le RSI et l'Acosss redoutent quant à eux une nouvelle baisse du rendement du recouvrement et la difficulté d'effectuer des contrôles. »

aux experts comptables. Sur la base de ces éléments, l'IGAS a pu considérer en 2016 que l'auto liquidation présente *a priori* un intérêt pour les seuls cotisants capables d'avoir une visibilité sur leur rémunération nette en cours d'année, notamment les dirigeants majoritaires de sociétés imposés à l'IS dont la rémunération est assimilée à un salaire (soit 45% des travailleurs indépendants hors ME).

- [67] La création d'une nouvelle assiette constituée de la « rémunération » que le travailleur indépendant se verse chaque mois réduirait « nativement » l'assiette des cotisations, celle-ci intégrant aujourd'hui, pour les entrepreneurs individuels déclarant au réel, l'ensemble des revenus, qu'ils servent de « rémunération », soient réinvestis ou demeurent en trésorerie dans l'entreprise, avec des conséquences sur les droits et les ressources de la sécurité sociale. Une telle évolution de l'assiette se traduirait par une relative iniquité en termes de cotisations et contributions sociales, entre les travailleurs indépendants qui s'acquitteraient des prélèvements sur un revenu net dont le niveau serait largement déterminé par les choix du dirigeant, avec les risques majeurs d'optimisation qui en découlent, et les salariés, pour lesquels l'assiette retenue est un revenu brut défini *ex ante* par le contrat de travail.
- [68] Si cette nouvelle assiette ne portait que sur la sphère « sociale », le dispositif conduirait les travailleurs indépendants à gérer une assiette sociale et une assiette fiscale, ce qui n'apparaît pas comme un gage de simplification, alors que la fusion des déclarations fiscales et sociales semble répondre à cet objectif. Si elle portait sur les deux sphères, le dispositif devrait également être regardé dans ses impacts fiscaux.
- [69] La question est, on le voit, complexe, et nécessiterait un travail très approfondi, à mener avec l'administration fiscale, mais aussi avec des spécialistes du droit des sociétés, sachant que le sujet concerne pour l'essentiel, comme cela a été évoqué dans la partie sur l'équité, les entrepreneurs individuels. Elle excède de ce fait le cadre du présent rapport, mais le HCFiPS, conscient de l'importance du sujet, préconise des travaux complémentaires, qui devraient porter sur l'impact sur les finances publiques certes, mais aussi sur la variation des droits sociaux qui découlerait de ces changements d'assiette, et sur l'équité, entre indépendants et salariés (les indépendants pouvant dans une large mesure contrôler le niveau de leur rémunération en arbitrant entre revenus d'activité et dividendes), et entre indépendants modestes et indépendants plus aisés (capacités d'arbitrage variables).
- [70] Ces travaux devraient s'accompagner d'une réflexion sur le contrôle. Les inconvénients d'une réglementation très simplifiée en termes d'indus ou de redressements pourraient en effet s'avérer supérieurs aux avantages.
- [71] À ce stade, il convient de noter que **plusieurs mécanismes visent ou ont visé à rapprocher versement des cotisations et perception du revenu**, répondant ainsi pour partie aux difficultés mentionnées.

- [72] **Le mécanisme dit « du 3 en 1 »**, introduit en 2015, réduit les délais entre déclarations et paiement (voir annexe 13) : acomptes et régularisations s'étendent désormais sur deux exercices, alors que précédemment le mécanisme s'étirait sur trois années : les cotisations provisionnelles de l'année N étaient calculées sur les revenus N-2 ; elles étaient appelées en fin d'année N-1, puis régularisées, sur la base des revenus définitifs de l'année N déclarés à la fin du 1^{er} semestre N+1, à la fin de l'année N+1.
- [73] **Le dispositif des revenus estimés** permet d'ajuster les versements à la réalité des revenus²¹⁹. Il vise la situation des indépendants qui connaissent des variations d'activité et de leurs revenus d'une année sur l'autre. En 2014, le Sénat notait que le mécanisme était très peu connu des différents acteurs *« alors qu'elle permettrait de régler un grand nombre de situations difficiles liées aux variations de revenus. En 2012, moins de 200 000 artisans, commerçants ou professions libérales ont eu recours à cette possibilité. En 2013, ce nombre a plus que doublé - 433 892 travailleurs indépendants - mais reste encore très limité²²⁰ »*. La MECSS considérait qu'elle apportait une réponse satisfaisante aux partisans de l'auto liquidation des cotisations et *« qu'elle pourrait, une fois généralisée et associée à une modernisation des déclarations de revenus, en constituer, si nécessaire, le prélude »*. Le Sénat demandait à ce que la mention de cette possibilité figure systématiquement sur les appels de cotisations et souhaitait que *« le recours à ce dispositif soit expliqué et encouragé, un professionnel qui vient de réaliser un résultat exceptionnel étant plus enclin à s'acquitter de ses cotisations qu'une fois sa situation personnelle devenue plus difficile »*.
- [74] Selon les informations recueillies en Urssaf, certains travailleurs indépendants hésiteraient encore à l'utiliser, notamment en raison de la crainte de se faire appliquer des pénalités s'ils commettent une erreur importante à la baisse. Or, depuis le 1^{er} juillet 2015, les déclarations anticipées inférieures de plus d'un tiers au revenu réellement réalisé ne sont plus pénalisées dès lors que l'évaluation de revenu a été faite en fonction des éléments connus au moment de la demande. En outre, l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 supprime, pour les années 2018 et 2019, cette majoration de retard²²¹, disposition prorogée en 2020 par la LFSS pour 2020.

²¹⁹ Article L131-6-2 CSS (...) Sur demande du cotisant, les cotisations provisionnelles peuvent être calculées sur la base du revenu estimé de l'année en cours. Lorsque le revenu définitif est supérieur de plus d'un tiers au revenu estimé par le cotisant, une majoration de retard est appliquée sur la différence entre les cotisations provisionnelles calculées dans les conditions de droit commun et les cotisations provisionnelles calculées sur la base des revenus estimés, sauf si les éléments en la possession du cotisant au moment de sa demande justifiaient son estimation. (...) Cette disposition découle de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs.

²²⁰ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales sur le régime social des indépendants, par Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy, n°597, juin 2014.

²²¹ Les deux dernières phrases de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 131-6-2 du même code et le second alinéa de l'article L. 731-22 du code rural et de la pêche maritime ne sont pas applicables aux cotisations et contributions dues au titre des exercices 2018 et 2019. LFSS pour 2020 : « Le dernier alinéa est complété par les mots : « ou, le cas échéant, 2020 ».

[75] **Enfin l'auto-liquidation fait aujourd'hui l'objet d'une expérimentation**²²². Cette expérimentation²²³ permet aux Urssaf de proposer aux travailleurs indépendants d'acquitter leurs cotisations et contributions sociales provisionnelles sur une base mensuelle ou trimestrielle établie sur le fondement d'une déclaration en fonction de leur activité ou de leurs revenus mensuels ou trimestriels. Ce dispositif ne s'abstrait pas du mécanisme de régularisation, contrairement à ce qui est généralement attendu sous le vocable « auto-liquidation ».

Encadré n°7- L'expérimentation de l'auto-liquidation : l'exemple de l'Urssaf Languedoc Roussillon

L'expérimentation doit permettre aux travailleurs indépendants « classiques », ou à leur mandataire (version à venir), d'ajuster au mois le mois ou au trimestre (version à venir) pour ceux qui le préfèrent, le niveau de leurs acomptes de cotisations en fonction de la situation économique réelle de l'entreprise via le portail assuré dans le module « Mes cotisations ».

La déclaration annuelle des revenus (DSI) est maintenue, les déclarations de variations de revenus permettront d'éviter une régularisation annuelle parfois importante, *via* un service 100% dématérialisé disponible 7j/7 24h/24. L'adhésion est possible la 3^e année d'activité²²⁴ sous réserve de respect des conditions suivantes:

- Être en périodicité mensuelle,
- Ne pas avoir de conjoint collaborateur ou être conjoint collaborateur,
- Ne pas bénéficier d'un délai par anticipation (DPA),
- Être à jour de ses déclarations de revenus DSI (pas de TO sur la dernière année de référence).

La périodicité du compte est modifiée : entre le 1^{er} et le 22 du mois l'assuré peut modifier sa déclaration en ligne, qui génère le calcul d'un revenu de référence. La déclaration de revenus

²²² Dans la suite du Rapport Bulteau Verdier op.cit.

Art.15 LFSS 2018 XVII.- Jusqu'au 30 juin 2019, à titre expérimental et par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 131-6-2 du code de la sécurité sociale, les organismes mentionnés à l'article L. 213-1 du même code peuvent proposer à des travailleurs indépendants d'acquitter leurs cotisations et contributions sociales provisionnelles sur une base mensuelle ou trimestrielle établie à partir des informations communiquées par ces travailleurs indépendants en fonction de leur activité ou de leurs revenus mensuels ou trimestriels.

Les travailleurs indépendants concernés participent à titre volontaire à l'expérimentation et à la réalisation de son bilan. Les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation sont précisées par décret.

L'organisme mentionné à l'article L. 225-1 du même code propose au Gouvernement, à l'échéance de l'expérimentation mentionnée au présent XVII, les pistes d'amélioration de son offre de services en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants.

Un rapport d'évaluation est réalisé par le Gouvernement au terme de l'expérimentation et de la mission de réflexion mentionnées au présent XVII et transmis au Parlement. Il précise les propositions retenues par le Gouvernement en matière de simplification du calcul de l'assiette des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants. Les deux dernières phrases de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 131-6-2 du même code et le second alinéa de l'article L. 731-22 du code rural et de la pêche maritime ne sont pas applicables aux cotisations et contributions dues au titre des exercices 2018 et 2019.

²²³ Initialement prévue jusqu'au 30 juin 2019 par la LFSS pour 2018, l'expérimentation a été prorogée jusqu'au 30 juin 2020 par l'article 19 de la LFSS pour 2020. Elle ne concerne que les travailleurs indépendants volontaires ; Un rapport intermédiaire doit être remis au plus tard le 30 septembre 2020.

²²⁴ Les deux premières années étant régies par les dispositions spécifiques de « début d'activité ».

mensuelle n'est pas obligatoire, en son absence les cotisations sont calculées à partir du dernier revenu connu.

86 abonnés sont abonnés actuellement au service (pas de communication locale ou nationale sur le sujet). À ce stade, l'objectif est de caler le dispositif au plan informatique²²⁵.

[76] **Seul un bilan de cette expérimentation permettra de savoir dans quelle mesure le dispositif proposé répond suffisamment aux difficultés attachées à la désynchronisation des opérations de paiement et de perception du revenu.** Prévu en septembre 2020, ce bilan devra sans doute être repoussé compte tenu de la nécessité de finaliser la stabilisation technique du produit et des perturbations connues par le recouvrement des cotisations depuis mars 2020.

Recommandation n°29 : Assurer le déploiement et un bilan de l'auto liquidation courant 2021.

[77] Comme les développements qui précèdent l'ont montré, de nombreuses évolutions de la relation de service sont actuellement en cours dans les réseaux, souvent en phase expérimentale, d'autres sont souhaitables. Certaines semblent trouver aisément leur public ; d'autres moins pour des raisons qui restent à analyser (faible communication dans les phases d'expérimentation ou faible intérêt de l'offre).

Recommandation n°30 : Co-construire les offres de service du recouvrement avec les usagers pour s'assurer de l'adéquation des offres aux besoins.

[78] En tout état de cause, l'aboutissement ou la mise en œuvre de ses offres devrait permettre d'améliorer encore la relation de service à destination des travailleurs indépendants.

²²⁵ L'expérimentation permet de régulariser de nombreuses problématiques (efficacité du prélèvement d'office, gestion des crédits, suppression des notifications pour un service complètement dématérialisé) par un travail en collaboration avec les différentes maîtrises d'œuvres MOE et MOA. Le dispositif rencontre encore quelques difficultés : désabonnement en cas de radiation du compte (ce qui n'est pas réellement bloquant sachant qu'en cas de radiation les assurés n'ont plus de raison de se connecter pour télédéclarer) ; problème de lissage de la régularisation N-1 en cas de saisie des revenus après la télédéclaration du mois en cours (devrait être corrigé en juin) ; mise à disposition des fichiers en sortie des traitements (correction prévue en juin). Tous les passages de traitement de prélèvement des échéances sont fiabilisés au préalable, ce qui garantit un montant prélevé correspondant à la situation, ce qui mobilise fortement les équipes affectées à ce processus.

- [1] La protection sociale est un tout : une protection sociale de haut niveau suppose des règles claires, un accès aux droits efficace, un financement équitable ; c'est en ce sens que le présent rapport préconise, dans ses premiers chapitres, un renforcement de l'équité du prélèvement et, en lien, une amélioration des droits de ceux des travailleurs indépendants qui ont les plus bas revenus, une clarification de la règle pour les formes émergentes d'activité et des améliorations en matière de relation de service, nécessaires au consentement au prélèvement.
- [2] Ces évolutions doivent s'accompagner d'une contrepartie indispensable : les règles posées doivent donner lieu à une application rigoureuse, qu'il s'agisse des modalités de rattachement à la sécurité sociale, d'ordre public comme il a été mentionné dans le chapitre dédié, ou de la correcte mise en œuvre de la législation sur le prélèvement. Faute de respect de ces principes, ni une concurrence loyale entre les acteurs économiques, ni les conditions d'accès aux droits (pour partie liées aux cotisations acquittées), ni le financement de la protection sociale ne peuvent être garantis.
- [3] Ce respect de la règle passe par plusieurs canaux. Il relève, naturellement, de la responsabilité de chacun des cotisants à accomplir les obligations qui lui incombent. Il repose aussi sur la capacité des organismes en charge du recouvrement social à expliciter la législation et à en accompagner la mise en œuvre : comme cela a été évoqué dans le chapitre sur la relation de service, ce point est particulièrement important pour les travailleurs indépendants, souvent peu familiers du droit social et parfois très seuls devant sa mise en œuvre concrète.
- [4] Mais au-delà, ce respect de la règle doit nécessairement être garanti par des opérations de contrôle : celles-ci contribuent à l'explication de la règle²²⁶ tout en permettant de s'assurer du correct versement des cotisations-et donc d'un calcul *in fine* adéquat des droits contributifs (le lien cotisations / prestations restant très fort pour les travailleurs indépendants, notamment pour les prestations retraite). Plus avant, les actions de lutte contre l'évasion sociale doivent sanctionner les dissimulations d'activité ou d'assiette, sauf à ce que ne se créent des distorsions économiques et des risques sur le financement de la protection sociale. Par les remontées de « terrain » qu'ils génèrent, contrôle et lutte contre la fraude permettent enfin de clarifier la règle, soit dans le cadre des chaînes contentieuses, soit dans celui de la « veille » : cette capacité est particulièrement importante pour

²²⁶ En mobilisant notamment la technique des « observations pour l'avenir » : certaines observations formulées par l'inspecteur ne donnent pas lieu à redressement, mais exigent, pour l'avenir, la modification des pratiques déclaratives du cotisant (Circ. ACOSS no 99-82, 16 juill. 1999).

mieux cerner les activités émergentes notamment sur les plateformes et définir le cadre juridique qui s'applique à elles.

- [5] Importants pour assurer l'efficacité des systèmes de protection sociale et garantir le consentement au prélèvement et une saine concurrence, le contrôle et la lutte contre la fraude, malgré une reprise progressive, demeurent peu développés s'agissant des travailleurs indépendants (1.1 et 1.2), alors même que ce mode d'activité présente des risques particuliers (1.3). Les relations entre organismes de recouvrement et administration fiscale, insuffisamment articulées sur ce sujet, malgré les ouvertures de données en cours de mise en place, ne permettent pas de compenser l'investissement relativement faible des corps de contrôle (1.4)²²⁷.

V.1 UN CONTRÔLE PEU DÉVELOPPÉ EN URSSAF ET UNE ARTICULATION INSUFFISANTE AVEC L'ADMINISTRATION FISCALE, MALGRÉ DES RISQUES SPÉCIFIQUES AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

V.1.1 UN DÉFICIT DURABLE DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DE LA FRAUDE SUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

- [6] La faiblesse du contrôle sur les travailleurs indépendants est « historique »²²⁸. Avant même que le recouvrement ne soit fortement perturbé par la « crise » de l'ISU, le contrôle sur les comptes travailleurs indépendants était marginal, ce pour trois raisons essentielles :

- la mobilisation traditionnelle des Urssaf sur les comptes des entreprises, gérés dans leur totalité –contrairement aux comptes des travailleurs indépendants, qui, jusqu'en 2008, donnaient lieu à un recouvrement éclaté entre la CANAM, pour la maladie, ORGANIC/CANCAVA pour les artisans et commerçants et les URSSAF pour la famille, la CSG et la CRDS²²⁹, ce recouvrement demeurant aujourd'hui encore fractionné pour les professions libérales ;
- des échanges entre sphère fiscale et sociale insuffisants sur leurs activités respectives ;

²²⁷ Les éléments présentés ci-après sont issus du groupe de travail sur les travailleurs indépendants mis en place par le HCFIPS dans le cadre de ce rapport, groupe de travail rassemblant l'ACOSS, la DGFIP, la CCMISA, la DSS, la DNLF et le Ministère de l'Agriculture.

²²⁸ Voir annexe 1. Il est à noter que les vérifications réalisées sur les travailleurs indépendants dans la continuité de celles du compte employeur étaient totalement intégrées au contrôle comptable d'assiette.

²²⁹ Les Urssaf encaissaient 45% des contributions et cotisations sociales des indépendants, alors que les mutuelles ou compagnies d'assurance conventionnées avec l'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM), encaissaient 15,5% du total, la CANCAVA et ORGANIC en encaissant pour leur part respectivement 10,9% et 9,6%. Cour des Comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2012 p.209. S'ajoutent par ailleurs les prélèvements au titre de la formation professionnelle, pour des montants plus faibles mais qui jusque récemment faisait également l'objet d'un recouvrement par des organismes *ad hoc*.

- une assiette « fiscale »²³⁰, sur laquelle le réseau du recouvrement n'était pas juridiquement compétent et ne se sent pas légitime : le champ des investigations était réduit à la vérification de la cohérence entre déclarations fiscales et sociales, à la recherche de la correcte application des taux et des régularisations ou à l'analyse des écarts –limités- entre assiette fiscale et sociale, alors que les enjeux étaient ailleurs (correcte application des déductions de frais, notamment) ;
- le poids financier, faible, des travailleurs indépendants dans l'ensemble des cotisations recouvrées, conduisant à un rendement du contrôle nécessairement réduit et néanmoins mobilisateur en ressources.

[7] Cette faible mobilisation a été encore accrue au moment de la crise de l'ISU, avec une suspension, *de fait*, des opérations de contrôle, en lien avec la détérioration forte de la gestion des comptes, mais aussi avec des difficultés techniques, rendant notamment complexe la mise en recouvrement des montants redressés.

[8] Cette situation a été soulignée à plusieurs reprises par différents rapports. Ainsi, en 2014, la Cour des Comptes titrait : « *la lutte contre la fraude aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier* » et remarquait en particulier « *une absence quasi-totale de contrôles sur les travailleurs indépendants non agricoles* » et « *un contrôle trop peu professionnalisé à la MSA* »²³¹. Cette critique était encore réitérée en 2018²³², la Cour remarquant à nouveau « *la faiblesse durable du contrôle des cotisations des travailleurs indépendants* » : la reprise du contrôle a principalement consisté, à compter de 2016, dans la mise en œuvre d'un plan de contrôle sur pièces par les Urssaf. La Cour estimait que « *ce contrôle mobilise faiblement les agents compétents des Urssaf (...). En particulier les actions de lutte contre le travail illégal sont rares* »²³³. Ce point n'était plus relevé par la Cour lors des opérations de certification portant sur l'exercice 2019.

[9] Se situant sur le terrain de l'évaluation, le rapport du CNIS de juin 2017²³⁴ notait pour sa part que « *le nombre d'actions menées chaque année par les organismes de recouvrement est (...) relativement limité au regard de la taille de la population concernée (...)* ». De plus le caractère ciblé de ces contrôles, qui plus est sur une

²³⁰ L'assiette en question est bien sociale, au sens où c'est celle qui est utilisée pour le calcul des cotisations et contributions sociales, mais comme elle sert également au calcul des impôts et que les règles de constitutions de l'assiette renvoient très largement au code des impôts, elle est souvent considérée comme une assiette fiscale avant tout.

²³¹ Cour des Comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, 2014, p.123-150.

²³² Cour des Comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2018.

²³³ La faiblesse des opérations de contrôle est également mentionnée dans les rapports de certification ; elle alimente par exemple l'une des réserves formulées par la Cour au titre de l'exercice 2018 : 74. *Au titre des travailleurs indépendants, les contrôles exclusivement réalisés sous la forme de contrôles sur pièces se traduisent par de faibles taux de redressement. Les dysfonctionnements informatiques affectant l'enregistrement des contrôles se sont aggravés en 2018.* (Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale exercice 2018).

²³⁴ « La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques », Conseil National de l'Information Statistique, juin 2017, n°145.

population hétérogène, ne permet pas d'envisager une évaluation rigoureuse du travail dissimulé.

V.1.2 UNE REPRISE PROGRESSIVE DU CONTRÔLE, QUI RESTE NÉANMOINS LIMITÉE

- [10] La reprise des opérations de contrôles a été actée au milieu des années 2000 et clairement posée dans les deux dernières conventions d'objectifs et de gestion conclues entre l'État et la branche recouvrement²³⁵.
- [11] La plus détaillée sur ce sujet, la COG 2014-2017, a fixé trois objectifs : affiner la connaissance des populations des cotisants travailleurs indépendants et identifier les risques associés (avec un calendrier visant à ce que cet objectif soit atteint d'ici 2017) ; développer des actions de contrôle sur les travailleurs indépendants (avec une atteinte de l'objectif prévue en 2015)²³⁶ ; intégrer de manière maîtrisée le contrôle des travailleurs indépendants dans les plans de contrôle LCTI (avec une atteinte de l'objectif prévue en 2014) ; un regard particulier devait être porté sur les microentrepreneurs²³⁷.
- [12] La mise en œuvre de ces orientations a été saluée par l'IGAS dans son bilan de la COG ACOSS 2014-2017²³⁸, l'IGAS notant que la relance des contrôles sur les travailleurs indépendants était « *un fait notable de la période* », avec leur généralisation à compter du second semestre 2016 (11 237 actions de contrôle conduites en 2016), précédée d'un plan de formation des contrôleurs fin 2015²³⁹. De fait, ce n'est qu'en 2016-2017, que la possibilité d'assurer le processus de contrôle de bout en bout a été restaurée après la crise de l'ISU, permettant à nouveau d'engager le recouvrement suite à contrôle, par la mise en place des débits sur les comptes en cas de redressement.
- [13] Ces orientations ont été poursuivies dans le cadre de la COG 2018-2020, la branche s'engageant notamment à améliorer les modalités de réalisation des actions de contrôle et à développer de nouveaux dispositifs de contrôle en poursuivant les démarches de contrôle aléatoires engagées en 2017 sur les travailleurs indépendants,

²³⁵ Ce point était également évoqué dans la COG 2006-2009, mais de manière très succincte.

²³⁶ « La branche développera progressivement le contrôle des travailleurs indépendants. Pour ce qui concerne les artisans et commerçants, la stratégie de contrôle sera élaborée à partir des démarches de gestion des risques et de ciblage de la branche du Recouvrement, en lien avec le RSI dans le cadre de la gouvernance de l'Isu (...). Ces opérations permettront d'améliorer la connaissance des risques associés aux revenus des travailleurs indépendants afin d'adapter la stratégie aux enjeux et risques susceptibles d'être identifiés. »

²³⁷ « La lutte contre le travail illégal concerne l'ensemble des secteurs d'activité et des catégories de cotisants, dont les travailleurs indépendants. Dans ce cadre, les autoentrepreneurs feront l'objet d'actions spécifiques qui permettront, outre la détection de situations délictuelles, d'avoir une meilleure connaissance des risques (détournement de statut, optimisation des seuils par sous déclaration...) et d'affiner le ciblage des actions. Pour ce qui concerne les artisans et commerçants, la stratégie de lutte contre la fraude sera élaborée à partir des démarches de gestion des risques et de ciblage de la branche du Recouvrement, en lien avec le RSI dans le cadre de la gouvernance de l'Isu. »

²³⁸ Nicolas Amar, Charles de Batz, Alain Betterich (2017), Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2014 – 2017 de l'ACOSS, IGAS.

²³⁹ Le contrôle comptable des travailleurs indépendants a été dédié aux contrôleurs et non aux inspecteurs.

« afin d'enrichir et d'adapter les méthodes de contrôle mobilisées pour ce segment de cotisants »²⁴⁰.

- [14] À l'identique, la COG MSA 2016-2020 retrace la volonté de renforcer les résultats dans la lutte contre la fraude, notamment en conduisant des actions de contrôles externes sur la base de requêtes datamining afin d'améliorer les ciblage²⁴¹.
- [15] En retrait des autres COG sur ce sujet, la COG de la CNAVPL évoque quant à elle des échanges de bonnes pratiques et l'établissement d'un référentiel commun visant à la prévention et à la lutte contre la fraude en distinguant la fraude aux prestations et la fraude aux cotisations. Il est à noter qu'aucune relation institutionnalisée n'existe entre l'ACOSS et les caisses de professions libérales sur ce sujet.
- [16] Cette reprise des opérations de contrôle s'est accompagnée, en 2016, d'une évolution du cadre réglementaire qui a donné explicitement compétence aux Urssaf (et aux caisses de MSA) sur le contrôle des éléments fiscaux composant l'assiette des cotisations des travailleurs indépendants (voir ci-après) et qui a redéfini la procédure de contrôle : le décret n° 2016-941²⁴² a ainsi transposé la procédure de contrôle des entreprises aux travailleurs indépendants. Cette procédure a été décrite dans la charte du cotisant contrôlé : envoi d'un avis préalable de contrôle au minimum 15 jours avant la première visite de l'inspecteur, durée du contrôle limitée sauf exception à 3 mois, envoi d'une lettre d'observations ...
- [17] Dans le même mouvement, une stratégie de contrôle a été fixée par la branche recouvrement, avec comme principe que tout travailleur indépendant peut faire l'objet d'un contrôle ; le plan de contrôle est déployé, pour 25% des contrôles, sur la base d'orientations nationales, pour le reste en fonction de choix locaux, en ayant une attention particulière sur les cotisants durablement taxés d'office (dont on peut légitimement penser qu'ils voient un intérêt financier à cette taxation²⁴³) et un regard particulier sur les microentrepreneurs (voir annexe 2 au présent chapitre).

²⁴⁰ Si les indicateurs contractualisés ne retracent pas le sujet spécifique du contrôle des travailleurs indépendants –ce qui peut apparaître logique au regard des masses concernées-, le tableau de bord de pilotage du contrôle de l'ACOSS identifie le sujet, avec d'une part la matérialisation d'un taux de couverture « travailleurs indépendants » au titre du contrôle partiel d'assiette, d'autre part le nombre d'actions de LCTI relatif aux travailleurs indépendants ; les montants contrôlés et redressés sont également fournis.

²⁴¹ La COG prévoit un indicateur sur le taux de couverture du fichier tant pour les salariés que pour les non-salariés, à la différence de la COG ACOSS.

²⁴² R.133-21 CSS : « Le contrôle des cotisations et contributions sociales assises sur le revenu d'activité tel que défini aux articles L. 131-6 du présent code ainsi qu'aux articles du code général des impôts qui le déterminent, dues par les personnes mentionnées à l'article L. 133-6 du présent code, ainsi que la vérification des déclarations qu'elles transmettent, sont effectués selon les modalités prévues aux articles R. 243-43-3, R. 243-43-4, R. 243-59, R. 243-59-1, R. 243-59-3, R. 243-59-4 et R. 243-59-5. », abrogé en 2017 dans le contexte de la suppression du RSI.

²⁴³ R.242-14 CSS : « Lorsque le travailleur indépendant n'a pas souscrit la déclaration de revenu d'activité mentionnée à l'article R. 131-1, les cotisations sociales provisionnelles et définitives prévues à l'article L. 131-6-2 sont calculées provisoirement sur la base la plus élevée parmi : a) La moyenne des revenus déclarés au titre des deux années précédentes ou, en deuxième année d'activité, le revenu déclaré au titre de la première année d'activité (...) b) Les revenus d'activité déclarés à l'administration fiscale, lorsque l'organisme de sécurité sociale en dispose, augmentés de

[18] Pour autant, si les actions de contrôle sur les travailleurs indépendants ont effectivement repris au sein des Urssaf, le nombre de contrôles des travailleurs indépendants reste faible : déterminé par le nombre d'agents fléchés sur cette question (50 ETP), le total des actions à réaliser annuellement est de 20.000 depuis 2017, chaque Urssaf contribuant à cet objectif au prorata de son nombre de très petites entreprises (TPE) par rapport au nombre total de TPE dans le fichier national. Il est à noter que les Dom ne sont pas concernés pour le moment, dans l'attente de la mise en place du 3 en 1 et du développement du système d'informations permettant d'aller jusqu'à la mise en recouvrement des redressements²⁴⁴.

[19] Dans ce cadre, le taux de couverture du fichier reste faible en 2019 (relativement stable par rapport à 2018, mais en légère par rapport à 2017), avec un taux de 0,78% contre près de 8,5% pour le reste du fichier.

Figure n°1 – Données sur le contrôle des travailleurs indépendants et des ME en Urssaf

	2019	2018	2017
Taux de couverture TI et ME (200*, 203**, 131***)	0,78%	0,76%	0,99%
Taux de couverture TI et ME contrôle sur pièces uniquement (203 **)	0,70%	0,70%	0,94%
Taux de couverture COG (110, 112, 113, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 130, 132, 133, 143, 144)****	8,44%	8,92%	9,55%
Taux de couverture RG contrôles sur pièces uniquement (123)	2,26%	2,56%	2,16%
Nombre de contrôles TI+ME (200, 203, 131)	18 011	17 081	22 025
Actions 200*	538	203	187
Actions 203**	16 104	15 727	20 942
Actions 131 ***	1 369	1 151	896
Fréquence de redressement contrôle partiel TI et ME (203) (Nb d'actions avec régularisation/nb d'actions)	14,70%	11,78%	12,23%
Fréquence de redressement contrôle partiel RG (Nb d'actions avec régularisation/nb d'actions)	22,00%	22,65%	20,40%
Montant moyen de redressement contrôle partiel TI et ME (203) (Mt redressé/Nb d'actions)	288 €	182 €	173 €
Montant moyen de redressement contrôle partiel RG (123) (Nb d'actions avec régularisation/nb d'actions)	231 €	275 €	186 €

Source : ACOSS

Les indicateurs qui portent sur les catégories autres que TI+ME sont en grisé

*Contrôle forfaitaire et contrôle TI, ** Contrôle partiel d'assiette sur pièces *** Travail dissimulé travailleur indépendant

**** 110 : Contrôle comptable d'assiette, 112 : Contrôle comptable d'assiette concerté, 113 : Contrôle comptable d'assiette chez un tiers, 117 : Contrôle comptable d'assiette CMU, 118 : Contrôle comptable d'assiette VTM, 119 : Contrôle comptable d'assiette taxes laboratoires, 120 : Contrôle partiel, 122 : Contrôle partiel d'assiette concertée, 123 : Contrôle partiel d'assiette sur pièces, 130 : Travail dissimulé régime général, 132 : Prévention recherche travail dissimulé, 133 : Exploitation procès verbal LCTD, 143 : Prévention entreprises nouvelles, 144 : Prévention dispositifs nouveaux

30% ; c) 50% du plafond annuel de la sécurité sociale en vigueur au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la taxation [soit 40524/2 en 2019]. L'assiette retenue est majorée de 25 % dès la première année et pour chaque année consécutive non déclarée. »

²⁴⁴ Le plan à réaliser est ventilé de la manière suivante : 15000 contrôles sur pièces des travailleurs indépendants sont adossés au contrôle sur pièces du compte régime général. Ces actions sont sélectionnées par chaque Urssaf ; 2000 contrôles sur pièces sont issus d'un plan national ciblé ; 3000 contrôles sont aléatoires, soit 20 000 contrôles, correspondant à 30% du nombre total de contrôle sur pièces. En pratique, les contrôles sont un peu moins nombreux (voir tableau n°1).

- [20] Les actions de contrôle comptable relèvent pour l'essentiel du contrôle sur pièces, effectué par les contrôleurs du recouvrement (environ 90%)²⁴⁵.
- [21] Ces actions de contrôle, qui donnent lieu à régularisation dans environ 15% des cas ont un rendement relativement faible (en moyenne 288 €), sachant que le montant contrôlé est plus faible pour les TI que pour les comptes des entreprises (en moyenne 10 440 € pour les contrôles partiels de travailleurs indépendants, contre 16 191 € pour les autres contrôles partiels).
- [22] Si les actions de lutte contre le travail dissimulé étaient essentiellement centrées sur les employeurs au début des années 2000, aujourd'hui un quart des contrôles ciblés effectués en matière de LCTI est centré sur les travailleurs indépendants, avec une mobilisation des signalements issus de Tracfin et un examen approfondi des situations de sous-traitance.

Figure n°2 – Données sur la Lutte contre le travail dissimulé

	2019	2018	2017
Nombre d'actions LCTI TI+ME (131)	1 369	1 151	896
Montant moyen de redressement LCTI TI+ME (131) (Mt redressé/Nb d'actions)	32 775 €	25 430 €	21 423 €
Montant moyen de redressement LCTI RG (130) (Mt redressé/Nb d'actions)	155 786 €	146 181 €	112 308 €
Part des actions LCTI TI+ME sur le total des actions ciblées LCTI (Nb 131/(NB131+130))	24,90%	22,40%	17,08%
Montants redressés LCTI TI+ME (131)	44 868 580 €	29 270 203 €	19 195 052 €

Source : ACOSS

Les indicateurs qui portent sur les catégories autres que TI+ME sont en grisé

- [23] Au total (et malgré les évolutions constatées en matière de LCTI), les objectifs de rendement restent très importants dans les politiques de contrôle, aux dépens, ici, de la vérification des conditions de la correcte affiliation ou de la vérification de l'ensemble des composantes de l'assiette, alors même que les populations concernées sont en profond renouvellement –ce qui justifie d'assurer les pratiques déclaratives. Une révision des indicateurs COG, prenant en compte les travailleurs indépendants, serait souhaitable sur ce point.

²⁴⁵ À l'inverse, les actions Lcti sont en charge des inspecteurs du recouvrement, y compris sur la population TI / ME, les contrôleurs du recouvrement n'étant pas jusqu'alors agréés à la Lcti. Ainsi, dans le plan national ME, les premières investigations sont confiées aux contrôleurs du recouvrement, mais dès lors qu'une suspicion de fraude est relevée, le contrôle est repris par les inspecteurs (action de type 130 ou 131.). L'arrêté du 19/07/2019, modifiant celui du 5 /05/2014, fait évoluer cette situation en ouvrant la possibilité aux contrôleurs du recouvrement d'exercer leur mission de contrôle en matière de Lcti. Une expérimentation est envisagée sur ce point à compter de fin 2020).

Recommandation n°31 : pondérer, dans les COG, le poids des indicateurs de contrôle à enjeux financiers par des indicateurs visant à s'assurer de la couverture de l'ensemble du fichier cotisants

[24] Le positionnement de la MSA est sur ce point très différent de celui des Urssaf : le contrôle réalisé par les caisses de MSA intègre traditionnellement les non-salariés agricoles, avec pour objectif d'avoir une « pression du contrôle » comparable pour les salariés et les non-salariés. Cet objectif se matérialise dans un taux de couverture du fichier cotisant des non-salariés d'environ 10%, soit 10 fois plus qu'au régime général.

Encadré n°1 - Données financières sur le contrôle de la CCMSA

Le taux de couverture du fichier des non-salariés agricoles s'élevait en 2019 à 10,56% (pour un objectif COG de 10,2%) sur un champ couvrant contrôle d'assiette et lutte contre le travail dissimulé.

La fréquence des redressements –indicateur qui cible les seuls contrôles de travail dissimulé– s'établit à 9,22%.

Le montant des redressements en fraude et travail dissimulé des non-salariés s'élève à 6,4 M€ en 2019 (4,4 M€ en 2018, 5,6 M€ en 2017).

V.1.3 UN INVESTISSEMENT RELATIVEMENT FAIBLE MALGRÉ DES RISQUES SPÉCIFIQUES AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

[25] Cet investissement relativement faible de la branche recouvrement s'inscrit dans un contexte où des risques très spécifiques à la population des travailleurs indépendants sont avérés, tant du point de vue des conditions de rattachement à la sécurité sociale qu'en termes d'assiette.

[26] **S'agissant du rattachement à la sécurité sociale, la question de la dissimulation d'activité se pose évidemment pour les non-salariés comme pour les salariés.** Elle peut prendre ici plusieurs formes : exercice d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou accomplissement d'actes de commerce sans immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés²⁴⁶, poursuite de l'activité après un refus d'immatriculation, ou postérieurement à une radiation de ces registres, domiciliation de l'activité dans un autre État...

²⁴⁶ Cette déclaration doit avoir lieu au plus tard dans le délai de 15 jours à compter du début de l'activité (dès l'accomplissement des formalités constitutives de la société pour les personnes morales).

[27] **La question des nouvelles formes d'activité ou des nouvelles modalités d'exercice des activités est en revanche plus spécifique aux travailleurs indépendants.**

[28] On sait notamment que le statut de microentrepreneur a pu être utilisé pour recourir à du salariat déguisé. Ce risque est particulièrement élevé pour les catégories fragiles de salariés²⁴⁷ lors des phases d'insertion sur le marché de l'emploi, avec, par exemple, l'utilisation de ce régime comme « super période d'essai »²⁴⁸, ou lors de la séparation de l'entreprise, par exemple pour des salariés seniors ayant négocié une rupture conventionnelle. Au-delà, le régime peut être utilisé pour des salariés « installés », à qui l'employeur peut demander de démissionner²⁴⁹, proposer de recourir au statut en lieu et place d'heures supplémentaires ou pour bénéficier d'une rémunération supérieure, financée par les économies faites en matière de prélèvements sociaux...

[29] L'IGAS et l'IGF notaient, en 2013²⁵⁰, que les données manquaient pour objectiver ce phénomène. « *Un angle mort du rapport concerne le risque de salariat déguisé qui est une pratique sanctionnée par le code du travail. Il s'agit d'un phénomène connu, notamment dans le conseil, les médias et l'informatique, mais l'activité répressive de la DGT et des Urssaf²⁵¹ ne livre pas de statistiques permettant d'en mesurer l'ampleur* »²⁵².

[30] Au-delà, plusieurs des caractéristiques de l'économie collaborative sont généralement considérées comme « fraudogènes ». L'IGAS remarquait ainsi en 2016 que les plateformes collaboratives se développaient pour partie dans des secteurs connus pour être propices à la fraude (vente d'occasion, locations meublées...) et que les risques étaient accrus par le volume et la fréquence des transactions, et d'autant plus significatifs que l'application du droit est complexe pour des particuliers²⁵³. Le CNIS citait à ce titre, dans son rapport de juin 2017, le brouillage de la frontière entre professionnels et particuliers (professionnels et particuliers pouvant se trouver côte à côte sur une même plateforme²⁵⁴), le brouillage des frontières entre activités marchandes et non marchandes (la séparation entre

²⁴⁷ Deprost Pierre, Imbaud Dorothée, Laffon Philippe, (2013) *Évaluation du régime de l'autoentrepreneur*, IGAS-IGF.

²⁴⁸ « À la fin de mon entretien de recrutement, la directrice m'a demandé de me mettre en autoentrepreneur pendant l'équivalent de la période d'essai (trois mois) mais en me promettant un CDI à l'issue », in PICUT Gaëlle *Travailler avec des autoentrepreneurs : attention au salariat déguisé*, Le Monde, 20 janvier 2016.

²⁴⁹ Par exemple : Cour de Cassation, Chambre Civile, Chambre sociale, 22 mars 2018, N° de pourvoi: 16-28641 *Cour de cassation, chambre civile 2, 7 juillet 2016, N° de pourvoi: 15-16110*. Voir annexe 3.

²⁵⁰ Deprost Pierre, Imbaud Dorothée, Laffon Philippe, *Évaluation du régime de l'autoentrepreneur*, op cit.

²⁵¹ Au sein de la branche recouvrement, les situations de requalification de TI ou ME en salarié sont comptabilisées dans les actions 130 (actions ciblées RG). La branche ne dispose donc pas de déclinaison assez fine de données permettant de mesurer ce phénomène.

²⁵² Intervention de P. Laffon, citée par Kaltenbach Philippe, Dini Muguette, *Rapport d'information sur l'application de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie relatives à la création de l'autoentrepreneur*, Sénat, n°696, juin 2013.

Une étude de la direction de la compétitivité (DGCIS) de 2013 évaluait à 1% à 2% des 900 000 autoentrepreneurs de l'époque - soit 9 000 à 18 000 personnes - qui occuperaient en réalité des emplois déguisés.

²⁵³ Amar Nicolas, Viossat Louis-Charles, (2016) *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, IGAS.

²⁵⁴ Règles clarifiées par la LFSS pour 2016 s'agissant du caractère professionnel des locations de biens.

partage de frais²⁵⁵ et profit pouvant être délicate²⁵⁶), le développement d'une économie « informelle » (les transactions se déroulent souvent dans un cadre éloigné de celui dans lequel se pratique habituellement le travail, les plateformes mettent en avant le cadre convivial ou récréatif de l'activité), des caractéristiques favorisant la non-déclaration (transactions très nombreuses et de montants modestes, souvent ponctuelles, anonymat²⁵⁷, plateformes non localisées sur le territoire national, déploiement d'activité dans des secteurs déjà exposés à la fraude²⁵⁸).

[31] Un sondage BVA relativement ancien (2014) réalisé sur des pratiques collaboratives larges (récupération ou vente de produits d'occasion, trocs non rémunérés, achat direct de produits alimentaires...) montrait que seuls 15% des sondés avaient inclus les revenus tirés de l'économie collaborative dans leur déclaration aux impôts (ou envisageaient de le faire)²⁵⁹.

[32] On peut ajouter à ces éléments, les risques de fraude des travailleurs non-salariés en matière de détachement : « Une fraude plus sophistiquée à la prestation de services internationale consiste, pour un donneur d'ordre français, à recourir à des personnes présentées formellement comme des travailleurs indépendants, en provenance de leur pays d'origine, tout en les faisant travailler comme des salariés »²⁶⁰.

[33] **S'agissant par ailleurs des risques en termes d'assiette, le premier facteur de risque est la dissimulation de recettes.**

[34] La sous-déclaration de chiffre d'affaires consiste à ne pas porter en comptabilité tous les revenus retirés d'une activité. Le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires de 2010²⁶¹ cite à ce titre plusieurs exemples de condamnations de personnes physiques pour dissimulation de recettes : négociant en gros de fruits et légumes qui procédait à des ventes sans factures à des détaillants, alors que, dans le même temps, il revendait aux collectivités les marchandises de qualité inférieure, à bas prix et avec factures, de façon à minorer le bénéfice net dégagé par son activité²⁶²; contribuable qui, exerçant une activité libérale, minorait ses recettes en payant une partie de ses dépenses au moyen de chèques non comptabilisés²⁶³ ;

²⁵⁵ Notion clarifiée par l'administration fiscale en 2016.

²⁵⁶ Comment déterminer si la revente d'objets d'occasion est ou non génératrice de profit ? La location d'un logement ne relève-t-elle pas d'un partage de frais fixes ?

²⁵⁷ IL est à noter que l'article 8221-7 du code du travail introduit en 2008 dispose que toute personne qui publie, diffuse ou fait diffuser une offre de service ou de vente ou une annonce destinée à faire connaître son activité professionnelle au public est tenue de mentionner le numéro d'identification de l'entreprise et de communiquer au responsable de la publication ou de la diffusion son nom ou sa dénomination sociale et son adresse professionnelle.

²⁵⁸ Vente d'occasion, services à la personne, locations meublées.

²⁵⁹ Baromètre de l'engagement durable des citoyens, Zoom sur l'économie collaborative, mai 2014, BVA, 1000 enquêtes, entre le 17 et le 28 mars 2014 Voir annexe 4.

²⁶⁰ Guichaoua Hervé, (2012) « La fraude à la prestation de services et au détachement de salariés sur le territoire français : panorama de la jurisprudence française » *Le Droit Ouvrier*, N° 769.

²⁶¹ CPO, « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », mars 2007.

²⁶² Cass. Crim. 28 novembre 1988, Ledamoisel, inédit.

²⁶³ Cass. Crim. 21 mai 1979, DF 1979, comm. 2359.

exploitant agricole qui avait procédé à des manipulations comptables ayant pour objet de maintenir le chiffre d'affaires dans les limites du forfait²⁶⁴.

- [35] Cette sous-déclaration peut être plus ou moins « aisée » selon les secteurs d'activité et la part des paiements en liquide dans les recettes : ainsi, dans des secteurs d'activité où les denrées sont périssables, une part des ventes payées en liquide peut-elle être passée dans un compte de pertes²⁶⁵. Certaines activités donnant lieu à de multiples paiements en espèces pour des montants faibles peuvent également se prêter plus facilement à une sous-déclaration que d'autres donnant lieu à des transactions financières moins nombreuses mais pour des montants plus importants.
- [36] Il a été noté que le régime de la microentreprise pouvait inciter à cette dissimulation de recettes, du fait de l'existence de seuils qui peuvent conduire à ne pas déclarer une activité qui conduirait à dépasser ce seuil ; l'activité donne lieu à des « facturations » de faible montant, qui peuvent être réglées en espèces et retracées dans une simple comptabilité de caisse, ce qui accroît le risque d'évasion²⁶⁶.
- [37] Sur ce point, un plan national d'action mis en œuvre par les URSSAF en 2011, qui comportait notamment l'examen d'un échantillon aléatoire de 1 500 comptes d'autoentrepreneurs, a abouti à un taux de redressement de 31,3 % des personnes contrôlées et de 45,7 % des cotisations contrôlées, pour des redressements unitaires limités il est vrai (577 € en moyenne par autoentrepreneur contrôlé et 1 843 € par auto-entrepreneur ayant fait l'objet d'un redressement)²⁶⁷. Avec une méthodologie proche, mais un mode de tirage de l'échantillon distinct, l'action de l'Urssaf de Paris conduisait à retenir une fréquence de 30% des redressements, pour un montant moyen de 404 € par autoentrepreneur. L'ACOSS remarquait que ces chiffres devaient être regardés avec prudence, dans la mesure notamment où la fréquence des redressements n'y était pas très éloignée de celle constatée pour les très petites entreprises (TPE) dans le cadre des contrôle partiel d'assiettes sur pièces (CPAP) et où les cas de fraudes délibérées semblaient moins prégnants que la méconnaissance des modes déclaratifs de la comptabilité. On peut ajouter que les relèvements de seuils introduits depuis ces travaux ont réduit l'intérêt de ces dissimulations.

²⁶⁴ Cass. Crim. 21 juin 1982, n° 81-83317, DF 1983, comm. 946 ; Cass. Crim. 19 janvier 1984, Hennuyer, Bull. Crim., n° 351.

²⁶⁵ Cour des Comptes, La fraude aux prélèvements obligatoires, novembre 2019.

²⁶⁶ Deprost Pierre, Imbaud Dorothee, Laffon Philippe, *Évaluation du régime de l'auto-entrepreneur*, IGAS-IGF, avril 2013.

²⁶⁷ Cour des Comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014, *op.cit.*

Figure n°3 – Récapitulatif des plans microentrepreneurs

Plans de 1500 actions	Nombre actions terminées	Montant des redressements	Montant des Restitutions	Nombre d'observations	Fréquence de redressement (nb d'actions avec régularisation/nb d'action terminées)	Part des cotisations redressées (Mt redressé/Cotisations contrôlées)	Montant moyen de redressement	Montant moyen de redressement sur les seuls ME redressés
Plan ME 2012-2013	1 152	606 003 €	977 €	91	33,70%	43,3%	526 €	1 562 €
Plan ME 2015	938	1 000 664 €	7 405 €	67	37,10%	29,3%	1 067 €	2 897 €
- Type action 203	915	866 553 €	7 405 €	65				
- Type action 131	23	134 111 €	-	2				
Plan ME 2016	1 052	1 219 451 €	17 429 €	73	39,60%	29,3%	1 159 €	2 966 €
- Type action 203	1 033	1 127 520 €	17 429 €	71				
- Type action 131	19	91 331 €	-	2				
Plan ME 2017	1 211	1 623 080 €	10 802 €	70	41,70%	32,2%	1 340 €	3 235 €
- Type action 203	1 199	1 440 942 €	10 802 €	69				
- Type action 131	12	182 138 €	-	1				

Source : ACOSS

203 = Contrôle partiel d'assiette sur pièces TI ; 131=Travail dissimulé travailleur indépendant

A partir de l'évaluation du plan 2015, le montant des cotisations contrôlées (au dénominateur du taux de redressement) a été fiabilisé notamment en proposant une estimation des cotisations manquantes. Les résultats ne sont donc pas comparables à ceux des années précédentes.

[38] Les plans nationaux qui ont succédé à celui de 2011 laissent néanmoins apparaître des tendances comparables : ainsi le bilan de la campagne 2018/2019 fournit les éléments suivants : avec 1 448 041 euros de redressement, le montant moyen de redressement s'élève à 1 484 euros par microentrepreneur contrôlé ; 1,6 % des actions globalement réalisées ont abouti à une action ciblée TI (dissimulation d'activité) ; 2 % des opérations effectuées dans le cadre de ce plan se sont poursuivies en action de type 130, soit au titre de la requalification de microentrepreneurs en salarié ; le taux de redressement des cotisations contrôlées s'est élevé à 29,6 % et la fréquence des redressements à 40,4%²⁶⁸.

[39] À côté de la minoration des recettes, la réduction de l'assiette peut également passer par une **majoration artificielle des charges**, et notamment des frais généraux.

[40] Cette majoration des charges est d'autant plus aisée que la frontière entre sphère professionnelle et sphère privée est « poreuse », surtout lorsque le lieu de travail et le lieu de résidence sont identiques. « L'incertitude découlant de cette zone grise permet de faire passer certaines dépenses personnelles pour des frais de fonctionnement de l'entreprise et de minorer les impôts dus²⁶⁹ ».

[41] **Enfin, le choix du positionnement dans tel ou tel statut ou régime peut être générateur de sous-déclaration.** Ainsi, les chefs d'exploitation agricole, selon qu'ils

²⁶⁸ Source ACOSS.

²⁶⁹ Cour des Comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, op.cit.

se déclarent exploitants à titre principal ou secondaire, n'acquittent pas les mêmes taux de cotisation ; de même, ils ne bénéficient pas des mêmes exonérations selon la filière d'appartenance... La qualification de revenus d'activité en revenus du capital peut permettre une importante optimisation fiscale.

[42] **Ces risques de fraude sont plus ou moins importants selon les situations et la complexité du contrôle est en conséquence plus ou moins forte.**

[43] **Le chiffre d'affaires est moins complexe à contrôler que le bénéfice**, puisqu'il ne nécessite pas d'appréhender les charges de l'entreprise et leur réalité. En ce sens le contrôle des microentrepreneurs est plus aisé que celui des travailleurs indépendants « classiques », puisque leur déclaration s'effectue directement sur le chiffre d'affaires. Les instruments de contrôle des recettes du microentrepreneur sont toutefois à ce jour relativement limités.

[44] **L'intervention de tiers dans le processus déclaratif réduit a priori les risques d'erreur et de fraude.** Les analyses produites par l'IGF sur le contrôle fiscal des entreprises relevant des organismes de gestion agréée montrent ainsi que la moyenne des rectifications appliquées aux adhérents d'organismes de gestion agréés est moins élevée que la moyenne de celles appliquées aux non-adhérents : en BIC, le montant moyen de rectification des entreprises sans OGA était de 72 567 € (après neutralisation de la majoration de la base fiscale), contre 35 922 € pour les entreprises adhérentes, soit un rapport du simple au double ; en BNC l'écart est moins significatif, de l'ordre de 10 000 €. Ce point est pris en compte par le service du contrôle fiscal qui contrôle davantage les entreprises non adhérentes d'OGA : la mission IGF en déduit que : « *la vérification amont effectuée par l'OGA équivaut dans les faits à une quasi présomption de conformité fiscale* »²⁷⁰.

[45] **L'obligation de recours à des logiciels comptables certifiés réduit les possibilités d'évasion fiscale** dans les secteurs où ces logiciels sont déployés, même si certains de ces logiciels permettent à tort à leurs utilisateurs d'effacer certaines ventes des comptes, afin d'en éviter la taxation. Si une mesure législative impose depuis 2018²⁷¹

²⁷⁰ IGF, *Évaluation de l'accompagnement des indépendants par les organismes de gestion agréés*, op.cit. La mission fournit les chiffres suivants : en 2018, 1/ pour les BIC-IR, 4615 contrôles ont porté sur des entreprises non adhérentes aux OGA (141 sur des entreprises adhérentes) ; 2/ pour les BNC-IR, 2614 contrôles ont porté sur des entreprises non adhérentes aux OGA (183 sur des entreprises adhérentes) ; 3/ pour les BA-IR, 343 contrôles ont porté sur des entreprises non adhérentes aux OGA (8 sur des entreprises adhérentes).

²⁷¹ La loi de finances pour 2016 a imposé aux assujettis à la TVA qui enregistrent les règlements de leurs clients au moyen d'un logiciel de comptabilité ou de gestion ou d'un système de caisse, de fournir à compter du 1er janvier 2018, en vue du contrôle de l'administration fiscale, un certificat ou une attestation permettant de prouver que le logiciel ou le système de caisse utilisé satisfait « à des conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données ». L'obligation de certification concernait l'ensemble des assujettis à la TVA ainsi que tous les types de logiciels de gestion ou de comptabilité et tous les types de systèmes de caisse. La loi de finances pour 2018 a prévu, d'une part, de limiter l'obligation aux seuls logiciels et systèmes de caisse pour lesquels il existe des risques de fraude à la TVA et, d'autre part, de ne pas soumettre à cette obligation les assujettis à la TVA pour lesquels il n'existe pas d'enjeux en matière de fraude à la TVA (personnes effectuant des livraisons de biens et des prestations de service donnant lieu à facturation ; personnes bénéficiant de la franchise en base TVA ou effectuant exclusivement des opérations exonérées de TVA).

l'utilisation de logiciels certifiés, la Cour des comptes estime que des programmes permettant de contourner ces sécurités ont néanmoins pu être développés²⁷².

[46] **Enfin les revenus de certaines professions indépendantes sont connus** pour partie : il en est par exemple ainsi de ceux des professions de santé qui disposent de prises en charge de cotisations par l'assurance maladie²⁷³.

V.1.4 DES RELATIONS ENTRE ORGANISMES DE RECOUVREMENT ET ADMINISTRATION FISCALE, INSUFFISAMMENT ARTICULÉES, NE PERMETTANT PAS DE COMPENSER LE FAIBLE INVESTISSEMENT DES CORPS DE CONTRÔLE

[47] L'assiette des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants est une assiette dont les grands principes relèvent pour l'essentiel du domaine fiscal, dans la mesure où les règles sont définies en référence au code général des impôts, ce qui rend particulièrement nécessaire une articulation efficace entre DGFIP et organismes en charge du prélèvement social.

[48] Aujourd'hui Urssaf et services de la DGFIP ont compétence pour contrôler cette assiette : depuis 2016, les organismes en charge du prélèvement social ont en effet la capacité de procéder, pour le recouvrement social, au contrôle de l'assiette et d'effectuer des corrections sur cette assiette, même si l'ACOSS estime que « *dans les faits, rien n'a été prévu juridiquement pour que les Urssaf puissent contrôler l'assiette fiscale puisque les règles procédurales, les textes, les suites du contrôle n'ayant pas été définies au plan réglementaire* ».

Encadré n°2 - Compétence de la MSA en matière de contrôle

Cette compétence a été étendue au secteur agricole par le décret n° 2019-1182 du 14 novembre 2019. Ce texte est venu assouplir les règles de qualification des assiettes fiscales et sociales par les caisses de MSA, suite à contrôle de cotisants NSA, de façon à permettre aux caisses de clôturer les contrôles sans attendre le retour de l'administration fiscale sur les données d'assiette fiscale rectifiées.

Concrètement, l'article R243-59-5 du CSS vient consacrer l'autonomie du droit social agricole sur le droit fiscal, en permettant aux agents de contrôle des MSA de fonder directement leur redressement sur un revenu distinct de celui déclaré à l'administration fiscale.

Il prévoit par ailleurs que suite au contrôle d'un cotisant NSA donnant lieu à un redressement reposant sur la différence de revenu constaté lors du contrôle par rapport à celui initialement déclaré à l'administration fiscale, les caisses de MSA informent l'administration fiscale de ce revenu,

²⁷² Cour des Comptes, La fraude aux prélèvements obligatoires, op.cit.

²⁷³ Seuls les professions de santé des secteurs 1 et 2 conventionnés sont connus et de façon non exhaustive, les actes non remboursés n'étant pas déclarés à la Cnam. Les professionnels de santé non conventionnés peuvent être traités comme les autres indépendants.

après l'envoi de l'avertissement ou de la mise en demeure, et lui transmettent la lettre d'observation ainsi que la décision éventuelle de la Commission de Recours Amiable.

Les modalités d'information du centre des impôts compétent pourront être identiques à celles, qui étaient utilisées par les caisses de MSA et qui permettaient de se rapprocher de l'administration fiscale afin de pouvoir effectuer un redressement fondé sur des éléments fiscaux²⁷⁴.

- [49] Cependant, l'organisation du travail entre les deux services n'a pas été repensée à cette occasion. Au-delà des questions juridiques évoquées ci-dessus, l'ACOSS évoque plusieurs difficultés dans la mise en œuvre de ce dispositif : le contrôle des éléments fiscaux suppose une évolution des compétences des contrôleurs et des inspecteurs du recouvrement qui n'est pas effective à cette date; en outre, la gestion d'éventuels contentieux pourrait être délicate ; en effet, si le redressement d'éléments fiscaux était effectué par l'URSSAF, les pôles sociaux des TGI seraient amenés à statuer en première instance sur les recours, ce qui pose à la fois un problème de compétence technique et de double interprétation (par le pôle social du TGI si le redressement est opéré par l'Urssaf, par le tribunal administratif, si un redressement identique est opéré par l'administration fiscale) ; il conviendrait enfin de s'assurer qu'un cotisant ne peut pas être contrôlé deux fois sur le même objet.
- [50] Ces difficultés, qui ne sont ni de même nature ni de même importance, ne rendent toutefois pas impossible en soi une meilleure articulation des corps de contrôle lors de leur intervention. Leur résolution nécessiterait toutefois des actions spécifiques. L'ACOSS note en particulier que les flux dématérialisés, systématiques et automatisés des éléments fiscaux dont les Urssaf auraient besoin pour calculer l'assiette des revenus du TI n'ont jamais été mis en place.
- [51] Faute d'avoir évolué sur ce point, le contrôle des Urssaf reste, pour l'essentiel fondé sur un contrôle de cohérence entre liasses fiscales et déclarations sociales et vérification de la correcte application des taux et régularisations ou de la correcte réintroduction des cotisations (pour la détermination de l'assiette de la CSG). Les frais professionnels et les avantages en nature ne sont pas regardés.
- [52] Pour leur part, les relations avec l'administration fiscale reposent sur des échanges ponctuels d'information, qui, s'agissant des contrôles fiscaux, restent régis par une convention de 2008 qui permet aux Urssaf de bénéficier d'informations signalées par les services en charge de ces contrôles (aucune convention n'existe avec la MSA). Sur la base de cette convention, environ 3 000 bulletins (fiches RIALTO) sont transmis annuellement aux Urssaf : ils permettent de procéder à des rectifications d'assiette.

²⁷⁴ Note CCMSA / DAMR transmise au HCFIPS dans le cadre des travaux sur le présent rapport.

Les dispositions du décret de 2016²⁷⁵ –qui prévoient notamment que les Urssaf doivent transmettre à l’administration fiscale leurs rectifications d’assiette n’ont en revanche pas été intégrés dans les processus de travail, même si les échanges d’informations ponctuels dans le cadre des partenariats entre DGFIP et organismes sociaux ont permis de programmer et réaliser près de 750 contrôles fiscaux externes entre 2016 et 2018.

[53] Les autres échanges de données sont régis par un décret de 2002, qui fixe les règles applicables aux traitements informatiques, notamment entre l’administration fiscale et l’ACOSS (voir précisions en annexe 5): les échanges portent ici sur « *la détermination du régime social compétent pour le service des prestations maladie, le contrôle des éléments de revenu déclarés et le calcul des cotisations et contributions sociales des assurés sociaux relevant du RSI et précise la procédure applicable* ».

[54] On doit noter enfin que les Urssaf et les caisses de MSA ont un accès à quatre applications de la DGFIP, qui contiennent des données particulièrement utiles dans le cadre de la lutte contre la fraude²⁷⁶ : FICOPA (fichier national des comptes bancaires et assimilés)²⁷⁷ ; FICOVIE (fichier des contrats d’assurance-vie)²⁷⁸, PATRIM (recherche des transactions immobilières), service à destination principalement des particuliers, qui permet d’estimer la valeur d’un bien²⁷⁹ et BNDP (base nationale des données patrimoniales), qui contient les données relatives aux mutations à titre onéreux ou gratuit²⁸⁰.

V.2 REFONDER LE SYSTÈME DE CONTRÔLE ET FIABILISER LES DÉCLARATIONS, POUR GARANTIR UNE CONCURRENCE JUSTE, ASSURER LES DROITS SOCIAUX ET PÉRENNISER LE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE

²⁷⁵ L’article 9 du décret n° 2016-941 du 8 juillet 2016 relatif au renforcement des droits des cotisants a précisé que l’administration fiscale devait informer les URSSAF des rectifications d’assiette auxquelles elle procédait: « En cas de rectification par l’administration fiscale des revenus retenus pour le calcul des cotisations et contributions de sécurité sociale, cette dernière en informe les organismes compétents qui peuvent procéder à la révision du montant des cotisations (...). » Cette information s’effectue conformément aux dispositions de l’article L152 du livre des procédures fiscales. L’article R.243-59-5 du code de la sécurité sociale, créé par l’article 16 du décret n° 2016-941 précise : « Lorsque la personne contrôlée est un travailleur indépendant et lorsque le revenu sur lequel sont assises les cotisations et contributions sociales après leur redressement par les organismes effectuant le recouvrement diffère des éléments qui ont été déclarés à l’administration fiscale et dont les organismes chargés du contrôle ont connaissance, ces derniers informent, après l’envoi de l’avertissement ou de la mise en demeure prévus à l’article L. 244-2, l’administration fiscale de ce revenu et lui transmettent les documents mentionnés aux premier et cinquième alinéas du III de l’article R. 243-59, au deuxième alinéa du IV de ce même article ainsi qu’à l’article R. 142-4 du présent code. » Cette disposition est applicable au régime agricole » (Article R724-9 du code rural).

²⁷⁶ Voir dernièrement loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la fraude.

²⁷⁷ Prévu par l’article 1649 A du code général des impôts.

²⁷⁸ Prévu par l’article 1649 ter du code général des impôts.

²⁷⁹ Prévu par l’article L. 107 B du livre des procédures fiscales.

²⁸⁰ Par ailleurs, les agents de contrôle disposent d’un droit d’accès aux informations contenues dans les fichiers tenus en application de l’article 1649A du CGI (listes des comptes détenus en France ou à l’étranger, telles que déclarées au fisc).

- [55] Dans ce contexte, il semble indispensable de procéder à des évolutions fortes du processus de contrôle des travailleurs indépendants ; à défaut, le risque de voir se développer une économie « grise », porteuse de difficultés tant économiques que sociales (absence de droits) est réel, particulièrement dans une phase de difficultés économiques où la tentation de bénéficier d'un revenu « net » de charges fiscales ou sociales peut être particulièrement forte.
- [56] Cette refondation du contrôle doit, en premier lieu, passer par une sécurisation de l'assiette au plus tôt, en amont des contrôles, par une meilleure coordination des Urssaf et de l'administration fiscale dans le contrôle des travailleurs indépendants, par une évaluation accrue du phénomène d'évasion sociale et par la mise en place d'une analyse de risque, permettant de vérifier que les risques détectés sont effectivement couverts.

V.2.1 UNE FIABILISATION DES DONNÉES D'ASSIETTE AU PLUS TÔT, EN AMONT DES CONTRÔLES

- [57] La sécurisation passe en premier lieu par la simplification de l'assiette et des modalités de prélèvement : plus aisé à gérer, le recouvrement des cotisations génère moins d'erreur et facilite le consentement à l'impôt. En ce sens, l'homogénéisation de l'assiette de la CSG et de l'assiette de cotisation et la fin de la circularité de l'assiette, proposées dans le deuxième chapitre de ce rapport, doivent permettre *a priori* d'éviter des erreurs déclaratives, alors que le niveau des cotisations déduites ou réintroduites dans les assiettes est l'un des principaux éléments de rectification suite au contrôle en Urssaf.
- [58] Dans le même esprit, la fusion des déclarations fiscale (4042-C-Pro) et sociale (DSI), évoquée dans le chapitre sur la relation de service, doit permettre de garantir –et donc de ne plus vérifier – l'équivalence entre les deux déclarations à compter de 2022. Les réunions de travail qui ont permis de faire aboutir cette simplification se poursuivent afin d'optimiser le partage de données entre les sphères sociale et fiscale.
- [59] Parallèlement à ces évolutions, la sécurisation juridique dès la déclaration et le paiement des prélèvements, déployée dans les organismes de recouvrement depuis plusieurs années, est particulièrement souhaitable pour les travailleurs indépendants qui, par essence, disposent de moins de moyens humains que les entreprises pour faire face à la complexité de la norme.
- [60] Déployées à certains moments de vie des entreprises, certaines offres de service proposées par la branche recouvrement sont de nature à répondre à ce besoin d'accompagnement. Il en est notamment ainsi des parcours à destination des

créateurs d'entreprise, évoqués dans la partie précédente, qui permettent d'expliquer les règles sociales applicables.

- [61] Des actions peuvent évidemment être déployées sur ce volet bien au-delà des organismes en charge du recouvrement, dans l'écosystème du prélèvement : ainsi, les professionnels du chiffre (tels les organismes de gestion agréés²⁸¹ ou les experts comptables) pourraient jouer un rôle de prévention de premier niveau. C'est ce que préconisent les travaux de l'IGF²⁸², présentés par Pierre Boissier devant le Haut Conseil.
- [62] Comme le note l'IGF, l'intérêt de l'intervention des centres de gestion agréés apparaît faible, si l'on ne regarde que les chiffres : les corrections actuellement réalisées sont peu élevées (moins de 0,2 % de variation de la base fiscale). Mais cette fonction de prévention fiscale est plus utile que ce que suggèrent ces données : *« les organismes agréés forment un contrôle de premier niveau indispensable pour une population atomisée, souvent loin de l'État et susceptible de commettre des erreurs de fait aussi bien que de droit fiscal. L'utilité d'une mission spécifique de prévention fiscale ne peut se mesurer que dans le coût d'opportunité d'une suppression pure et simple de ce « filtre de premier niveau » qui entraînerait de nombreux dérèglements et approximations dans les liasses fiscales et une perte de sincérité ainsi que de recettes fiscales par nature impossibles à quantifier. »*
- [63] Dans une recherche d'efficience, l'IGF incite au déploiement d'une prestation de sécurisation fiscale²⁸³, qui serait accomplie par un « tiers de confiance » (qui pourrait être l'OGA aussi bien que l'expert-comptable ou le commissaire aux comptes²⁸⁴). La DGFIP travaille en lien avec les représentants des entreprises et des professionnels du chiffre à un examen fiscal de conformité. Ce prestataire interviendrait en amont, pour sécuriser la matière fiscale (examen de conformité fiscale, fondé sur l'accès aux pièces justificatives de dépenses mais sans droit de communication, pour la fiabilisation du fichier des écritures comptables et vérification des attestations de détention de logiciel de caisse, etc.). Il pourrait aller au-delà, en offrant des prestations de conseil et de d'accompagnement individualisé. Son intervention pourrait aller au-delà des seuls travailleurs indépendants imposés à l'impôt sur le revenu au réel, en s'ouvrant aux structures faisant le choix de l'IS ou aux microentreprises. Sur ce dernier point, la mission IGF préconise que le maintien dans le régime de la microentreprise soit subordonné à la réalisation triennale d'un diagnostic de croissance et d'accompagnement, nécessaire tant à la microentreprise

²⁸¹ Voir annexe 6.

²⁸² IGF, Évaluation de l'accompagnement des indépendants par les organismes de gestion agréés, novembre 2019.

²⁸³ En remplacement de la mission légale de prévention fiscale ou de visa fiscal ; pour toutes les TPE jusqu'à 2 M€ de chiffres d'affaires annuel.

²⁸⁴ Sous réserve que soient bien séparées les responsabilités en matière d'établissement des comptes et de visa fiscal.

(qui peu mal maîtriser la règle) qu'à la collectivité (qui doit garantir un acquittement correct de l'impôt).

- [64] Dans un autre ordre d'idée, le développement des fichiers d'écriture comptable, des logiciels de caisse, des systèmes experts ou de la dématérialisation des factures (facturation électronique²⁸⁵) doit permettre de détecter plus aisément les fraudes.
- [65] Dans un esprit proche, la possibilité donnée en 2018 aux plateformes de servir de « tiers de confiance » aux microentrepreneurs qui y recourent est de nature à renforcer l'affiliation et la déclaration des revenus.
- [66] Beaucoup d'outils sont donc mobilisables pour permettre de réduire la nécessité de contrôle *a posteriori*. Leur développement est une préconisation forte de ce rapport.

Recommandation n°32 : Fiabiliser les données d'assiette au plus tôt, en amont des contrôles, en mobilisant notamment les offres de service ou les tiers de confiance.

V.2.2 UNE MEILLEURE ORGANISATION DU CONTRÔLE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS, NOTAMMENT PAR UNE AMÉLIORATION DE LA COORDINATION ENTRE LES URSSAF ET L'ADMINISTRATION FISCALE

- [67] **Les échanges entre organismes de recouvrement sociaux et administration fiscale doivent être profondément repensés.**
- [68] **Leur intensité est aujourd'hui insuffisante et peu adaptée.** Les relations entre Urssaf et administration fiscale passent, pour beaucoup, par des échanges au niveau régional²⁸⁶. Or, s'agissant des travailleurs indépendants, le contrôle fiscal est à 85% opéré au niveau départemental²⁸⁷, par les brigades de vérifications générales²⁸⁸. En outre, les relations entre organismes découlent souvent, lorsqu'elles fonctionnent, de relations interpersonnelles, qui ne peuvent évidemment pas fonder une politique de contrôle globalement efficace. Les conventions locales signées à ce jour

²⁸⁵ Cour des Comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, op.cit : La Cour en appelle à la mise en œuvre d'un plan à trois ans visant à développer ces techniques de facturation électronique. Celui-ci déclinerait les mesures techniques à prendre pour en arriver à un déploiement aussi large que possible de ces techniques, en s'inspirant des bonnes pratiques mises en œuvre à l'étranger. Des incitations aux entreprises qui s'engageraient dans cette démarche pourraient également être prévues. À cet égard, l'initiative du gouvernement italien qui garantit un traitement plus rapide des remboursements de TVA aux entreprises qui utilisent la facturation électronique apparaît comme une bonne pratique qui pourrait être reproduite en France.

²⁸⁶ Même si des conventions entre DD/RFIP et Urssaf se sont développées à l'instar de la convention entre les OPS de Bretagne et la DRFIP d'Ille et Vilaine ou de la convention du Tarn et Garonne

²⁸⁷ Le contrôle fiscal est assuré par trois niveaux de contrôle (national, inter-régional et départemental), correspondant à une segmentation du tissu fiscal des entreprises (grandes, moyennes, petites).

²⁸⁸ Ces brigades sont en charge du contrôle des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 M€ pour les ventes et à 0,5 M€ pour les services. Voir *Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales*, PLF 2019.

(notamment en Ile de France ou en PACA) pourraient être utilement mobilisés dans les travaux à mener²⁸⁹.

[69] Comme évoqué ci-dessus, **la convention d'échanges entre la DGFIP et les organismes sociaux²⁹⁰ n'a pas été revue depuis 2008²⁹¹. Elle doit être réactualisée, a minima** parce qu'elle ne prend pas en compte les évolutions intervenues sur la période, mais aussi parce qu'un certain nombre de difficultés sont apparues dans son utilisation. La DGFIP a entrepris des travaux d'analyse des conventions tant nationale que locales qui pourront servir de base de travail à une actualisation de la convention nationale, susceptible d'être déclinée au niveau local, pour une meilleure coordination et l'optimisation des échanges. Par ailleurs, la récente création de la MICAF²⁹² vise une meilleure coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques (prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux, prestations sociales) aux niveaux national et local. La priorité sera ainsi donnée aux partages opérationnels de renseignement et à la définition de stratégies communes d'actions entre administrations partenaires notamment entre organismes sociaux et administration fiscale. À cette fin, dix groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF) vont être constitués sur des thématiques prioritaires, chacun étant placé sous la responsabilité d'une direction pilote.

[70] Aujourd'hui, les fiches transmises par l'administration fiscale à l'occasion d'un redressement sont d'usage et d'interprétation mal aisés. Elles sont d'usage mal aisé, dans la mesure où elles ne mentionnent pas les coordonnées du cotisant (pas d'adresse, pas de numéro SIRET ou NNI) : des redressements peuvent être adressés à de mauvaises personnes. Elles sont d'interprétation mal aisée dans la mesure où le revenu doit être retraité par les organismes de recouvrement, s'agissant des microentrepreneurs, pour retrouver l'assiette, à savoir le chiffre d'affaires mais aussi

²⁸⁹ Il en est de même pour le secteur agricole : une convention régionale existe depuis 2008 entre les organismes de protection sociale de la région Centre Val de Loire (CAF, CPAM, RSI, POLE EMPLOI, URSSAF, CARSAT, MSA), en partenariat avec l'administration fiscale, formalisant leur coopération dans le but de renforcer la prévention et la lutte contre la fraude sociale. Avec cette convention, plusieurs instances ont été mises en place comme le comité stratégique des directeurs qui fixe les orientations et les objectifs de partenariat, et le groupe « opérationnel fraude » qui organise les actions communes dans le cadre de la lutte contre fraude. Ce partenariat a notamment permis la mise en œuvre d'OPIDES (Outil de Partage d'Informations, de Documentation Et de Signalements) qui est un portail commun à l'ensemble des organismes de la Protection Sociale de la Région Centre Val de Loire. Cette convention a ainsi permis de faciliter d'une manière générale les échanges d'informations entre les organismes de la région.

²⁹⁰ Convention signée par la DSS, l'ACOSS, la CNAM, la CNAF, la CNAV, le RSI et la CCMSA.

²⁹¹ Les tentatives successives de renouvellement de la convention avec la DVNI, sous l'égide de la DNLF, n'ont jusqu' alors pas abouti. La dernière en date, en 2016, visait également à définir un partenariat avec la DNVSF en charge du contrôle fiscal des personnes physiques, le contrôle global des dossiers à forts enjeux et la régularisation d'avoir à l'étranger non déclarés.

²⁹² Mission interministérielle de coordination anti-fraude (décret n°2020-872 du 15 juillet 2020), qui a vocation à succéder à la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF). Placée sous l'autorité du ministre chargé du budget par délégation du Premier ministre et rattachée au secrétariat général des ministères économiques et financiers pour sa gestion administrative et financière, la MICAF a pour compétence la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques (prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux, prestations sociales) aux niveaux national et local.

parce que le chiffre d'affaire estimé « mécaniquement » par l'Urssaf (qui « remonte » le revenu du pourcentage d'abattement d'assiette appliqué aux microentrepreneurs) ne correspond pas nécessairement au chiffre d'affaires évalué par l'administration fiscale (voir encadré), ce qui emporte contestations et modification des redressements initiaux²⁹³. Certaines fiches sont en outre « inexploitable », soit qu'elles comprennent des années prescrites, soit qu'elles concernent une autre Urssaf ou un autre organisme de sécurité sociale ; d'autres mentionnent des redressements qui concernent des revenus imposables fiscalement mais non socialement (dividendes, revenus non issus d'une activité professionnelle, ...).

Encadré n°3 - Exemple de difficulté dans les transmissions de données (Exemple fourni par l'Urssaf Rhône Alpes)

Benoît déclare à l'URSSAF un chiffre d'affaires de 5 049€ en qualité de microentrepreneur (BIC) ;

L'administration fiscale communique à l'Urssaf un revenu (BIC) après contrôle (via la fiche RIALTO) de 16 543 € au titre de la même période ; l'Urssaf considère que ce revenu est calculé après abattement de 50%, conformément aux dispositions applicables de manière générale aux microentrepreneurs dans ce cas de figure.

L'Urssaf « remonte », le chiffre d'affaires à partir de ce revenu (33 086 €), chiffre la différence d'assiette à 28 037 € (33 086 € - 5 049 €) et procède à un redressement sur cette base.

Benoît conteste ce redressement.

L'Urssaf prend contact avec l'administration fiscale ;

Il s'avère que le montant transmis par l'administration fiscale dans la fiche de transmission (Rialto) ne correspond pas au chiffre d'affaire abattu de 50% : le microentrepreneur a opté, en matière fiscale, pour un régime réel simplifié d'imposition et l'administration fiscale a estimé, dans ce cas, que l'abattement au titre des charges s'élevait à 15% (et non 50%). L'Urssaf n'aurait donc dû « remonter » le revenu que de 15% pour déterminer le chiffre d'affaires.

Le chiffre d'affaires « pertinent » s'élève à 19 462 € (contre 33 086 € calculés initialement par l'Urssaf). Le redressement ne porte donc que sur une assiette de 14 413 €, contre 28 037 € initialement chiffré²⁹⁴.

²⁹³ Or le chiffre d'affaires figure dans le rapport de contrôle fiscal.

²⁹⁴ Au-delà de la difficile mise en cohérence entre données fiscales et sociales, cet exemple pose la question de la cohérence des règles applicables aux microentrepreneurs en matière sociale notamment lorsque les intéressés optent pour le régime réel en matière d'impôt sur le revenu. En effet, dans le cas cité, les charges admises en déduction du chiffre d'affaires par l'administration fiscale sont inférieures à 50% ; cela conduit l'Urssaf à prendre en compte un chiffre d'affaires inférieur à ce qu'il aurait été par application des règles sociales puisque le taux d'abattement applicable aux cotisations repose sur un écart de 50% entre revenu et chiffre d'affaire : dans cette situation, le microentrepreneur bénéficie de fait d'un abattement « trop » fort sur ses cotisations.

[71] En outre, les délais réciproques de transmission (induits par les procédures fiscales et sociales) peuvent conduire à ne recevoir les données qu'en limite de prescription –ce qui rend impossible ou très difficile les rectifications²⁹⁵.

[72] La DGFIP a engagé de premiers travaux pour procéder aux réactualisations souhaitables. Au-delà des questions de transmission des résultats des contrôles, cette réactualisation doit permettre de s'interroger sur le rôle des différents services et sur l'articulation des stratégies de contrôle (planification –actuellement rien ne permet de s'assurer qu'un même travailleur indépendant ne soit pas contrôlé par les deux « administrations » -, type de ciblage...). L'expérimentation en cours en Auvergne Rhône Alpes, qui porte sur les PME et a prévu une articulation de la planification des contrôles entre Urssaf et DGFIP, pourra apporter des éléments utiles sur ce point²⁹⁶. Le présent rapport ne peut qu'inciter à la poursuite de ces travaux.

[73] La mise en place de la DSI devrait par ailleurs être de nature à faciliter les échanges.

Recommandation n°33 : Assurer une articulation et une coordination des politiques de contrôle fiscal des travailleurs indépendants entre services sociaux et fiscaux.

[74] **Au-delà du nécessaire renforcement des échanges, une nouvelle répartition des rôles entre organismes de recouvrement de la sphère sociale et administration fiscale pourrait être réfléchie.** Plusieurs scénarios semblent pouvoir être expertisés.

[75] Si l'on raisonne du point de vue de la seule assiette, l'administration fiscale pourrait jouer un rôle de premier niveau dans le contrôle des travailleurs indépendants : comme nous l'avons vu, et malgré l'évolution des textes, les Urssaf effectuent pour l'essentiel un contrôle formel sur ce sujet, en tous cas pour les travailleurs indépendants « classiques ».

[76] Si l'on raisonne du point de vue des enjeux, les organismes sociaux ont sans doute un intérêt direct à agir plus important que l'administration fiscale, dans les mesures où les indépendants doivent tous s'acquitter de prélèvements sociaux, mais également en raison du lien entre cotisations et prestations et de la nécessité de déterminer le

²⁹⁵ La transaction FISC, utilisée dans la chaîne de recouvrement pour fiabiliser les taxations d'office, semble poser des difficultés similaires : produite avec beaucoup de retard, elle ne permet par exemple pas de savoir le régime applicable à la microentreprise (vente ou prestation de service) ni de faire le départ entre rémunération de gérance et salaire.

²⁹⁶ Expérimentation menée dans le cadre de l'article 32 de la loi pour un État au service d'une société de confiance. Cet article a prévu à titre expérimental, à compter du 1er décembre 2018, et pour une durée de quatre ans, que l'ensemble des contrôles opérés par les administrations (Urssaf, concurrence, consommation et répression des fraudes, contrôles fiscaux ou douaniers...), dans les régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes dans les entreprises de moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ne pourraient dépasser une durée cumulée de neuf mois sur une période de trois ans. Voir conventions AuRA et HDF.

statut social, pour fixer à la fois le régime de cotisations et les droits associés. Cette différence d'intérêt semble particulièrement forte pour les microentrepreneurs, avec le dispositif du versement libératoire de l'impôt, mais aussi eu égard à la faiblesse des revenus déclarés –qui peut laisser penser qu'une large partie des intéressés est non imposable-. De ce point de vue, il pourrait être envisagé de renverser la logique « historique », au moins pour les microentrepreneurs, en considérant que le contrôle de ces derniers relève de manière prioritaire des organismes sociaux et en mettant en application la règle selon laquelle ces contrôles peuvent emporter des conséquences pour l'administration fiscale.

- [77] Le HCFIPS estime ainsi qu'une meilleure articulation entre les deux administrations pourrait être recherchée, et faire l'objet d'expérimentations pour trouver la meilleure organisation possible, plusieurs schémas pouvant être testés concomitamment.
- [78] Selon un premier scénario, l'administration fiscale pourrait se voir confier l'intégralité du contrôle et des redressements, sociaux et fiscaux, des travailleurs indépendants « classiques » déclarant au réel, tandis que la branche recouvrement se verrait confier la mission du contrôle et des redressements sociaux et fiscaux des microentrepreneurs.
- [79] Selon un autre scénario, les Urssaf pourraient se voir confier le contrôle et les redressements sociaux et fiscaux de l'ensemble des travailleurs indépendants, ou de ceux ayant déclarés des revenus inférieurs à un seuil, afin de vérifier ce qu'implique pour la branche recouvrement le contrôle de ces populations en matière de formation notamment.
- [80] Ces schémas de partage de compétences peuvent susciter des difficultés juridiques et procédurales, qu'il conviendrait d'analyser de manière approfondie²⁹⁷.
- [81] À défaut de partage des compétences, une coordination des contrôles beaucoup plus étroite devrait être organisée, probablement avec une gouvernance *ad hoc*.
- [82] Quelle que soit l'hypothèse, cette répartition des tâches ou cette organisation plus intégrée des contrôles suppose que des objectifs partagés et des indicateurs communs soient créés pour s'assurer que les différents réseaux de recouvrement s'acquittent effectivement de tâches qui leur sont confiées et que de cette organisation découle une meilleure efficacité.
- [83] Par ailleurs, si l'on fait l'hypothèse, dans la foulée des préconisations de l'IGF, d'un renforcement fort de la sécurisation amont, *via* le développement du rôle des experts comptables et des organismes de gestion agréés et d'une simplification forte des modalités déclaratives, **le rôle des administrations ou organismes en charge du recouvrement devrait être de plus en plus centré, à moyen terme, sur la lutte contre**

²⁹⁷ Voir note DGFIP sur le sujet transmise au groupe de travail.

la fraude : l'investissement devrait se réduire sur les zones correspondant « à des erreurs déclaratives », zones actuellement investies par les contrôleurs du recouvrement, au profit de la recherche des qualifications erronées et de la dissimulation d'activité.

Recommandation n°34 : Expérimenter plusieurs schémas de partage des compétences ou de coordination renforcée des politiques de contrôle entre administration fiscale et Urssaf, afin d'identifier le plus efficient et de le généraliser.

[84] **Plusieurs terrains d'échange devraient être envisagés, en particulier sur la base des travaux en cours au sein de la DGFIP** qui ont pour objectif de développer les travaux de la Mission requêtes et valorisation (MRV), et d'améliorer, dès 2020, le ciblage de la fraude chez les indépendants/autoentrepreneurs en créant des requêtes et des modèles spécifiques à cette population.

[85] La recherche des activités occultes chez les indépendants doit notamment être renforcée par l'adoption de l'article 57 du PLF 2020 qui autorise la DGFIP à lancer des travaux de *data mining* sur les réseaux sociaux afin d'identifier les personnes physiques qui proposent des prestations commerciales sans être pour autant connus par la DGFIP en tant que professionnels. Les données relatives aux documents administratifs uniques (DAU) déposés par les importateurs (CANOPEE) permettront d'enrichir le modèle de détection des minorations de recettes par une meilleure connaissance des achats importés voire de détecter des activités commerciales non déclarées à la DGFIP. Enfin, l'approche patrimoniale de la recherche de la fraude chez les indépendants sera intensifiée, et plus spécifiquement chez les indépendants grâce à une meilleure connaissance de leur patrimoine. En effet, jusqu'à présent les informations relatives au patrimoine présentes dans les actes de cessions de biens immobiliers, les actes de cession de parts sociales ou les déclarations de succession par exemple ne pouvaient faire l'objet généralement d'un traitement informatisé dans la mesure où l'information était uniquement disponible sous format image. L'outil de *text mining* développé à la MRV permet désormais de récupérer ces informations. Ces données enrichiront le modèle d'analyse du train de vie des dirigeants qui consiste à comparer le train de vie des redevables au patrimoine détenu et aux revenus déclarés. Ajoutées aux données relatives aux comptes bancaires détenus à l'étranger, ces données devraient permettre d'améliorer l'identification de la sous-déclaration de revenus.

[86] **Le travail en cours sur l'économie collaborative devrait être un terrain d'échanges particulier**, avec la mobilisation, désormais possible, d'éléments en provenance des

plateformes²⁹⁸. Pour mémoire, des obligations d'information des plateformes vis-à-vis de l'administration fiscale, ont été posées progressivement depuis 2014, et étendues en 2018 à l'ACOSS. Elles imposent aux plateformes de transmettre à l'administration fiscale (qui effectue ensuite une transmission à l'ACOSS) les éléments d'identification de l'opérateur de la plateforme concerné ; les éléments d'identification de l'utilisateur ; le statut de particulier ou de professionnel indiqué par l'utilisateur de la plateforme ; le nombre et le montant total brut des transactions réalisées par l'utilisateur au cours de l'année civile précédente ; si elles sont connues de l'opérateur, les coordonnées du compte bancaire sur lequel les revenus sont versés. 99 plateformes ont transmis les informations début 2020, première année de mise en œuvre de ces dispositions.

[87] **La mise en œuvre de ces dispositions pourra être l'occasion, pour le réseau du recouvrement de s'interroger sur son organisation interne sur ce sujet**, une gestion strictement territorialisée des plateformes apparaissant peu adaptée à des structures par nature faiblement territorialisées, notamment sur la détection des fraudes. C'est en ce sens que la Cour des comptes²⁹⁹ a considéré, en 2019, qu'il était nécessaire de doter le réseau de recouvrement des cotisations sociales de moyens accrus pour combattre la fraude à l'économie numérique : *« à ce jour, la branche recouvrement n'a clairement pas mis en œuvre une politique de lutte contre la fraude à la mesure du développement de l'économie numérique et des données qu'elle va recevoir, indirectement, des plateformes. Pour mieux prendre en compte cette situation, une Urssaf pourrait être spécialisée sur le volet « fraude par internet » et recevoir une compétence nationale à ce titre»*³⁰⁰. À ce titre, le HCFiPS recommande la création ou l'identification d'une Urssaf de l'économie numérique, qui pourrait notamment avoir en charge la veille juridique sur les questions relatives à l'économie numérique, les relations avec les organismes de recouvrement des pays partenaires, ou encore le contrôle des acteurs de l'économie numérique³⁰¹.

²⁹⁸ Voir annexe 7.

²⁹⁹ Cour des Comptes, La fraude aux prélèvements obligatoires, op.cit.

³⁰⁰ La question de l'organisation de la branche recouvrement sur l'économie « collaborative » avait déjà été posée dans le rapport IGAS de Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat. Ces derniers avaient noté que « le dispositif de contrôle le plus abouti » était celui de la cellule internet nationale de lutte contre le travail illégal de l'Urssaf Ile de France, en charge de la détection des infractions et non des contrôles, confiés aux différentes Urssaf.

³⁰¹ Les travaux de l'observatoire pourront utilement s'appuyer sur la convention conclue le 19/07/2019 entre l'université de Paris Dauphine/Centre de recherche IRISSO et l'Acoss. Ce partenariat de coopération vise à réaliser des travaux de recherche interdisciplinaires relatifs aux plateformes numériques. Il s'agit de favoriser la connaissance de la transformation de l'emploi, liée à l'essor des plateformes d'échange des biens et services. La professionnalisation d'une Urssaf sur l'économie numérique, en l'occurrence l'Urssaf Champagne-Ardenne, a été engagée au travers de la mise en place du centre national de l'économie collaborative, qui gère le dispositif simplifié d'affiliation au RG et de déclaration sur les activités de location de logements meublés ou de biens. Très récemment cette Urssaf s'est également vu confier la gestion du projet d'analyse et d'exploitation des données transmises par la DGFIP sur les revenus des utilisateurs de plateforme. Pour ce qui concerne plus particulièrement le contrôle, l'activité de veille sur les fraudes en matière d'économie numérique est assurée par l'ACOSS avec l'appui de l'Urssaf IDF. Cette Urssaf prend notamment en charge les procédures d'exercice du droit de communication non nominatif à l'égard des plateformes, dont la quasi-totalité des sièges sociaux en France se situe par ailleurs en région parisienne. Mais les opérations de contrôle elles-mêmes ont

[88] Cette suggestion va dans le sens de ce que la branche a engagé : en lien avec la Cog, la branche a entrepris la mise en place d'un observatoire national de la fraude, dont le 1er module porte sur l'économie numérique. Ces travaux, débutés en mars 2020, visent pour l'essentiel à développer une veille, identifier des situations de fraude (réalisation de monographies) et définir des modalités/méthodologies de contrôle adaptées.

[89] Cette spécialisation progressive est également à l'œuvre à la DGFIP : si des services de contrôle y sont déjà spécialisés dans les contrôles des plateformes³⁰², des réflexions visant à octroyer une compétence exclusive de gestion et de relance des défaillants sont en cours afin d'assurer un meilleur suivi de ces opérateurs. Par ailleurs, des groupes de travail bi-directionnels (DSS/DGFIP) sont menés et permettront de mieux mobiliser les données transmises par les plateformes.

Recommandation n°35: S'assurer de la mobilisation des données transmises par les plateformes dans le cadre de la politique de contrôle et en vérifier la pertinence.

Recommandation n°36: Identifier une Urssaf pilote en matière d'économie numérique.

V.2.3 UN RENFORCEMENT DE L'ÉVALUATION DE LA FRAUDE ET UN DÉVELOPPEMENT NÉCESSAIRE DE L'ANALYSE DE RISQUE

[90] Conséquence des limites du contrôle sur les travailleurs indépendants, l'évaluation de la fraude a été faiblement développée. Ce sujet a été mis en évidence par le rapport du CNIS de juin 2017³⁰³, qui a formulé un certain nombre de recommandations pour remédier à cette situation : ces recommandations visaient à mettre en œuvre des contrôles aléatoires en matière de lutte contre le travail dissimulé et de contrôle comptable pour les travailleurs indépendants (recommandation n°28), à développer des méthodes de contrôle permettant de cerner le phénomène de travail dissimulé par des travailleurs indépendants non immatriculés (activité totalement dissimulée), en ciblant le cas échéant des secteurs d'activité ou le phénomène est probablement plus développé (recommandation n°29), en développant les analyses statistiques sur

vocation à être mises en œuvre par les Urssaf territorialement compétentes au regard de la domiciliation du travailleur collaboratif ou de l'entreprise pour laquelle il délivre des prestations.

³⁰² Au sein de la Direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF), de la direction nationale des vérifications nationales et internationales (DVNI) ou d'une direction spécialisée de contrôle (DIRCOFI Ile de France notamment).

³⁰³ « La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques », *Conseil National de l'Information Statistique*, juin 2017, n°145.

les situations de requalification de travail indépendant en travail salarié (recommandation n°30).

- [91] Certaines sont en cours de mise en œuvre. Les résultats seront notamment examinés par le HCFIPS dans le cadre de l'observatoire de lutte contre le travail clandestin fin 2020.
- [92] Ces évaluations doivent contribuer à établir une analyse de risque, nécessaire pour affiner la stratégie de contrôle et prioriser certaines actions. Cette analyse de risque doit être menée au croisement des évaluations et de différents éléments de gestion, en distinguant probablement microentrepreneurs et travailleurs indépendants « classiques », ces deux populations répondant, comme on l'a vu, à des problématiques très différentes³⁰⁴.
- [93] Sans établir ici cette analyse de risque, on peut considérer en première approche que le contrôle des erreurs déclaratives devrait pouvoir être fortement réduit si la prévention se développait (via les logiques de parcours ou le développement des tiers de confiance³⁰⁵). À l'opposé, la dissimulation d'activité, doit demeurer un élément fort des activités de contrôle, dès lors qu'elle a un caractère intentionnel.

Figure n°4 : Des erreurs déclaratives à la fraude

		TI classique	ME
Erreurs déclaratives		Risque <i>mais déjà tiers intervenants</i>	Risque <i>faible : simplicité de la règle important : peu de tiers intervenants</i>
Dissimulation de revenus	<i>Majoration artificielle des charges</i>	Risque	Pas de sujet <i>déclaration CA</i>
	<i>Dissimulation de recettes</i>	Risque	Risque <i>risque notamment lié aux seuils, amoindri depuis le relèvement des seuils, pour les ME</i>
Qualification erronée du revenu	<i>Qualification de revenus d'activité en revenus du capital</i>	Risque	Pas de sujet
Qualification erronée du régime d'appartenance	<i>Déclaration d'une activité principale en activité secondaire...</i>	Risque	Pas de sujet
Qualification erronée de l'activité	<i>Salariat déguisé via les plateformes ou le régime de la micro-entreprise</i>	?	Risque
Dissimulation d'activité	<i>Absence d'immatriculation au registre du commerce, au répertoire des métiers...</i>	Risque	Risque
	<i>Auto-détachement de travailleurs non-salariés</i>	Risque	Risque

³⁰⁴ À titre d'exemple, le régime agricole mène des actions de contrôle sur le dispositif des micro-BA (exploitants dont la situation déclarative ne se trouve pas régularisée vis-à-vis de la MSA et pour lesquels des mesures de taxation d'office sont mises en œuvre par les organismes, cotisants dont les ressources déclarées avoisinent le seuil de sortie du dispositif micro-BA (note CCMSA/DAMR transmise au HCFIPS dans le cadre de ce rapport).

³⁰⁵ IGF, *Évaluation de l'accompagnement des indépendants par les organismes de gestion agréés* : les éléments produits par l'IGF montrent que si le montant moyen des rectifications opérées par l'administration fiscale au titre des recettes est équivalent que l'entreprise soit ou non adhérente à un OGA (95 227 € lorsque l'entreprise est adhérente, 96 042 € lorsque l'entreprise n'est pas adhérente), ce montant est beaucoup plus faible pour les charges lorsque l'entreprise adhère à un OGA (16 323 € contre 49 478 €).

Recommandation n°37: Poursuivre les travaux sur l'évaluation de la fraude dans le cadre de l'Observatoire du travail dissimulé

[94] Sécurisation juridique en amont, meilleure organisation, évaluation, analyse de risque devraient ainsi être de nature à mettre en place une stratégie de contrôle, ciblée sur les vrais enjeux que sont les droits des personnes et la loyauté de la relation économique.

- [1] Une partie des nouvelles formes d'emploi, liées notamment à l'économie numérique, trouve son développement au sein du travail non-salarié, qui tend de plus en plus, dans certains secteurs, à s'exercer sous la forme de la microentreprise.
- [2] Ce développement interpelle la protection sociale, qui si elle est loin d'être inadaptée à ces nouvelles formes d'emploi, et, révèle même toute son utilité dans la crise sanitaire, doit cependant mieux prendre en compte cette nouvelle donne.
- [3] Et c'est bien un « new deal » entre la protection sociale et les travailleurs indépendants que le HCFIPS propose, au terme d'une année d'études : sur un certain nombre de points, il faut assurer plus d'équité et de lisibilité dans le retour sur prélèvement social au bénéfice des travailleurs indépendants ; ils doivent bénéficier des systèmes de gestion performants du régime général mais celui-ci doit mieux prendre en compte leur double face : acteur économique/personne à protéger pour leur faciliter leur parcours de vie et professionnel ; en contrepartie, il convient de réserver le statut de non salarié au sens de la sécurité sociale à ceux qui sont réellement indépendants, et mieux assurer la fiabilité des déclarations des uns et des autres, pour éviter l'apparition et diffusion des zones grises qui risquent de miner la confiance dans le système.
- [4] Car une fois de plus l'essentiel du sujet est : comment assurer la confiance dans un système qui accompagne et encourage l'activité tout en assurant une réelle protection en cas de besoin ?
- [5] En cela, l'étude sur les travailleurs indépendants nous éclaire sur l'avenir de l'ensemble de la protection sociale.

Le Premier Ministre

1433 / 19 / SG

Paris, le 16 SEP. 2019

Monsieur le Président,

Le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale a présenté en octobre 2016 un rapport sur la protection sociale des non-salariés et son financement. Le Haut Conseil avait alors travaillé sur le cadre juridique et historique de la protection sociale des travailleurs non-salariés, sur les concepts du travail indépendant en droit du travail et en droit de la protection sociale, sur les enjeux nouveaux créés par l'économie numérique ; il avait examiné les principaux paramètres de la protection sociale des travailleurs indépendants et étudié l'économie et la sociologie du travail indépendant, ainsi que les choix retenus par d'autres pays comparables.

Certains de ces travaux doivent être aujourd'hui revisités au vu des évolutions de ces quatre dernières années et des questionnements en cours.

Selon l'INSEE, 3,1 millions de personnes travaillaient en 2016 avec un statut d'indépendant. Après avoir reculé pendant des décennies, le nombre des travailleurs indépendants croît depuis le milieu des années 2000, en lien avec la création du régime d'autoentrepreneur. Fin 2018, on dénombre, selon l'ACOSS, 1,36 million de microentrepreneurs. Après avoir été relativement constant entre 2011 et 2016, le nombre d'immatriculations au dispositif a connu une accélération en 2017 qui s'est nettement amplifiée en 2018. 461 000 nouvelles immatriculations ont en effet été enregistrées en 2018, soit 23,7% de plus qu'en 2017.

Dans ce contexte de progression de l'activité indépendante, qui recoupe des réalités économiques et sociales de plus en plus diverses, les frontières entre salariat et non salariat restent un sujet de forte actualité, avec les jurisprudences récentes de la Cour de Cassation sur les plateformes numériques et les autoentrepreneurs ou les réflexions, toujours actives, sur l'éventuelle adaptation des systèmes de protection sociale au développement des nouvelles formes d'activité. Alors que se développent de nouvelles formes d'emploi, il apparaît utile de réinterroger les cadres juridiques qui définissent le travailleur indépendant au sens de la sécurité sociale. Pourra notamment être étudiée avec intérêt la situation des travailleurs non-salariés au sens du code du travail, rattachés au régime général de sécurité sociale.

Monsieur Dominique LIBAULT
Président du Haut Conseil du Financement
de la Protection Sociale
5 Place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
75015 Paris

Par ailleurs, je souhaite que le Haut Conseil analyse le caractère équitable du prélèvement social entre salariés et non-salariés, ainsi qu'entre non-salariés, au regard notamment du retour en termes de prestations. Un focus sera effectué dans ce cadre sur les microentrepreneurs. Au regard des constats effectués, vous pourrez faire des préconisations sur l'assiette des cotisations et contributions des indépendants, en lien avec les propositions du rapport de Jean-Paul DELEVOYE.

Au-delà de l'analyse de l'impact sur la qualité de service des réorganisations en cours, en particulier suite au rattachement des travailleurs indépendants du RSI au régime général, je souhaite que vous analysiez toute proposition visant à simplifier les démarches administratives des usagers.

Enfin, je vous demande d'approfondir la question de la lutte contre la fraude des non-salariés, question essentielle pour garantir l'équité du prélèvement et une concurrence non faussée. Ce travail s'inscrira dans la suite de celui de la Cour des Comptes et sera effectué en lien avec la fonction d'observatoire de la fraude dévolue au Haut Conseil.

Ces questionnements pourront donner lieu à un travail inter administratif mobilisant notamment la DSS, la DGFIP, la Direction du Trésor, la Direction générale des entreprises, le ministère de l'agriculture, l'INSEE et les caisses nationales des organismes de sécurité sociale.

Je souhaiterais disposer des éléments issus de ces travaux à la fin du 1^{er} semestre 2020.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Édouard PHILIPPE

Contribution DE LA CONFÉDÉRATION FRANCAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT)

Ce rapport établit un diagnostic rigoureux de la situation des travailleurs indépendants, quel que soit leur statut, au regard de la protection sociale. Ses propositions vont contribuer à enrichir les réflexions sur le sujet, en particulier sur l'équité du prélèvement social entre salariés et non salariés mais aussi sur la nature de la couverture dont bénéficient les uns et les autres.

Dans notre législation, il n'est actuellement prévu, et au seul bénéfice des travailleurs des plateformes, qu'une assurance en cas d'accidents du travail depuis la loi du 8 août 2016³⁰⁶, qui a constitué un premier pas en matière de protection des travailleurs des plateformes.

Or, la période de crise sanitaire que nous avons traversée a montré le besoin de protéger tous les travailleurs indépendants contre d'autres risques, en particulier le risque de perte de revenus dû à une cessation temporaire d'activité indépendante de la volonté du travailleur.

Cette cessation peut avoir des causes diverses : elle peut être liée à la situation économique générale ou du secteur, mais aussi à des problèmes de santé, que la maladie soit, ou non, professionnelle ou encore à la maternité. Si le travailleur indépendant bénéficie bien des prestations en nature de la sécurité sociale (remboursement et soins de santé, maladie, maternité), le bénéfice des prestations en espèces (indemnités journalières, maternité, maladie, rentes d'invalidité, allocations chômage) n'est pas harmonisé avec le régime général³⁰⁷.

De ce fait, mais aussi en raison des risques de perte de clientèle, les travailleurs indépendants ont tendance à renoncer aux soins et à ne pas prendre d'arrêts de travail.

Rien n'existe (à part des assurances individuelles plutôt onéreuses) en ce qui concerne les pertes de revenus dans ces situations de cessations temporaires et involontaires d'activité (donc hors procédures de redressement ou de liquidation judiciaire de leur entreprise).

Pour la CFDT, ces risques économiques et de santé pourraient tout en respectant l'équilibre nécessaire au statut d'indépendant, être couverts par un socle de droits universels. Ces droits pourraient être améliorés en permettant aux travailleurs indépendants de négocier aux niveaux sectoriels et des plateformes.

³⁰⁶ Art. L7342-2 du Code du travail.

³⁰⁷ Les nouvelles formes du travail indépendant, Rapport du CESE de novembre 2017, p.45.

La construction d'un socle de droits commun à tous les travailleurs et s'appliquant à toutes les formes d'activité professionnelle irait dans ce sens.

La proposition d'un statut de l'actif élargissant le champ d'application du droit social pour englober toutes les formes de travail pour autrui, et pas seulement le travail subordonné, ne date pas d'hier. De nombreuses propositions ont été faites ces dernières décennies sur le sujet³⁰⁸ et A. Supiot évoquait déjà l'idée de droits attachés à la personne dans son rapport « Au-delà de l'emploi »³⁰⁹. Selon lui, les droits communs de l'activité professionnelle dépendante ou indépendante (hygiène, sécurité, etc.) et les droits fondés sur le travail non professionnel (charge de la personne d'autrui, travail bénévole, formation de soi-même, etc.) forment un ensemble de trois cercles de droits, ces derniers devant être liés à la notion d'état professionnel dans le cadre de la création d'un statut de l'actif.

L'avantage majeur serait de faciliter les transitions professionnelles d'un statut à l'autre. Ainsi le salarié qui voudra devenir indépendant, ou inversement, pourra le faire sans risquer de se retrouver sans couverture sociale, par exemple. La portabilité des droits serait plus aisée. En effet, le CESE souligne, dans son rapport de novembre 2017, que la construction d'un tel socle atténuerait les ruptures de protection sociale liées aux changements de statuts et permettrait, notamment par l'enrichissement du CPA³¹⁰, la transférabilité et la portabilité des droits³¹¹. L'acquisition des droits ne serait plus attachée à un statut mais se ferait en fonction du degré d'autonomie et de dépendance économique/juridique, ainsi que du niveau de risque adossé à la personne³¹².

Cette solution aurait le mérite de traiter de l'ensemble de ces situations, une fois pour toute, et non pas, comme le législateur l'a fait jusqu'à présent, d'ajouter, artificiellement et au fil de l'eau et des besoins, de nouvelles catégories au sein de la partie 7 du code du travail.

La CFDT est donc favorable à un socle de droits universels qui s'appliquerait à tous les actifs sans que toutefois, cela ne conduise à un recul des droits des salariés.

³⁰⁸ Paul-Henri Antonmattei et Jean-Christophe Sciberras ont remis au ministre du travail, en 2008, un rapport sur le travail économiquement dépendant.

³⁰⁹ Première parution en 1999.

³¹⁰ Compte personnel d'activité, créé lui aussi par la loi du 8 août 2016.

³¹¹ Précité, p.45.

³¹² Rapport CESE, p.87.

Contribution de Force Ouvrière (FO)

De nouveau, Force Ouvrière tient d'abord à souligner la qualité de ce rapport, réalisé pour l'essentiel durant cette période difficile de situation sanitaire exceptionnelle. La présidence et le secrétariat général du HCFiPS auront ainsi démontré que la qualité de leur travail comprenant également l'organisation des débats entre les membres et les travaux avec les intervenants ou administrations en appui ne souffre d'aucune contrainte. Il dépeint ainsi avec clarté et précision le système complexe et multiforme de la protection sociale des travailleurs indépendants – exercice donc particulièrement difficile, et dessine dans le contenu du rapport des pistes d'évolution diverses quant aux éléments analysés.

Le rapport aura profité de la participation active des organisations professionnelles concernées, et il est à souligner l'implication forte des administrations centrales et de la Sécurité sociale pour apporter éclairages voire même corrections d'un système encore inabouti et trop compliqué. Le rapport reste aussi dans le cadre des fondamentaux que le Haut conseil avait déjà posé, en particulier la non-crédation d'un nouveau statut hybride (pour ne pas dire absurde) de « travailleur économiquement dépendant ».

Toutefois, Force Ouvrière ne peut que déplorer un cadrage politique trop contraint, puisque la lettre de mission l'inscrivait en lien avec les propositions du rapport « Delevoye » sur la réforme des retraites, que le Gouvernement cherche à imposer malgré un rejet quasi-unanime.

Aussi, Force Ouvrière aurait souhaité un positionnement plus marqué desdites organisations quant aux évolutions possibles du système sur des éléments fondamentaux (concernant en particulier les cotisations et le financement), car ils traduisent directement les mécanismes de solidarité en œuvre, et le rapport démontre que le système actuel souffre de nombreuses injustices.

Certaines recommandations en souffrent alors, et c'est pourquoi Force Ouvrière ne peut se retrouver dans certaines de celles-ci en particulier certaines ayant trait au financement notamment par exonération, donc fiscalisation.

Force Ouvrière réclame toujours un débat complet et de fond sur le financement de la protection sociale. Les décisions inconséquentes, prises cet été à la hâte et sans véritable débat sur la « dette Covid », de même que les dispositions prises dans les dernières lois de financement de la Sécurité sociale (pour n'en citer qu'une : l'instauration de la TVA comme 3^{ème} source de financement de la Sécurité sociale) imposent de mettre sur la table ce sujet du financement de manière complète et sereine. Des modalités de financement découlent directement à la fois les mécanismes de solidarité – comment peut-on désormais parler d'un financement solidaire avec la TVA ou, en l'occurrence comme présenté dans ce rapport, des cotisations dégressives ? – et à la fois la gouvernance du système.

À travers ce rapport, le HCFiPS aura encore démontré sa compétence technique ainsi qu'il représente un lieu d'échanges libres et démocratiques, donc très constructifs, tant pour ses membres que pour les administrations et intervenants qui y participent. Force Ouvrière estime que c'est un lieu privilégié pour mener un tel débat, en prenant le temps de pouvoir analyser le sens profond du financement, qu'il soit fiscal ou social, de la protection sociale dans son système actuel, tout comme dans ce qu'il pourrait ou devrait être à l'avenir.

Contribution de l'Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA)

La multiplication des modes et formes de travail indépendant doit pousser les acteurs de la protection sociale à repenser plus globalement notre système. C'est d'autant plus vrai alors que le pays traverse une grave crise sanitaire dont les conséquences économiques et de fait sur l'emploi sont encore difficiles à évaluer.

Fortement attachée à un système de protection sociale solidaire, jouant indéniablement un rôle d'amortisseur social par temps de crise, l'UNSA s'inscrit totalement dans la philosophie qui a accompagné la création de la Sécurité sociale visant à protéger « les travailleurs et leurs familles » tout en permettant à tout un chacun de cotiser selon ses moyens et de recevoir selon ses besoins.

C'est dans cet esprit que l'UNSA a participé aux travaux du HCFIPS portant sur la protection sociale des travailleurs non-salariés.

Notre organisation tient à ce titre à saluer les précieux éclairages des experts invités en ouverture de chaque séance, la qualité des documents de travail préparés par le secrétariat général du HCFIPS, l'ouverture d'esprit et la qualité d'écoute qui ont présidé aux débats et qui ont permis d'aboutir à un rapport dont l'UNSA partage assez largement les recommandations.

Pour l'UNSA, si celles-ci étaient suivies de décisions et mises en application, il conviendrait cependant d'organiser une évaluation avec une définition, bien en amont, d'indicateurs permettant d'assurer un suivi efficace dans un contexte où l'on observe une diversité dans les situations des travailleurs aussi importante que complexe.

Au-delà de ces considérations, l'UNSA estime que notre système protection sociale, au vu des évolutions de notre société et des choix politiques qui sont faites en son endroit, doit désormais faire l'objet de travaux plus poussés qui permettraient de repenser le système dans son ensemble. Au lendemain de la publication du rapport Vachey sur la dépendance, et de la volonté du Gouvernement d'aller vers la création d'un risque dépendance, cette demande nous paraît d'autant plus raisonnable et responsable.

CHAPITRE I : LE TRAVAIL INDÉPENDANT : UN PAYSAGE TRÈS HÉTÉROGÈNE, EN PROFONDE ÉVOLUTION, PRÉSENTANT UNE FORTE DISPARITÉ DE REVENUS, ET MARQUÉ PAR DES PHÉNOMÈNES DE PRÉCARITÉ.

L'arrivée des plateformes numériques et du travail à la micro-tâche a fortement chamboulé le paysage du travail indépendant. Les recommandations portant sur ce chapitre, démontrent à elles seules la nécessité de mieux comprendre cet « environnement ».

S'agissant des nouvelles formes de travail que représentent les micro-tâches et le travail via les plateformes numériques d'intermédiation, l'UNSA a d'ores et déjà porté un certain nombre de revendications pour améliorer la situation des travailleurs qui en dépendent. A ce titre elle a notamment défendu dans de nombreuses auditions, la nécessité de créer une branche nationale interprofessionnelle regroupant l'ensemble des travailleurs des plateformes dans le but d'organiser leur dialogue social et leur protection (notamment en matière de santé au travail, sécurité sociale y compris AT-MP, assurance chômage ou encore de droit à la formation professionnelle).

Pour l'UNSA, cette revendication est d'autant plus légitime qu'une part des « nouveaux travailleurs indépendants », n'a pas choisi le passage du statut de salarié à celui de micro-entrepreneur par exemple. Ce phénomène de glissement, généré par certains employeurs peu scrupuleux, pousse par ailleurs l'UNSA à réclamer des contrôles plus efficaces pour endiguer cette tendance (Cf. chapitre 5).

La mise en place d'une branche professionnelle pour les travailleurs des plateformes numériques et à la micro-tache, pourrait pour l'UNSA participer à établir une plus grande lisibilité et visibilité contenues dans les recommandations 1 à 4.

S'agissant enfin de la diversité des situations décrites dans ce chapitre, l'UNSA y reviendra dans les chapitres suivants, en apportant ses propositions d'amélioration.

CHAPITRE II : L'ÉQUITÉ DU PRÉLÈVEMENT SOCIAL ET DES DROITS SOCIAUX

Les notions d'équité, d'unification, de visibilité et de lisibilité sont des clés de voûte essentielles qui contribuent à l'acceptabilité sociale, par tous, d'un système de protection sociale financé par la cotisation.

En ce sens, l'UNSA est en accord avec les propositions qui visent à simplifier et à rendre plus lisible et cohérent le calcul des prélèvements (fin de la circularité, harmonisation des assiettes) ou qui améliorent l'équité des prestations (traitement des indemnités journalières par exemple).

Mais pour l'UNSA, la soutenabilité d'un système qui ouvre des droits sociaux, doit passer par une participation à son financement. Cette participation et les droits qu'elle ouvre doivent être équitables quel que soit le statut du travailleur (salarié, agents public, indépendant, etc...).

Partisane du « chacun cotise selon ses moyens et reçoit selon ses besoins », l'UNSA prône une progressivité des cotisations mais également la contemporanéisation de celles-ci. Tout comme le prélèvement des cotisations sociales des salariés, ou encore le prélèvement de l'impôt sur le revenu, il faut que les contributions dues par les travailleurs indépendants correspondent « en temps réel » au niveau de leur activité économique.

Pour l'UNSA, les recommandations du HCFIPS qui ont un impact sur le financement du système doivent être précisées, faire l'objet de simulations plus approfondies y compris pour ce qui concerne les recettes de compensation, qu'elles proviennent de l'Etat et/ou de la solidarité professionnelle, entre travailleurs indépendants ou au niveau interprofessionnel.

S'agissant des mesures qui traitent d'éventuelles exonérations ou abattements, l'UNSA estime qu'in fine, tout comme les sources de financement, cette question devrait être traitée dans une réflexion plus globale portant sur le financement et le fonctionnement de l'ensemble du système de protection sociale français. La compensation des pertes de recettes impliquées par des choix politiques devra y compris y prendre toute sa place.

Dans l'attente, notre organisation estime (comme pour les entreprises du privé) que les mesures d'exonération et d'abattements doivent pouvoir être déployées en tenant compte de la santé financière réelle du travailleur indépendant.

CHAPITRE III : DES RÈGLES DE RATTACHEMENT AUX RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE À CLARIFIER

L'UNSA reste particulièrement attachée à la définition du salariat posée par le Code du travail. Pour des raisons évidentes qui pourraient conduire certaines organisations à dévoyer le salariat classique, notre organisation refuse donc très clairement la création d'un 3^{ème} statut de travailleurs et notamment pour ceux qui exercent en relation avec les plateformes numériques d'intermédiation.

Et pour cause, la multiplication des plateformes numériques d'intermédiation a engendré un flou juridique dans lequel celles-ci se sont engouffrées pour ne pas avoir à supporter le coût du travail et par conséquent les droits sociaux des travailleurs qu'elles « recrutent ». Pourtant, la nature du travail fourni par les indépendants que ces intermédiaires mettent en relation avec des clients moyennant une partie de la valeur créée par cet échange, questionne. Les jurisprudences récentes tendent d'ailleurs à démontrer que les frontières entre cette forme de travail indépendant et le travail salarié, notamment du fait d'une forme certaine de subordination, sont très fragiles. Pour l'UNSA, « les donneurs d'ordres » que sont en réalité les plateformes numériques doivent donc contribuer au financement du système de protection sociale.

L'UNSA s'accorde également sur la nécessité d'expertiser d'autres domaines, comme celui de la micro-tâche, afin de répondre à ce double objectif visant à faire participer les « donneurs d'ordres » au régime de protection sociale et d'ouvrir des droits sociaux aux travailleurs qu'ils recrutent.

Dans ce cadre, l'UNSA appuie la recommandation n°3 préconisant un rattachement au régime général des travailleurs recrutés par les plateformes.

CHAPITRE IV : UNE RELATION DE SERVICE EN FORTE AMÉLIORATION, QUI DOIT GARANTIR UNE APPROCHE GLOBALE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

La qualité de service rendu aux cotisants/assurés, la capacité des services à s'adapter à la grande diversité voire à la singularité des situations des travailleurs indépendants, participent fortement à l'acceptabilité de notre système de protection sociale et de son mode de financement solidaire (cotisations).

Pour l'UNSA, si l'intégration du RSI au régime général de Sécurité sociale a permis des progrès entre les cotisants et l'administration, il n'en reste pas moins que des améliorations doivent encore être apportées au service rendu.

Au-delà même de ce service rendu, si notre pays souhaite que le travail indépendant participe au développement économique de la France et à la lutte contre le chômage, il doit alors mettre en place des outils d'accompagnement performants et qui visent notamment à éviter la défaillance des entrepreneurs.

A ce titre, l'UNSA soutient toutes les recommandations formulées dans ce chapitre et dont le but est d'améliorer l'information et l'accompagnement des travailleurs indépendants, à les inciter à utiliser des outils, notamment comptables, labellisés, etc.

Au-delà de ces revendications, pour l'UNSA, le travailleur doit avant tout et absolument pouvoir évaluer avec un conseiller, toutes les formes d'entrepreneuriat possibles. Cette démarche doit lui

permettre de choisir son modèle, et d'appréhender les conséquences qu'entraîne son choix avant de se lancer (fiscalité, protection sociale, etc.).

Notre organisation estime par ailleurs que la mise en place d'un guichet unique pour les cotisants/assurés que sont les indépendants, est primordiale. La crise sanitaire que nous traversons l'a déjà démontré, cette forme d'organisation administrative permettrait, par le biais d'un seul interlocuteur, de traiter des demandes relatives aux droits sociaux mais également au-delà (chômage, accès à la formation professionnelle, etc.), et par conséquent d'améliorer le recours aux droits sociaux.

Pour notre organisation, ce guichet unique doit permettre un accompagnement réactif, de qualité et qui sait et doit s'adapter à la singularité et à la diversité des situations des indépendants.

Comme indiqué par ailleurs, une meilleure acceptabilité sociale et donc une adhésion à notre système de protection sociale passe aussi par la contemporanéisation des prélèvements sociaux (qui de fait facilite le traitement des demandes), mais également par une amélioration et une simplification des process afin de permettre le juste prélèvement au juste moment.

CHAPITRE V : SÉCURISATION JURIDIQUE, CONTRÔLE ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE : DES GARANTIES NÉCESSAIRES POUR ASSURER UN BON NIVEAU DE PROTECTION SOCIALE

Améliorer la perception par les travailleurs indépendants de notre système de protection sociale entraîne la nécessité de le rendre juste. Si l'équité entre les travailleurs salariés et indépendants (que ce soit en matière de droits, comme de cotisations) est indispensable, l'équité entre travailleurs indépendants l'est tout autant.

Dans cette quête de légitimité, le contrôle et la lutte contre la fraude représentent des points importants. Or aujourd'hui, le rapport du HCFIPS souligne une « *faiblesse du contrôle sur les travailleurs indépendants [...] « historique »*. Or cette situation fait que le système n'est pas en capacité de réagir efficacement puisque manquant de visibilité sur l'ampleur du phénomène.

Pour l'UNSA, quel que soit le régime par ailleurs, il faut donc que la législation soit claire et comprise de tous. De fait, les règles doivent s'appuyer sur une réglementation plus précise et plus réactive (s'adaptant notamment à la propension de certains acteurs économiques à s'engouffrer dans les failles juridiques).

Pour l'UNSA, il y a toutefois lieu de distinguer et de traiter différemment les comportements qui relèvent de l'erreur involontaire de la fraude volontaire. La mise en place d'un guichet unique doit en cela participer à une meilleure appréhension des règles mais également améliorer le taux de recouvrement des travailleurs indépendants. La mise en place de la contemporanéisation des prélèvements sociaux pourrait également concourir à une plus grande efficacité de la lutte contre la fraude.

Ainsi, si l'UNSA soutient les recommandations formulées par le HCPIFS visant à améliorer la détection de la fraude et à porter une attention particulière en matière d'économie numérique, leur efficacité ne peut s'avérer que dans le cadre d'une volonté politique affirmée, accompagnée de moyens humains et techniques adaptés.

Contribution de la confédération du mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Nous saluons la qualité de la nouvelle étude du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) sur les travailleurs indépendants. Elle démontre encore une fois l'intérêt des travaux du HCFiPS.

Le cadrage réalisé par le HCFiPS pour présenter les caractéristiques du travail indépendant est particulièrement riche et tente de mieux cerner les contours du travail indépendant, devenu une notion plus protéiforme et malléable avec l'essor des micro-entrepreneurs et des plateformes collaboratives.

Le rapport relève en particulier la très grande diversité de la notion de travailleur des plateformes.

- Le rapport met en évidence de façon très apparente que les profils des travailleurs indépendants couvrent des situations et réalités multiples **et qu'il reste difficile d'évaluer avec précision le nombre de travailleurs ayant recours à ces plateformes.**
- **La diversité des situations fait qu'il est également impossible de connaître avec précision les revenus des travailleurs des plateformes.**
- Il constate ainsi la relative insuffisance de connaissances statistiques disponibles pour appréhender l'étendue du sujet.
- Le HCFiPS consacre ses premières préconisations à la résolution de ces lacunes (chapitre I).

Nous ne pouvons que souscrire à ces recommandations. C'est à partir d'un tel diagnostic que nous pourrions mesurer l'ampleur ou non du phénomène.

Le HCFiPS questionne l'équité de l'effort contributif des travailleurs indépendants à la protection sociale (chapitre II).

- Le rapport soulève le phénomène de précarité de certains travailleurs indépendants et met en évidence que des questions d'équité se posent quant au rapport entre le niveau des prélèvements et les droits qui leur sont ouverts et en particulier pour un revenu net proche du niveau du SMIC.
- Les revenus des travailleurs indépendants et le prélèvement social associé sont hétérogènes selon les catégories de travailleurs indépendants, selon leurs secteurs d'activité, leur statut social, entre une même catégorie, et vis-à-vis des salariés.

Là encore, il paraît indispensable de poursuivre la connaissance statistique sur le profil socio-économique des indépendants dits précaires (recommandation n°4 du chapitre I).

Le rapport insiste sur cette valeur d'équité et non d'égalité. C'est une chose importante. Car l'équité, c'est la justice, une valeur qui sous-tend notre système de protection sociale.

S'agissant de ces travailleurs des plateformes, le rapport n'a pas considéré qu'il était opportun de définir et mettre en place un statut nouveau, probablement à mi-chemin entre le travail indépendant et le salariat.

- Le rapport ne s'engouffre pas dans cette voie et c'est une bonne chose de sortir de la question du statut.
- Comme le rapport s'attache à le démontrer, il aurait été difficile d'élaborer un statut fixe et spécifique, tant les usages sont diffus et les réalités, les acteurs et les modèles des plateformes diverses.

Il envisage en revanche de s'aventurer dans une autre voie en ouvrant le droit de la protection sociale des salariés aux travailleurs des plateformes dans le secteur de la mobilité, en les rattachant au régime général de sécurité sociale via l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale (recommandation n°3 du chapitre III).

Cela reviendrait à développer les droits et couvertures de ces travailleurs - assimilés à des salariés au titre de leur protection sociale- mais aussi à transposer à ces plateformes les obligations pesant sur les employeurs en matière de protection sociale.

Or l'équité, ce n'est justement pas l'uniformité. Avant d'uniformiser voire d'universaliser certains droits sociaux, disposons d'un retour statistique affiné. Il doit nous permettre de savoir si le travail via une plateforme numérique est automatiquement synonyme de précarité.

Ces plateformes de mobilité cristallisent l'attention médiatique. L'idée selon laquelle les travailleurs des plateformes bénéficieraient d'une protection sociale « dérisoire » est pourtant infondée et à nuancer. Le rapport rappelle à juste titre que ces indépendants bénéficient de la même couverture que les salariés en matière de prise en charge des frais de santé et matière de prestations famille.

Et depuis 2016, si le travailleur des plateformes choisit de s'assurer volontairement contre le risque d'accident du travail (AT), la plateforme doit assurer le remboursement de ces cotisations volontaires AT. Compte tenu du faible recours à cette possibilité, nous souscrivons à la proposition du rapport du HCFiPS de mettre en place un suivi des couvertures AT offertes par les plateformes afin d'en établir un bilan (recommandation n°1 du chapitre III). Ce bilan doit peut-être nous conduire à mieux faire connaître le dispositif auprès de ces travailleurs.

Pour l'assurance vieillesse ou les prestations en espèces, si les droits acquis sont plus faibles c'est en raison d'un effort contributif moins élevé. Il nous paraît que l'ajournement de la réforme des retraites ne doit pas nous empêcher de redéfinir et simplifier les assiettes sociales des travailleurs indépendants, mesure prévue initialement dans le projet de loi instituant un système universel de retraite et permettant de réduire l'assiette de la CSG-CRDS non génératrice de droit au profit de l'assiette des cotisations génératrices de droits (recommandation n°1 du chapitre II).

Les constats dressés par le Haut conseil doivent nous amener à considérer avec prudence une solution visant à rattacher automatiquement les travailleurs des plateformes de mobilité au régime général. Parmi ces travailleurs, certains ont pris des risques et tiennent à leur liberté de choix (régime obligatoire avec un socle minimal de prestations moins complet que dans le régime général et logique d'assurance volontaire et privée complétant ce socle minimal).

Cela étant, nous devons préserver un juste équilibre entre la protection de ces travailleurs et le caractère innovant des modèles d'économie collaborative. Car derrière cela, il y a la question de l'emploi. La crise sanitaire et la période de confinement ont montré que le numérique était vital pour nos économies et restait un atout majeur pour l'avenir de notre économie. Et le statut de micro-entrepreneurs dans ce secteur a aussi permis le développement de ces activités. Au vu de la crise économique qui se profile, il faut veiller à ne pas mettre en difficulté les activités naissantes et accessoires, qui restent une opportunité pour le développement de l'emploi et de l'activité économique. Le sujet n'est d'ailleurs pas uniquement social, il est aussi économique.

Enfin et pour pallier la précarité de certains travailleurs indépendants, le Haut Conseil formule des recommandations visant à faire prendre en charge les cotisations minimales vieillesse et d'indemnités journalières des travailleurs indépendants les plus précaires, à intégrer dans le champ de l'Acre la prise en charge des cotisations vieillesse des micro-entrepreneurs, à étendre l'exonération Acre aux cotisations vieillesse complémentaire et à envisager des mécanismes de solidarité pour contribuer au financement de ces mesures (recommandations n^{os} 4, 5, 7 et 12 du chapitre II).

Des mécanismes de solidarité complexes sont déjà à l'œuvre entre les différents régimes de sécurité sociale qui brouillent l'autonomie de chacun des régimes. Cette solidarité doit reposer sur l'impôt. Il faut veiller à ne pas flécher de manière explicite ni les cotisations des employeurs et salariés ni les réserves des régimes de retraite complémentaire constituées par les cotisations des artisans-commerçants vers le financement de cette solidarité.

Il ne faut pas s'éloigner de ce principe fondamental. Chaque régime de protection sociale a sa spécificité et tout ce qui créerait des transferts de l'un à l'autre dans une « boîte noire » ne nous semblerait pas aller dans le bon sens.

Contribution de la confédération des PME (CPME)

La CPME se félicite que le Premier Ministre ait saisi le HCFIPS sur le sujet sensible des travailleurs indépendants.

Si la CPME soutient les nombreuses propositions présentes dans le rapport, elle a toutefois quelques observations à formuler.

ASSIETTE SOCIALE DES INDEPENDANTS

*« Chapitre II – Des règles de rattachement aux régimes de protection sociale à clarifier
Recommandation n° 1 : établir une meilleure équité en termes de retours sur le prélèvement social entre indépendants et salariés, en visant une harmonisation des assiettes sociales des indépendants. Une attention particulière devrait être portée aux indépendants exerçant une profession libérale, leurs régimes professionnels d'assurance vieillesse devant probablement faire évoluer préalablement leur système de cotisations pour que ces nouvelles règles puissent leur être appliquées. »*

La CPME propose d'harmoniser l'assiette sociale des indépendants. Cette harmonisation consisterait à créer une assiette sociale distincte de l'assiette fiscale, par la création en comptabilité d'un compte 64 (idem que les indépendants en société à l'IS et les présidents de SAS), pour les entreprises individuelles et les sociétés soumises à l'impôt sur le revenu.

DISPOSITIONS ANTI-ABUS

« Recommandation n° 2 : étendre les dispositions « anti-abus » applicables depuis 2013 aux gérants majoritaires de SARL à l'ensemble des dirigeants de sociétés. »

La CPME est défavorable à cette extension. Elle préconise une suppression de l'assujettissement des dividendes aux cotisations sociales versées aux gérants majoritaires de SARL. En effet, cette mesure crée une distorsion de traitement en fonction du statut juridique des chefs d'entreprise en défaveur des plus petites entreprises. Cette suppression permettrait en outre de rectifier les effets contreproductifs et décourageants pour les travailleurs indépendants qui utilisaient souvent les dividendes comme une rémunération non seulement du capital mais également de la prise de risque. Enfin, cette mesure donnera un signal positif à l'entrepreneuriat français, facteur incontournable du dynamisme économique dans un système ébranlé par la crise économique actuelle.

Toutefois, si une telle mesure devait aboutir, la CPME pourrait y être favorable sous réserve de la requalification des dividendes en rémunération. Rémunération de fait soumise aux cotisations et contributions sociales mais fiscalement considérée comme une charge pour l'entreprise, ce qui permettrait aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés de ne pas être fiscalement assujetties (attribuer un avoir d'impôt société).

APPEL DE COTISATIONS POST RADIATION

D'une part, les travailleurs indépendants soumis à l'IR ont une particularité : le patrimoine de l'entreprise ne fait pas partie d'une personnalité morale propre. Dès lors, patrimoine professionnel et personnel se confondent. La problématique intervient en cas de faillite de l'entreprise, l'entrepreneur se retrouve redevable sur ses biens propres des dettes de l'entreprise.

D'autre part, les cotisations personnelles du travailleur indépendant en cas de faillite d'une entreprise (soumise à l'IS ou à l'IR) ne rentrent pas dans le cadre des procédures collectives et à ce titre l'entrepreneur se retrouve redevable sur ses biens propres de la totalité des cotisations personnelles du dirigeant non payées au moment de la faillite, auxquelles s'ajoutent les appels de cotisations intervenants après la radiation.

La CPME propose ainsi la suppression des appels de cotisations personnelles post radiation du dirigeant.

AUTO-MODULATION DES COTISATIONS

Enfin, la CPME demande la généralisation de l'auto-modulation des cotisations des travailleurs indépendants. Cette auto-modulation consiste, pour rappel, pour le travailleur indépendant, à déclarer chaque mois ses revenus pour que les cotisations sociales soient calculées sur cette base. Le paiement des cotisations est donc aligné sur la perception des revenus.

Cette généralisation permettrait au travailleur indépendant de bénéficier d'un dispositif proche de celui du régime général de la sécurité sociale et d'effectuer un rapprochement cohérent avec les dernières réformes.

Contribution du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)

A plusieurs reprises, le Conseil de la Protection Sociale des Travailleurs Indépendants (CPSTI) a salué la saisine du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFIPS) par le Premier ministre d'une mission sur la protection sociale des travailleurs indépendants.

Les récentes réformes de ce secteur ainsi que les différents projets envisagés par les pouvoirs publics confirment l'opportunité d'une réflexion transversale et experte sur l'équité du prélèvement social, les règles d'affiliation, les relations de service avec les organismes de protection sociale, et la politique de contrôle.

Les différentes réunions de travail organisées par le HCFIPS ont permis au CPSTI d'émettre de nombreuses propositions, y compris durant la phase rédactionnelle. Nous saluons ainsi la qualité de ces nombreux travaux inédits ainsi que la permanente volonté du HCFIPS, et de son Président, de demeurer à l'écoute des différents acteurs du secteur. Nous appelons d'ailleurs à compléter ce Rapport d'une dimension fiscale.

Globalement, le CPSTI partage l'inacceptable constat mis en relief dans l'Encadré 1 de la page 4 de la synthèse du Rapport mettant en relief que le coût du travail pour un assuré travailleur indépendant est beaucoup plus important que pour un assuré salarié et ce pour moins de prestations sociales (à revenus médians).

En outre, le CPSTI soutient de nombreuses propositions mentionnées dans le Rapport, notamment lorsqu'elles sont portées par le souci d'une forte simplification du droit applicable.

Parmi celles-ci, la description de l'hétérogénéité des travailleurs indépendants, sans remettre en question la réalité de leurs liens, permet au lecteur attentif de mieux cerner les contours de la précarité d'une partie des indépendants qui doit être confrontée à celle des salariés. De même, la nécessaire simplification des règles applicables ne pourra pas se mettre en oeuvre sans de réels efforts de clarification des règles de rattachement aux régimes de protection sociale dont de nombreux axes sont ici décrits.

Ces orientations s'ajoutent aux dispositions attentives à la qualité de service rendue aux assurés ainsi qu'au renforcement des nécessaires actions de contrôle ; sujets d'échanges particulièrement récurrents entre le CPSTI et la branche recouvrement du régime général de sécurité sociale, mais également avec les autres branches.

Toutefois, le CPSTI regrette que le HCFIPS ne propose pas la suppression des appels de cotisations post radiation des assurés indépendants bien que les dispositions particulières actuellement mises en oeuvre pour prendre en compte les conséquences socio-économiques du COVID-19 auraient pu le favoriser. Traiter de l'équité aurait dû permettre d'aborder la situation de ces indépendants qui font faillite et qui se retrouvent redevables sur leurs biens propres de cotisations et contributions sociales jamais appelées lorsqu'ils étaient en activité.

En outre, une réforme de l'assiette sociale doit être en urgence mise en oeuvre afin de sauver de nombreuses entreprises. Ainsi, la création d'une assiette sociale distincte de l'assiette fiscale pour les entreprises individuelles qui sont soumises à l'impôt sur le revenu y contribuerait. A terme, tous les indépendants devraient avoir la même assiette sociale, ce qui faciliterait la mise en place d'une auto-modulation adaptée et progressive du recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Enfin, le CPSTI souhaite que les dividendes ne soient plus soumis à charges sociales. S'ils devaient l'être, il faudrait que cela génère un avoir fiscal d'impôt sur les Sociétés.

Séance plénière du 07/11/2019

- **Benoit OURLIAC**, INSEE : *Effectifs et revenus des travailleurs indépendants : quel diagnostic aujourd'hui ?*
- **Jean FLAMAND**, France Stratégie : *Le travail indépendant : quelle dynamique au regard de l'ensemble des métiers ?*
- **Anne-Claire HOREL**, DSS : *Des barèmes de cotisations qui ont fortement évolué*
- **Padma CHINTA**, Ministère de l'agriculture : *Le prélèvement social des exploitants agricoles*

Séance plénière du 12/12/2019

- **Gilbert Cette**, Banque de France : *Un regard sur le travail indépendant aujourd'hui : « emploi et numérique : travailler au XXIe siècle »*
- **Alain Gubian, Anne-Laure Zennou, et Céline Carel**, ACOSS : *Zoom sur les microentrepreneurs*

Séance plénière du 16/01/2020

- **Alexis Spire**, Directeur de recherche au CNRS : *Consentement et résistances des indépendants face à la protection sociale*
- **François Clouet**, DSS : *Panorama de la protection sociale des professions libérales*

Séance plénière du 20/02/2020

- **Xavier Prétot**, Doyen de la deuxième chambre civile, Cour de Cassation : *Évolutions des règles de rattachement aux régimes de sécurité sociale*
- **Nicole Maggi-Germain**, Maître de Conférences HDR en droit social Université Paris 1 : *Transferts de responsabilités et place de la personne dans la relation de travail. Vers une refondation du droit du travail ?*
- **Olivia Montel**, chargée de mission, DARES : *Économie des plateformes: comment mieux cibler les travailleurs au cœur des enjeux de protection sociale ?*

Séance plénière du 12/03/2020

- **Agnès BASSO-FATTORI**, ancienne Directrice de Projet en charge de l'intégration du RSI et **Philippe RENARD**, ancien Directeur Général du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants : *l'intégration du RSI : quel bilan en termes de relation de service ?*
- **Emmanuel GIGON**, Expert : *Propositions pour une auto-liquidation des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants*

Séance plénière du 20/05/2020

- **Pierre BOISSIER**, IGF : *Évaluation de l'accompagnement des indépendants par les organismes de gestion agréés*