

## **Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale**

### Rapport sur la protection sociale des non salariés et son financement

#### **- Synthèse -**

Par lettre en date du 20 octobre 2015, le Premier Ministre a demandé au Haut Conseil du financement de la protection sociale d'étudier **les défis soulevés, pour notre système de protection sociale et son financement, par les évolutions actuelles des formes d'emploi et des modalités d'exercice du travail salarié et non salarié.**

Il était notamment demandé au Haut Conseil d'établir :

- un état des lieux des régimes sociaux et fiscaux associés aux différentes formes d'emploi non salarié, avec des éléments de comparaison tirés des expériences étrangères ;
- un bilan d'ensemble de la couverture des risques sociaux et de leur financement pour ces diverses catégories de travailleurs ;
- une comparaison de l'assiette et des montants des prélèvements auxquels ils sont assujettis en fonction des différents statuts d'activité.

Le souhait était en outre formulé que les réflexions du Haut Conseil abordent les questions du cadre économique et concurrentiel s'appliquant à des activités exercées sous des statuts distincts, s'agissant notamment des plateformes collaboratives issues de l'économie numérique, ainsi que de l'équité et de la solidarité au sein des régimes sociaux.

**Le rapport que le Haut Conseil du financement de la protection sociale a achevé d'examiner le 29 septembre 2015 s'efforce de répondre à cet ensemble de questions.** Comme lors de ses précédents travaux, le Haut Conseil a procédé par plusieurs voies. Par des auditions des professionnels concernés et d'experts, par l'étude des travaux administratifs ou académiques disponibles, par des approfondissements conduits avec les administrations et les régimes, il a essayé de construire un bilan aussi complet que possible des formes de protection sociale applicables aux différents statuts d'activité et de dresser la liste des enjeux que soulève leur comparaison.

Il a également sollicité la contribution de chercheurs afin d'éclairer de façon spécifique, à partir d'une revue de la littérature, les aspects économiques et sociologiques associés au développement du travail indépendant. Il a enfin bénéficié de travaux complémentaires des administrations et des organismes de sécurité sociale, portant notamment sur la comparaison internationale des systèmes de protection sociale des non salariés, l'établissement de cas-types relatifs aux prélèvements sociaux et fiscaux ou l'analyse des effets d'une baisse ciblée de cotisations.

Afin de traiter les thèmes dont il était saisi, **le Haut Conseil a choisi de d'examiner de façon analytique les différentes composantes de la protection sociale des non salariés (organisation des régimes et architecture financière, modalités d'affiliation à ces régimes, assiette et modalités des prélèvements, couverture des risques sociaux).** Il a sur chacun de ces points tenté de confronter la situation des travailleurs non salariés « classiques », dans leur diversité (artisans, commerçants,

dirigeants, professions libérales, exploitants agricoles), et celles d'une part des salariés, d'autre part des « nouveaux indépendants » exerçant sous le régime de la micro-entreprise ou dans le cadre de plateformes d'intermédiation, qui accroissent cette diversité des formes d'emploi et d'activité.

Ce rapport, qui comporte six chapitres, accompagnés d'annexes, reprend l'ensemble de ces travaux.

**Le chapitre 1 dresse le profil des travailleurs indépendants, présente les évolutions quantitatives de cette forme d'emploi et propose un panorama des enjeux, anciens et nouveaux, liés à sa place dans les évolutions de l'économie.** Ce chapitre met l'accent sur trois éléments de constat. Le premier est la nature originale du travail non salarié qui, pour être une forme d'emploi disposant d'une longue tradition historique et générant un sentiment d'identité fort auprès des professionnels qui le pratiquent, est aussi un statut d'emploi que les statistiques ou le cadre juridique éprouvent des difficultés à cerner. Le deuxième est que, en dépit de la recomposition très importante qu'a connue le travail non salarié sur longue période (élévation des qualifications, vieillissement, développement de la pluri-activité et de l'exercice sociétaire) et des convergences en ce domaine, la grande hétérogénéité des profils socio-démographiques des travailleurs indépendants demeure. Le troisième, qui vient renforcer le précédent, est que les mutations des marchés de l'emploi comme les développements de l'économie collaborative font apparaître de nouveaux « profils » d'indépendants qui renforcent cette hétérogénéité, mais que les perspectives d'extension de cette forme de travail ne s'en trouvent forcément bouleversées à long terme et, que, en tout cas, elles connaissent des limites certaines.

**Le chapitre 2 est consacré aux régimes de protection sociale des non salariés ; il rappelle leur histoire et leur organisation, détaille les mécanismes d'affiliation aux différents régimes et rappelle l'architecture de leur financement.** La protection sociale des travailleurs non salariés est à cet égard une construction historique originale, marquée à l'origine par un « souci de distinction », notamment par rapport à la couverture des salariés. Si l'évolution des trente dernières années est marquée par un processus, encore inachevé, d'harmonisation des droits et des contributions, celui-ci n'a pas conduit à la suppression de cette spécificité, qu'atteste la mosaïque de régimes d'affiliation et qui est plus ou moins affirmée selon les risques et plus ou moins associée à des différences en termes de prélèvements et de droits sociaux.

Cette organisation spécifique est aujourd'hui soumise à deux tensions. Les critères d'affiliation apparaissent d'abord plus complexes à appliquer du fait de l'existence de travailleurs indépendants « économiquement dépendants » qui se situent dans une « zone » grise entre le droit du travail et le droit commercial, des questions posées par les activités domestiques, bénévoles ou fondées sur l'échange, pour lesquelles la technique des seuils d'affiliation et de prélèvements est en débat, et enfin de la croissance de nouvelles formes d'emploi liées au développement des plateformes collaboratives, à mi-chemin du salariat et du travail indépendant. Ces évolutions invitent à réfléchir à la définition des activités indépendantes, à leurs modalités d'appréhension par les régimes sociaux et au cadre de protection qui peut leur être proposé. En second lieu, l'architecture financière des régimes de non salariés a profondément évolué au cours des dernières années, et les transferts issus des autres régimes ou de l'État y prennent, au moins pour les artisans-commerçants et les exploitants agricoles, une part croissante et déterminante, ce qui pose la question des efforts contributifs et de l'équité du prélèvement social entre les différentes catégories professionnelles.

**Le chapitre 3 est dédié aux comparaisons internationales concernant les évolutions du travail non salarié et les modalités, souvent spécifiques, de sa protection sociale.** Il s'appuie sur une étude conduite par les conseillers pour les affaires sociales et les services économiques régionaux des ambassades de France, qui a concerné sept pays : l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, les États-Unis et le Japon. La place du travail indépendant dans les économies développées apparaît à cet égard diverse. Une dichotomie existe d'abord entre les pays du Sud et de l'Est de l'Europe, qui comptent des proportions élevées de travailleurs indépendants, et ceux du Nord, où leur place relative continue à être faible. Néanmoins, des particularités existent, et un pays comme l'Espagne a une part moins élevée de non salariés que les Pays-Bas ou l'Irlande. La période récente, marquée par la crise économique et le développement de l'économie collaborative, fait apparaître les mêmes contrastes : le travail indépendant croît dans des pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, mais pas ou peu dans d'autres pays (Allemagne, Espagne, Italie) qui recourent plutôt à d'autres modes de flexibilisation des relations de travail.

La protection sociale des travailleurs non salariés n'est par ailleurs pas fondamentalement différente dans les autres États européens et en France. Néanmoins, des « points forts » ou des « points faibles » différents y caractérisent la couverture des risques sociaux. Les travailleurs indépendants ont par exemple des problèmes d'accès aux couvertures vieillesse et aux indemnités journalières maladie aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Plusieurs États connaissent dans la période récente des débats sur l'opportunité d'un alignement des cotisations et des prestations offertes aux travailleurs non salariés sur celles que connaissent les salariés : c'est en particulier le cas aux Pays-Bas, en Italie, au Royaume-Uni et en Allemagne. Certains pays (Espagne, Allemagne, Italie, Royaume-Uni...) ont par ailleurs créé des « tiers statuts », intermédiaires entre travail salarié et non salarié, mais avec des contours divers et des difficultés d'application parfois importantes.

**Le chapitre 4 est centré sur la description de l'assiette et des barèmes des prélèvements sociaux applicables aux non salariés et propose des cas-types relatifs aux prélèvements sociaux et fiscaux pour différents statuts et niveaux de revenu d'activité.** Au cours des dernières années, de multiples mesures ont visé à simplifier les paramètres des cotisations et de leur recouvrement, notamment pour mieux identifier le lien entre contributions et droits à prestations. Pour autant, les divergences d'assiette des prélèvements sociaux (cotisations et CSG) entre salariés et non salariés, combinées avec le calcul des droits à revenus de remplacement sur la seule assiette des cotisations, aboutit à un « retour » globalement moins favorable pour eux que pour les salariés.

Plusieurs questions ou difficultés peuvent à cet égard être soulevées. Certains risques ou régimes conservent des assiettes minimales, aux montants et références hétérogènes. L'assiette de la CSG/CRDS et celle des cotisations sont sensiblement distinctes, et la première inclut, à la différence des salariés, l'ensemble des cotisations sociales. Les fondements des assiettes forfaitaires ou de la cotisation de solidarité agricole sont questionnés par l'universalisation de la couverture des risques famille et maladie. L'examen des taux des prélèvements pour les différents risques et régimes ne fait surtout pas apparaître de logique d'ensemble, mais plutôt des adaptations « au coup par coup », sachant que les travailleurs non salariés ont de fait une double fonction d'auto-employeur et de cotisant pour leur propre couverture.

Alors que les prélèvements sociaux sur les salaires ont été fortement sollicités depuis une vingtaine d'années pour encourager le développement ou le maintien d'emplois faiblement qualifiés *via* le dispositif de réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale, il n'existe pas

pour l'emploi non salarié de dispositif analogue, et les mesures s'inspirant de la même logique paraissent de portée limitée (nouveau barème des cotisations d'allocations familiales, exonérations ciblées sur les débuts d'activité, régime de l'auto-entrepreneur). De fortes différences existent ainsi entre les prélèvements sociaux applicables aux salariés et aux non salariés dans la zone des faibles revenus d'activité, et ce, y compris pour les risques sociaux dont la couverture est devenue universelle. Enfin, on peut noter qu'une partie des travailleurs indépendants bénéficie de contributions d'autres acteurs au financement de leur protection sociale (professionnels de santé, artistes-auteurs, gérants minoritaires de sociétés), ce qui offre un modèle alternatif ne faisant pas peser sur le seul revenu professionnel de l'indépendant le financement de « sa » protection sociale.

**Le chapitre 5 complète cet examen par l'analyse détaillée des modes de couverture des risques sociaux des différentes catégories de non salariés, par comparaison avec les droits dont bénéficient les salariés du secteur privé.** Un contraste apparaît entre les couvertures universelles, qui garantissent aux travailleurs indépendants la même protection qu'aux autres personnes, et les couvertures ayant conservé une assise professionnelle et fondées sur des principes contributifs. Dans ces derniers cas, les couvertures peuvent présenter des limites, qui résultent tant des paramètres retenus (cas des prestations en espèces d'assurance maladie et maternité, de la couverture invalidité-décès) que des carrières et revenus des non salariés (cas, pour partie, des retraites). Dans le champ des protections facultatives (chômage, accidents du travail sauf en agriculture, assurance santé complémentaire), l'hétérogénéité des revenus et des attitudes individuelles des indépendants conduisent à des disparités encore plus grandes, souvent au détriment des travailleurs les moins aisés.

Le système est en particulier relativement mal adapté à la couverture de certaines situations d'emploi que rencontrent d'une part les micro-entrepreneurs et d'autre part les travailleurs des plateformes collaboratives. L'inadaptation peut également concerner la couverture de certains risques « classiques » (risques professionnels, santé au travail, prévoyance) que ces situations peuvent rendre encore plus nécessaire (cas des micro-entrepreneurs du secteur du bâtiment), ainsi que celle de « nouveaux risques » liés à l'instabilité des parcours (validation des trimestres d'activité, continuité de la prise en charge des arrêts maladie). Certes, la diversité des aspirations et des profils des indépendants rend difficile le consensus sur les évolutions possibles et se traduit par une tension entre des demandes de convergence vers les sécurités dont bénéficient les salariés et l'affirmation d'une logique de protection individuelle et de responsabilité, confortée par le maintien de spécificités professionnelles fortes. L'analyse de la couverture des non salariés met néanmoins en lumière la conjugaison d'anciennes limites de notre système de protection sociale et de risques émergents, qui rendent les droits sociaux de certains travailleurs particulièrement fragiles.

**Le chapitre 6 est enfin consacré à l'examen d'un ensemble de propositions et de scénarios versés au débat, et qui sont présentés à la lueur des enjeux qui ont paru prioritaires à l'issue de ces analyses.** Le Haut Conseil a été guidé dans sa réflexion par deux orientations. La première est que les transformations récentes du marché du travail, et en particulier le développement des plateformes numériques et de la sous-traitance d'activités par les particuliers et les entreprises, sont importantes pour l'économie et la société, mais ne remettent pas forcément en cause les distinctions forgées par le droit entre travail salarié et non salarié et leurs protections sociales respectives, et que les situations « nouvelles » peuvent être très largement être examinées à l'aune de ces critères. Elles

sont cependant susceptibles, par leur échelle et leur « visibilité », de mettre en question certains compromis forgés au fil du temps.

**Dans ce cadre, le Haut Conseil a jugé important de prendre en compte les ponts possibles entre protection sociale des salariés et non salariés, et de rechercher des adaptations susceptibles de concerner l'ensemble des non salariés, voire l'ensemble des personnes exerçant, parfois de manière limitée, des activités indépendantes.**

C'est pourquoi, plutôt que des adaptations à tel ou tel type d'activité nouvelle et/ou ponctuelle, les propositions ou scénarios considérés concernent plutôt les règles générales d'affiliation, d'acquisition des droits sociaux et de financement des activités non salariées comparées à celles qui prévalent pour le travail salarié, ce qui n'exclut pas des approches sectorielles pour apprécier la pertinence de certaines de leurs spécificités.

**Dans les pistes de réflexion qu'il évoque, le Haut Conseil a par ailleurs souhaité mettre l'accent sur trois orientations qui pourraient être privilégiées : la simplification et la clarification des frontières entre activités professionnelles et non professionnelles, ainsi que des règles d'affiliation des indépendants, l'équité des prélèvements finançant les risques sociaux dont la couverture est devenue universelle et l'amélioration des droits sociaux des travailleurs non salariés pour lesquels ils sont les plus fragiles.**

**Les différentes pistes de propositions sont examinées sous l'angle de leurs avantages ou inconvénients, ainsi que de leur faisabilité.** Elles sont formulées avec des logiques temporelles variées, depuis des propositions « incrémentales » s'inscrivant dans le cadre des règles actuelles jusqu'à des scénarios de transformation plus complète. **Elles passent successivement en revue les sujets de la connaissance des non salariés, de l'affiliation, des prélèvements, des prestations et de l'organisation de leur protection sociale.**

Parmi les pistes examinées figurent la création d'un seuil de revenus en deçà duquel les activités occasionnelles seraient présumées non professionnelles ou d'un prélèvement libérateur à leur appliquer, l'élaboration de lignes directrices concernant le rattachement de certaines professions au régime général dans le cadre de l'article L.311-3 du code de la sécurité sociale, la mise en question du régime des conjoints collaborateurs, la révision des critères d'affiliation des professions libérales à l'assurance vieillesse ainsi que, de façon plus générale, l'ouverture de droits d'option ouvrant des possibilités d'affiliation plus larges au régime général.

Concernant les prélèvements, les propositions passées sous revue abordent notamment les règles relatives aux assiettes forfaitaires et minimales, l'assujettissement des dividendes pour l'ensemble des formes sociétaires et la réduction des différences de prélèvement social entre catégories de non salariés et avec les salariés : cette réduction pourrait concerner d'une part la couverture des risques universels (famille, maladie), par la voie, par exemple, de basculement de taux entre CSG et cotisations, et, d'autre part, la zone des bas revenus d'activité, avec l'idée d'une exonération dégressive du même type que celle appliquée aux salariés jusqu'à 1,6 SMIC, pour la partie des cotisations représentative d'une « cotisation employeur ».

En matière de droits sociaux, le rapport évoque des améliorations en matière d'acquisition des droits à la retraite, le développement de couvertures en accidents du travail et maladies professionnelles, la généralisation possible des indemnités journalières maternité, l'extension des mutualisations en matière de couvertures santé et prévoyance, ainsi qu'une réflexion à conduire sur l'institution d'une couverture chômage spécifique. En matière de financement, il envisage enfin l'idée d'une participation financière des « donneurs d'ordre » engagés dans des relations de sous-traitance « régulière » avec des non salariés, dans le cadre et au-delà de l'économie collaborative, au financement de leur protection sociale, de base ou complémentaire.

**Ces différentes pistes sont resituées en conclusion dans le cadre de trois scénarios plus globaux, privilégiant, respectivement, un « statu quo aménagé et stabilisé », une amélioration à coûts constants de la protection sociale mutualisée des indépendants accompagnée d'une extension des solidarités financières entre régimes, et une extension du champ de la protection sociale des non salariés dans le cadre du régime général ou au-delà.** Le scénario qui consisterait à créer un statut de travailleur « para subordonné » a par contre, lui, été écarté.

Conformément à la pratique adoptée par le Haut Conseil du financement de la protection sociale, ses membres ont été invités à exprimer leurs avis et positions sur ces analyses et scénarios d'évolution. Ils sont intégrés à la fin du chapitre 6.

Le Haut Conseil a par ailleurs conscience que les évolutions potentielles envisagées impliquent un débat au sein des professions concernées, qui ont historiquement été à l'initiative de la définition de leur protection sociale et que des aspirations ou besoins de nature diverse peuvent guider. Ces débats pourraient être utilement élargis aux donneurs d'ordre avec qui les indépendants sont en relation régulière et prépondérante, ainsi qu'aux acteurs de l'économie numérique.