

---

---

# RAPPORT SUR LA PROTECTION SOCIALE DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

---

---

## SYNTHÈSE

---

---

- [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 SMIC<sup>1</sup> 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 »<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

- [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 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 indépendants<sup>3</sup>, 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 situations<sup>4</sup>. 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

---

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

<sup>4</sup> 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...

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 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 prélèvement<sup>5</sup>.

[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 prélèvements<sup>6</sup>, 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

<sup>5</sup> 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.

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

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.

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
<b>Revenu net disponible</b>	<b>14 625</b>	<b>14 625</b>	<b>29 230</b>	<b>29 230</b>
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>		
<b>Revenu "superbrut" (coût du travail)</b>	<b>21 121</b>	<b>18 638</b>	<b>42 734</b>	<b>46 969</b>
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 envisagée<sup>7</sup>, en définissant une assiette unique pour tous les prélèvements sociaux (cotisations et CSG), qui serait établie en appliquant au

<sup>7</sup> 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.

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 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 rénové. 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.

---

---

**LISTE DES RECOMMANDATIONS/ORIENTATIONS**

---

---

***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. Celles-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.



**Collection :** « Rapports et avis du Haut Conseil du financement de la protection sociale »

## **Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)**

---

Créé en 2012, le Haut Conseil a pour mission :

- 1° De dresser un état des lieux du système de financement de la protection sociale, d'analyser ses caractéristiques et ses changements ;
- 2° D'évaluer les évolutions possibles de ce système de financement ;
- 3° D'examiner l'efficacité des règles de gouvernance et d'affectation des recettes de l'ensemble du système de protection sociale de manière à assurer son équilibre pérenne ;
- 4° De formuler, le cas échéant, des recommandations et des propositions de réforme.

Le Haut Conseil peut, en outre, être saisi de toute question par le Premier ministre, le ministre chargé de la sécurité sociale ou le ministre chargé de l'économie.

*(Article D. 114-0-1 du code de la sécurité sociale)*

\*\*\*

**Adresse postale :** 14 avenue Duquesne - 75350 PARIS 07SP

**Site :** [www.securite-sociale.fr/hcfips](http://www.securite-sociale.fr/hcfips)

**ISSN en ligne :** 2782-1137