Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Haut Conseil du financement de la protection sociale

Rapport

La protection sociale des non salariés et son financement

TOME 1

OCTOBRE 2016

INTRODUCTION

Le Premier ministre a adressé le 20 octobre 2015 au Haut Conseil du financement de la protection sociale une lettre, reproduite en annexe, par laquelle il demande au Haut Conseil 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.

Faisant le constat que les mutations des formes de travail et d'emploi remettent en cause les frontières entre travail salarié, non salarié et domestique et conduisent à interroger un système de protection sociale dont l'organisation et le financement reposent essentiellement sur des fondements professionnels, cette lettre demandait au Haut Conseil d'engager des travaux afin de produire :

- ✓ un état des lieux portant sur les régimes sociaux et fiscaux associés aux différents statuts d'activité et d'emploi, avec des éléments de comparaison tirés des expériences étrangères ;

- ✓ un bilan d'ensemble de la couverture des risques sociaux et de leur financement selon les différentes formes d'activité ;

- ✓ une comparaison des assiettes et des modalités de prise en compte des revenus professionnels pour les différents statuts d'activité non salariée.

En outre, la lettre du Premier ministre formulait le souhait que les réflexions du Haut Conseil abordent les questions du cadre économique et concurrentiel s'appliquant à des activités exercées sous des statuts distincts, notamment dans le cadre des plateformes collaboratives nées de l'économie numérique, ainsi que de l'équité et de la solidarité au sein des régimes sociaux, des pistes d'harmonisation des prestations et des prélèvements pouvant être proposées.

Afin de traiter les thèmes évoqués par la lettre du Premier Ministre, et qui embrassent un champ très large de problématiques au croisement de l'économie, des finances publiques et des questions sociales, le Haut Conseil a choisi de traiter de façon analytique les différentes composantes de la protection sociale des non salariés (organisation des régimes et architecture financière, affiliations aux régimes, assiette et modalités du prélèvement, prestations). Il a essayé, de façon systématique, de confronter la situation des travailleurs non salariés « classiques », dans leur diversité (artisans, commerçants, dirigeants, professions libérales, exploitants agricoles), avec celle des salariés d'une part, et d'autre part avec celle des « nouveaux indépendants », exerçant sous le régime de la micro-entreprise ou dans le cadre des plateformes d'intermédiation, qui accroissent cette diversité des formes d'emploi et d'activité.

Comme pour ses précédents travaux, le Haut Conseil a procédé en deux temps. Par des auditions des professionnels concernés et des experts, par l'étude des travaux administratifs ou académiques disponibles, par des travaux d'approfondissement avec les administrations et les régimes, il a essayé de construire un bilan aussi exhaustif que possible des formes de protection sociale applicables aux différents statuts d'activité et de dresser la liste des enjeux généraux que soulève leur comparaison. Il a par ailleurs 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.

Le Haut Conseil a par ailleurs 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, avant de se consacrer à l'étude de différents scénarios d'évolution en tentant d'en apprécier les avantages, les inconvénients et la faisabilité technique.

Les travaux du Haut Conseil du financement de la protection sociale se sont déroulés entre le 25 novembre 2015 et le 29 septembre (5 octobre) 2016. Le Haut Conseil a commencé ses travaux par l'examen du cadre juridique et historique de la construction de la protection sociale des travailleurs non salariés, des concepts du travail indépendant en droit du travail et en droit de la protection sociale, des enjeux nouveaux créés par l'économie numérique. Il ensuite examiné les principaux paramètres de cette protection sociale (architecture, affiliation, prélèvements, couverture des risques). Il a enfin étudié l'économie et la sociologie du travail indépendant et les choix retenus par d'autres pays comparables, grâce aux réponses apportés à un questionnaire par les services des ambassades de France. Une journée a été consacrée le 1er juin à des éclairages sectoriels (culture, santé, métiers juridiques, agriculture) par l'audition de professionnels et gestionnaires de caisse.

Le présent rapport comporte six chapitres, accompagnés d'annexes, et reprend l'ensemble de ces travaux. Il a été rédigé par M. Philippe Laffon, secrétaire général du Haut Conseil, Mme Sylvie Le Minez, secrétaire générale adjointe et M. Nicolas Amar, rapporteur désigné par l'IGAS.

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. Le chapitre 2 est consacré aux régimes de protection sociale des non salariés ; il rappelle leur élaboration, précise les mécanismes d'affiliation et rappelle l'architecture actuelle de leur financement. Le chapitre 3 est dédié aux comparaisons internationales concernant les évolutions du travail indépendant et les modalités, souvent spécifiques, de sa protection sociale. Le chapitre 4 est centré sur la description de l'assiette et des barèmes des prélèvements sociaux et propose des cas-types relatifs aux prélèvements sociaux et fiscaux applicables pour différents statuts et niveaux de revenu d'activité. 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.

Le chapitre 6 est enfin consacré à l'examen d'un ensemble de propositions et de scénarios qui peuvent être versés au débat, et qui sont présentés à la lueur des enjeux qui sont apparus comme prioritaires à l'issue de ces analyses. Les pistes de réflexion examinées par le rapport ont vocation, le Haut Conseil en a conscience, à être discutées et approfondies avec les professions concernées, qui ont historiquement été à l'initiative de la définition de leur protection sociale et que des besoins de nature diverse peuvent guider, dans un contexte où les transformations du travail indépendant impliquent néanmoins des évolutions à envisager.

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, lesquels sont intégrés dans le rapport, sous forme de contributions insérées à la fin du chapitre 6.

Lettre du Premier Ministre à la Présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale, du 20 octobre 2015

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

1540/15/SG

Paris, le 20 OCT. 2015

Madame la Présidente,

Je tiens d'abord à vous faire part à nouveau de l'attention particulière que le Gouvernement porte aux travaux du Haut Conseil du financement de la protection sociale. Sa contribution aux réflexions portant sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux, à travers le rapport que vous m'avez remis le 15 juillet 2015, a servi de base à l'élaboration des dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 relatives à l'unification financière des régimes d'assurance maladie.

Le Haut Conseil a su également engager des travaux novateurs, à l'image de l'étude qu'il conduit actuellement au sujet de l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus.

Je souhaite à présent solliciter le Haut Conseil du financement de la protection sociale, afin qu'il conduise une réflexion sur 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.

Fondé à l'origine sur une base essentiellement professionnelle, notre système de protection sociale et son mode de financement sont liés aux différents statuts d'activité. Or les formes de travail et d'emploi connaissent aujourd'hui des mutations sous l'effet de l'internationalisation des économies, du développement de l'économie numérique, ainsi que des innovations introduites dans la législation sociale, telles que le statut micro-social (anciennement dénommé « autoentrepreneur ») ou le détachement des travailleurs.

Cette diversification des formes de travail et d'emploi remet en cause les frontières du travail salarié, non-salarié et domestique et interroge notre système de protection sociale.

D'une part, les droits sociaux ont été généralisés et harmonisés dans le sens d'un rapprochement entre régimes de salariés et de non-salariés, comme en témoigne l'amélioration récente de la couverture sociale des exploitants agricoles en matière d'accidents du travail et de retraites complémentaires. Ce mouvement s'est accompagné d'une extension des mécanismes de solidarité financière entre régimes de salariés et de non-salariés, dont l'intégration financière du régime social des indépendants au régime général constitue l'étape la plus récente, et qui sera approfondie avec la création d'un régime universel des prestations maladie en nature. Néanmoins, des différences persistent entre salariés et non-salariés, s'agissant des risques couverts (perte d'emploi, santé au travail, protection complémentaire santé et vieillesse), du niveau de couverture et des prélèvements sociaux.

.../...

Madame Mireille ELBAUM
Présidente du Haut Conseil du financement
de la protection sociale
14 avenue Duquesne
75700 PARIS SP 07

D'autre part, de nouvelles formes d'activité non salariée se développent, à titre temporaire (création d'entreprise) ou permanent, exclusif ou complémentaire à d'autres statuts (salariat, retraite, chômage…). Ce développement s'appuie parfois sur un régime fiscal et social spécifique, voire allégé, qui n'est pas sans soulever des interrogations sur les conditions de concurrence avec des modes d'activité plus traditionnels et sur le financement de la protection sociale. Tel est le cas des activités liées aux nouvelles technologies et notamment à internet, qui déplacent les frontières entre travail domestique, échanges non marchands entre particuliers dans le cadre de « l'économie collaborative » et activités marchandes.

L'ampleur et la complexité de ces questions justifient une analyse spécifique de la part du Haut Conseil du financement de la protection sociale, qui pourrait comprendre :

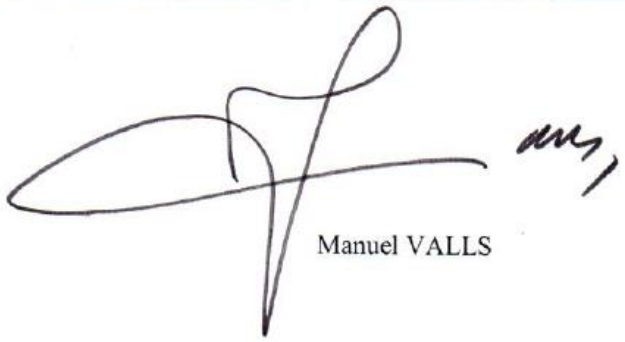
- un état des lieux portant sur les différents statuts d'activité et d'emploi, les régimes sociaux et fiscaux associés et leurs évolutions récentes, notamment au regard des expériences observées à l'étranger ;
- un bilan d'ensemble de la couverture des risques sociaux et des contributions acquittées selon les différents modes d'activité, en particulier non-salariée, ainsi que des mécanismes de mutualisation et de solidarité financière à l'échelle professionnelle, interprofessionnelle ou nationale ;
- dans le domaine spécifique des prélèvements fiscaux et sociaux, une comparaison des assiettes et des modalités de prise en compte des revenus professionnels et de leurs évolutions selon les différents statuts d'activité non salariée.

Vos réflexions sur les enjeux de la diversification des statuts pour l'exercice de ces activités et le financement de la protection sociale pourraient aborder dans ce cadre :

- la situation des bénéficiaires de ces différents statuts en termes de revenus d'activité et de patrimoine professionnels, notamment du point de vue des possibilités de valorisation de ce dernier en cas de mutation ou de transmission d'activité ;
- le modèle économique et le cadre concurrentiel qui s'appliquent à des activités similaires exercées sous des statuts distincts, en portant une attention particulière à l'économie numérique (plates-formes, réseaux, …), au plan national et international ;
- les questions soulevées par la diversité des statuts sociaux en termes d'équité et d'équilibre financier des régimes sociaux et les pistes d'évolutions possibles en matière d'harmonisation des prestations et des prélèvements, ainsi que de conditions d'exercice des solidarités au niveau professionnel, interprofessionnel ou national ;
- les enjeux transversaux liés au droit communautaire, à l'attractivité économique des territoires à l'échelle internationale et aux risques d'optimisation fiscale et sociale.

Je souhaiterais bénéficier de la contribution du Haut Conseil pour le 15 juin 2016.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Manuel VALLS

SOMMAIRE DES CHAPITRES 1 A 6

Chapitre 1 : Le travail non salarié : des tendances de longue période qui se poursuivent, un environnement pour partie renouvelé

I. L'identification du travail non salarié : des « frontières » à la fois avec les activités domestiques et l'activité salariée 23

I.1. Un cadre légal et jurisprudentiel qui ressortit à la fois du droit du travail et du droit de la sécurité sociale 24

I.2. Une identification statistique qui résulte à la fois des concepts internationaux et des règles sociales d'affiliation 27

II. Des tendances de long terme à la diminution qui s'infléchissent à la hausse en fin de période 31

II.1. L'évolution du travail non salarié : une forme ancienne ou nouvelle de la diversification des statuts d'emploi ? 31

II.2. Un renouvellement profond de l'emploi non salarié, avec des évolutions différentes selon les professions 35

II.3. Les inflexions liées au régime de la micro-entreprise : quelles dynamiques ? 46

II.4. Les inflexions liées au numérique : que peut-on dire aujourd'hui ? 53

III. Qui sont aujourd'hui les travailleurs non salariés ? 54

III.1. Une féminisation globalement limitée 54

III.2. Un processus général de vieillissement et d'élévation des niveaux de diplôme 57

III.3. Des caractéristiques qui restent différenciées selon les professions 59

III.4. Des préoccupations et des attentes en termes de responsabilité et de solidarité qui ont tendance à se rapprocher de celles des salariés 62

III.5. Quels enseignements des travaux sociologiques sur les travailleurs indépendants ? 64

IV. Quelle place du travail non salarié dans un environnement économique renouvelé ? 66

IV.1. Le travail indépendant : vecteur majeur ou connexe des transformations du fonctionnement du marché du travail intervenues depuis les années 1990 ? 66

IV.2. Le développement des plateformes collaboratives : vers l'avènement d'une nouvelle forme d'activité ? 68

IV.3. Le travail indépendant du point de vue de la théorie de la firme : avec les évolutions technologiques, un substitut possible aux fonctions « traditionnelles » de l'entreprise ? 71

IV.4. Le patrimoine professionnel et privé des travailleurs indépendants : un élément de « réassurance sociale » en termes de revenus immédiats et futurs ? 73

Annexes A, B, C ..... Tome 2

Annexe E ..... Tome 3

Chapitre 2 : Les contours et l'organisation et de la protection sociale des travailleurs non salariés : des spécificités établies, mais interrogées par les problèmes de frontière, l'harmonisation de certaines protections et l'extension des solidarités financières

I. L'histoire de la protection sociale des non salariés : entre harmonisation avec les salariés et spécificités revendiquées 77

I.1. La création de la protection sociale des indépendants : à l'origine, un « souci de distinction » 78

I.2. Les évolutions récentes de la protection sociale des non salariés : une harmonisation qui se poursuit, mais avec la multiplication de dérogations par statut ou par profession 79

II. L'organisation de la protection sociale des travailleurs indépendants : une grande diversité de régimes et une place originale des dispositifs facultatifs 81

II.1 L'organisation de la protection sociale de base des non salariés demeure marquée par une grande diversité de régimes d'affiliation 81

II.2. Des couvertures complémentaires ou facultatives existent en complément ou substitution aux dispositifs obligatoires 88

III. L'affiliation sociale des travailleurs non salariés : la mise en lumière de problèmes de frontières entre statuts d'emploi qui rendent complexes la gestion de régimes à assise professionnelle 89

III.1. L'affiliation des travailleurs non salariés s'effectue en fonction d'une activité professionnelle reconnue 90

III.2. Le processus d'affiliation peut être rendu complexe lorsque le statut d'activité ou les revenus tirés de cette activité sont mal appréhendés par la législation sociale 103

III.3. Des exceptions ou adaptations au principe de concordance entre l'activité et le régime d'affiliation ont été prévues par la loi, avec un effet d' « attraction » du régime général 114

IV. Des attitudes vis-à-vis de la protection sociale qui se rapprochent de celles de salariés, mais des tensions donnant lieu à des expressions professionnelles différenciées, voire à des mouvements plus radicaux 115

IV.1. Les non salariés ont des positions un peu plus favorables à l'allègement des prélèvements, mais ils se différencient très peu des salariés sur l'objectif de maintenir les prestations et la question du non recours 116

IV.2. Les opinions des non salariés sont surtout spécifiques en matière de santé et de politiques familiales 118

V. Une architecture financière profondément modifiée, avec une extension importante des mécanismes d'unification et de solidarité financière 122

V.1. Les recettes des régimes : des structures de financement qui varient selon les risques 122

V.2. Les compensations et transferts : un enjeu déterminant pour l'équilibre des régimes de non salariés 123

V.3. Les intégrations financières au régime général : un mouvement achevé en maladie et famille 125

Chapitre 3 : Les enseignements des comparaisons internationales : des configurations nationales différenciées dans les pays industrialisés

I. Une ampleur et des caractéristiques différentes du recours au travail indépendant selon les pays 129

I.1. Le travail non salarié dans les statistiques internationales : des concepts qui donnent lieu à débat et à réflexion 129

I.2. La situation et les évolutions observées dans les pays industrialisés : des constats opposant Royaume-Uni et Pays-Bas d'une part, Allemagne de l'autre 133

I.3. Des caractéristiques des non salariés également contrastées selon les pays 144

II. La protection sociale des travailleurs non-salariés en Europe et dans les pays industrialisés : des spécificités qui vont au-delà des distinctions entre types d'États-providence 151

II.1. Les statuts des travailleurs non salariés offrent des modèles en partie convergents 152

II.2. Les contributions sociales sont le plus souvent calculées sur la base du revenu net et les incitations fiscales sont largement répandues 157

II.3. La couverture des risques est de manière générale structurée par une combinaison variable de droits à portée générale ou universelle et de droits assis sur une logique professionnelle 161

II.4. Le statut des travailleurs numériques n'est distingué de façon spécifique dans aucun des pays examinés 167

Annexe D ..... Tome 2

Annexe F ..... Tome 3

Chapitre 4 : Les prélèvements sociaux acquittés par les travailleurs non salariés : des enjeux liés à leur triple position d'auto-employeur, de bénéficiaire de revenus d'activité et de contribuable

I. Les spécificités des revenus des non salariés : des revenus d'activité marqués par une forte dispersion et d'importantes fluctuations ; des ménages de non salariés aux revenus composites 176

I.1. Une dispersion importante des revenus d'activité des non salariés, ainsi que des fluctuations parfois considérables, notamment dans l'agriculture 176

I.2. Les autres sources du revenu primaire des non salariés : la pluri-activité et la prise en compte des ressources de l'ensemble du ménage 183

II. Les logiques et les réformes récentes concernant les prélèvements sociaux des non salariés : des mesures spécifiques plutôt qu'une réelle convergence avec les évolutions appliquées aux salariés 185

III. Des assiettes spécifiques de prélèvements qui complexifient les comparaisons avec les salariés et entre régimes 187

III.1. Des modalités plurielles de détermination de l'assiette 187

III.2. L'assiette sociale des artistes auteurs et des dirigeants de sociétés : des particularités et des choix d'optimisation possibles 195

III.3. Des assiettes minimales pour étendre l'assiette sociale sans toutefois garantir à tous les non salariés l'accès à une protection sociale « socle » en cas de revenus trop modestes 199

IV. L'étude des barèmes des cotisations et contributions fait apparaître des différences importantes entre catégories de non salariés et le faible poids, en comparaison des salariés, des dispositifs d'exonération 202

IV.1. Les taux des cotisations et contributions varient selon les régimes sans forcément refléter une logique d'ensemble 202

IV.2. Des exonérations fiscales ou sociales spécifiques s'appliquent aux non salariés 210

IV.3. Les conjoints collaborateurs font l'objet d'un régime spécifique de cotisations 213

IV.4. Des taux apparents aux taux réels de prélèvements sociaux : des confusions à éviter 214

V. Le niveau et l'équité des prélèvements sociaux acquittés par les non salariés : des évaluations complexes à conduire ; des incohérences pourtant manifestes 220

V.1. La comparaison des prélèvements peut s'opérer à partir de l'étude de cas-types de revenus « super-bruts » identiques, obtenus dans le cadre de statuts d'emploi différents 220

V.2. L'étude des cas-types offre des enseignements importants en matière de progressivité des prélèvements sociaux et de différenciation entre professions 225

VI. Reflets des conditions particulières d'exercice des activités non salariées, les débuts et les fluctuations de l'activité font l'objet de dispositifs spécifiques 240

VI.1. Des dispositifs fiscaux et sociaux multiples visent à alléger les prélèvements supportés par les entreprises nouvellement créées 241

VI.2. L'étalement et le lissage des revenus sont privilégiés pour faire face aux fluctuations d'activité 243

Annexes G, H ..... Tome 3

Chapitre 5 : Les prestations sociales dont bénéficient les non salariés : des tendances contradictoires, entre harmonisation de certains droits, maintien de spécificités professionnelles et absence de couvertures sociales mutualisées

I. Les travailleurs indépendants : des spécificités d'exposition à certains risques sociaux, « traditionnels » ou « nouveaux » 247

I.1. Des niveaux de vie en moyenne plus élevés mais un risque de pauvreté trois fois plus fréquent 248

I.2. Les conditions et la santé au travail des non salariés : davantage d'isolement et d'emprise du travail sur la vie personnelle, mais aussi d'autonomie, des risques professionnels liés à la profession exercée .. 250

I.3. L'état de santé et l'espérance de vie des non salariés : des indicateurs « singulièrement » favorables 254

II. L'universalisation des prestations familiales et de la couverture de base maladie des frais de santé..... 257

III. Des prestations vieillesse ayant donné lieu à rapprochement ou harmonisation avec celles des salariés 260

III.1. Un mouvement, continu mais inégal, de convergence entre les régimes 261

III.2. Des spécificités qui demeurent en termes de montants de retraites et qui résultent à la fois des paramètres des régimes et des profils des non salariés 267

IV. Des spécificités réaffirmées pour les prestations de maladie et d'invalidité, souvent propres à certaines professions et parfois revendiquées par elles 272

IV.1. Des dispositifs récents, limités et autonomes de couverture des arrêts maladie, dont ne bénéficient pas les professions libérales 272

IV.2. Des couvertures maternité sans principes communs et parfois limitées 276

IV.3. Des indemnités journalières paternité moins mobilisées que par les salariés 279

IV.4. La couverture invalidité-décès : des modalités spécifiques à chaque groupe professionnel 280

V. Des couvertures exclusivement facultatives, dans un cadre non ou faiblement mutualisé, pour le chômage et les AT-MP ainsi qu'en matière de complémentaires santé et de prévoyance..... 282

V.1. Santé au travail, accidents du travail et maladies professionnelles : une couverture obligatoire pour les exploitants agricoles, des dispositifs d'assurance volontaire 282

V.2. Protection sociale complémentaire en santé et prévoyance : des dispositifs privés, plutôt destinés aux hauts revenus, et des dispositifs publics, ciblés sur les bas revenus, permettent de façon inégale aux non salariés de compléter leur couverture 284

V.3. Une couverture contre le risque chômage limitée à des souscriptions individuelles ou au cumul entre une activité non salariée et des droits à indemnisation acquis antérieurement 287

VI. Le filet de sécurité des minima sociaux (minimum vieillesse, RSA, prime d'activité) : un rôle spécifique pour les travailleurs non-salariés ? 292

VII. Conclusion : les questions ouvertes par ces constats 296

Annexes I, J.....Tome 3

Chapitre 6 : Les enjeux et scénarios possibles d'évolution

I. L'évolution de la protection sociale des non salariés et de son financement : des enjeux et des orientations à considérer..... 299

I.1. L'équilibre d'ensemble contributions-prestations : des enjeux en termes de développement d'activités, de concurrence, d'équité, de niveau des protections et de choix entre formes et statuts d'activité 299

I.2. Des orientations susceptibles de guider la réflexion 307

II. Des propositions et scénarios à géométrie variable 308

II.1. L'amélioration de la connaissance des non salariés et de leur couverture sociale 308

II.2. Des pistes d'évolution concernent l'affiliation aux régimes de protection sociale 312

II.3. Des pistes d'évolution concernant les prélèvements sociaux et fiscaux 325

II.4. Des pistes d'évolution concernant la couverture sociale des non salariés..... 336

II.5. Des pistes d'évolution en matière de régulation, de gestion et de financement..... 346

II.6. Dans quels scénarios d'ensemble inscrire ces différents types de propositions ? 351

III. Avis et positions des membres du Haut Conseil 365

CONTRIBUTIONS DES CHERCHEURS ET DES ADMINISTRATIONS

TOME 2

SOMMAIRE

Annexe A au chapitre 1 du rapport……p.5

« Les apports obliques de la sociologie à l'étude des travailleurs indépendants », contribution de Sylvie Célérier, Université Lille1-Clersé.

Annexe B au chapitre 1 du rapport……p.21

"L'arbitrage de l'entreprise entre le travail salarié et le travail indépendant : une réflexion à partir des théories économiques de la firme et de la relation d'emploi", contribution de Bernard Baudry, Lyon 2, UMR TRIANGLE, et de Virgile Chassagnon, Université Grenoble Alpes, CREG.

Annexe C aux chapitres 1 et 2 du rapport……p.43

« Les préoccupations, attitudes et opinions des non salariés à partir des enquêtes ou baromètres du CRÉDOC et de la Drees », note du secrétariat général du HCFi-PS

Annexe D au chapitre 3 du rapport……p.79

« La protection sociale des non-salariés : Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni », contribution des services économiques et des services pour les affaires sociales des pays, DAEI/DG Trésor, mai 2016

COMPLEMENTS STATISTIQUES
TOME 3
SOMMAIRE

Annexe E au chapitre 1 du rapport……p.5

« L'identification statistique du travail non salarié », note du secrétariat général du HCFi-PS

Annexe F au chapitre 3 du rapport……..p.31

« Le travail non salarié dans les statistiques internationales », note du secrétariat général du HCFi-PS

Annexe G au chapitre 4 du rapport……p.45

« La mesure et les caractéristiques des revenus des non salariés », note du secrétariat général du HCFi-PS

Annexe H au chapitre 4 du rapport……p.85

« Cas-types de prélèvements sociaux», note du secrétariat général du HCFi-PS rédigée à partir des cas-types élaborés par la Direction de la sécurité sociale

Annexe I au chapitre 5 du rapport……p.107

« Travailleurs non salariés et exposition aux risques sociaux », note du secrétariat général du HCFi-PS

Annexe J au chapitre 5 du rapport……p.143

« Les retraites des anciens non-salariés : éléments statistiques », Hady Senghor et Julie Tréguier, note DREES-BRET, n°16-09, 21 mars 2016

Chapitre 1

Le travail non salarié : des tendances de longue période qui se poursuivent, un environnement pour partie renouvelé

Pour comprendre les enjeux de la protection sociale des travailleurs indépendants et notamment les prélèvements auxquels ils sont soumis pour la financer et la couverture des risques sociaux dont ils bénéficient, il est d'abord important de cerner les contours et la dynamique de cette forme d'emploi. Cela implique de préciser la notion de travail non salarié, d'identifier les travailleurs qui exercent leur activité professionnelle sous les statuts qui en relèvent et de décrire leurs principales caractéristiques.

Les travailleurs non salariés sont des chefs d'entreprise artisanale, industrielle ou commerciale, des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles, ou des personnes exerçant une profession libérale.

Au plan historique, la définition du travail non salarié a résulté des efforts de la jurisprudence pour caractériser, par la notion de subordination juridique, le statut opposé de salarié (I). Si le XXè siècle a été marqué par la croissance du salariat et par une baisse tendancielle du travail non salarié, qui a résulté pour l'essentiel de la diminution de la part des actifs dans le secteur agricole, les statuts d'emploi non salariés connaissent depuis quelques années un renouveau, qui, pour ne pas être quantitativement très significatif, n'en est pas moins réel (II). De nouveaux profils de travailleurs indépendants apparaissent, qui coexistent avec des formes plus classiques d'activités dans l'agriculture, le commerce et l'artisanat (III). Le travail non salarié doit enfin être resitué dans l'environnement économique au sein duquel interviennent ces évolutions, tant du point de vue des mutations du marché du travail que du développement des activités numériques (IV).

I. L'identification du travail non salarié : des « frontières » à la fois avec les activités domestiques et l'activité salariée

La définition du travail non salarié peut être approchée par deux affirmations négatives : il s'agit d'un travail à finalité professionnelle, qui ne relève pas d'une activité bénévole, domestique ou non marchande ; il s'agit d'un travail qui ne s'effectue pas dans le cadre de ce qui s'est imposé au XXè siècle comme la norme des statuts d'emploi : le salariat. Juristes et statisticiens ont cependant effectué un travail de catégorisation du travail non salarié qui a permis de parvenir à des définitions positives du travail non salarié. Dans le champ juridique, le cadre de définition du travail non salarié ressortit avant tout au droit du travail, dont le droit de la sécurité sociale s'est inspiré et auquel il se réfère - tout en s'en distanciant - pour construire les formes originales de la protection sociale des non salariés (I.1). En matière statistique, des conventions internationales ou françaises ont permis de préciser le champ du travail non salarié, tandis que le recours aux sources administratives conduit à privilégier des approches qui retracent l'affiliation aux régimes sociaux (I.2).

I.1. Un cadre légal et jurisprudentiel qui ressortit à la fois du droit du travail et du droit de la sécurité sociale

a) Les fondements du travail non salarié en droit du travail : l'absence de subordination juridique

La distinction entre travail salarié et non salarié constitue un des fondements du droit du travail, dont le champ d'application, sauf mention expresse, concerne les employeurs de droit privé ainsi que leurs salariés – ou le personnel des personnes publiques employé dans les conditions du droit privé. Afin de circonscrire le champ des personnes couvertes par ses dispositions, le droit du travail a donc dû rechercher une définition du salariat. C'est le concept de subordination juridique qui a prévalu pour définir celui-ci, ce qui a conduit à définir de manière négative le travail non salarié, comme ne relevant pas d'une subordination envers un employeur ou donneur d'ordre, avant qu'une définition positive de celui-ci apparaisse[1]. Pour autant, des catégories spécifiques de travail indépendant ont pu bénéficier, dans ce droit, d'une application partielle ou totale du code du travail.

Est considéré comme salarié celui qui accomplit un travail pour le compte d'un employeur, en contrepartie d'une rémunération, dans un lien de subordination juridique permanente. Cette notion, qui n'a pas de définition légale mais qui a été construite par la jurisprudence, est définie comme « 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 »[2].

La subordination a pu être définie au moyen d'un faisceau d'indices : une situation de dépendance (le respect des directives de l'employeur, la soumission à un contrôle du travail fait), l'intégration dans un service organisé (absence d'autonomie dans les horaires ou outils de travail) et la participation à l'entreprise d'autrui (le travail est exercé dans l'intérêt de l'employeur). Le statut de salarié s'appuie avant tout sur le contrat de travail, qui matérialise la convention par laquelle une personne s'engage à mettre son activité à la disposition d'une autre, sous la subordination de laquelle elle se place moyennant rémunération. Si le code du travail consacre un livre au contrat de travail, c'est avant tout pour en préciser le champ d'application (salariés et employeurs de droits privé) et ses modes de formation, d'exécution et de rupture : la définition même du contrat de travail est, comme celle de la subordination juridique, jurisprudentielle.

A contrario, le travail indépendant se caractérise par l'absence de lien de subordination juridique permanente[3].

Afin de limiter le risque de requalification juridique de certaines activités non salariées et pour conforter l'exercice indépendant, plusieurs lois sont intervenues pour définir de façon positive le travail non salarié. Néanmoins, l'application des principes dégagés par la jurisprudence en matière de subordination juridique n'a pas été réellement remise en cause par ces dispositions.

[1] *Cf*. Chauchard J.-P. (2009), « Les avatars du travail indépendant », *Droit social*, n°11, novembre.

[2] Cass. Soc, 13 novembre 1996, n° 94-13187, URSSAF c/ Société Générale – Cass. Soc., 1er décembre 2005, Bull. 2005, V, n° 349.

[3] *Cf*. Chauchard J.-P. (2016), « Qu'est-ce qu'un travailleur indépendant ? », *Droit social*, n°10, novembre (à paraître)

La loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle (loi Madelin) a créé une présomption de non salariat. Son article 35 prévoyait que les indépendants inscrits au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers « 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 ». La disposition a été supprimée par l'article 34 de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail (dite loi Aubry II) avant que l'article 23 de la loi du 1er août 2003 pour l'initiative économique (loi Dutreil) ne réintroduise cette présomption. Dans sa rédaction actuelle, qui résulte de modifications ultérieures, l'article L. 8221.6 du code du travail pose le principe que dès lors qu'une personne est régulièrement immatriculée au répertoire des métiers (pour les artisans), au registre du commerce et des sociétés (pour les commerçants et les mandataires), à des registres professionnels (comme le registre des transporteurs pour les conducteurs de camions) ou affiliée auprès des organismes sociaux en qualité de travailleur indépendant (cas notamment des professions libérales), elle est supposée exercer une activité non salariée.

Le même article précise néanmoins que l'existence d'un contrat de travail peut toutefois être établie lorsque les personnes fournissent directement ou par une personne interposée des prestations à un donneur d'ordre dans des conditions qui les placent dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard de celui-ci. En cas de litige, le juge n'est pas lié par la qualification donnée au contrat par les parties, s'il existe, et peut considérer qu'une relation est constitutive d'un contrat de travail, même s'il n'existe pas. En ce cas, intervient une requalification en contrat de travail et la modification du régime de sécurité sociale applicable. De fait, une disposition miroir du code de la sécurité sociale (article L. 311.11) précise que « les personnes physiques visées au premier alinéa de l'article L. 8221.6 du code du travail 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 ». Le concept jurisprudentiel de subordination juridique conserve donc toute sa force, y compris en matière de contentieux de l'affiliation.

L'article 11 de la loi du 4 août 2008 (loi Lagarde) a pour sa part complété ce cadre en proposant une définition du travail indépendant positive et ne recourant pas au concept de subordination juridique : « est présumé travailleur indépendant celui dont les conditions de travail sont définies exclusivement par lui-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordre » (article L. 8221-6-1 du code du travail). Une activité indépendante se caractérise donc par le fait que son auteur a pris librement l'initiative de la créer ou de la reprendre, qu'il conserve, dans son exercice, la maîtrise de l'organisation des tâches à effectuer et du matériel nécessaire, ainsi que de la recherche de la clientèle et des fournisseurs et qu'il assume les risques économiques de l'activité[4].

Ainsi, si l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers ou l'exercice d'une profession libérale demeurent les fondements matériels de la reconnaissance de travailleur indépendant, un critère majeur demeure celui de l'absence de subordination juridique, dont l'appréciation jurisprudentielle conserve toute sa pertinence.

[4] Cass. Ass. Plén., 4 mars 1983, n° 81-11.647 et 81-15.29, BARRAT – Cass. Crim., 29 octobre 1985, n° 84-95559, GUEGUAN – Cass. Soc., 10 juin 2008, Bull. 2008, V, n° 127.

Par ailleurs, et afin de protéger des travailleurs, certes indépendants mais dont la relation avec leurs donneurs d'ordre a été jugée trop déséquilibrée, la loi a permis d'assimiler, de manière plus ou moins automatique, certaines professions à des activités salariées et, de façon plus limitée, a permis à certains travailleurs indépendants de bénéficier de dispositions protectrices du droit du travail.

Le premier cas de figure, où la relation conventionnelle entre l'indépendant et son donneur d'ordres est réputée ou présumée, par la loi, être un contrat de travail concerne plusieurs professions. Il s'agit des voyageurs, représentants ou placiers (VRP), des journalistes, des artistes du spectacle et mannequins, ou encore des travailleurs à domicile. Pour ces professions, le bénéfice des droits attachés au contrat de travail peut cependant ne pas être totalement identique à celui des autres salariés[5].

Le second cas de figure conduit à prévoir que certains travailleurs indépendants bénéficient de dispositions du droit de travail – sans que la relation contractuelle avec le donneur d'ordres soit qualifiée de contrat de travail. C'est notamment le cas des gérants de succursale qui peuvent évoluer sous l'emprise économique d'un contractant ne leur laissant pas suffisamment la maîtrise de leur activité économique (L. 7321-1 et s.). Ce cadre législatif vise à réduire les risques supportés par un contractant dont le statut comporte des aspects de dépendance marqués : le droit du travail leur est applicable, alors même qu'ils demeurent des travailleurs indépendants. De même, une disposition prévoit que les agents commerciaux[6] ayant un contrat individuel avec une entreprise dont ils commercialisent des produits peuvent bénéficier du plan d'épargne salariale mis en place dans l'entreprise, si le règlement le prévoit (L. 3332-2).

Dans la plupart des cas, ces travailleurs présumés salariés au regard du droit du travail sont également assimilés aux salariés en droit de la sécurité sociale. Par ailleurs, des travailleurs présumés indépendants au regard du droit du travail peuvent, d'autre part, être assimilés aux salariés en droit de la sécurité sociale.

b) Le concept de travail non salarié en droit de la sécurité sociale : la soumission des revenus non salariés à cotisation et l'affiliation à des régimes spécifiques de sécurité sociale

Comme en droit du travail, la reconnaissance du caractère non salarié de l'activité repose sur des indices matériels (absence de contrat de travail, immatriculation au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers[7]) qui sont insuffisants si est établie l'existence d'un lien de subordination juridique permanente. En ce cas intervient une requalification de la relation de travail qui va se traduire pour l'intéressé par un changement de son régime d'affiliation, qui est déterminé

[5] Ainsi, un accord collectif de branche étendu peut prévoir des dérogations aux règles relatives à l'organisation et au choix du service de santé au travail ainsi qu'aux modalités de surveillance de l'état de santé des travailleurs (artistes et techniciens intermittents du spectacle, mannequins, VRP).

[6] Selon le code de commerce, l'agent commercial est un mandataire qui, à titre de profession indépendante, sans être lié par un contrat de louage de services, est chargé, de façon permanente, de négocier et, éventuellement, de conclure des contrats de vente, d'achat, de location ou de prestation de services, au nom et pour le compte de producteurs, d'industriels, de commerçants ou d'autres agents commerciaux.

[7] Le code de commerce (pour le registre du commerce) et la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (pour le répertoire des métiers) précisent les règles en matière d'immatriculation et de qualification pour les commerçants et artisans. En revanche, si des règles spécifiques existent pour de nombreuses professions juridiques ou médicales (inscription à des ordres ou tableaux professionnels), il n'existe pas pour l'ensemble des professions libérales de registre commun.

par la nature de son activité, et pour l'employeur éventuel de l'intéressé par le paiement des cotisations de sécurité sociale à l'URSSAF et, le cas échéant, des sanctions[8].

Qu'il s'agisse d'une activité salariée ou non, l'affiliation à un régime suppose que l'activité ait un caractère professionnel. Par principe, une activité bénévole n'offrant pas de rémunération en nature ou en espèces ne doit donner lieu ni à affiliation de la personne qui l'exerce, ni à assujettissement à des cotisations ou contributions ; inversement, dès lors qu'ils ont une nature professionnelle, les revenus d'activité sont soumis à cotisation. Le caractère professionnel de l'activité (par opposition à une activité bénévole ou non lucrative) est reconnu selon des modalités diverses. Pour les professions commerciales, artisanales ou libérales, c'est l'intention d'exercer une profession, matérialisée par l'inscription aux registres professionnels et l'immatriculation au CFE, qui va permettre de reconnaître le caractère professionnel de l'activité et déclencher l'affiliation ; en matière agricole, vont être définis des seuils (fonction de la surface exploitée, du temps consacré, du revenu généré) qui vont conduire à distinguer d'une part des activités professionnelles mais accessoires, conduisant à une forme particulière d'affiliation (cotisants de solidarité), et, d'autre part, des activités professionnelles « classiques ».

En second lieu, la reconnaissance d'une activité non salariée se traduit par l'affiliation à un régime de non salarié, qui sera le bénéficiaire des cotisations versées et le dispensateur des prestations. Comme en droit du travail, existent de multiples exceptions qui peuvent, par exception à ce principe général, conduire des travailleurs indépendants à être affiliés, pour tout ou partie des risques, au régime général. Sont notamment concernés certains mandataires d'assurances, les gérants non salariés des coopératives et les gérants de dépôts de sociétés à succursales multiples, les gérants des sociétés à responsabilité limité (s'ils ne détiennent pas plus de la moitié du capital), les présidents et directeurs généraux des sociétés anonymes et les présidents et dirigeants de sociétés par actions simplifiées, certains vendeurs à domicile, s'ils ne sont pas immatriculés au registre du commerce ou au registre spécial des agents commerciaux (*cf.* Chapitre 2 sur les modalités de leur affiliation au régime général). Cette situation conduit à confronter les données statistiques fournies par les régimes de sécurité sociale des non salariés à d'autres sources pour mieux les appréhender et connaître leurs profils.

I.2. Une identification statistique qui résulte à la fois des concepts internationaux et des règles sociales d'affiliation

La statistique publique s'appuie pour une part sur des données administratives : ce sont alors les définitions « administratives » qui s'imposent à elle. Les enquêtes demeurent quant à elles incontournables lorsqu'il s'agit de caractériser les emplois occupés, du point de vue du profil sociodémographique des actifs ainsi que de leurs conditions d'emploi ou de travail ; elles le sont également pour estimer le niveau de vie des personnes ou recueillir leurs opinions sur les politiques sociales. L'activité et les statuts professionnels y sont appréhendés en fonction de normes et de conventions statistiques, qui peuvent conduire à des appréciations différentes de l'emploi non salarié. S'ajoutent à ces différences celles concernant le champ géographique couvert (emploi au lieu

[8] C'est aujourd'hui le droit de la dissimulation d'activité ou d'emploi salarié qui est largement mobilisé à cet effet (L. 8222-3 et L. 8222-5 du code du travail et L. 133-4-2 et L. 133-4-5 du code de la sécurité sociale).

de travail ou au lieu de résidence), ainsi que la possibilité d'appréhender l'ensemble des ménages auxquels les travailleurs indépendants appartiennent[9].

a) Les sources administratives de l'ACOSS et de la MSA sur le champ des non salariés : privilégiées pour les séries longues d'emploi, les comptes nationaux et l'analyse des revenus d'activité

Les **estimations d'emploi** de l'Insee, qui font référence pour mesurer le nombre de non salariés en France et suivre son évolution au cours du temps, sont principalement établies à partir d'une synthèse de sources administratives. La méthodologie de ces estimations a évolué au cours du temps, afin de prendre en compte la disponibilité de sources nouvelles, ainsi que l'abandon des recensements exhaustifs de la population depuis 1999. Les séries remontent à 1954, mais la distinction salarié/non salarié n'est disponible qu'à partir de 1970. Depuis 2009, ces estimations sont établies au moyen du dispositif d'Estimations d'emploi localisées (Estel) qui s'appuie exclusivement sur des sources administratives, aussi bien pour l'emploi non salarié (données de la MSA et de l'ACOSS) que pour l'emploi salarié. L'appréhension de l'emploi indépendant découle dans ce cadre directement des règles d'affiliation aux régimes de protection sociale des exploitants agricoles d'une part, des non salariés non agricoles d'autre part (*cf.* point I.1). Ces estimations d'emploi retiennent un **concept d'activité dit au sens du Bureau international du travail (BIT) « répertorié »** : est considérée comme en emploi au 31 décembre toute personne dont l'employeur a déclaré au moins une heure travaillée pendant la dernière semaine de l'année, **chaque personne étant comptabilisée uniquement au titre de son emploi principal**[10].

Les données administratives à la source de ces estimations d'emploi constituent la **base non-salariés** que l'Insee élabore chaque année à partir des données de l'ACOSS et de la MSA : à la différence des séries d'emploi, tous les emplois non salariés y sont recensés, y compris ceux exercés à titre secondaire. S'agissant des non salariés non agricoles, le champ est un peu plus large que celui des affiliés au RSI, les données de l'ACOSS couvrant les affiliés au régime des Praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC), auquel sont obligatoirement affiliés les professionnels médicaux et paramédicaux du secteur 1 et, par choix, certains médecins du secteur 2 (*cf.* Chapitre 2). La base non-salariés de l'Insee ne comprend cependant pas, à la différence du RSI, les données relatives aux conjoints collaborateurs. Par ailleurs, des conventions différentes existent pour comptabiliser les micro-entrepreneurs (ex « auto-entrepreneurs »)[11], dont l'impact sur le dénombrement des travailleurs indépendants est important, en raison de leur forte croissance depuis 2009 (*cf.* point II.3).

[9] Les éléments qui suivent sont développés de manière plus approfondie dans l'annexe E.

[10] Le statut de chaque individu (salarié ou non-salarié) est déterminé en comparant les niveaux de revenus issus des activités de non-salariés aux rémunérations procurées par les activités de salariat. L'individu est ainsi classé dans le statut qui lui procure le revenu le plus élevé.

[11] Le régime de l'auto-entrepreneur, créé en 2009, permet à un entrepreneur individuel de déclarer de façon très simplifiée son activité, de bénéficier d'un régime spécifique de détermination des cotisations sociales (taux forfaitaire en pourcentage du chiffre d'affaires, dit régime micro-social) ainsi que du régime fiscal de la micro-entreprise (franchise en base de TVA et détermination du bénéfice imposable en appliquant au chiffre d'affaires déclaré un abattement forfaitaire pour frais professionnels, variable selon le type d'activité). Depuis le 1er janvier 2016, les entrepreneurs individuels relevant du régime fiscal de la micro-entreprise sont automatiquement soumis au régime micro-social : on parle désormais de « micro-entrepreneurs ». Le mot d'« auto-entrepreneurs » étant entré dans le langage courant, on utilisera indifféremment les deux termes, en privilégiant le terme d'auto-entrepreneur pour les données ou analyses relatives aux années antérieures à 2016.

L'identification en tant que non salarié découlant dans ces données administratives des règles d'affiliation, il en résulte que :

- ✓ les non salariés exerçant de plus en plus souvent sous forme sociétaire (*cf.* point II.2), de plus en plus d'actifs qui auraient eu auparavant le statut de non salarié sont aujourd'hui affiliés au régime général, et notamment les gérants minoritaires de sociétés à responsabilité limitée (SARL) ou les dirigeants de sociétés par actions simplifiées (SAS) ;
- ✓ les modifications des conditions d'activité minimale requises pour s'affilier à la MSA peuvent conduire à modifier le périmètre des exploitants agricoles.

Les **comptes nationaux**, dont les données d'emploi s'appuient sur les estimations d'emploi, retiennent, conformément aux règles internationales et européennes[12], un champ plus large du salariat, comprenant les propriétaires-gérants de société et de quasi-sociétés. Les travailleurs indépendants y sont donc définis comme les personnes qui sont seules propriétaires ou copropriétaires des entreprises individuelles, leur rémunération étant considérée comme un revenu mixte, dans la mesure où il est difficile de distinguer les revenus du travail du service du capital utilisé dans l'entreprise. Le **répertoire national des entreprises et de leurs établissements**, dont la gestion a été confiée à l'Insee, permet quant à lui de connaître le nombre d'entreprises individuelles ainsi que leurs catégories administratives et juridiques, mais ne permet pas de distinguer, parmi les formes sociétaires, celles dont les dirigeants ou gérants sont affiliés à un régime de sécurité sociale de travailleurs indépendants.

b) Les enquêtes statistiques : privilégiées pour caractériser les non salariés et leurs emplois

Dans les enquêtes, deux façons d'appréhender les non salariés sont possibles. La première consiste à interroger directement les personnes sur leur statut, en les laissant s'auto-classer dans la grille des statuts proposés[13]. La seconde repose sur la nomenclature des catégories socioprofessionnelles, élaborée au début des années 1950, partiellement remaniée en 1982 et parachevée en 2003. Elle propose une cartographie de l'espace social s'appuyant notamment sur le statut (salarié/non salarié) découlant du droit du travail, avec en particulier deux conventions importantes : les dirigeants statutaires d'entreprise (PDG, directeurs généraux de société anonyme…) et les médecins ayant à la fois une activité libérale et une activité salariée sont classés parmi les indépendants, même s'ils se sont déclarés salariés[14]. C'est la raison pour laquelle cette nomenclature privilégie le terme d'« indépendants » au terme de « non salarié »[15]. **Cette nomenclature retient ainsi une acception large du statut d'indépendant, qui s'écarte des règles d'affiliation aux régimes de sécurité sociale des non salariés** : tous les dirigeants statutaires d'entreprise (quels que soient la catégorie juridique de l'entreprise et leur statut - gérant minoritaire ou majoritaire, PDG, associé, etc.) sont ainsi considérés comme indépendants, de même que toutes les personnes exerçant leur activité sous le double statut salarié et libéral, sans distinction du mode principal d'activité.

[12] Le Système de comptabilité nationale des Nations unies de 2008 (SCN 2008) est à la base du Système européen de comptes (SEC 2010) adopté par les Etats membres de l'Union européenne. (*cf.* Chapitre III).

[13] En général, les « indépendants employeurs », les « indépendants à leur compte », les « chefs d'entreprise salariés, gérants minoritaires … », les « aides familiaux », la catégorie des « chefs d'entreprise salariés, gérants minoritaires…. » n'étant cependant pas toujours distinguée.

[14] Leur statut est alors mis en cohérence avec la catégorie socioprofessionnelle et ils sont reclassés en indépendants.

[15] Desrosières A., Goy A., et Thévenot L. (1983), « L'identité sociale dans le travail statistique : la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles », *Économie et Statistique*, n° 152, février.

En amont de l'identification du statut « salarié/non salarié », se pose la question de la détermination des personnes considérées comme exerçant une activité professionnelle et occupant un emploi. Dans les enquêtes, l'activité professionnelle est de la même façon appréhendée de deux manières :

- ✓ soit au sens du Bureau international du travail : est alors considérée comme en emploi toute personne âgée de 15 ans ou plus qui a, au cours d'une semaine de référence, effectué au moins une heure de travail pour en tirer une rémunération ou un bénéfice en espèces ou en nature ; cette définition est mise en œuvre en France dans l'enquête Emploi de l'Insee, mobilisée dans ce rapport pour décrire les caractéristiques socio-démographiques des travailleurs indépendants, ainsi que dans l'enquête Revenus fiscaux, qui permet notamment de mesurer les niveaux de vie des personnes, ou encore l'enquête Conditions de travail de la Dares ;

- ✓ soit de manière déclarative, les personnes devant choisir une situation principale dans la liste des modalités qui leur est proposée. A la différence de l'enquête Emploi, ces enquêtes ne retiennent que la situation principale (déclarée par l'interviewé).

Dans le champ de l'agriculture, le **Recensement agricole** (RA) est également une source importante : encadré par un règlement européen, il a pour objet de dénombrer l'ensemble des exploitations agricoles et est mobilisé tous les ans par le ministère en charge de l'agriculture pour établir le bilan annuel de l'emploi agricole. Il conduit à un nombre d'actifs agricoles non salariés nettement plus important que le nombre d'exploitants agricoles cotisant à la MSA en raison surtout d'un effet de seuil, dans la mesure où le seuil d'activité minimale d'affiliation à la MSA est supérieur aux seuils de surface ou d'activité retenus par le recensement pour circonscrire le champ des exploitations agricoles[16]. L'écart considérable avec le nombre de cotisants à la MSA s'explique aussi par un effet de champ, lié à une prise en compte plus large des conjoints dans le cadre du recensement agricole, mais aussi à un périmètre des secteurs d'activités couvertes par la MSA plus large[17].

[16] Dans le recensement agricole, une exploitation doit atteindre ou dépasser une certaine dimension (superficie, nombre d'animaux, production…) : 1 hectare de surface agricole utilisée, ou 20 ares de cultures spécialisées, ou une production supérieure à un seuil (1 vache ou 6 brebis mères…). Les travailleurs non salariés des professions agricoles sont affiliés à la MSA sous réserve de remplir des conditions d'activité minimale (exprimées en superficie de l'exploitation ou à défaut en nombre d'heures, ou encore en montant de revenu, *cf.* Chapitre 2) : avant la mise en place de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, la superficie de l'exploitation devait au moins être égale à la moitié de la Surface minimum d'installation (SMI) du département, par exemple 25 ha pour la zone dite de plaine, 34 ha pour la zone défavorisée dans le département de la Vienne ; la loi d'avenir a modifié les conditions d'assujettissement au régime agricole en remplaçant notamment la surface minimum d'installation (SMI) par la surface minimale d'assujettissement (SMA). Jusqu'au 1er janvier 2016, les valeurs SMI existant dans chaque département sont reconduites dans les conditions suivantes : ½ SMI = 1 SMA.

[17] Le recensement agricole, à la différence de la MSA, ne couvre pas la filière bois, une partie des métiers de la mer ou encore certaines entreprises de travaux à la lisière de l'agriculture (travaux de jardins, paysagiste, de reboisement..).

II. Des tendances de long terme à la diminution qui s'infléchissent à la hausse en fin de période

II.1. L'évolution du travail non salarié : une forme ancienne ou nouvelle de la diversification des statuts d'emploi ?

a) Une diminution tendancielle très marquée, suivie d'une reprise depuis le début des années 2000…

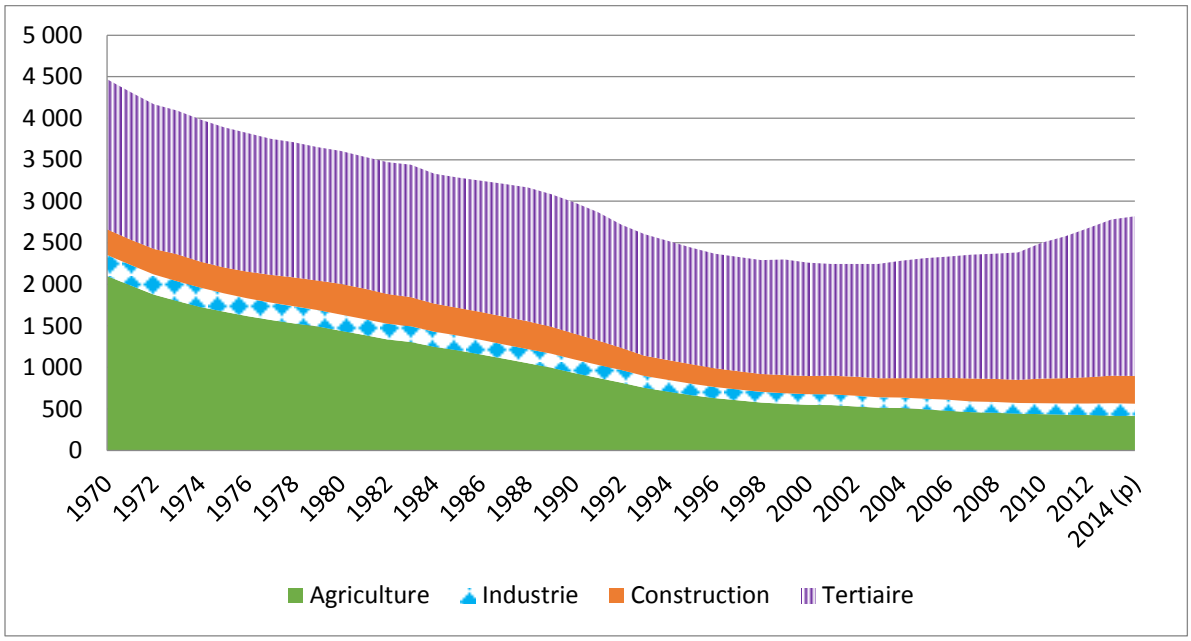
Selon les estimations d'emploi de l'Insee, de 4,5 millions au début des années 1970 en France métropolitaine, l'emploi non salarié a décru jusqu'au début des années 2000, pour atteindre environ 2,2 millions (*figure 1*)[18]. Il est reparti à la hausse d'abord légèrement à partir de 2003, puis de manière plus accentuée avec la création en 2009 du régime de l'auto-entrepreneur pour s'établir à 2,8 millions fin 2014. Sur longue période, c'est la diminution de l'emploi agricole, sous l'effet d'importants gains de productivité, mais aussi d'une plus forte propension à exercer sous le statut de salarié, qui explique cette forte décrue de l'emploi non salarié : celui-ci a été divisé par cinq dans l'agriculture, qui ne regroupe plus que 15 % de l'emploi non salarié total, 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 surfaces[19]. Dans la période plus récente, c'est le relatif dynamisme des créations d'emplois non salariés dans les secteurs du tertiaire, mais aussi de la construction, qui est à l'origine du regain de l'emploi non salarié ; il a été porté par la création du régime de l'auto-entrepreneur, même si une partie des emplois créés dans ce cadre ont pu se substituer à des emplois non salariés classiques.

Au total, 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 10,6 % fin 2014 (*figure 2*). Dans l'agriculture, cette part a diminué de 20 points pour s'établir à 63,3 % fin 2014. Dans l'industrie, la part du non salariat a toujours été très faible ; elle est de 4,4 % fin 2014. Dans le tertiaire, la part du non salariat a quasiment été divisée par deux depuis 1970 pour s'établir à 9,1 % fin 2014 ; un point bas avait toutefois été atteint au début des années 2000 (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 19,9 % de non salariés fin 2014 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 de ré-augmenter depuis.

[18] Selon les estimations d'emploi de l'Insee, et donc une définition des indépendants liée à l'affiliation à un régime de sécurité sociale de non salariés. L'emploi non salarié dans les Dom sur longue période n'est pas ventilé par secteurs d'activité, d'où le champ restreint à la France métropolitaine.

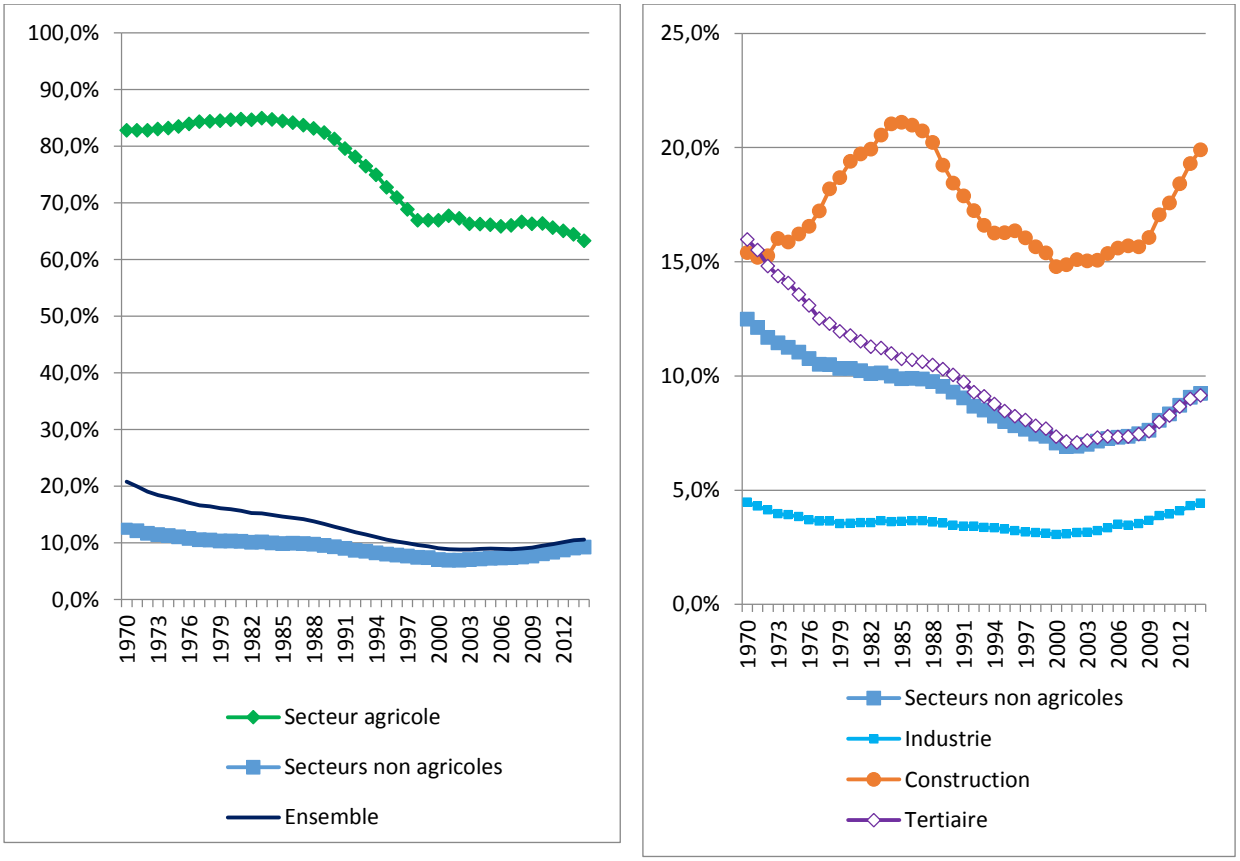
[19] Le commerce a contribué pour près de 60 % à la diminution des effectifs non-salariés non agricoles entre 1981 et 2003, selon les analyses de Lurton G. et Toutlemonde F. (2007) : « Les déterminants de l'emploi non-salarié en France depuis 1970 », *Document d'études*, n° 129, Dares, septembre.

Figure 1 : Évolution de l'emploi non salarié (en milliers) depuis 1970 selon les estimations d'emploi



Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 15 ans et plus
(p) : données provisoires
Source : Insee Résultats (2016), *Marché du travail – Séries longues – Mise à jour 2015*, *Société*, n° 175, février.

Figure 2 : Part de l'emploi non salarié dans l'emploi total depuis 1970 selon les estimations d'emploi



Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 15 ans et plus
Note : données 2014 provisoires.
Source : Insee Résultats (2016), *Marché du travail – Séries longues – Mise à jour 2015*, *Société*, n° 175, février.

b) … dans un contexte de diversification des formes d'emploi

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte de changements importants de la structure des emplois. En 1970, l'emploi était principalement masculin (65 %). L'industrie (26 %), l'agriculture (12 %) et la construction (9 %) représentaient près de la moitié des emplois, et plus d'un actif occupé sur cinq exerçait une activité non salariée (21 %). En 2014, l'emploi est essentiellement salarié (90 %), tertiaire (79 %) et 48 % des emplois sont occupés par des femmes. Dans le même temps, les contrats à durée déterminée, les contrats aidés, l'intérim et l'apprentissage ont fortement progressé depuis le début des années 1980. De 1982 à 2014, la part de ces emplois a plus que doublé, passant de 5 % à 12 % de l'emploi total. La tertiarisation, la montée du travail des femmes, celle des emplois temporaires ont ainsi été de puissants facteurs d'évolution du salariat, dont les lignes de partage avec le non salariat se sont en même temps déplacées. Ces évolutions méritent d'être considérées sur encore plus longue période (encadré 1) et ont conduit le Cnis, dans son rapport récent sur la diversité des formes d'emploi, à s'interroger sur l'extension des formes d'emploi indépendant économiquement dépendant (encadré 2).

Encadré 1 : Les évolutions du salariat et du non salariat dans une perspective historique

Se plaçant dans une perspective historique plus longue et s'appuyant notamment sur les travaux de R.Castel[i], Olivier Marchand[ii] rappelait que le salariat avait été durant toute la période préindustrielle fragmentaire et souvent misérable, mais qu'il avait cependant acquis un poids important à la campagne comme à la ville, même s'il est pratiquement impossible d'en mesurer l'importance numérique. En revanche, à partir du recensement de 1851, il a été possible d'approcher quantitativement la distinction entre propriétaire, fermier, métayer, aide familial d'un côté, salarié et domestique agricole de l'autre. Les données montrent une augmentation du non salariat dans l'emploi agricole, avec l'exode des ouvriers agricoles vers la ville (*figure a*). A l'opposé, s'agissant des actifs non agricoles, au sein desquels les non salariés (artisans, petits commerçants, chefs d'entreprise) et salariés (essentiellement ouvriers, employés-cadres et domestiques de la personne) ont pu être identifiés, la tendance a été inverse avec un taux de salariat allant croissant[iii] (*figure b*). Les frontières sont cependant relativement floues en raison de l'interpénétration entre travail industriel (l'hiver et le printemps) et travail agricole (l'été et au début de l'automne), et les liens entre ouvriers et artisans, ou encore entre employés de commerce et commerçants, demeurent étroits. Au total, des années 1830 aux années 1930, le taux de salariat est passé en France de moins de la moitié des emplois à près des deux tiers. Cette évolution a été relativement lente et elle n'a concerné que les actifs non agricoles.

Après la seconde guerre mondiale, le salariat s'est généralisé, avec l'extinction progressive de la paysannerie, le déclin des indépendants et l'explosion des catégories salariées non ouvrières d'une part, la participation croissante des femmes à la vie professionnelle salariée à partir du début des années 60 d'autre part. Ainsi, en 1955, les non salariés représentaient encore près d'un tiers du total des actifs occupés contre moins d'un sur neuf dans les années 1990. Alors que certains prédisaient à la fin des années 70 la salarisation complète de la force de travail, les évolutions récentes le démentent. Dans les années 1990, de nombreux auteurs ont par ailleurs pointé des facteurs fragilisant de nouveau la frontière entre salariat et non salariat, comme les modifications dans l'organisation du travail ou la gestion des systèmes productifs ou encore l'apparition de nouveaux statuts liés à la politique de l'emploi (contrats aidés, dispositifs d'aide à la création d'entreprise,…)[iv]. Ce brouillage des frontières, avec l'émergence de nouveaux contrats et le développement des tiers venant s'interposer entre le travailleur et l'utilisateur de son travail, est l'un des éléments mis en évidence par le rapport du Cnis de juillet 2016 consacré à la diversité des formes d'emploi[v].

Figure a : parts du salariat et du non salariat dans l'emploi agricole de 1851 à 1990

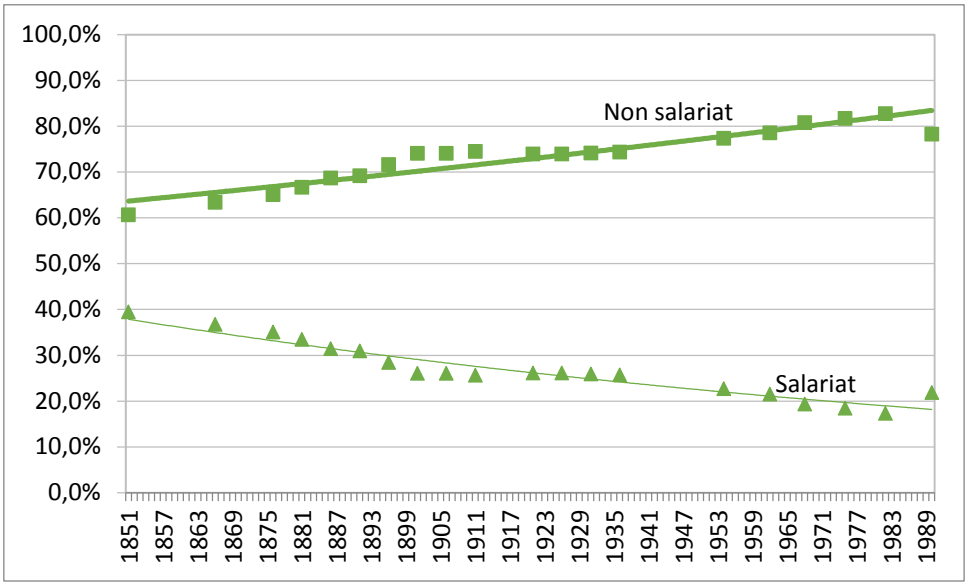
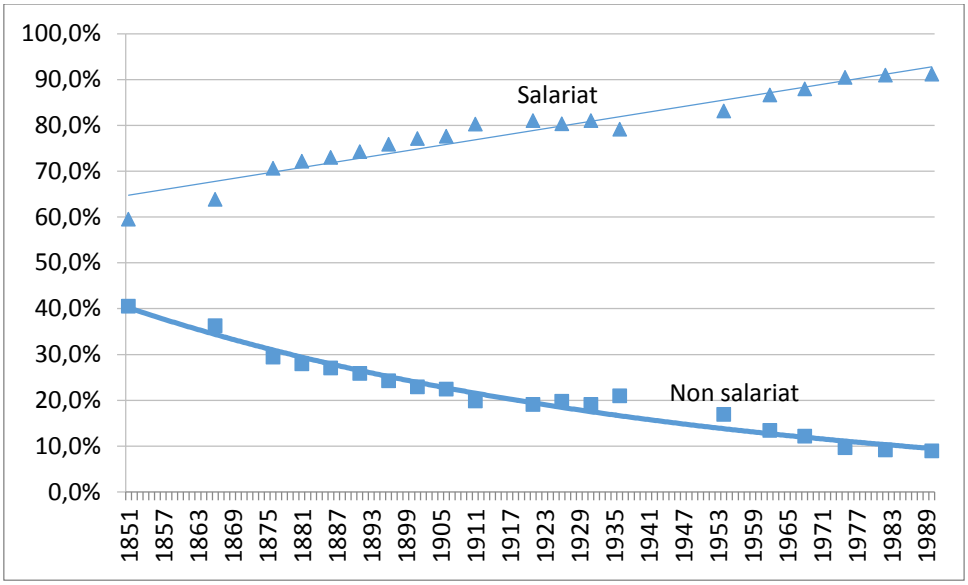


Figure b : parts du salariat et du non salariat dans l'emploi non agricole de 1851 à 1990



Source : figures réalisées par le SG HCFiPS d'après les données de l'article d'Olivier Marchand [ii].

Sources :

[i] Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat,* Paris, Fayard.

[ii] Marchand O. (1998), « Salariat et non-salariat dans une perspective historique », *Économie et Statistique*, n° 319-320, décembre.

[iii] Marchand O. et Thélot C. (1997), *Le travail en France, 1800-2000*, Paris, Essais et Recherches, série « Sciences sociales », Éditions Nathan.

[iv] Marchand O. (1998), « Salariat et non-salariat … », *op.cit.*

[v] Gazier B., Picart C. et Minni C. (2016), « La diversité des formes d'emploi », Rapport n° 142, Cnis, juillet.

Encadré 2 : les travailleurs indépendants économiquement dépendants

Plusieurs études ou rapports ont abordé la situation de dépendance économique dans laquelle peuvent se trouver des travailleurs indépendants (*cf.* point IV.1). La dépendance économique a pu y être définie de plusieurs manières. Si la combinaison des critères retenus dans le rapport Antomattei-Sciberras de 2008[(i)] semble difficile à établir (notamment le critère de chiffre d'affaire fonction du pourcentage du chiffre d'affaire provenant d'un même donneur d'ordre), l'OCDE a dans son ouvrage les *Perspectives de l'emploi*[(ii)] proposé de retenir les critères suivants, pour caractériser les travailleurs indépendants en situation économique, mesurables à partir de la 5ème édition de l'enquête européenne sur les conditions de travail (EWCS 2010) : il s'agit des personnes qui se sont déclarées travailleurs indépendants dans l'enquête et qui n'ont qu'un seul employeur ou client, qui ne peuvent recruter de salariés même si leur charge de travail est lourde et qui ne peuvent prendre de manière autonome les décisions qui ont le plus d'importance dans l'exercice de leur activité. En 2010, ces travailleurs représentent 1,19 % de l'ensemble des travailleurs en situation de subordination, qui regroupent les salariés et les travailleurs non salariés dépendants (respectivement 1,03 % en se restreignant au secteur privé non agricole).

Plus récemment, le rapport 2016 du Cnis sur la diversité des formes d'emploi[(iii)] considère que les situations de dépendance économique des travailleurs indépendants doivent être identifiées, à l'instar des réflexions en cours à ce sujet au BIT (*cf.* Chapitre 3), sans toutefois proposer de chiffrages à ce sujet et en reconnaissant que la mise en œuvre en est délicate.

Sources :
(i) Antonmattei PH. et Sciberras J.-C. (2008), « Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ? », Rapport à M. le Ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, novembre ;
(ii) OCDE (2014), *Les perspectives de l'emploi de 2014*, chapitre IV « Emploi non régulier, sécurité de l'emploi et clivage du marché du travail, novembre.
(iii) Gazier B., Picart C. et Minni C. (2016), « La diversité des formes d'emploi », Rapport n° 142, Cnis, juillet.

II.2. Un renouvellement profond de l'emploi non salarié, avec des évolutions différentes selon les professions

a) Entre 2,8 et 3 millions d'emplois non salariés, dont environ 85 % hors agriculture

Les estimations d'emplois les plus récentes publiées par l'Insee font état de 2,82 millions d'emplois non salariés (activité principale) en France métropolitaine au 31 décembre 2014, dont 416 000 dans le champ de l'agriculture et 2,40 millions dans les autres secteurs d'activité[20] (*figure 3*). En incluant les Dom, l'emploi non salarié s'élève à 2,87 millions fin 2014.

[20] Insee Résultats (2016), *Marché du travail – Séries longues – Mise à jour 2015*, *Société*, n° 175, février. Données 2014 provisoires, personnes en emploi au sens du BIT répertorié, classées selon leur activité principale.

En ce qui concerne l'emploi indépendant non agricole, fin 2015, sur le champ France entière, le **RSI** recensait 45 400 conjoints collaborateurs, 1,09 millions d'auto-entrepreneurs et 1,69 millions non salariés « classiques » (564 000 artisans, 712 000 commerçants et 412 000 professions libérales)[21]. Les dernières données publiées par l'**Insee** à partir de la base non-salariés concernent l'année 2013[22] : le nombre de non salariés ni auto-entrepreneurs ni conjoints collaborateurs, à l'exclusion de ceux qui travaillent dans le secteur de l'agriculture, y est estimé en France métropolitaine à 1,99 millions et le nombre d'auto-entrepreneurs économiquement actifs[23] à 682 000 fin 2013.

En ce qui concerne l'emploi agricole, début 2015, la **MSA** dénombrait en France métropolitaine 468 000 chefs d'exploitants et co-exploitants, 33 000 conjoints collaborateurs, 4 000 aides familiaux, ainsi que 104 000 cotisants solidaires (qui cotisent sans s'ouvrir de droits et ne sont pas considérés comme actifs, *cf.* Chapitre 2)[24]. À fin 2014, le ministère de l'agriculture recensait quant à lui en métropole 716 600 actifs agricoles non salariés, dont 570 400 exploitants et co-exploitants agricoles[25].

Enfin, selon l'enquête Emploi, 2,98 millions de personnes sont non salariées au sens des PCS en fin d'année 2014 en France métropolitaine : 475 000 exercent un emploi d'agriculteur en tant que profession principale, 1,49 million sont artisans ou commerçants, tandis que 860 000 relèvent des professions libérales et assimilées.

Malgré des concepts différents, le nombre d'exploitants agricoles en métropole est donc relativement proche dans les estimations de la MSA (470 000) et de l'enquête Emploi (475 000), tandis qu'il s'élève à 717 000 dans le recensement agricole, qui a un périmètre sensiblement plus large. Quant au nombre de non salariés non agricoles, il varie entre 2,4 et 2,8 millions, selon le mode de comptabilisation des auto-entrepreneurs et selon que seules les activités principales sont considérées ou non.

[21] RSI (2016), *L'essentiel du RSI en chiffres,* Édition 2016-Données 2015.
[22] Omalek L. et Tellier S. (2016), « Revenus d'activité des non-salariés en 2013 : baisse prononcée dans la plupart des secteurs d'activité », *Insee Première*, n°1604, juin.
[23] Un auto-entrepreneur est économiquement actif selon l'Insee s'il a déclaré un chiffre d'affaires positif dans l'année ou, en cas d'affiliation en cours d'année, s'il a déclaré au moins un chiffre d'affaire positif au cours des quatre trimestres suivant l'affiliation.
[24] MSA (2016), *Chiffres utiles de la MSA*.
[25] MAAF(2016), « Le bilan annuel de l'emploi agricole », *Agreste, Chiffres et Données, Agriculture*, n°234, juin.

Figure 3 : Nombre de non salariés selon les concepts d'activité professionnelle et de non salariat et les sources

	Exploitants agricoles	**Non salariés non agricoles**	**Ensemble des non salariés**	**Champ et concepts**
MSA (01/01/2015)	468 000 exploitants ou co-exploitants et 33 000 conjoints collaborateurs			France métropolitaine (FM) Cotisants à la MSA (hors cotisants solidaires)
RSI (31/12/2015)		1,73 millions hors auto-entrepreneurs (AE), 1,04 millions d'AE, 46 200 conjoints collaborateurs, soit un total de 2,82 millions (FE)		France entière (FE) Cotisants au RSI
Base Non-salariés de l'Insee (31/12/2013)	Non diffusé au 31/12/2013	1,99 millions hors AE et conjoints collaborateurs ; 682 000 AE économiquement actifs, soit un total de 2,67 millions (FM)	Non diffusé au 31/12/2013	France métropolitaine (FM) Activités principales et secondaires confondues, AE économiquement actifs
Estimations d'emploi de l'Insee (31/12/2014 ; estimations provisoires)	416 000 emplois non salariés dans le secteur de l'agriculture (FM)	2,40 millions de non salariés dans les secteurs non agricoles (FM)	2,82 millions d'emplois non salariés (à titre principal) en FM ; 2,87 millions sur le champ FE	France métropolitaine (FM) et France entière (FE) Activité principale en fin d'année, emploi au sens du BIT répertorié
Enquêtes Emploi de l'Insee (estimation fin 2014, moyenne des données 2014 et 2015 en moyenne annuelle)	475 000 (FM) 490 000 (FE)	2,50 millions (FM) 2,57 (FE)	2,98 millions de non salariés (FM) 3,06 millions de non salariés (FE)	France métropolitaine (FM) et France entière (FE) Activité principale, emploi au sens du BIT, non salariat au sens des PCS
Recensement agricole (RA) et bilan annuel 2014 de l'emploi agricole du MAAF	712 600 actifs agricoles non salariés, dont 570 400 exploitants et co-exploitants agricoles (FM)			France métropolitaine (FM) Toutes les personnes qui travaillent sur les exploitations recensées par le RA

Note : Pour chaque source, le choix a été fait ici de présenter les données les plus récentes disponibles ; des données portant sur la même année pour chacune des sources figurent en annexe du rapport (« L'identification statistique du travail non salarié », *Annexe E*).

Source : *cf. références citées en notes de bas des pages précédentes.*

b) Un renouvellement profond des professions non salariées et de leurs conditions d'exercice : quasi-disparition des aides familiaux, essor des formes sociétaires et montée de la pluri-activité

Les enquêtes Emploi de l'Insee permettent de caractériser sur longue période les transformations de l'emploi non salarié (professions exercées, participation des femmes, conditions d'exercices de ces emplois, caractéristiques sociodémographiques des actifs qui les occupent etc.). Ces enquêtes peuvent notamment être mobilisées depuis 1982 pour établir des séries relativement homogènes, notamment par profession[26].

La population des indépendants a été profondément renouvelée en trente-cinq ans : la part des agriculteurs a continûment reflué de 42,7 % en 1982 à environ 17 % jusque vers la fin des années 2000, étant plutôt stable depuis ; au cours de la période, la part des artisans a varié entre 25 % et 28 % ; celle des commerçants a quant à elle légèrement augmenté de 21 % en 1982 à 24 % aujourd'hui. Au sein du non salariat non agricole, l'évolution la plus notable concerne donc les professions libérales et assimilées, qui représentent aujourd'hui près de 30 % des emplois non salariés, soit plus de trois fois plus qu'en 1982[27].

Les conditions d'exercice des emplois indépendants se sont transformées, avec une **diminution considérable de la part des aidants familiaux ou des conjoints collaborateurs**.

Les travailleurs exerçant comme non salariés sont en effet de moins en moins souvent des aides familiaux ou des conjoints collaborateurs (3 % de l'emploi indépendant aujourd'hui contre 25 % en 1982, la diminution ayant été continue à partir de la seconde moitié des années 1980). Cette évolution est évidemment particulièrement notable pour les femmes indépendantes : alors que plus de la moitié des femmes indépendantes étaient aides familiales en 1982 (59 %), elles ne sont plus que 8 % aujourd'hui ; au début des années 2000, elles étaient encore 28 % dans cette situation (*figure 4*).

Les indépendants sont en conséquence beaucoup plus souvent à leur compte (60 % aujourd'hui contre 50 % en 1982) ou employeurs (37 % aujourd'hui contre 25 %). S'agissant des femmes, la très forte diminution de leur emploi en tant qu'aides familiales s'est accompagnée d'un essor de la part des indépendantes à leur compte (65 % en 2015), mais aussi employeuses (27 % en 2015).

C'est dans l'agriculture, qui a perdu les deux tiers de ses emplois au cours de cette période, qu'était comptabilisé le plus grand nombre d'aides familiaux : ces derniers représentaient, en moyenne sur la période 1983-1985, 37 % des emplois indépendants agricoles, et jusqu'à 76 % de ceux occupés par les femmes ; ils ne sont plus que 7 % aujourd'hui. Ces formes d'emploi, qui étaient aussi relativement fréquentes parmi les artisans et les commerçants il y a une trentaine d'années (environ 20 % des emplois non salariés et respectivement 68 % et 37 % de ceux occupés par les femmes), se sont raréfiées (environ 3 % aujourd'hui). A l'opposé, ces formes d'emploi ont toujours été rares parmi les professions libérales (1 % aujourd'hui).

[26] La première enquête Emploi date de 1950 et des séries longues corrigées des ruptures dues aux changements de questionnaires successifs qu'a connus l'enquête sont disponibles. Elles ne couvrent que très partiellement l'emploi non salarié. A partir de 1982, ces enquêtes mettent en œuvre les critères du BIT de la résolution de 1982, qui sont toujours d'actualité (*cf.* Chapitre 3), pour caractériser l'activité professionnelle et la nomenclature des professions et des catégories socioprofessionnelles (PCS) dans sa version de 1982 puis dans sa version actualisée en 2003. L'exploitation des Enquêtes Emploi sur longue période a été réalisée en collaboration avec Claude Minni de la Dares.

[27] Selon les enquêtes Emploi et une définition des indépendants au sens de la PCS.

Figure 4 : Evolution de la part des aidants familiaux depuis 1982

	Ensemble			Hommes			Femmes		
	Employeur	A son compte	Aide familial	Employeur	A son compte	Aide familial	Employeur	A son compte	Aide familial
1982	25%	50%	25%	33%	62%	6%	12%	29%	59%
1984	25%	49%	25%	33%	61%	6%	12%	30%	58%
1994	34%	50%	16%	41%	54%	5%	20%	42%	38%
2004	40%	50%	10%	45%	51%	4%	29%	49%	22%
2014	37%	60%	4%	43%	56%	1%	25%	66%	9%
2015	37%	60%	3%	42%	57%	1%	27%	65%	8%

Champ : France métropolitaine, ensemble des non salariés.
Note : les aides familiaux englobent les conjoints collaborateurs.
Source : Enquêtes Emploi.

La **pluri-activité, c'est-à-dire le cumul d'une ou plusieurs activités salariées et non salariées**, qu'il soit séquentiel ou concomitant, s'est vraisemblablement accrue sur la période. Les études sur l'alternance des périodes d'emploi salarié et non salarié sont peu fréquentes. Pour intéressantes qu'elles soient, elles ont été ponctuelles, sont déjà un peu anciennes et ne permettent pas de suivre l'évolution de la pluri-activité au fil des générations les plus récentes[28]. On sait toutefois qu'en 2014, près de la moitié des non salariés occupaient auparavant un emploi salarié (encadré 2). Quant à la probabilité d'occuper un emploi salarié après avoir occupé un emploi non salarié, elle est faible mais en légère progression depuis 2003 (encadré 3).

La pluri-activité la plus étudiée concerne la situation des personnes qui exercent simultanément plusieurs activités salariées et/ou non salariées. Selon les dernières données publiées par l'Insee début juillet 2016[29], près de 2,3 millions d'actifs occupés, soit 8,5 %, exercent simultanément plusieurs emplois fin 2013 en France métropolitaine : la forme de pluri-activité la plus répandue est celle qui prévaut chez des salariés cumulant plusieurs emplois salariés chez des employeurs différents (environ 1,8 millions de salariés, soit 7,7 % des salariés)[30] ; **les pluri-actifs exerçant à la fois une activité non salariée et une activité salariée sont quant à eux au nombre d'environ 422 000**.

Cette forme de pluri-activité est plus répandue chez les actifs qui sont non salariés à titre principal[31] (4,9 % d'entre eux, soit près de 136 000 non salariés) que chez ceux qui sont principalement salariés (1,2 % d'entre eux, soit près de 286 000 salariés). Depuis 2010, la proportion de salariés à titre principal exerçant également une activité secondaire non salariée a néanmoins tendance à s'accroître, alors que celle des non salariés à titre principal exerçant parallèlement une activité salariée cesse d'augmenter. En conséquence, **la proportion de pluri-actifs parmi les non salariés, toutes activités confondues, principales comme secondaires, a augmenté depuis fin 2007, de 10 % à 15 % environ[32].**

[28] Tavan C. (2008), « Public, privé, indépendant : des changements de statuts nombreux au fil des carrières », *in* Insee Références (2008), *L'emploi, nouveaux enjeux*, novembre.
[29] Insee Références (2016), *Emploi, chômage, revenus du travail,* juillet. *Cf.* fiche 4.3 « Pluriactivité », page 115-116. L'étude de la pluri-activité est menée à partir des données mobilisées pour établir les estimations d'emploi.
[30] La proportion de non salariés exerçant plusieurs activités indépendantes différentes n'est pas connue.
[31] L'emploi principal d'un pluri-actif est celui qui lui procure la plus forte rémunération.
[32] Estimation HCFi-PS à partir des données Insee sur la pluri-activité estimée à partir des bases non-salariés.

Ces évolutions peuvent en partie s'expliquer par l'essor de la micro-entreprise depuis 2009. Fin 2012, les « auto-entrepreneurs » étaient en effet 32 % à être pluri-actifs, contre 10 % des indépendants « classiques » (*figure 5*)[33]. **Au total, ce sont 15 % des non salariés, dans l'ensemble des secteurs d'activité hors agriculture, qui cumulent une activité salariée et non salariée, l'activité non salariée étant l'activité principale dans moins de trois cas sur dix.**

Dans tous les secteurs d'activité hors agriculture, sauf la santé, les pluri-actifs exerçant leur activité salariée dans le même secteur que leur activité non salariée sont minoritaires ; pour eux, l'activité de complément n'est pas un prolongement de l'activité principale, mais correspond à une activité différente. La pluri-activité est peu répandue dans la construction (4 % des indépendants « classiques » et 20 % des auto-entrepreneurs) et limitée dans le commerce. Elle est plus courante dans les services aux entreprises, services mixtes et services aux particuliers : dans chacun de ces secteurs, la pluri-activité concerne environ 10 % des indépendants « classiques » et 37 % des auto-entrepreneurs. Mais c'est dans la santé et l'action sociale que la part de pluri-actifs est la plus fréquente, chez les auto-entrepreneurs (49 %) comme chez les indépendants « classiques » (16 %).

Figure 5 : Les non salariés pluri-actifs fin 2012 selon la base non-salariés de l'Insee – Ensemble des secteurs d'activité hors agriculture

	Effectif des pluri-actifs (en milliers)	Proportion de pluri-actifs parmi l'ensemble des non salariés (en %)			Part travaillant dans le même secteur (en %)
		Femmes	Hommes	**Ensemble**	
Industrie (hors artisanat commercial)	16	22,4	10,6	**14,0**	20,7
Construction	27	18,0	7,4	**7,8**	29,8
Commerce et artisanat commercial	49	10,4	9,7	**9,9**	27,4
Transports	5	18,0	6,5	**7,8**	31,7
Services aux entreprises et mixtes	99	20,4	18,8	**19,3**	38,4
Services aux particuliers	97	18,2	20,4	**19,3**	46,3
Santé et action sociale	72	17,1	19,6	**18,2**	70,8
Ensemble (*)	**382**	**17,0**	**14,1**	**15,1**	**42,3**

Champ : France, ensemble des pluri-actifs au 31 décembre 2012, hors agriculture.
(*) : Ensemble y compris les non salariés dont le secteur d'activité n'est pas déterminé.
Source : Insee, base non-salariés.

Dans l'agriculture, la pluri-activité est comparativement aux autres secteurs plutôt répandue : fin 2013, elle concernait 5,5 % des non salariés à titre principal (soient environ 23 000 non salariés sur les 424 000 recensés dans les estimations d'emploi de l'Insee[34]). Comme l'on souligné deux études à une dizaine d'années d'intervalles, la pluri-activité est en réalité un phénomène ancien dans l'agriculture, plutôt mal considérée jusqu'à une époque encore récente. Or, elle s'avère aujourd'hui

[33] Pour les besoins du HCFiPS, les données de la fiche « Pluriactivité » de l'ouvrage Insee Références *Emploi et revenus des indépendants*, édition 2015 (fiche 1.4, pages 98-99) ont été actualisées en 2012. Depuis, l'Insee a publié des résultats globaux portant sur l'année 2013 : Omalek L. et Tellier S. (2016), « Revenus d'activité des non-salariés en 2013 : baisse prononcée dans la plupart des secteurs d'activité », *Insee Première*, n°1604, juin. Selon ces derniers résultats, les proportions de pluri-actifs sont respectivement de 33 % et de 10 % parmi les indépendants classiques et les auto-entrepreneurs fin 2013. Tous les actifs non salariés, qu'ils exercent à titre principal ou secondaire, sont ici considérés.

[34] *Cf*. Insee Références (2016), *Emploi, chômage, revenus du travail….op.cit.*

comme un moyen de compléter et de stabiliser les revenus des exploitants, dans un contexte de volatilité des prix et des résultats économiques[35].

Encadré 3 : Près de la moitié des non salariés occupaient antérieurement un emploi salarié

En 2014[i], la moitié des non salariés (49 %) avaient occupé, selon les enquêtes Emploi, un emploi salarié avant leur emploi d'indépendant, cette proportion étant du même ordre depuis une dizaine d'années (variant entre 47 % et 53 % selon les années). Les travailleurs indépendants ont aussi moins souvent connu le chômage avant de s'installer que les salariés du secteur privé avant d'occuper leur emploi : en effet, environ 15 % des non salariés en emploi en 2014 étaient antérieurement au chômage contre 22 % des salariés du secteur privé ; une dizaine d'années plus tôt, cette situation était encore moins fréquente (9 % contre 18 % des salariés du secteur privé) mais elle a continûment augmenté sur ces dix dernières années[ii]. Les non salariés étaient aussi nettement moins souvent en études ou en formation avant d'occuper leur emploi : 11 % d'entre eux contre 20 % des salariés du privé ; ils sont en moyenne plus âgés et cet emploi est moins souvent leur premier emploi. Enfin, une proportion non négligeable d'entre eux étaient antérieurement indépendants : 15 % étaient à leur compte ou employeur dans une autre entreprise ; 5 % travaillaient pour un membre de leur famille sans être salarié dans une autre entreprise.

C'est sans surprise parmi les agriculteurs que la proportion d'anciens salariés est la moins importante : 38 % contre 57 % pour les artisans, 47 % pour les commerçants et 45 % pour les professions libérales et assimilées. À l'inverse, ce sont les artisans et les commerçants qui étaient le plus souvent au chômage avant de se mettre à leur compte en tant qu'indépendant (environ 21 % d'entre eux contre 11 % des professions libérales et moins de 5 % des agriculteurs) et le moins souvent en études ou formation (4 % contre 14 % des agriculteurs et 20 % des professions libérales et assimilés). Enfin, si la part des indépendants venant d'une autre entreprise varie relativement peu selon les professions, le quart des agriculteurs travaillaient précédemment pour un membre de leur famille sans être salariés, cette situation étant quasiment inexistante dans les autres professions d'indépendants.

Les agriculteurs créent d'ailleurs nettement moins souvent une entreprise de toutes pièces (26 % d'entre eux, contre 62 % des commerçants, 67 % des professions libérales et 75 % des artisans) ; au contraire, 64 % d'entre eux reprennent ou rachètent une entreprise familiale (contre 10 % des artisans et commerçants et environ 4 % des professions libérales). Les artisans-commerçants, et plus encore les professions libérales, reprennent un peu plus souvent une entreprise dirigée par leur ancien patron (même si cette situation reste peu fréquente, 4 % des cas) mais surtout une entreprise autre que familiale ou dirigée par leur ancien patron (14 % des artisans-commerçants et 17 % des professions libérales).

Sources :

[i] En moyenne sur la période 2013-2015.

[ii] Une étude publiée en 2006 et analysant la période 1991-2002, concluaient quant à elle à une fluctuation plus importante de la part des chômeurs parmi les non salariés non agricoles au cours du temps, avec en particulier une forte augmentation en 1994 et 1995 coïncidant avec des modifications de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (Beffy M. (2006), « Moins d'artisans, des professions libérales en plein essor », *France, Portrait Social*, Insee, édition 2006). Cette étude, s'appuyant sur un appariement des données de l'enquête Emploi annuelle permettant de caractériser la situation des personnes un an plus tôt, n'a pas été reproduite ici avec l'enquête Emploi devenue continue depuis et comportant une question nouvelle sur la situation antérieure à l'emploi occupé à la date de l'enquête.

[35] Butault J.-P., Delame N.,.Kerbs S. et Lerouvillois PH. (1999), « La pluriactivité : un correctif aux inégalités du revenu agricole », *Économie et Statistique*, n° 329-330, mai. Delame N. (2015), « Les revenus non agricoles réduisent les écarts de revenus entre foyers d'agriculteurs », *in* Insee Références (2015), *Emploi et revenus des indépendants*, février.

Encadré 4 : Les transitions d'une année sur l'autre entre le salariat et le non salariat

Les enquêtes Emploi peuvent également être mobilisées pour étudier les transitions sur le marché du travail. France Stratégie a procédé à ce type d'analyse sur la période 2003-2014 et notamment étudié les mobilités vers le non salariat. En moyenne annuelle, la probabilité d'entrée en non-salariat entre 2003 et 2014 est plutôt stable, oscillant entre 0,1 % et 0,3 % pour les salariés du secteur public, et entre 0,4 % et 0,6 % pour les salariés du secteur privé. Toutefois, alors que les entrées de chômeurs dans le secteur privé ou public ont diminué, elles ont progressé dans le non-salariat : la proportion de chômeurs qui deviennent non salariés est passée de 1,9 % à 2,6 % suite à la crise. Deux formes de non-salariat semblent en effet s'opposer selon la position dans le cycle économique : il y aurait ainsi un « non-salariat entrepreneurial » en période de croissance et un « non-salariat par défaut » en période de mauvaise conjoncture. […]

Parallèlement, le taux de transition une année donnée du non-salariat vers le salariat est assez faible mais en augmentation. Sur la période 2003-2008, il était de 1,5 % en moyenne et est passé à 2,4 % sur la période 2008-2014. […] La probabilité de passer du non-salariat au chômage a enfin aussi augmenté sur la période récente (1,4 % en moyenne entre 2008 et 2014 contre 0,9 % sur la période 2003-2008).

Source : extrait de Flamand J. (2016), « Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français », *Document de travail,* n°2016-03, France Stratégie.

L'exercice sous forme sociétaire s'est enfin beaucoup développé aussi bien dans le champ de l'agriculture que pour les professions indépendantes non salariées. Les non salariés exercent ainsi de plus en plus souvent sous forme sociétaire (57 % des créations d'entreprises dans les activités marchandes non agricoles, hors les auto-entrepreneurs, l'ont été sous ce statut en 2015[36]), et certaines formes sociétaires se développent tout particulièrement : les sociétés à actions simplifiées (SAS) représentent par exemple 48 % des sociétés créées en 2015 contre 15 % en 2011. En conséquence, de plus en plus d'actifs qui auraient auparavant eu le statut de non salarié sont de fait aujourd'hui affiliés au régime général : en effet, si les gérants majoritaires de SARL sont affiliés au RSI, ce n'est ni le cas des gérants minoritaires de SARL, ni le cas des dirigeants de SAS. Sur le champ des non salariés non agricoles, le RSI estime à 45 % en 2015 la part des cotisants, hors auto-entrepreneurs, exerçant leur activité dans le cadre de sociétés assujetties à l'impôt sur les sociétés[37] ; sur un champ un peu plus large (intégrant les cotisants PAMC), l'Insee estimait fin 2011 à 36 % la proportion de non salariés non agricoles n'exerçant pas en tant qu'entrepreneur individuel[38]. Cette part était estimée à 18 % en 2001 par l'ACOSS[39] (encadré 5).

Les formes sociétaires sont également en constante progression dans le monde agricole : il s'agit essentiellement de groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), d'exploitations à responsabilité limitée (EARL) ou encore de sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA). Sur le champ du recensement agricole, le ministère de l'Agriculture estime la part des exploitants agricoles exerçant dans le cadre d'une société, à 30 % en 2010 contre 19 % en 2000 et 7 % en 1988[40] ; en 2013 sur le seul champ des moyennes et grandes exploitations, cette part est de 48 % (20 % pour les

[36] Bonnetête F. et Rousseau S. (2016), « Les créations d'entreprises en 20015 : net repli des immatriculations de micro-entrepreneurs », *Insee Première* n° 1583, janvier.
[37] RSI(2016), *L'essentiel du RSI en chiffres*…, *op.cit*.
[38] Insee Références (2015), *Emploi et revenus des indépendants*, février. *Cf.* fiche « 1.1 Dirigeants d'entreprise », pp.92-93.
[39] Guillemot B. (2006), « Forte croissance de l'emploi non salarié », *Acoss Stat*, n°44, décembre.
[40] MAAF (2014), « Le statut juridique des exploitations agricoles : évolutions 1970-2010 », *Agreste Les Dossiers*, n°20, juin.

moyennes, 70 % pour les grandes)[41]. Dans le champ de la MSA, 55,2 % des chefs d'exploitation exercent en 2014 leur activité en société. Lorsqu'ils sont en société, 38,9 % des chefs privilégient l'EARL, 31,7 % le GAEC et 13,9 % possèdent plusieurs exploitations. Dix ans plus tôt, la proportion des chefs d'exploitation exerçant en société n'était que de 42 % et le GAEC plus souvent choisi que l'EARL, avec respectivement 41,5 % et 34,4 % des chefs en société[42].

Encadré 5 : Quelle estimation du nombre de dirigeants salariés et de gérants minoritaires de SARL ?

L'Insee a estimé en 2011 à 85 000 le nombre de présidents ou directeurs généraux de société anonymes (SA) et présidents de société par actions simplifiées (SAS), à 82 000 le nombre de gérants minoritaires de SARL et enfin à environ 2 000 le nombre de gérants non associés de sociétés en nom collectif (SNC) ou dirigeants de groupements d'intérêt économique (GIE). Soit, au total, 168 000 personnes, qui représentent 3 % de l'ensemble des dirigeants d'entreprises, salariés ou non salariés.

A titre de comparaison, le nombre de gérants majoritaires de société, ayant le statut de non salarié au sens de l'affiliation à un régime de sécurité sociale de non salariés, est estimé par l'Insee à 688 000 en 2011.

Le récent rapport du Cnis sur la diversité des formes d'emploi considère cependant que cette estimation est fragile et recommande de mieux identifier à l'avenir les dirigeants salariés dans les sources administratives (notamment les DADS) comme dans les enquêtes (et en premier lieu l'enquête Emploi).

Source :
Emploi et revenus des indépendants, Insee Références, Édition 2015, fiche « 1.1 Dirigeants d'entreprise », pp.92-93.
Gazier B., Picart C. et Minni C. (2016), « La diversité des formes d'emploi », Rapport n° 142, Cnis, juillet.

c) Des évolutions et des perspectives différentes selon l'environnement économique et social des professions

Ces évolutions de l'emploi non salarié et de ses modes d'exercice sont à mettre en relation du contexte économique et social propre aux différentes professions. Si les transformations du monde agricole ont été longuement étudiées (encadré 6), des coups de projecteurs méritent d'être également donnés sur les professions libérales, et, en leur sein, sur des professions particulières : les professions de santé ou les professions artistiques.

Encadré 6 : Les transformations du monde agricole : la concentration et la spécialisation des exploitations a entrainé une diminution du nombre des exploitants

Le monde agricole s'est profondément transformé. La très forte réduction du nombre d'exploitations, au nombre de 450 000 en 2013 alors qu'elles étaient plus d'un million en 1988, s'est accompagnée d'une concentration de l'activité dans les moyennes et grandes exploitations, qui représentent 68 % des exploitations et jusqu'à 98 % du potentiel de production, et sont de plus en plus souvent sous forme sociétaire. Les activités se sont aussi davantage spécialisées, la proportion d'exploitations en polyculture ou poly-élevage ayant été divisée par deux depuis 1988 (10 % en 2013). Dans le même temps, se développaient les pratiques sous signe de qualité (35 % des exploitations sont engagées dans des démarches de qualité, 5 % des exploitations relèvent de l'agriculture biologique, 17 % des exploitations s'inscrivent dans des circuits courts de commercialisation) tout comme les activités de diversification (16 % des exploitations, qu'il s'agisse de transformation de produits agricoles, d'agrotourisme, d'élevage, de travaux à façon ou encore de production d'énergie renouvelable).

[41] MAAF (2015), « Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2013 », *Agreste Primeur*, n° 325, juin.
[42] MSA (2015), « Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2014 », Collection Étude, MSA, Direction des Études et des Répertoires et des Statistiques, novembre.

Ces évolutions ont conduit à une diminution du nombre d'actifs permanents, y compris sur la période récente avec une baisse d'environ 30 % de leur nombre depuis 2000, un recours accru parmi ces permanents aux salariés (20 % aujourd'hui contre 14 % en 2000) et un recul global de l'aide familiale (9 % des unités de travail en 2013 contre 20 % en 2000, avec une part limitée du temps consacrée à l'activité des exploitations), tandis que le recours à une main-d'œuvre occasionnelle ou externe à l'exploitation (saisonniers, CUMA, personnels de groupements), notamment dans l'horticulture, le maraîchage, les fruits ou la viticulture, représente aujourd'hui 16 % du volume global de travail sur les exploitations. Enfin, si les trois quarts des exploitants le sont à titre principal, le plus souvent à temps plein, les autres le sont à titre secondaire et souvent à temps très partiel, pour l'essentiel dans de petites exploitations.

Sources :
MAAF (2016), « L'agriculture familiale en France métropolitaine : éléments de définition et de quantification », Centre d'études et de prospective, *Analyse*, n° 90, mai.
MAAF (2015), « Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2013 », *Agreste Primeur*, n° 327, novembre.

La Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique recense 774 882 professionnels relevant des professions libérales en 2013, parmi lesquels 439 810 travaillent dans le domaine de la santé (infirmiers, médecins, pharmaciens, etc.), 72 174 travaillent dans le domaine du droit (dont 58 559 avocats) et 262 898 travaillent dans le domaine dit « technique »[43]. Ce dernier domaine regroupe notamment des activités d'expertise et de conseil (123 150 professionnels), des intermédiaires de commerce (33 937), des activités d'enseignement (35 987), des activités de comptabilité et assurance (26 689) ou encore de conception, de maitrise d'œuvre et d'aménagement du territoire (37 355 professionnels, parmi lesquels les architectes). Dans son recueil statistique, la CNAVPL fait quant à elle état de 764 712 cotisants, dont 117 171 auto-entrepreneurs ayant cotisé à hauteur de plus de 200 h de Smic et 647 541 cotisants non auto-entrepreneurs, parmi lesquels un peu moins de 5 000 conjoints collaborateurs[44].

Dans une publication datant de l'automne 2012[45], la DGCIS (direction à laquelle a succédé la DGE) notait que les activités libérales continuaient de se développer, notamment grâce aux professions non réglementées. Le régime de l'auto-entrepreneur a par ailleurs accentué le dynamisme de ces activités, notamment dans le secteur de l'enseignement ou des activités de conseil, bien qu'elles se soient pour partie substituées à des entreprises libérales classiques. Les différentes mesures en faveur des services à la personne ont contribué à ce dynamisme. La forte croissance des activités techniques non réglementées a aussi bénéficié des stratégies d'externalisation des entreprises et de la montée en puissance des normes dans de nombreux domaines[46], mais elles restent très sensibles à la conjoncture.

[43] *Cf*. les travaux de l'observatoire de l'économie libérale créé en 2011.
[44] Assurance vieillesse des professions libérales, Recueil statistique 2015.
[45] Cavalo N. (2012), « Les activités libérales continuent à se développer, notamment grâce aux professions non réglementées », *Le 4 Pages*, n° 22, DGCIS, novembre.
[46] CRÉDOC (2013), « Les activités libérales : poids dans l'économie générale et enjeux actuels », *Cahier de recherche*, n° 303, décembre.

L'afflux des micro-entrepreneurs préoccupe cependant les professions libérales réglementées dites « traditionnelles », dont certaines considèrent qu'une partie des affiliés ne répondent pas aux critères qui font l'identité de ces professions libérales et craignent les conséquences financières que pourraient entrainer ces nouveaux affiliés sur leur protection sociale[47]. Le développement des métiers du graphisme, facilité par le numérique et la micro-entreprise, modifie ainsi le portrait des artistes auteurs (encadré 7).

Encadré 7 : Une vive croissance du nombre d'artistes-auteurs facilitée par l'auto-entreprenariat et le numérique

Une publication de l'IRCEC, institution de gestion des régimes de retraite complémentaire des artistes et auteurs, a analysé les évolutions entre 1995 et 2013 du profil de ses affiliés [i]. Ceux dont les revenus dépassent les seuils d'affiliation requis sont au nombre de 40 000 en 2013, contre 19 000 vingt ans auparavant. La dynamique très vive des effectifs est portée par l'explosion des professions du graphisme sous l'effet de l'avènement de l'économie numérique (plus de 10 000 nouveaux professionnels sur la période), rejoints principalement par trois autres groupes de professionnels : les illustrateurs, les photographes et les plasticiens. En revanche, les professions qui représentaient le cœur des professions artistiques il y a encore vingt ans connaissent une relative stabilité. Les auteurs d'œuvres dramatiques et audiovisuelles, les sculpteurs, les écrivains et les peintres représentent environ 13 000 actifs, un chiffre relativement stable depuis 20 ans. La population des artistes-auteurs est majoritairement masculine (60 % en 2013) mais elle s'est féminisée et chez les moins de 35 ans la parité est quasi respectée. Leur âge moyen est d'environ 45 ans. Selon un rapport de l'IGAS [ii], la dimension identitaire très forte des artistes-auteurs est questionnée par l'essor des graphistes [iii]. La porosité croissante des activités, et les facilités de distribution que pourrait procurer le numérique, posent aussi question pour l'avenir de la profession.

Sources :
[i] IRCEC (2016), « Les artistes-auteurs professionnels en France et leurs revenus artistiques entre 1995 et 2013 », *Repères #1 de l'IRCEC*, avril.
[ii] Raymond M., Lauret J.-M. (2013), «L'unification des organismes de sécurité sociale des artistes auteurs et la consolidation du régime », rapport n° RM 2013-106P, IGAS, rapport n° 2013-22, IGAC, juin 2013.
[iii] Sentiment confirmé lors des auditions de professionnels conduites par le Haut Conseil le 1er juin 2016.

Les entreprises sous statut juridique « individuel » représentent quant à elles 73,9 % des activités libérales. De très nombreux professionnels ont une activité mixte (salariée et libérale), et les transitions entre statuts salarié et non salarié peuvent être nombreuses, notamment en début de carrière. Les jeunes générations montrent un intérêt renouvelé mais aussi parfois des réticences vis-à-vis de ces formes d'activités en « libéral », dont les modes d'exercice peuvent être très contraignants. Certains peuvent ainsi être conduits à privilégier le salariat ou un mode d'exercice en collaboration, par exemple dans le cadre de regroupements professionnels. Cela est notamment le cas des professions de santé, qui se sont fortement féminisées (encadré 8). A l'opposé, le cumul emploi-retraite renforce l'activité des professions libérales au-delà de 60 ans.

[47] *Cf*. les auditions tenues par le Haut Conseil avec des représentants des professions, le 1er juin 2016.

Encadré 8 : Une moindre propension à l'activité libérale parmi les professions de santé âgés de moins de 35 ans, qui se tournent plus souvent vers l'exercice en groupe

En 2015, selon la Drees[i], 1,9 million de professionnels de santé sont en exercice en France. La féminisation des professionnels de la santé est importante, notamment des masseurs kinésithérapeutes (50 % de femmes en 2015 contre 43,9 % dix ans plus tôt) et des médecins (43,5 % contre 37,9 %), les infirmiers étant toujours très majoritairement des femmes (87 %). La population vieillit également, notamment celle des médecins (46,2 % de 55 ans et plus en 2015 contre 26,2 % en 2005, avec un cumul emploi-retraite très répandu, qui concerne 15 000 d'entre eux en 2015) mais aussi des infirmiers (24,3 % contre 15,7 %). La proportion de plus de 55 ans demeure aux environs de 21 %-22 % pour les masseurs kinésithérapeutes.

Le choix d'un exercice libéral, salarié ou mixte, varie fortement selon les professions. Les médecins généralistes exercent majoritairement en libéral, de même que les masseurs-kinésithérapeutes, les chirurgiens-dentistes, les pédicures-podologues, les orthophonistes, les orthoptistes ou encore certains spécialistes comme les dermatologues. A l'opposé, les sages-femmes, les infirmiers ou les psychomotriciens exercent majoritairement leur activité dans le cadre du salariat. Si le nombre de médecins exerçant en libéral a légèrement baissé, l'exercice libéral se développe en revanche chez les sages-femmes, les infirmiers et reste élevé chez les masseurs-kinésithérapeutes : en 2015, 67 % des médecins généralistes exercent en activité libérale ou mixte (i.e. cumulent une activité libérale et une activité salariée) contre 70 % en 2001 ; c'est le cas de 48 % des médecins spécialistes (51 % en 2001), de 80 % des masseurs-kinésithérapeutes (78 % en 2011), de 26 % des sages-femmes et de 17 % des infirmiers (15 % en 2001). 3 % des médecins et 2,6 % des infirmiers changent de mode d'exercice entre deux années consécutives.

Parmi les médecins, la part de l'exercice libéral est désormais moins fréquente avant 55 ans et de manière accusée pour les plus jeunes médecins âgés de moins de 35 ans, qui pratiquent aussi plus souvent une activité mixte. L'exercice en groupe est par ailleurs en nette expansion depuis les années 2000, et il est davantage choisi par les jeunes professionnels qui s'installent en libéral. Le nombre de sociétés d'exercice libéral (SEL) a enfin été multiplié par 13 entre 2000 et 2010 pour les médecins. Ces formes sociétaires sont surtout répandues chez les radiologues (31 %), les anesthésistes (20 %) et les chirurgiens (16 %) mais restent marginales chez les généralistes (1 %).

Source : [i] Drees (2016), *Portrait des professionnels de santé*, juillet.

II.3. Les inflexions liées au régime de la micro-entreprise : quelles dynamiques ?

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a mis en place, à compter du 1er janvier 2009, un régime incitatif et simplifié pour les personnes qui souhaitent créer une activité indépendante, à titre principal ou de façon accessoire à un statut de salarié ou de retraité : le régime de l'auto-entrepreneur. Ce régime dérogatoire s'adresse aux créateurs d'une activité commerciale, artisanale ou libérale sous forme d'entreprise individuelle soumise au régime fiscal de la micro-entreprise, en générant par conséquent un chiffre d'affaire inférieur à 82 200 € pour les activités de commerce et de fourniture de logement ou encore inférieur à 32 900 € pour les prestations de services (*cf.* Chapitre 2).

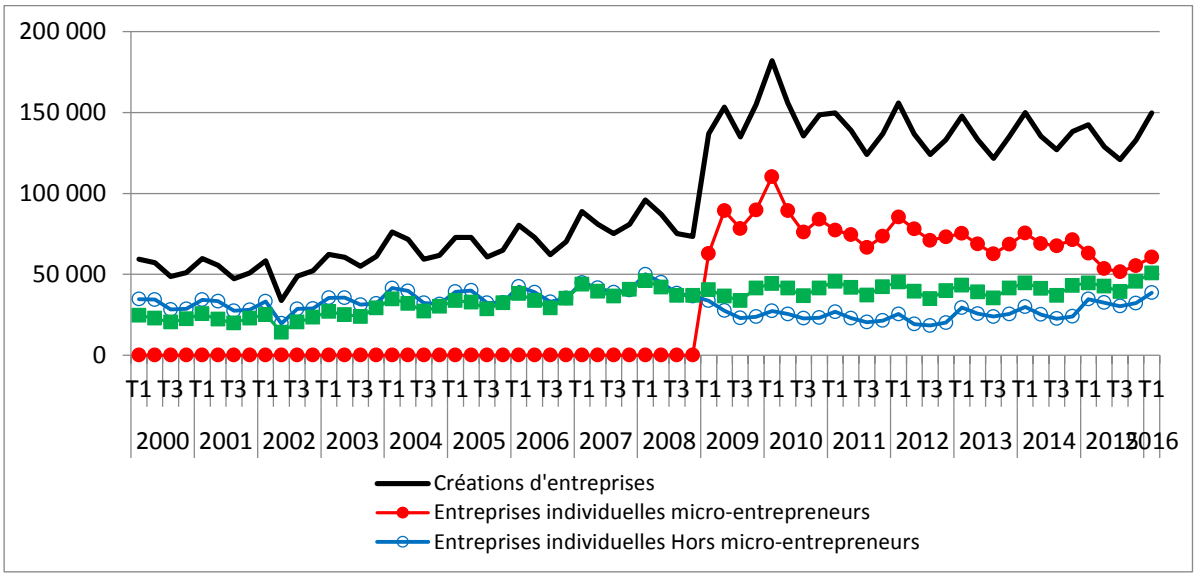
a) 2 millions de micro-entreprises créées entre 2009 et 2015, soit une contribution forte aux créations d'entreprises en France, mais qui marque le pas en 2015

La mise en place au 1er janvier 2009 du régime de l'auto-entrepreneur s'est aussitôt traduite par une forte augmentation du nombre de créations d'entreprises. Le régime est monté en charge dans un contexte de crise économique et de l'emploi. Dans l'ensemble des secteurs marchands non agricoles, 320 019 entreprises ont été créées sous ce statut en 2009 et près de 360 000 en 2010. Les créations se sont ensuite poursuivies à un rythme soutenu, environ 300 000 en 2011 et en 2012, 280 000 en 2013 et en 2014, mais seulement 223 000 en 2015, soit le chiffre le plus faible depuis la mise en place du régime de l'auto-entreprenariat[48] (*figure 6*). Cette réduction relative en 2015 pourrait s'expliquer par loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (dite loi Pinel), qui a conduit à rendre systématique l'immatriculation aux registres consulaires pour les activités commerciales et artisanales depuis le 19 décembre 2014, alors qu'elle ne l'était auparavant que pour les activités artisanales à titre principal. Ce recul des immatriculations de auto-entrepreneurs s'est produit dans tous les secteurs à l'exception de la santé humaine-action sociale et surtout du transport-entreposage (+ 49 %), sous l'effet du développement du transport de voyageurs par taxi (qui inclut les entreprises de véhicules de transport avec chauffeur) ainsi que de celui du secteur des autres activités de poste et de courrier incluant la livraison à domicile. En 2015, les immatriculations de micro-entrepreneurs ont représenté moins d'une création sur deux (43 %) alors qu'elles étaient majoritaires depuis 2009 (55 % en 2009). Les créations d'auto-entreprises du 1er trimestre 2016 sont également en retrait par rapport à celles du 1er trimestre de l'année 2015 (- 4 %), tandis que celles d'entreprises individuelles (hors micro-entreprises) et de formes sociétaires progressent (respectivement de 11,3 % et 13,6 %)[49].

[48] Bonnetête F. et Rousseau S. (2016), « *Les créations d'entreprises en 2015 : net repli des immatriculations de micro-entrepreneurs* », *Insee Première*, n° 1583, janvier.

[49] Cette tendance est confirmée par les dernières *Informations Rapides* de l'Insee, qui font état d'une diminution entre août 2015 et août 2016 des immatriculations de micro-entrepreneurs (-8,4%) et d'une hausse des créations d'entreprises individuelles (+18,6%) et de sociétés (+10,4%) : Insee (2016), « Reprise des créations d'entreprises en août 2016 », *Informations Rapides*, n° 236, 13 septembre.

Figure 6 : Des créations d'entreprises en forte hausse avec les auto-entrepreneurs depuis 2009



Note : La série des créations d'entreprises est constituée à partir des informations du répertoire Sirene. Toute entreprise, personne physique ou personne morale, est inscrite au répertoire lors de sa première déclaration de démarrage d'activité non salariée et reçoit un numéro d'identification unique.
Source : Insee, Séries longues, création d'entreprises.

b) De nombreux auto-entrepreneurs dans le commerce, le bâtiment mais aussi les professions libérales

Au-delà des créations brutes d'auto-entreprises comptabilisées par l'Insee, l'ACOSS suit le nombre annuel d'entreprises individuelles actives administrativement, dont les auto-entreprises. Il s'agit du nombre d'entreprises dont la création a été validée par l'ACOSS *via* l'attribution d'un compte cotisant (qu'elles aient ou non déclaré un chiffre d'affaires) duquel est retiré le nombre d'entreprises radiées sur la même période. Le nombre d'auto-entreprises est passé de 311 000 fin 2009 à 1 012 000 fin 2015[50], en nette décélération par rapport à 2014, en lien avec le recul des immatriculations (*cf.* point a), mais aussi la hausse des radiations[51]. En effet, seulement une partie des comptes administrativement actifs dégage un chiffre d'affaires : ce sont les **comptes économiquement actifs**. De 2009 à 2014, la part des auto-entrepreneurs qui ont dégagé un chiffre d'affaire positif s'est accrue, passant de 52 % à 73 %[52]. Cette part des économiquement actifs a fortement augmenté, en

[50] Borie F. et Lievre G. (2016), « Les auto-entrepreneurs fin 2015 », *Acoss Stat*, n° 235, juillet.

[51] Depuis le 1er janvier 2011, une radiation d'office était prononcée lorsque l'auto-entrepreneur déclarait un chiffre d'affaires nul pendant une période de 24 mois ou de 8 trimestres civils consécutifs. La loi Pinel du 18 juin 2014 a supprimé cette disposition et a aligné le mécanisme de radiation pour chiffre d'affaires nul sur celui des travailleurs indépendants « classiques » : à compter du 1er janvier 2016, ce type de radiation intervient au 31 décembre après 2 années consécutives sans chiffre d'affaires. Les radiations d'office en cours d'année ont ainsi été suspendues dès le début de l'année 2015.

[52] Données communiquées par M. Alain Gubian, directeur financier, directeur des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS, lors de son audition le 13 janvier 2016. Il s'agit du nombre d'AE ayant dégagé en cours d'année un chiffre d'affaire positif rapporté au nombre d'AE administrativement actifs en fin d'année. L'ACOSS publie également la part des AE économiquement actifs en fin de trimestre ou d'année parmi les AE administrativement actifs à la même date. Cet indicateur donne par construction une proportion d'AE économiquement actifs plus faible, de 60,0 % fin 2014 et de 61,2 % fin 2015. Cette part a elle aussi augmenté depuis 2009 pour se stabiliser aux environs de 60 % en fin d'année depuis 2013.

lien avec la hausse de l'ancienneté moyenne des auto-entrepreneurs dans le dispositif qui s'établit en 2014 à 10,9 trimestres[53].

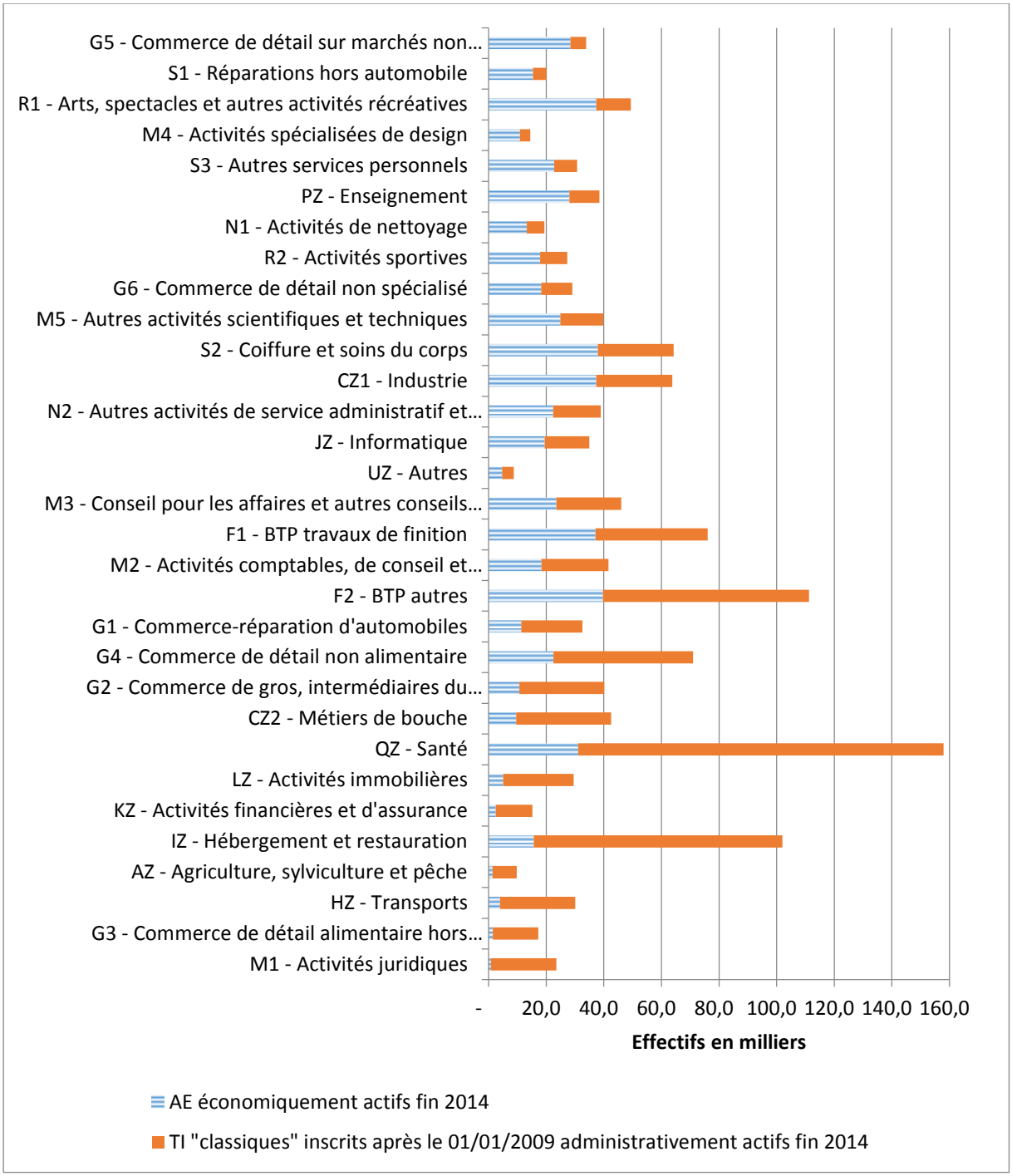
Les auto-entrepreneurs économiquement actifs représentent au total 39 % des travailleurs indépendants, hors agriculture, immatriculés sur la période 2009-2014[54]. Ils sont présents dans la plupart des secteurs d'activité, et en particulier dans les secteurs de la construction (13,4 %), des arts et spectacles (6,5 %), du commerce de détail sur les marchés (5 %), de la coiffure et des soins du corps (6,6 %) ou autres services personnels (4 %), de l'enseignement (4,9 %) (*figure 7*). Ces secteurs regroupent un peu plus de 40 % des auto-entrepreneurs, contre à peine 20 % des autres travailleurs indépendants immatriculés sur la période 2009-2014. En 2014, quelques secteurs ont un taux de recours au régime d'auto-entrepreneur particulièrement important : le commerce de détail sur marché recourt au régime de l'auto-entrepreneur dans plus de huit cas sur dix ; ensuite viennent les secteurs « Réparations hors automobile » (77 %), « Arts, spectacles et autres activités récréatives » (76 %), « Activités spécialisées de design » (75 %), et « Autres services personnels » (74 %) ou encore l' « Enseignement » (73 %). D'autres secteurs privilégient en revanche les formes classiques d'entreprenariat : il s'agit des métiers de bouche (22,6 % d'auto-entrepreneurs), du secteur des activités immobilières (17 %) et du secteur des transports (13 %) ou du commerce de détail hors alimentaire (8,6 %). Du fait de leur implantation sectorielle, la part des auto-entrepreneurs est très importante au sein des professions libérales (60 %) bien davantage que parmi les artisans-commerçants (23 %). Ces derniers représentent en effet 70 % des TI classiques immatriculés entre 2009 et 2014 contre 32 % seulement des auto-entrepreneurs économiquement actifs fin 2014.

Globalement, l'auto-entreprenariat attire un peu plus de femmes que l'entreprenariat « classique » : fin 2014, 37,9 % des AE administrativement actifs étaient des femmes. Deux secteurs sont très majoritairement féminins : la coiffure et les soins du corps (93 %) et la santé (78 %). La proportion d'auto-entrepreneurs est significativement plus élevée parmi les moins de 30 ans et les plus de 60 ans (respectivement 53 % et 60 % des entrepreneurs, contre 48 % pour les 30-59 ans). C'est dans le secteur informatique que la part des moins de 30 ans est la plus forte (30 %, contre 18 % en moyenne). Les secteurs du conseil de gestion et celui des activités juridiques sont quant à eux ceux où la part des plus de 60 ans est la plus élevée (respectivement 29 et 28 % contre 12 % en moyenne). Pour ces catégories d'âge, il existe cependant de fortes différences quant à la part des économiquement actifs (62 % pour les moins de 30 ans et 84 % pour les plus de 60 ans contre 73 % en moyenne). Il existe notamment un regain d'intérêt pour ce dispositif aux alentours de 60-65 ans, chez les hommes, qui pourrait correspondre à des formes de cessations d'activité progressive.

[53] Par un effet de sélection, la part des AE économiquement actifs croît fortement avec l'ancienneté de l'immatriculation : en 2014, cette part est de 56 % pour les AE immatriculés en 2014, 68 % pour ceux immatriculés en 2013, 82 % pour ceux immatriculés en 2012.

[54] Sur les 3,2 millions d'entreprises individuelles (hors régime agricole) administrativement actives, près de 1,9 million ont été créées depuis début 2009. Parmi ces 1,9 millions, la moitié environ (52,6 %) sont des auto-entreprises (977 0000 fin 2014) qui représentent donc 31 % du total des travailleurs indépendants administrativement actifs fin 2014. Les auto-entrepreneurs économiquement actifs 2014 (716 000 fin 2014) représentent quant à eux 39 % des entreprises individuelles créées depuis début 2009 et 22 % du total des travailleurs indépendants fin 2014. Si les travailleurs indépendants classiques, i.e non auto-entrepreneurs, restent nombreux, d'ordre comparable à ce qu'on pouvait observer avant 2009, le régime des AE a indéniablement contribué à redynamiser la création d'entreprises.

Figure 7 : Effectifs des auto-entrepreneurs (AE) et des travailleurs indépendants « classiques », inscrits après le 1er janvier 2009, fin 2014 selon le secteur d'activité



Note : AE=auto-entrepreneurs, TI « classiques » = travailleurs indépendants non auto-entrepreneurs.

Source : *Acoss*

c) Un complément de revenu pour les uns, un emploi faute de mieux pour d'autres ?

La micro-entreprise est à la fois un « sas » destiné aux créateurs d'entreprises pour tester leur projet, avant d'envisager une migration vers d'autres statuts, et un moyen pour certains de se procurer des compléments de revenus, y compris en leur donnant un statut régulier. Il peut aussi, de manière plus pérenne, répondre aux aspirations de travailleurs indépendants ne souhaitant pas voir leur activité croître. A la diversité des objectifs de politique publique retenus correspond la diversité des auto-entrepreneurs, des activités qu'ils exercent et des revenus qu'ils génèrent[55].

L'Insee a enquêté un échantillon d'auto-entrepreneurs ayant créé leur entreprise au 1er semestre 2010 une première fois en 2010, et une seconde fois trois ans après. Avant de créer leur auto-entreprise, 32 % des auto-entrepreneurs étaient salariés à durée indéterminée du secteur privé, 6 % avaient un statut salarié privé temporaire (intérimaires, en CDD, intermittents du spectacle), 30 % étaient au chômage (18 % depuis moins d'un an et 12 % depuis plus d'un an). Parmi les autres créateurs d'entreprises, on comptait à la même date moins de salariés du privé (28 %) mais un peu plus d'anciens chômeurs (33 %). Les autres auto-entrepreneurs n'avaient dans 12 % des cas pas d'autre activité professionnelle et dans le reste des cas (soit 11 %) étaient sont salariés de la fonction publique, étudiants ou retraités[56]. Ces dernières catégories sont en proportion plus importante parmi les auto-entrepreneurs que parmi les autres créateurs d'entreprise, à leur compte (15 %) ou déjà dirigeants d'entreprise (9 %) au moment de la création de leur entreprise.

Trois auto-entrepreneurs sur quatre déclarent qu'ils n'auraient pas créé d'entreprise en dehors de ce régime. Deux raisons principales motivent leur immatriculation : développer une activité de complément (40 %) et assurer leur propre emploi (40 %). Pour les anciens chômeurs, cette seconde raison prend encore plus d'importance : 66 % d'entre eux la mentionnent. Les autres motivations sont de créer sa propre entreprise (35 %), de tester un projet (29 %) ou encore de répondre à une opportunité ponctuelle (23 %). Parmi les auto-entrepreneurs qui avaient un emploi, il s'agit souvent d'une activité complémentaire à un emploi salarié (dans 9 cas sur 10 pour les salariés du public, dans 6 pour ceux du privé).

L'Insee notait également que ce nouveau régime avait renouvelé le profil des créateurs d'entreprises[57]. En effet, si un créateur sur trois a le profil type d'un entrepreneur classique, avec un projet sur un investissement significatif, d'autres profils de créateurs se développent ou émergent. Ainsi, la création d'entreprise par des salariés, retraités ou étudiants dans le cadre d'une activité de complément représente désormais un cas sur trois. Par ailleurs, d'autres créateurs saisissent l'opportunité du régime pour se lancer dans l'entreprenariat plus facilement ou plus tôt et en font ensuite leur activité principale[58].

---

[55] Laffon Ph. (2013), « Bilan et perspectives du régime de l'auto-entrepreneur », présentation au Conseil d'orientation pour l'emploi dans le cadre de ses travaux sur l'évolution des formes d'emploi, 26 novembre.

[56] Barruel F., Thomas S., Darriné S. et Mariotte H. (2012), « Trois auto-entrepreneurs sur quatre n'auraient pas créé d'entreprise sans ce régime », *Insee Première,* n°1388, février.

[57] Barruel F., Thomas S., Filatriau O. et Mariotte H. (2014), « Créateurs d'entreprises : avec l'auto-entreprenariat, de nouveaux profils », *Insee Première*, n°1487, février.

[58] L'Insee a publié en septembre 2016 les premiers résultats de la même enquête menée auprès d'une cohorte plus récente d'auto-entrepreneurs, ceux immatriculés au premier semestre de l'année 2014 et qui dans 60 % des cas ont démarré une activité économique avant la fin de l'année. Ces résultats confirment ceux de 2010, et mettent clairement en évidence deux types d'auto-entrepreneurs : ceux qui en ont fait leur activité principale

Trois ans après leur immatriculation, seuls 30 % des auto-entrepreneurs inscrits au 1er semestre 2010 sont toujours actifs sous ce régime[59]. Parmi les 62 % qui ont réellement démarré une activité, 49 % sont pérennes à trois ans, soit beaucoup moins que les créateurs d'entreprises individuelles classiques de la même génération (62 %). La pérennité dépend cependant comme pour les entrepreneurs classiques du secteur d'activité. Or, elle est plutôt faible dans le commerce (40 %) et la construction (50 %) qui concentrent une fraction importante des immatriculations de 2010 (35 %). Certes, les auto-entrepreneurs ayant déclaré cette activité à titre principal sont davantage pérennes à trois ans (52 %) que ceux ayant débuté en activité de complément (45 %). Toutefois, pour près d'un tiers des premiers, l'activité principale au démarrage devient une simple source de revenu d'appoint quelques années plus tard. A la différence des entrepreneurs classiques, la pérennité augmente avec l'âge de l'auto-entrepreneur, et si le niveau de diplôme et le capital investi sont déterminants au démarrage, ils jouent ensuite assez peu sur la pérennité des auto-entrepreneurs, alors qu'ils favorisent largement celle des créateurs individuels.

Depuis sa création, le régime a fait l'objet de débats, parmi lesquels l'avantage concurrentiel procuré à ses bénéficiaires par rapport aux entrepreneurs classiques, qui pourrait conduire à une distorsion de concurrence, et la substitution possible de ce statut à des emplois salariés[60]. Les intéressés critiquent quant à eux l'instabilité du régime qui a connu quatorze modifications depuis sa création[61]. Si la DGCIS a estimé qu'un relatif effet de substitution avait existé sur la période 2009-2011[62], il semble moindre aujourd'hui, les auto-entrepreneurs agissant de manière préférentielle sur des micromarchés délaissés par les autres entreprises ou à faible revenu. S'agissant de salariés incités par leur employeur à effectuer tout ou partie de leurs prestations sous le régime de l'auto-entrepreneur, des travaux monographiques ont cependant montré que cela pouvait être le cas, et que ce régime pouvait aussi être un « entreprenariat de nécessité » faute de mieux, pour éviter ou contourner le chômage ou parvenir à s'insérer sur le marché du travail[63].

(un peu plus de la moitié de ceux qui ont démarré leur activité en 2014) et qui étaient dans 42 % des cas au chômage au moment de l'inscription ; ceux qui recherchent avant tout un complément de revenu et qui dans 52 % des cas étaient salariés du privé. Ils sont cependant moins nombreux qu'en 2010 à déclarer qu'ils n'auraient pas créé une entreprise sans le régime de l'auto-entreprenariat : 54 % des premiers contre 71 % des seconds (soit environ 13 points d'écarts avec 2010). Enfin, 60 % d'entre eux n'utilisent jamais les réseaux sociaux ni n'ont de site internet, soit une proportion comparable aux créateurs d'entreprises individuelles classiques. *Cf.* Beziau J., Rousseau S. et Mariotte H. (2016), « Auto-entrepreneurs immatriculés en 2014 : 5 4 % de ceux qui démarrent leur activité en font leur activité principale », *Insee Première*, n°1615, septembre.

[59] Richet D., Rousseau S. et Mariotte H. (2016), « Auto-entrepreneurs immatriculés en 2010 : trois ans après, 30% sont encore actifs », *Insee Première,* n°1595, mai.

[60] Laffon Ph. (2013), *op.cit.*

[61] *Cf*. audition par le Haut Conseil du président de la fédération des auto-entrepreneurs (FEDAE) le 1er juin 2016.

[62] DGCIS (2010), « Le régime de l'auto-entrepreneur : bilan après une année de mise en œuvre », *DGCIS Évaluation*, septembre.

[63] Vivant E. (2014), « Entre subordination et indépendance : la difficile insertion professionnelle des jeunes diplômés auto-entrepreneurs », *Connaissance de l'emploi,* n°116, CEE, novembre. Abdelnour S. (2014), « L'auto-entrepreneuriat : une gestion individuelle du sous-emploi », *La nouvelle revue du travail*, n°5, novembre.

Au total, le régime d'auto-entrepreneur recouvre des situations extrêmement hétérogènes, subies ou choisies, et dont le devenir est incertain avec l'amélioration de la conjoncture du marché du travail et le resserrement des conditions de l'immatriculation. Dans le même temps, d'autres évolutions pourraient aller dans le sens d'une poursuite du développement de l'auto-entreprenariat, notamment le développement des plateformes numériques.

II.4. Les inflexions liées au numérique : que peut-on dire aujourd'hui ?

La part prise par le développement des activités numériques et en particulier des plateformes collaboratives dans le regain récent du travail indépendant reste aujourd'hui difficile à établir. Très peu d'éléments chiffrés sont en effet disponibles. Le rapport récent du Cnis sur la « Diversité des formes d'emploi » indique d'ailleurs ne pas avoir réussi à obtenir de contributions estimant les nouvelles formes d'emploi liées à l'économie numérique. A défaut, il a recensé les tentatives de mesure de la « *gig economy* » (économie des petits boulots) aux États-Unis, qui conduisent à des estimations très faibles du nombre de personnes concernées par des emplois liés à des plateformes : moins de 0,4 % des emplois, dont moins de la moitié à titre principal ; une extrapolation à la France conduirait à 50 000 personnes[64]. Philippe Askénazy, économiste, directeur de recherche (CNRS, École normale supérieure, École d'économie de Paris), estime également que ce phénomène est marginal. L'économie américaine serait à cet égard selon lui plutôt dominée par la consolidation des grandes entreprises, bénéficiant des effets réseaux, de la puissance financière et de la protection de la propriété intellectuelle[65].

A défaut d'éléments chiffrés sur la France, le groupe de travail du Cnis fait état des résultats d'un rapport du PIPAME[66] de 2015 sur les « Enjeux et perspectives de la consommation collaborative » de la DGE. Mais ce rapport englobe des activités déjà existantes, qui ne relèvent pas à proprement parler de l'économie collaborative. A l'occasion d'un travail sur les plateformes collaboratives[67], l'IGAS a étudié avec l'ACOSS les données du PIPAME. Il ressort de leur analyse que l'évolution du nombre d'emplois directs créés par les plateformes collaboratives aurait été rapide, tout en restant faible, passant à champ constant de 850 en 2009 à 2 250 environ en 2015. Le développement de l'emploi au sein des plateformes de partage et des « places de marchés » serait la traduction du succès d'un nombre croissant de *start up* françaises. Par ailleurs, à partir d'une tentative de reconstruction du chiffre d'affaires des plateformes d'emploi[68], les contributeurs estiment que le nombre de travailleurs collaboratifs proposant leurs services sur des plateformes digitales

[64] Gazier B., Picart C. et Minni C. (2016), « La diversité des formes d'emploi », Rapport n° 142, Cnis, juillet, pages 69-71.

[65] *Cf*. son audition par le Haut Conseil le 13 janvier 2016, sa chronique « L'économie numérique, zone grise entre salariat et indépendance » paru en novembre 2015 dans le dans le cahier « Eco & entreprise » du *Monde* et son dernier ouvrage *Tous rentiers !*, paru aux éditions Odile Jacob en 2016.

[66] Créé en janvier 2005, le Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME) a pour objectif de produire un éclairage sur l'évolution des principaux acteurs et secteurs économiques en mutation à un horizon de 5 à 10 ans.

[67] Amar N. et Viossat L.-C (2016), « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », IGAS, rapport n°2015-121 R, mai. *Cf*. également les auditions de la mission de l'Inspection générale des affaires sociales lors des séances des 13 janvier et 20 juillet 2016 du HCFi-PS.

[68] *I.e* les plateformes collaboratives qui permettent la vente, la fourniture ou l'échange d'un bien ou d'un service dans une logique de pair à pair (*cf.* point IV.2.).

d'intermédiation pourrait être supérieur à la seule estimation aujourd'hui disponible de 200 000 travailleurs collaboratifs, hors vente d'occasion et hébergement, publiée par l'Institut de l'Entreprise[69]. Cependant, ils soulignent que l'ampleur de l'impact aussi bien à court qu'à moyen terme des plateformes collaboratives sur l'emploi est un exercice complexe et prématuré.

En matière de suivi des emplois liés à l'économie numérique, le groupe de travail du Cnis considère quant à lui que l'économie collaborative ou, mieux, l'économie des plateformes de mise en relation, est un domaine encore trop mouvant pour figer des procédures de collecte statistiques. Il recommande toutefois au service statistique public une veille sur ce sujet afin de pouvoir recueillir les données des nouveaux circuits d'information qui ne manqueront pas d'émerger. Des travaux sont par ailleurs actuellement en cours au niveau européen pour progresser dans cette direction, ainsi qu'au BIT et à l'OCDE ; des enrichissements sont encore à venir pour certaines enquêtes en France (comme l'enquête Budget des familles). Le groupe du CNIS considère que la piste du *Big data* (données de transaction des plateformes ou données bancaires comme celles utilisées aux États-Unis) mérite aussi d'être explorée. Enfin, il suggère d'enrichir le dispositif de suivi des créations des micro-entreprises (SINE) de quelques questions relatives à l'usage d'Internet et à la mise en relation *via* une plateforme.

III. Qui sont aujourd'hui les travailleurs non salariés ?

Un portrait des non salariés dans leur ensemble peut être rapidement dressé à partir des enquêtes Emploi et comparé à celui des salariés.

III.1. Une féminisation globalement limitée

Les travailleurs non salariés se distinguent des salariés par une forte proportion d'hommes : 66 % contre 50 % parmi les salariés, et 54 % parmi les seuls salariés du privé (*figure 8*)[70]. A la différence de l'emploi salarié, la diminution et la recomposition des emplois indépendants depuis plus d'une trentaine d'années ne se sont pas traduites par une proportion plus importante de femmes indépendantes : ces dernières ne représentent que 34 % des emplois indépendants, contre environ 37 % au début des années 1980 ; dans les entreprises, la forte croissance de l'emploi salarié s'est en revanche accompagnée – et a aussi été rendue possible – par une féminisation marquée (cinq salariés sur dix sont aujourd'hui des femmes contre quatre sur dix en 1982).

Les femmes ont néanmoins traditionnellement un rôle d'appui important à l'activité indépendante, soit en tant que conjointe participante à l'exploitation, soit de plus en plus en apportant au ménage des revenus d'activité salariée (encadré 9).

[69] *Cf.* Menascé D. (2015), « La France du Bon Coin *»*, *Notes de l'Institut*, Institut de l'Entreprise, septembre.
[70] Les statistiques sont établies en moyenne sur la période 2013-2015. Dans le texte, elles sont commentées comme étant relatives à l'année 2014.

Encadré 9 : Les femmes dans les ménages d'indépendants

En moyenne sur la période 2013-2015, environ 635 000 femmes exerçaient une activité indépendante et 790 000 étaient conjointes d'un travailleur non salarié (sans être elles-mêmes non salariées). Ces dernières occupaient dans leur très grande majorité un emploi salarié (71 %) : 19 % de ces femmes salariées, conjointes d'indépendants, étaient cadres, 30 % exerçaient une profession intermédiaire, 48 % étaient employées et seulement 7 % étaient ouvrières. Celles qui ne sont pas salariées étaient le plus souvent inactives (24 %), seules 5 % d'entre elles étant au chômage. Ces conjointes de travailleurs non salariés étaient moins diplômées que les femmes exerçant elles-mêmes une activité indépendante : 22 % étaient néanmoins diplômées du supérieur long (contre 27 % des femmes non salariées) tandis que 36 % n'étaient pas titulaires du Baccalauréat (31 % des femmes indépendantes). Elles étaient aussi nettement moins nombreuses à être filles d'indépendants (32 % contre 41 %).

Les femmes indépendantes, quant à elles, vivaient en couple dans 77 % des cas. Leur conjoint était en emploi dans 84 % des cas, inactif dans 13 % des cas et au chômage dans 3 % des cas. Lorsque leur conjoint était en emploi, il occupait un emploi non salarié dans un peu plus de la moitié des cas (54 %). A l'exception des agricultrices, les femmes non salariées vivaient moins souvent en couple que les hommes non salariés. Les agricultrices étaient nettement plus souvent en couple que les autres femmes indépendantes : c'était le cas de 90 % d'entre elles contre 79 % des femmes artisans, 75 % des femmes commerçantes et 73 % des femmes exerçant une profession libérale.

Les conjoints des agricultrices étaient très souvent, eux aussi, non salariés (83 % de ceux qui sont en emploi). Quand ils occupaient un emploi, les conjoints des autres femmes non salariées étaient nettement moins souvent indépendants : en effet, les conjoints des femmes artisans et commerçantes n'étaient qu'une petite majorité à exercer une activité non salariée (respectivement 52 % et 57 %) ; les conjoints de femmes exerçant une profession libérale indépendants étaient en minorité (38 %).

Figure 8 : Sexe et âge des travailleurs non salariés et salariés selon la catégorie sociale en 2014

	Effectifs (en milliers)	Sexe		Âge				
		Hommes	Femmes	<30 ans	30-44 ans	45-49 ans	>=60 ans	Âge moyen
Ensemble	25 790	52 %	48 %	19 %	39 %	38 %	5 %	41,6
Non salariés	2 945	66 %	34 %	8 %	35 %	45 %	12 %	46,4
Salariés	22 840	50 %	50 %	20 %	39 %	37 %	4 %	40,9
dont : salariés du privé	17 745	54 %	46 %	22 %	39 %	36 %	4 %	40,5
Ensemble des non salariés								
Agriculteurs exploitants	490	72 %	28 %	6 %	27 %	54 %	13 %	48,6
Artisans-commerçants	1 480	70 %	30 %	7 %	38 %	45 %	9 %	45,7
dont : artisans	785	76 %	24 %	8 %	40 %	44 %	7 %	44,7
dont : commerçants	695	63 %	37 %	6 %	36 %	46 %	12 %	46,8
Chefs d'entreprise de 10 salariés et plus	145	83 %	17 %	4 %	30 %	53 %	14 %	48,4
Professions libérales et assimilées	820	54 %	46 %	10 %	37 %	38 %	16 %	45,9
de niveau : cadre	470	61 %	39 %	6 %	34 %	41 %	20 %	48,1
dont : professions libérales (1)	400	61 %	39 %	5 %	34 %	42 %	19 %	48,3
de niveau : profession intermédiaire	350	44 %	56 %	15 %	41 %	34 %	10 %	42,9
dont : professions de la santé et du travail social (2)	200	34 %	66 %	14 %	43 %	36 %	7 %	42,6
Ensemble des salariés								
Cadres	4 010	60 %	40 %	13 %	43 %	38 %	6 %	42,8
Professions intermédiaires	6 210	49 %	51 %	20 %	43 %	35 %	3 %	40,5
Employés	7 285	23 %	77 %	22 %	36 %	38 %	5 %	40,9
Ouvriers	5 290	81 %	19 %	24 %	36 %	37 %	3 %	40,1
Ensemble des salariés du privé								
Cadres	3 020	64 %	36 %	13 %	45 %	37 %	5 %	42,4
Professions intermédiaires	4 450	56 %	44 %	21 %	43 %	34 %	3 %	40,1
Employés	5 280	21 %	79 %	25 %	35 %	35 %	5 %	40,2
Ouvriers	4 945	80 %	20 %	24 %	36 %	37 %	3 %	39,8

Champ : France métropolitaine.

Note : Données en moyenne sur la période 2013-2015. Trois enquêtes Emploi ont en effet été empilées de sorte à disposer d'effectifs suffisants pour analyser plus finement les différentes catégories sociales de non salariés.

(1) Catégorie sociale 31 ; (2) Catégorie sociale 43.

Source : Enquêtes Emploi 2013-2015.

III.2. Un processus général de vieillissement et d'élévation des niveaux de diplôme

L'âge moyen des travailleurs indépendants est nettement plus élevé que celui des salariés du privé (46,4 ans contre 40,5 ans). La proportion de jeunes âgés de moins de 30 ans parmi les non salariés est particulièrement faible (8 % contre 22 % parmi les salariés du privé) tandis que celle des 60 ans et plus est trois fois supérieure à celle constatée parmi les salariés (12 % contre 4 %).

La population des travailleurs indépendants a notablement vieilli : leur âge moyen était de 45 ans en 1982[71]. Les indépendants âgés de moins de 30 ans sont ainsi de moins en moins nombreux (8 % en 2015 contre 12 % en 1982). En revanche, en dépit de ce vieillissement moyen, la proportion de 60 ans et plus parmi les indépendants est aujourd'hui la même qu'il y a trente-cinq ans, de l'ordre de 12 %. Elle s'est redressée après avoir continûment diminué jusqu'au début des années 2000 (où elle était d'environ 6 %), suite à l'abaissement à 60 ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite en 1983. Le cumul emploi-retraite contribue également à l'exercice d'activités libérales après 60 ans.

En 2014, un indépendant sur dix ne détient aucun diplôme ou au plus un CAP, contre environ 13 % des salariés (*figure 9*). En lien avec l'élévation des qualifications dans la société française, la part des sans diplômes dans la population des indépendants a chuté de 58 % en 1982 à 9 % en 2015 ; la même évolution est constatée parmi les salariés, mais de façon un peu moins accentuée, avec une diminution de 44 % à 12 % de la proportion des salariés sans diplôme. Aujourd'hui, un quart des non salariés sont diplômés de l'enseignement supérieur long, soit davantage que parmi les salariés du privé (19 %) mais moins que parmi ceux du public (30 %). Les professions libérales et assimilées[72] représentent en effet près de 28 % des indépendants, alors que les cadres comptent pour 17 % de l'emploi salarié. Il faut également noter que la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur a fortement augmenté parmi les indépendants, de 9 % il y a une trentaine d'années à 43 %, alors qu'elle est passée de 13 % à 38 % parmi les salariés. La progression des diplômés de l'enseignement supérieur long est particulièrement manifeste chez les indépendants, où leur part est passée de 6 % à 26 % entre 1982 et 2015 et est devenue supérieure à celle observée parmi les salariés (22 %). Plus généralement, la part des diplômés ayant au moins le baccalauréat n'a cessé de croître aussi bien parmi les indépendants que les salariés ; elle est aujourd'hui supérieure parmi les premiers (62 % contre 58 %), alors que l'inverse était observé trente-cinq ans plus tôt.

Les non salariés présentent cependant une grande variété de profils, liée pour partie à celle des métiers exercés, ce qui rend nécessaire une analyse profession par profession.

[71] L'âge moyen des salariés est quant à lui passé de 36,0 ans à 40,5 ans entre 1982 et 2015.

[72] Les professions sont ici entendues au sens de la nomenclature des professions et catégories sociales de l'Insee. Les professions libérales et assimilés correspondent à toutes les catégories sociales des travailleurs indépendants, de niveau « cadre et professions intellectuelles supérieures » et de niveau « profession intermédiaire ».

Figure 9 : Plus hauts niveaux de diplômes détenus par les travailleurs non salariés et salariés selon la catégorie sociale en 2014

	Diplôme supérieur à baccalauréat + 2 ans	Baccalauréat + 2 ans	Baccalauréat ou brevet professionnel ou autre diplôme de ce niveau	CAP, BEP ou autre diplôme de ce niveau	Brevet des collèges	Aucun diplôme ou certificat d'études primaires
Ensemble	22%	16%	20%	25%	5 %	12 %
Non salariés	25 %	16 %	19 %	25 %	5 %	10 %
Salariés	21 %	16 %	20 %	25 %	5 %	12 %
dont : salariés du privé	19 %	16 %	21 %	26 %	6 %	13 %
Ensemble des non salariés						
Agriculteurs exploitants	5 %	14 %	25 %	38 %	5 %	13 %
Artisans-commerçants	12 %	12 %	23 %	34 %	6 %	14 %
dont : artisans	5 %	9 %	24 %	44 %	5 %	13 %
dont : commerçants	19 %	15 %	21 %	22 %	8 %	14 %
Chefs d'entreprise de 10 salariés et plus	36 %	15 %	21 %	19 %	4 %	4 %
Professions libérales et assimilées	57 %	27 %	9 %	4 %	2 %	2 %
de niveau : cadre	79 %	7 %	7 %	3 %	2 %	2 %
dont : professions libérales (1)	85 %	7 %	4 %	2 %	1 %	1 %
de niveau : profession intermédiaire	28 %	53 %	11 %	5 %	1 %	2 %
dont : professions de la santé et du travail social (2)	13 %	80 %	3 %	3 %	0 %	1 %
Ensemble des salariés						
Cadres	66 %	16 %	10 %	5 %	2 %	1 %
Professions intermédiaires	25 %	32 %	22 %	15 %	4 %	4 %
Employés	8 %	12 %	26 %	31 %	8 %	15 %
Ouvriers	2 %	4 %	18 %	43 %	7 %	26 %
Ensemble des salariés du privé						
Cadres	62 %	18 %	11 %	6 %	2 %	1 %
Professions intermédiaires	20 %	31 %	24 %	17 %	4 %	5 %
Employés	8 %	13 %	26 %	29 %	8 %	15 %
Ouvriers	2 %	4 %	18 %	42 %	7 %	27 %

Champ : France métropolitaine

Note : Données en moyenne sur la période 2013-2015. Trois enquêtes Emploi ont en effet été empilées de sorte à disposer d'effectifs suffisants pour analyser plus finement les différentes catégories sociales de non salariés.

(1) Catégorie sociale 31 ; (2) Catégorie sociale 43.

Source : Enquêtes Emploi 2013-2015

III.3. Des caractéristiques qui restent différenciées selon les professions

a) Les agriculteurs exploitants : plus âgés et moins diplômés que la moyenne des non salariés

La proportion d'hommes est particulièrement importante parmi les agriculteurs (72 %), qui se rapproche sur ce point des artisans et des chefs d'entreprise de dix salariés et plus. La forte diminution des emplois non salariés dans l'agriculture s'est accompagnée d'une masculinisation des emplois encore plus prononcée : les hommes représentent 72 % des exploitants agricoles en 2014 contre 61 % en 1984. Cependant, selon le recensement agricole, la part de femmes a progressé ces dernières années, une partie d'entre elles devenant exploitantes à l'occasion d'une reprise d'exploitation ou d'un renoncement au statut d'aide familiale (*cf. supra*).

Si les agriculteurs sont très majoritairement à leur compte, la situation est cependant différenciée entre hommes et femmes. Ces dernières sont en effet nettement moins souvent employeuses (17 %) et beaucoup plus souvent aides familiales ou conjointes collaboratrices (18 %) ; près des deux tiers d'entre elles se déclarent toutefois à leur compte (65 %, i.e exploitantes ou co-exploitantes) (*figure 10*).

Les agriculteurs en activité ont une moyenne d'âge élevée (48,6 ans) ; la part des moins de 30 ans y est particulièrement faible (6 %) tandis que celle des 60 ans et plus atteint 13 %. En comparaison des autres non salariés, c'est la part des 45-59 ans qui est parmi les agriculteurs particulièrement importante (45 % des agriculteurs sont dans cette tranche d'âge).

Les agriculteurs sont aussi moins diplômés que l'ensemble des non salariés : certes, 44 % d'entre eux sont diplômés de niveau Bac ou plus (contre néanmoins 60 % des non salariés), mais ils ne sont que 5 % à avoir un diplôme de niveau supérieur à Bac +2; à l'inverse, ils sont dans 38 % des cas titulaires d'un CAP-BEP, contre 25 % de l'ensemble des non salariés, et 13 % à être sans diplôme (contre 10 % de l'ensemble des non salariés).

L'évolution du niveau de formation a néanmoins été très marquante parmi les agriculteurs : en effet, alors qu'ils n'étaient que 16 % à détenir un diplôme de niveau CEP-BEP il y a trente ans, ils sont aujourd'hui 38 % dans cette situation. La proportion de diplômés du supérieur s'est aussi beaucoup accrue, notamment chez les jeunes agriculteurs : elle est à relier au développement d'un enseignement agricole à la technicité croissante et aux conditions mises à l'obtention des aides à l'installation.

b) Les artisans : plus souvent d'âge moyen et employeurs

Les artisans sont un peu plus souvent des hommes que les agriculteurs (76 % d'entre eux). La population des artisans, qui a perdu environ 10 % de ses effectifs en une trentaine d'année, s'est en effet masculinisée (72 % des artisans étaient des hommes en 1984), les femmes ayant plus souvent opté pour le salariat. Ils sont, en moyenne, un peu moins diplômés que les agriculteurs : un peu moins souvent titulaires du baccalauréat (38 % contre 44 %), ils ont plus souvent un niveau CAP-BEP (44 % d'entre eux contre 38 % des agriculteurs) ou sont sans diplôme (14 % des cas). Pour autant, la proportion des artisans sans diplôme a très fortement diminué depuis 1984, où elle atteignait 46 %.

Les artisans sont en revanche en moyenne nettement plus jeunes que les agriculteurs (44,7 ans contre 48,6 ans pour les agriculteurs et 46,4 ans pour l'ensemble des indépendants). La proportion de 60 ans et plus y est particulièrement faible (7 %), tandis que celle des 30 ans ou moins atteint 8 % et celle des 30-49 ans 40 %. C'est dans cette catégorie que la proportion des personnes ayant déclaré exercer cette profession (principale) dans le cadre de la micro-entreprise[73] est la plus importante (18 %). Les artisans sont employeurs dans 39 % des cas, à leur compte dans 56 % des cas, mais très rarement aides familiaux (4 %). Sans surprise, les hommes artisans sont plus souvent employeurs que les femmes (43 % contre 27 %), et la proportion de femmes conjointes collaboratrices ou aides familiales atteint 17 %, soit quasiment autant que parmi les non salariés non agricoles.

Figure 10 : Statuts des travailleurs non salariés en 2014 : à leur compte, employeurs ou conjoints collaborateurs et aides familiaux

	Ensemble			Hommes			Femmes		
	Employeur	A son compte	Aide familial	Employeur	A son compte	Aide familial	Employeur	A son compte	Aide familial
Ensemble des non salariés	**37 %**	**59 %**	**4 %**	**43 %**	**56 %**	**1 %**	**27 %**	**65 %**	**8 %**
Agriculteurs exploitants	25 %	68 %	7 %	28 %	69 %	3 %	17 %	65 %	18 %
Artisans-commerçants	40 %	56 %	4 %	45 %	54 %	1 %	30 %	59 %	11 %
dont : artisans	39 %	56 %	4 %	43 %	57 %	1 %	27 %	56 %	17 %
dont : commerçants	42 %	55 %	3 %	48 %	51 %	2 %	32 %	62 %	6 %
Chefs d'entreprise de 10 salariés et plus	99 %	0 %	1 %	100 %	0 %	0 %	95 %	0 %	5 %
Professions libérales et assimilées	29 %	70 %	1 %	35 %	65 %	0 %	22 %	76 %	2 %
de niveau : cadre	40 %	59 %	1 %	44 %	56 %	0 %	34 %	63 %	3 %
dont : professions libérales (1)	46 %	53 %	1 %	50 %	49 %	0 %	39 %	58 %	3 %
de niveau : profession intermédiaire	14 %	86 %	1 %	18 %	82 %	0 %	11 %	88 %	1 %
dont : professions de la santé et du travail social (2)	17 %	83 %	0 %	23 %	77 %	0 %	14 %	86 %	1 %

Champ : France métropolitaine

Note : Données en moyenne sur la période 2013-2015, de sorte à disposer d'effectifs suffisants pour analyser plus finement les différentes catégories sociales de non salariés ((1) Catégorie sociale 31 ; (2) Catégorie sociale 43).

Source : Enquêtes Emploi 2013-2015.

[73] Dans l'enquête Emploi, les personnes exerçant une activité non salariée à titre principal sont interrogées sur leur situation d'auto-entrepreneur.

c) Les commerçants : une profession plus féminisée comptant à la fois beaucoup de diplômés du supérieur et de non diplômés

Comparativement aux agriculteurs et aux artisans, la profession de commerçant est beaucoup plus souvent exercée par des femmes : ces dernières représentent 37 % des actifs de cette catégorie, mais elles sont encore plus nombreuses parmi les professions libérales et assimilées. Néanmoins, cette population s'est masculinisée : au milieu des années 1980, près de la moitié des commerçants étaient des commerçantes (49 %).

En termes d'âge moyen, les commerçants se situent à mi-chemin entre les agriculteurs et les artisans, étant âgés en moyenne de 46,8 ans. Comparativement aux artisans, les commerçants sont moins souvent des jeunes de moins de 30 ans et davantage des seniors de 60 ans ou plus ; comparativement aux agriculteurs, les commerçants ont plus souvent entre 30 et 44 ans et moins souvent entre 45 et 59 ans.

Comme les artisans, les commerçants sont assez souvent employeurs : c'est le cas de 42 % d'entre eux ; comme pour les autres professions, les hommes sont davantage dans cette situation d'employeur que les femmes (48 % contre 32 %). En revanche, les femmes commerçantes sont nettement moins souvent conjointes collaboratrices ou aides familiales que les femmes artisans ou agricultrices (6 % d'entre elles contre respectivement 17 % et 18 % des dernières).

Une fraction importante des commerçants est diplômée de l'enseignement supérieur long (19 % d'entre eux, soit bien davantage que les agriculteurs et les artisans) et au total, plus de la moitié d'entre eux ont un diplôme de niveau Baccalauréat et plus (55 %). Mais une fraction non négligeable d'entre eux est également sans diplôme : 14 %, soit la même proportion que celle observée parmi les artisans et les agriculteurs (cette proportion était de 51 % au milieu des années 1980). La proportion de diplômés de niveau CAP-BEP y est quant à elle environ deux fois plus faible.

d) Les professions libérales : des différences marquées entre professions intermédiaires et intellectuelles supérieures

Ce sont les professions libérales et assimilées qui sont les plus féminisées : elles sont en effet exercées par des femmes dans 46 % des cas. Cette proportion est encore plus élevée parmi les professions intermédiaires de la santé et du travail social (56 %), qui comprennent notamment des professions paramédicales et auxiliaires de la santé très féminisées (66 %). Les femmes ne représentent à l'inverse que 39 % des professions libérales, classées parmi les professions intellectuelles supérieures (avocats, notaires, architectes, médecins, etc.).

En moyenne, les membres des professions libérales et assimilés sont âgés de 45,9 ans, mais là encore, les différences entre professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires sont très accusées : les premières sont en moyenne d'âge nettement plus élevé, un peu plus de 48 ans en moyenne contre 42,9 ans pour les secondes.

Ces professions libérales et assimilées sont aussi nettement plus diplômées que les autres catégories de travailleurs non salariés : 92 % des personnes exerçant ses professions sont bachelières (contre 55 % de l'ensemble des indépendants) et 57 % ont un diplôme de l'enseignement supérieur long (contre 25 %). L'accès aux professions libérales réglementées est en particulier conditionné à la possession de qualifications professionnelles reconnues. S'agissant des professions nécessitant l'inscription à un ordre, un institut ou une chambre, et regroupées dans la catégorie des professions libérales intellectuelles supérieures de la PCS, elles sont exercées dans 85 % des cas par des personnes diplômées de l'enseignement supérieur long ; à titre de comparaison, les cadres salariés du secteur privé sont 62 % à être diplômés du supérieur long. Les membres des professions libérales relevant des professions intermédiaires sont quant à eux diplômés du supérieur long dans 28 % des cas, et, sans surprise, plus souvent diplômés du supérieur court (53 % sont titulaires d'un diplôme de niveau équivalent à Bac+2, cette proportion atteignant 80 % parmi les professions intermédiaires de la santé).

Relativement aux artisans et commerçants, les professions libérales et assimilées sont nettement plus souvent à leur compte (70 % d'entre elles), et ont moins fréquemment le statut d'employeurs (29 %), celui de conjoint collaborateur ou d'aide familial étant quasiment inexistant (moins de 2 %, parmi les femmes exclusivement). La proportion d'employeurs est cependant nettement plus importante parmi les professions libérales de niveau cadre (40 %) que parmi celles qui relèvent des professions intermédiaires (14 %).

III.4. Des préoccupations et des attentes en termes de responsabilité et de solidarité qui ont tendance à se rapprocher de celles des salariés

Le Baromètre d'opinion de la Drees et l'enquête « Conditions de vie et aspirations » du CRÉDOC permettent d'étudier les opinions des indépendants et de les comparer à celles des salariés du secteur privé. L'analyse des questions d'opinions doit toujours être menée avec prudence et faire référence précisément aux questions telles qu'elles ont été posés aux interviewés. Cet exercice est mené dans une annexe du rapport[74], en confrontant chaque fois que cela est possible les constats issus de l'enquête de la Drees à ceux de l'enquête du CRÉDOC, les principales conclusions étant reprises ici succinctement. Les échantillons ne permettant pas de distinguer les professions, seuls les salariés non agricoles sont concernés par l'analyse.

On peut signaler en préalable que les non salariés portent un jugement sur leur situation personnelle et les perspectives d'avenir très proche de celui des salariés, ils ne sont pas manifestement plus pessimistes ou plus optimistes. Les trois-quarts d'entre eux considèrent que leur situation personnelle est bonne ou très bonne, soit une proportion élevée, bien qu'un peu inférieure à celle des salariés du privé (81 %). A propos de leur situation à l'avenir, ils se déclarent moins optimistes (57 %) et encore moins s'agissant de celle des générations futures (35 %), dans les mêmes proportions que les salariés du privé ; leur regard, comme celui des salariés du privé, s'est quelque peu assombri en dix ans.

[74] Annexe C : « Les préoccupations, attitudes et opinions des non salariés à partir des enquêtes ou baromètres du CRÉDOC et de la Drees », note du secrétariat général du HCFi-PS.

Non salariés et salariés s'accordent pour citer le chômage et la pauvreté comme des sujets importants de préoccupation, aussi bien à titre personnel que plus généralement pour la société, même si le chômage est un sujet un peu plus sensible pour les salariés. Fait important, non salariés et salariés s'accordent aussi globalement sur les raisons pour lesquelles les personnes se trouvent en situation d'exclusion ou de pauvreté. Ils sont respectivement 64 % et 68 % à être d'accord ou tout à fait d'accord pour mentionner la pénurie d'emplois, 64 % à considérer qu'une raison est le manque de qualifications des personnes, respectivement 56 % et 53 % à penser que les personnes n'ont pas eu de chance et enfin près de la moitié (47 %) à considérer que la responsabilité incombe aux personnes qui ne veulent pas travailler.

Avec le temps, les opinions des salariés et des non salariés se sont rapprochées, les positions de ces derniers ayant évolué. Ils sont par exemple plus nombreux aujourd'hui à incriminer le manque d'emplois qu'il y a dix ans (64 % contre 50 % au début des années 2000) et moins nombreux à rejeter la responsabilité sur les personnes qui ne voudraient pas travailler (47 % contre 57 % il y a dix ans). Ainsi, alors que les salariés du privé étaient nettement moins nombreux au début des années 2000 que les non salariés à être d'accord avec l'idée que les chômeurs ne voulaient pas travailler (51 % d'entre eux contre 57 % des non salariés), cette idée est aujourd'hui mise en avant par 47 % des répondants dans les deux populations. Il est intéressant de noter que, depuis les quinze dernières années, les non salariés ont de moins en moins tendance à attribuer la responsabilité des situations de chômage et de pauvreté aux personnes elles-mêmes, évolution que l'on retrouve sur plusieurs sujets aussi bien dans l'enquête de la Drees que dans celle du CRÉDOC ; cette évolution pourrait toutefois pour partie s'expliquer par la transformation de la population es indépendants, avec le poids grandissant des professions libérales.

A cet égard, les exploitations du CRÉDOC montrent, malgré la faiblesse des effectifs, que les différences d'opinions peuvent parfois être importantes entre artisans-commerçants et professions libérales. Ainsi, amenés à se prononcer sur les facteurs explicatifs du chômage, 65 % des artisans-commerçants disent être plutôt d'accord avec l'assertion selon laquelle la plupart des chômeurs pourraient, s'ils le voulaient vraiment, retrouver un emploi, contre seulement 43 % des professions libérales et assimilées et 64 % des salariés du privé. Quoiqu'il en soit, les non salariés sont comme les salariés du privé davantage enclins à penser qu'il y a une part de responsabilité individuelle dans le fait de rester au chômage que dans le fait de devenir pauvre. Ils sont aussi majoritairement plutôt d'accord pour considérer qu'il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire (resp. 73 % et 72 % des non salariés et des salariés du secteur privé), même si en la matière les positions se sont là encore rapprochées (dix ans plus tôt, les non salariés l'indiquaient un peu plus souvent que les salariés).

Alors que les opinions des non salariés et des salariés sont devenues proches quant à la responsabilité des individus face aux risques de chômage ou de pauvreté, les non salariés continuent à adhérer plus souvent que les salariés du secteur privé à l'idée selon laquelle « l' État intervient trop en matière économique et sociale » (35 % contre 24 %) et qu'il consacre une part excessive du revenu national à la protection sociale (30 % contre 20 %), même si ces opinions ne sont pas partagées par environ les deux tiers des non salariés interrogés. Par ailleurs, les non salariés considèrent plus souvent aujourd'hui qu'il y a dix ans que l'intervention de l'État est trop importante (35 % d'entre eux contre 28 % au cours de la première moitié des années 2000), mais cette évolution est une nouvelle fois aussi observée chez les salariés du privé.

D'un autre côté, les non salariés comme les salariés mentionnent en premier lieu l'individualisme parmi les deux facteurs fragilisant à leurs yeux le plus la cohésion sociale (32 % citent cette cause parmi un choix de neuf facteurs). Les non salariés citent également le chômage (pour 14 % d'entre eux), les discriminations (12 %), le repli de certains sur leur communauté (12 %) ou encore la pauvreté (11 %). Les salariés du secteur privé citent quant à eux plus souvent les discriminations (17 %) et moins fréquemment le repli de certains sur leur communauté (6 %). Pour renforcer la cohésion sociale, non salariés et salariés s'accordent pour citer le plus souvent (i.e. dans un peu plus d'un tiers des cas) les efforts de chacun pour vivre ensemble. Ils convergent également quant au rôle joué par l'école (cité dans environ deux cas sur dix dans chacune des deux populations) ou encore la protection sociale (citée par 16 % des salariés et 14 % des non salariés).

III.5. Quels enseignements des travaux sociologiques sur les travailleurs indépendants ?

La sociologie a produit de nombreux travaux sur les travailleurs indépendants, souvent sans en faire un objet d'étude explicite, mais plutôt pour aborder des questions plus larges et réfléchir aux transformations de notre société, au travers de recherches réalisées sur les agriculteurs d'une part, les indépendants traditionnels comme les artisans et les commerçants d'autre part, ou enfin certaines professions libérales. C'est ce que retient Sylvie Célérier, professeure de sociologie à l'Université Lille 1, dont la contribution au rapport « Les apports obliques de la sociologie à l'étude des travailleurs indépendants » figure en annexe du rapport[75]. L'auteure affirme d'entrée : « Ce que la discipline nous apprend sur ces travailleurs est inséparable des questions que les sociologues se posent en enquêtant auprès des indépendants ».

L'un des apports essentiels des travaux que les sociologues ont consacré au monde agricole, mis en avant dans cette contribution, est l'analyse de la persistance du non salariat dans ce secteur. La modernisation et les transformations considérables qu'il a connues ont été favorisées par la médiation des organisations professionnelles agricoles et l'implication des indépendants agricoles eux-mêmes, acteurs majeurs de ces transformations. Elles débouchent aujourd'hui sur de nouvelles transformations des exploitations, dont le modèle est celui de « l'entreprise rurale » tournée vers la poly-activité, que l'agriculture a la première expérimentée à grande échelle.

Les travaux sur les indépendants non agricoles ont quant à eux tenté dans un premier temps de comprendre le maintien des formes d'emploi traditionnelles chez les artisans et commerçants dans un système dominé par le salariat, puis, à partir des années 1980, ont interrogé la question de l'autonomie et de la reconnaissance professionnelle des professions libérales qui se développaient alors considérablement.

Les années 2000 marquent un tournant dans les recherches sociologiques sur ces thèmes, le travail indépendant étant désormais souvent vu comme un « *laboratoire social* » pour l'avenir de l'emploi. Deux visions s'opposent alors : celles mettant en avant la remise en cause des droits et des sécurités associées au salariat, celles mettant en exergue de nouvelles pratiques et modalités de travail. Enfin, un dernier type de travaux s'intéresse à l'activité économique des indépendants en tant que telle, en critiquant le présupposé d'une autonomie de cette activité par rapport à un contexte social, et en montrant les multiples insertions des entrepreneurs dans des réseaux personnels ou institutionnels, comme autant de ressources mobilisables mais parfois aussi de

[75] Annexe A : « Les apports obliques de la sociologie à l'étude des travailleurs indépendants », Sylvie Célérier, Université Lille1-Clersé.

contraintes, qui permettent de décrire les processus entrepreneuriaux et non plus seulement la figure de l'indépendant et ses caractéristiques.

Sylvie Célérier tire enfin deux autres enseignements transversaux de ces travaux :

- ✓ la recomposition des groupes d'indépendants est permanente et ancienne, avec d'un côté le déclin des artisans et des commerçants sous l'effet des pressions concurrentielles et de l'attrait du salariat, et de l'autre des coûts d'entrée modérés dans les activités libérales du tertiaire et des incitations publiques à l'entreprenariat ;
- ✓ le travail indépendant, même s'il se vit souvent sur un mode fortement individuel, s'inscrit dans de multiples collectifs, au premier rang desquels la famille. Le rôle de cette dernière a été particulièrement étudié dans l'agriculture où les solidarités familiales se sont transformées mais persistent (importance du foncier au moment de l'installation, contribution des épouses même salariées à l'activité, aux décisions et à la diversification des activités productives), mais il intervient aussi pour les autres formes de travail indépendant. Dans tous les cas, l'origine familiale peut être un facteur déterminant de l'installation sous ce statut, et la transmission du statut d'indépendant peut se révéler un atout (encadré 10).

Encadré 10 : Comment devient-on indépendant ?

Une situation moins souvent héritée que par le passé, une mobilité importante

Une fraction importante des non salariés ont au moins un parent également non salarié, même si cette « hérédité sociale » est moins importante aujourd'hui qu'hier. Aujourd'hui, 46 % des non salariés ont au moins un de leurs deux parents qui était non salarié, ce statut des parents étant apprécié au moment où les non salariés ont arrêté leurs études et sont entrées dans la vie active : 42 % d'entre eux avaient un père qui était non salarié à ce moment-là et ; dans 23 % des cas, leur mère était aussi non salariée. Dix ans plus tôt, ces proportions étaient plus importantes, avec 49 % de pères et 29 % de mères non salariés. Dans le passé plus lointain, seule l'information sur les pères est disponible : en 1984, les deux-tiers des pères des non salariés étaient eux-mêmes non salariés. A noter qu'au cours de la même période, la proportion de salariés dont le père était salarié a quant à elle peu évolué, de 26 % au milieu des années 1980 à 20 % aujourd'hui.

Le poids de l'origine sociale est resté très important dans le monde agricole : 77 % des agriculteurs ont un père qui était non salarié, contre 88 % trente ans plus tôt. Dans l'artisanat, et plus encore dans le commerce, la transmission familiale du statut d'indépendant est moins fréquente : 33 % des artisans ont un père qui était ou est également indépendant contre 38 % des commerçants, alors que cette situation s'observait dans 51 % des cas trente ans plus tôt. Enfin, 31 % des professions libérales ont aussi un père indépendant ou ancien indépendant, contre 41 % d'entre eux auparavant.

Pour autant, débuter comme non salarié est une situation de moins en moins héritée, comme le notait une étude publiée en 2008 et s'appuyant sur un calendrier rétrospectif de carrière rapporté par les interviewés (dans l'enquête Patrimoine de 2003 [i]). Alors que pour les générations les plus anciennes (nées avant 1934), une très large majorité de non salariés (92 %) commençaient leur vie professionnelle comme aides familiaux, souvent dans la perspective de reprendre l'entreprise familiale, cela concerne moins de la moitié d'entre eux (40 %) dans les générations récentes (nées entre 1965 et 1974).

Selon cette même étude, la mobilité des personnes ayant débuté leur vie professionnelle comme non salariées a été particulièrement importante : 55 % d'entre elles ont à un moment de leur carrière rejoint le salariat ; la moitié de ces premiers départs ont eu lieu dans les neuf ans suivant l'installation, en lien sans doute avec la fragilité des entreprises individuelles [ii]. Avoir des parents indépendants joue cependant très fortement sur les chances, toutes choses égales par ailleurs, de rester indépendant dans les quinze premières années de la carrière ; l'effet de l'origine sociale est également très fort sur les mises à son compte en cours de carrière.

Les personnes ayant quant à elles débuté leur carrière comme salariées du secteur privé effectuent assez peu souvent une mobilité vers le statut d'indépendant ou vers l'emploi public : seules un tiers d'entre elles ont changé de statut, à part égale vers le statut d'indépendant et vers l'emploi public. En nombre, elles représentent cependant une part significative de l'emploi indépendant. Devenir son propre patron peut par exemple représenter une voie de retour à l'emploi pour des personnes au chômage (les dispositifs publics y incitent) ; avoir une expérience longue dans le salariat peut aussi aider à prendre la responsabilité d'une entreprise et permet d'accumuler un capital plus élevé (humain, relationnel, etc.) [iii].

Sources :

[i] Tavan C. (2008), « Public, privé, indépendant : des changements de statut nombreux au fil de la carrière », *in* Insee Références *(2008), L'emploi, nouveaux enjeux ,novembre.*

[ii] Estrade M.-A. (2001), « Se mettre à son compte et rester indépendant », *Économie et Statistique, n°* 337-338, février.

[iii] Lafferère A. (1998), « Devenir travailleur indépendant », *Économie et Statistique*, n° 319-320, décembre.

IV. Quelle place du travail non salarié dans un environnement économique renouvelé ?

Après qu'ont été présentés les profils des travailleurs non salariés et l'évolution de la part du travail indépendant dans les formes d'emploi, les développements qui suivent proposent plusieurs éclairages sur les mutations en cours de l'environnement économique qui peuvent affecter les tendances de long terme qui viennent d'être décrites. Ces mutations ont trait, pour l'essentiel, au rôle que jouent le travail indépendant et ses nouvelles formes comme la micro-entreprise dans le fonctionnement du marché du travail et des marchés des services. Elles concernent aussi le développement des activités nouvelles issues de l'économie numérique, qui ont fréquemment recours au travail indépendant, au prix d'incertitudes sur la nature de la relation d'emploi qui lie leurs travailleurs et les plateformes collaboratives. Ces deux évolutions aboutissent à développer une offre de travail indépendant qui n'a pas besoin, pour se développer, de recourir à un capital professionnel important.

IV.1. Le travail indépendant : vecteur majeur ou connexe des transformations du fonctionnement du marché du travail intervenues depuis les années 1990 ?

La lettre de mission qu'a adressée le Premier ministre au Haut Conseil évoque une diversification des formes de travail et d'emploi qui remet en cause les frontières du travail salarié, non salarié et domestique. Cette évolution s'est traduite sur le marché du travail par deux évolutions parallèles : d'une part, un rapprochement des conditions d'exercice de leur activité entre travailleurs salariés et non salariés, au prix d'un flou accru de la frontière entre ces statuts et, d'autre part, une diversification accrue des formes d'emploi, tant au sein de la sphère salariale que de celle du travail indépendant, dont les conséquences sont accrues par le développement concomitant de la pluri-activité.

Le premier mouvement a notamment été analysé par les travaux du juriste Alain Supiot, professeur au Collège de France[76]. Celui-ci a souligné les conditions historiques de l'émergence du modèle salarié, conçu comme un statut qui garantit des droits (en matière de durée et de conditions de travail notamment, de protection sociale également) en échange d'une rémunération mais aussi du renvoi de la dimension qualitative du travail (son sens et son organisation) vers la responsabilité

[76] Notamment les articles « Les nouveaux visages de la subordination », *Droit social,* n°2, février 2000, et « Fragments d'une politique législative du travail », *Droit social*, n°12, décembre 2011, et les deux ouvrages *Au-delà de l'emploi,* Paris, Flammarion, 1999 et *La gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015.

managériale de l'organisation du travail. La rupture en cours, selon Alain Supiot, résulte des modifications des formes de l'organisation de ce travail, qui brouillent la séparation entre conception et exécution des tâches et résultent de la recherche de flexibilités accrues. Dans une partie importante des activités de travail, on demande aujourd'hui moins au salarié d'obéir à des prescriptions que d'atteindre, dans une relative autonomie, des objectifs dont la réalisation est évaluée au regard d'indicateurs chiffrés : le salarié est soumis à une individualisation croissante de ses conditions de travail et des mesures de sa productivité, évolution que permet la modernisation des outils de contrôle de l'exécution du travail dont dispose son employeur.

Alors que, par le passé, le travail était au centre de la relation juridique entre salarié et employeur (le produit de ce travail étant de la responsabilité de l'employeur), c'est de plus en plus, comme pour le travailleur indépendant, le bien ou le service produits qui viennent déterminer cette relation. Parallèlement, une partie du travail indépendant évolue vers des conditions d'activité qui convergent vers le modèle salarié : l'encadrement de l'activité par les contrats qui lient le travailleur non salarié à ses clients, particulièrement lorsque ce client est à l'origine d'une part déterminante de l'activité du professionnel, conduit le donneur d'ordres à intervenir dans la réalisation du produit ou du service. Ces convergences conduisent à développer des zones grises entre travail salarié et non salarié, que les juristes et les statisticiens avaient quant à eux essayé de circonscrire (*cf.* point I). Ajoutons, avant d'y revenir plus loin, que la généralisation de la protection sociale rapproche les deux populations et que les nouvelles formes d'activité issues de l'économie numérique multiplient ces zones grises.

La seconde évolution des marchés du travail des pays développés est la diversification des formes d'emploi, tant au sein du travail salarié que du travail non salarié. Les évolutions du premier sont bien connues : développement des contrats à durée déterminée et du travail temporaire (notamment des contrats les plus courts) d'une part, croissance du temps partiel, des horaires décalés et variables, du télétravail d'autre part conduisent à un éclatement du modèle salarial classique, même si le contrat à durée indéterminée et à temps plein reste la forme largement dominante. Comme l'a souligné un récent rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi[77], de nouvelles formes d'emploi émergent, qui combinent des éléments du travail indépendant avec des éléments du salariat. Dans le champ (principalement) salarial, c'est le cas des coopératives d'activité et d'emploi et du portage salarial, qui permet à des travailleurs indépendants d'exercer leur activité en toute autonomie dans le cadre de missions ponctuelles, mais avec les avantages du salariat résultant du lien avec la société de portage. Dans le champ (principalement) indépendant, la période récente est marquée en France par la forte croissance du régime de l'auto-entrepreneur, régime simplifié de déclaration d'activité et de déclaration et de paiement des cotisations et contributions sociales. Selon le RSI, ce régime spécifique devrait être numériquement majoritaire parmi les professions libérales et les artisans d'ici 2018.

On constate également le développement de situations de travail indépendant dans lesquelles le professionnel se voit imposer par une entreprise dont il dépend certaines modalités d'organisation de son travail ou se trouve en situation de dépendance économique vis-à-vis de son principal donneur d'ordre. Le travail économiquement dépendant a été défini dans un livre vert de la

[77] Conseil d'orientation pour l'emploi (2014), « L'évolution des formes d'emploi », Rapport, avril.

Commission européenne de 2006[78] comme couvrant *« des situations qui ne relèvent ni de la notion bien établie de travail salarié, ni de celle de travail indépendant. Cette catégorie de travailleurs ne dispose pas de contrat de travail. Ils ne peuvent pas tomber sous le coup de la législation du travail, parce qu'ils occupent une « zone grise » entre le droit du travail et le droit commercial. Quoique formellement « indépendants », ils restent économiquement dépendants d'un seul commettant ou client/employeur pour la provenance de leurs revenus ».* Ces cas ne sont pas nouveaux : commerçants franchisés, agents commerciaux mandataires indépendants ou gérants non salarié de succursales de commerce de détail alimentaire en offrent des exemples bien connus. Cependant, le développement des activités de l'économie collaborative soulève de façon plus directe la question de la relation entre ces travailleurs indépendants et les plateformes de mise en relation par voie électronique auxquelles ils recourent pour l'exercice de leur activité professionnelle.

Enfin, les analyses du marché du travail permettent de constater une croissance de la pluri-activité, qui désigne la situation de personnes qui exercent simultanément plusieurs activités salariées et/ou non salariées (c*f.* point II.2) et qui, habituelle dans des secteurs tels que ceux de la santé ou de la culture, se diffuse à d'autres domaines.

Ces évolutions ne conduisent pas, on l'a vu au point II, à conclure à l'avènement d'une société post-salariale. En revanche, elles mettent en lumière la nécessité pour le système social (qu'il relève du champ du travail ou de la protection sociale) de devoir, à l'avenir, gérer durablement plusieurs formes de travail, entre lesquelles les actifs pourraient de plus en plus recourir successivement ou concomitamment au cours de leur parcours professionnel. Sans qu'elles concentrent l'essentiel de ces évolutions, qui les ont précédées, certaines des activités collaboratives issues de l'économie numérique illustrent et rendent plus apparentes les questions ainsi soulevées.

IV.2. Le développement des plateformes collaboratives : vers l'avènement d'une nouvelle forme d'activité ?

Le développement des technologies numériques modifie les organisations et modes de travail de très nombreux actifs. Il a aussi permis de favoriser l'essor du « travail à la demande » qui permet à des particuliers ou des travailleurs indépendants d'être mis en contact, *via* des plateformes numériques de mise en relation[79], avec une multitude de clients potentiels – et d'y trouver des opportunité d'activités dont la qualité professionnelle pose débat.

Ces plateformes collaboratives d'emploi (à distinguer des plateformes collaboratives de partage de la connaissance comme Wikipedia ou aux plateformes de financement participatif comme KissKissBankBank) revêtent des formes multiples.

[78] Commission européenne (2006), « Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle », *Livre vert*, novembre.

[79] Ces plateformes font désormais l'objet d'une définition législative dans l'article 242 bis du code général des impôts, issu de la loi du 29 décembre 201 de finances pour 2016 : « Les entreprises, quel que soit leur lieu d'établissement, qui mettent en relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service ». Le Conseil national du numérique les définit pour sa part comme des « services occupant une fonction d'intermédiaire dans l'accès aux informations, aux contenus, aux services ou aux biens, le plus souvent édités ou fournis par des tiers », tout en précisant que « au-delà de [leur] seule interface technique, elles organisent et hiérarchisent ces contenus en vue de leur présentation et leur mise en relation aux utilisateurs finaux » (Conseil national du numérique (2016), « *Travail, emploi, numérique : les nouvelles trajectoires* », janvier).

Le récent rapport de M. Pascal Terrasse[80] propose de distinguer trois catégories d'initiatives :

- ✓ les acteurs de l'économie du partage, fondée sur des échanges de particulier à particulier adossés à un actif ou à un service préexistant, sans poursuite de but lucratif (modèle BlaBlaCar) ;
- ✓ les services à la demande, dans lesquels la plateforme propose un nouveau service, qu'elle définit, et dans lesquels elle apparie elle-même utilisateur professionnel et consommateur (modèle Uber) ;
- ✓ les places de marché, qui peuvent mettre en relation des particuliers comme des professionnels (modèle Le Bon Coin).

Recourant à une maille plus fine, le rapport de l'IGAS sur « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale »[81], distingue pour sa part les plateformes de partage, qui mutualisent l'usage d'un actif par les particuliers (par exemple BlaBlaCar), les opérateurs de services organisés, qui fournissent des prestations standardisées délivrées par des professionnels (Uber), les coopératives électroniques qui déclinent les modes de production, de consommation et de distribution collaboratifs de l'économie sociale et solidaire (La Ruche Qui dit Oui), les places de marché qui sont des plateformes de(re)vente de biens physiques (Price Minister), les plateformes de « freelances » qui apparient une offre et une demande de prestations de services à haute valeur ajoutée (Hopwork) et les plateformes de micro-travail (Amazon Mechanical Turk) qui mettent en relation, principalement sur un plan international, une offre et une demande de micro-tâches dématérialisées.

Cette diversité se traduit par des modèles économiques différents pour trois éléments qui lient la plateforme, le client et le prestataire :

- ✓ la manière dont est organisée la rétribution des transactions entre usagers de la plateforme (gratuité, défraiement, paiement de la prestation ou du produit) ;
- ✓ le mode de rémunération de la plateforme (bénévolat, publicité, abonnement, commission sur le prix d'achat de la prestation ou du produit...) ;
- ✓ la façon dont sont définies les relations entre la plateforme et les personnes (particuliers, indépendants, salariés) qui y exercent une activité, cet aspect posant la question du statut de ces personnes ainsi que de la nature de l'activité exercée (professionnelle ou non) et, le cas échéant, la « relation d'emploi » qui les lie à la plateforme (*figure 11*).

[80] Terrasse P., Barbezieux PH. et Herody C. (2016), Rapport au Premier ministre sur « l'économie collaborative », février.

[81] Amar N. et Viossat L.-C (2016), « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », IGAS, rapport n°2015-121 R, mai.

Figure 11 : Le recours des plateformes d'emploi aux nouvelles formes d'activité

Plateformes	Salariat via entreprise partenaire	Salarié de particuliers-employeurs	Micro-travailleurs	Travailleurs indépendants classiques	Micro-entrepreneurs	Particuliers
Places de marché				X	X	X
Opérateur de service	X	X		X	X	*(si réglementation spécifique)*
Partage						X
Jobbing	X	X		X	X	X
Crowdworking			X	X	X	X
Freelance				X	X	
Coopératives				X	X	

Source : Amar N. et Viossat L.-C (2016), « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », IGAS, rapport n°2015-121 R, mai

Les facteurs qui expliquent le succès de ces nouveaux acteurs économiques et leurs conséquences sur l'évolution de l'emploi ont été analysés par de multiples travaux[82]. Ces nouveaux modes de production de services s'appuient sur des effets de réseau, de réputation et de rendements croissants : la simplicité des mises en relation, l'appariement immédiat de l'offre et de la demande conduisent à de meilleurs services pour des prix décroissants, ce qui attire de nouveaux clients et prestataires et renforce la dynamique initiale. Les analyses soulignent cependant que, dans de nombreux cas, la création de valeur reste internalisée par la plateforme dont le caractère collaboratif peut dès lors être discuté : l'utilisation des algorithmes et la collecte et le traitement de flux de données importants leur permettent en effet d'améliorer constamment leurs performances (coût, efficacité, qualité) et, le cas échéant, leurs profits. Le développement de l'économie collaborative affecte évidemment les modèles anciens de prestations de services, dont les travailleurs sont parfois conduits à recourir à leur tour aux services des plateformes, qui, de ce fait, accueillent aussi des professionnels indépendants.

Au regard de l'évolution du travail indépendant, les plateformes présentent une ambivalence. Pour une part, elles permettent à certaines entreprises d'externaliser des tâches autrefois réalisées dans l'entreprise en recourant à des personnes qualifiées, rémunérées à la tâche (graphistes, traducteurs, freelance). Pourrait en résulter une concurrence accrue envers le travail salarié, sachant que l'externalisation de tout ou partie de ces activités avait souvent été engagée auparavant. Pour une autre part, les plateformes correspondent à de nouvelles formes d'organisation qui concurrencent directement des entreprises en place, que celles-ci relèvent du modèle classique de l'entreprise de services ou du modèle de l'entreprise individuelle (Uber ou BlaBlaCar concurrençant aussi bien la SNCF que les artisans taxis). Cette concurrence résulte des différences de régimes de prélèvements sociaux et fiscaux mais peut aussi avoir pour fondement le non respect ou la non-application des réglementations sectorielles ou normes professionnelles.

Il faut cependant relever que les personnes qui exercent ces activités, à titre occasionnel ou de façon plus régulière, vont pouvoir bénéficier des services d'intermédiation et de sécurisation des flux

[82] Notamment Colin N., Landier A., Mohnen P. et Perrot A. (2015), « Économie numérique », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 26, octobre et Andrieux N. et *alii* (2016), « Travail Emploi Numérique : les nouvelles trajectoires », rapport du Conseil national du numérique, janvier.

financiers que proposent les plateformes. La question posée est donc celle de la nature et du montant des revenus de ces « nouveaux indépendants » et, à titre de conséquence, des droits sociaux qui vont résulter de ces activités. La réponse à cette question se trouve en partie dans la nature de leurs relations avec la plateforme.

Aujourd'hui, celle-ci relève, dans la plupart des cas mais avec de notables exceptions, d'une simple relation commerciale avec un donneur d'ordres. Il est concevable que ce modèle de recours au travail indépendant par les plateformes, aujourd'hui dominant, subsiste, prospère ou se recentre sur les activités où la relation de dépendance est la moins manifeste. Au contraire, du fait de l'existence de liens de subordination identifiés, une partie des plateformes pourrait voir leurs liens avec leurs prestataires requalifiés en relations salariales (c*f.* les contentieux en cours, en France et dans d'autres pays, sur Uber). Il est enfin envisageable que d'autres plateformes, qui offrent certaines ressemblances avec les agences d'intérim ou les sociétés de portage salarial, évoluent pour offrir à terme des offres de prestations sociales mutualisées[83] ou adoptent des modèles coopératifs associant leurs travailleurs au capital.

Dans ces développements aujourd'hui encore limités de l'économie collaborative (c*f.* point II.4.), il paraît aujourd'hui difficile de faire la part entre ce qui relève d'une croissance du travail indépendant issue des aspirations des individus à davantage d'autonomie ou de sens dans leur travail, du développement de la pluri-activité motivé par le besoin de revenus de compléments, des contraintes liées à la situation du chômage ou, plus simplement, des opportunités qui sont offertes par les nouvelles technologies. Il faut de surcroît se garder d'une vision trop statique d'un secteur dont les évolutions sont rapides et le visage à dix ou quinze ans est imprévisible. Il faut enfin rappeler que le développement des plateformes s'inscrit dans des contextes de révolution numérique et de mutations du travail et de l'emploi, dont l'émergence est bien antérieure et les conséquences plus globales et peut-être plus durables.

IV.3. Le travail indépendant du point de vue de la théorie de la firme : avec les évolutions technologiques, un substitut possible aux fonctions « traditionnelles » de l'entreprise ?

Au regard des défis soulevés par les nouvelles formes d'emploi, le Haut Conseil a souhaité compléter ses éléments d'information en sollicitant le point de vue de la théorie économique. En effet, les économistes, et notamment ceux d'inspiration « institutionnaliste » ont, depuis longtemps, mis en évidence les gains, sous certaines conditions, pour les entreprises à réaliser des activités au sein de la firme, dans le cadre de la relation d'emploi, plutôt que de recourir au marché des prestations de services. Le renouveau du travail indépendant pouvait donc justifier de revisiter les termes de l'arbitrage « *make or buy* », la question étant d'envisager si le développement de l'économie numérique pouvait conduire les entreprises à amplifier leurs stratégies d'externalisation et entraîner, en conséquence, un effritement du salariat au profit du développement du travail indépendant. A cet effet, MM. Bernard Baudry (Université de Lyon 2) et Virgile Chassagnon (Université Grenoble Alpes) ont accepté de rédiger une contribution, qui est reproduite en annexe du rapport[84].

[83] *Cf.* Menascé D. (2015), « La France du Bon Coin», *Les notes de l'Institut*, Institut de l'Entreprise, septembre.

[84] Annexe B : "L'arbitrage de l'entreprise entre le travail salarié et le travail indépendant : une réflexion à partir des théories économiques de la firme et de la relation d'emploi", Bernard Baudry, Lyon 2, UMR TRIANGLE, Virgile Chassagnon, Université Grenoble Alpes, CREG.

Leur étude passe en revue les grandes étapes de l'évolution de la théorie de la firme, et les principaux déterminants mis en avant par les économistes pour expliquer le cadre et les modalités de son intervention.

Elle note que les grandes firmes ont, à partir des années 1980, opté pour une politique de recentrage sur les compétences clef (le « cœur de métier ») dans un contexte de concurrence accrue et de recentrage sur des objectifs de rentabilité. Ce sont des modèles de firmes en réseau, au sein duquel une firme principale, qualifiée de firme-pivot, coordonne les activités d'un ensemble de firmes juridiquement indépendantes mais reliées verticalement, qui ont prospéré. Ces modèles ont pu s'appuyer sur les nouvelles technologies, qui ont facilité les échanges entre le centre coordonnateur et les unités membres du réseau ; ils ont conduit à des politiques d'externalisation des activités qui ne se sont pas faites essentiellement au profit du travail indépendant mais en s'appuyant sur d'autres entreprises.

L'émergence des plateformes et de nouveaux modèles d'organisation du travail ne conduit ainsi pas forcément, selon ces auteurs, à remettre en cause les nombreux avantages de la forme organisationnelle de la firme.

En premier lieu, ils observent que, pour des micro-tâches ne requérant pas de hautes qualifications et proposées dans le cadre de ce que les auteurs nomment « des marchés numériques », les outils proposés par les plateformes (référencement, notation) permettent pour partie de lever les limites inhérentes à ces activités lorsqu'elles se déploient de façon traditionnelle, c'est-à-dire la difficulté pour le donneur d'ordres d'évaluer la productivité du travailleur indépendant et d'influencer la façon dont il effectue la tâche assignée.

Cependant et en second lieu, pour des situations qui exigent des qualifications plus élevées (graphistes designers, traducteurs, ingénieurs, concepteurs de sites web…), si le numérique permet de faciliter l'externalisation vers des prestataires qualifiés dans le cadre de ce que MM. Baudry et Chassagnon nomment des « réseaux virtuels », le client est plus exigeant en matière de résultats, de performance et de niveaux de qualité. Ces difficultés augmentent ce que les économistes appellent les coûts de transaction. Les outils des plateformes peuvent répondre pour partie à cette exigence, mais en cas de recours réitéré ou continu au prestataire, les avantages à ré-internaliser la fonction dans le cadre d'une relation d'emploi stable (« les avantages intrinsèques de la firme ») réapparaissent.

Enfin, les auteurs notent que pour des activités plus complexes qui exigent, pour un prestataire, la maitrise des codes et des savoirs propres à l'entreprise et, pour le client, un contrôle du comportement de son prestataire, l'input et l'output deviennent inséparables. Le paiement au temps, dans le cadre d'une relation salariale où la firme est l'employeur, s'impose, notamment lorsque celle-ci recherche un niveau de coopération élevé et le développement d'innovations fondées sur des apprentissages collectifs.

Comme ils l'ont noté dans un article conjoint, les auteurs estiment en définitive que « le développement du numérique peut relâcher la contrainte spatiale dans le cadre d'un salariat qui autorise le contrôle du travail à distance. Il est également susceptible de favoriser la pluri-activité »[85] mais ne saurait remettre en cause l'entreprise comme forme d'organisation dominante de la production de biens et de services et la recherche de relations d'emploi stables avec certains des travailleurs qui y concourent.

[85] Baudry B., Chassagnon V. (2016), « L'« ubérisation » ne signe pas la fin de l'entreprise et du salariat », *Le Monde*, article du 23 février 2016.

IV.4. Le patrimoine professionnel et privé des travailleurs indépendants : un élément de « réassurance sociale » en termes de revenus immédiats et futurs ?

Les travailleurs indépendants peuvent chercher à détenir un patrimoine important, à la fois pour faire face aux aléas liés à l'incertitude et aux fluctuations de leurs revenus d'activité au cours de leur vie professionnel, mais aussi afin de s'assurer un niveau de vie plus important au moment de la retraite.

Les analyses historiques ont à cet égard montré que les choix faits par les professions indépendants en matière de protection sociale étaient largement tributaires du capital, notamment professionnel, qu'elles détenaient et des conditions de sa transmission (c*f.* Chapitre 2).

L'enquête Patrimoine de l'Insee permet de préciser les caractéristiques du patrimoine possédé par les ménages indépendants, en termes de niveau, de disparités et de composition. En 2015, l'Insee a publié une étude à partir de la dernière édition de l'enquête Patrimoine 2010[86] et y a apporté des compléments, permettant notamment de distinguer les indépendants actifs des retraités[87], qui sont repris ici.

Début 2010, le patrimoine brut des ménages dans lesquels vit au moins une personne exerçant ou ayant exercé une activité d'indépendant s'élève en moyenne à 595 600 €, contre 197 400 € pour les autres ménages. En se restreignant aux ménages comportant au moins un indépendant actif, ce patrimoine est encore plus élevé (986 000 € en moyenne, contre 190 000 € euros pour les autres ménages comportant au moins un salarié actif). **L'écart entre indépendants et salariés actifs est donc considérable et s'explique en partie par le patrimoine professionnel important des indépendants : ce dernier représente en effet 38 % du patrimoine brut des indépendants actifs contre 6 % de celui des salariés**. Pour autant, le patrimoine privé des indépendants actifs est aussi sensiblement plus important : il est supérieur de 89 % au patrimoine privé moyen des ménages, tandis que celui des salariés actifs lui est inférieur de 20 %. L'écart de patrimoine avec les autres ménages est assez stable dans le temps, si l'on n'en juge par la comparaison avec l'enquête Actifs financiers de 1992. Il convient enfin de noter que ces enquêtes sous-estimeraient d'environ un tiers le patrimoine, tel qu'il est mesuré par la Comptabilité nationale, et que cette sous-estimation pourrait être plus accentuée pour les indépendants.

Le patrimoine, de même que sa composante professionnelle, varie considérablement selon les catégories d'indépendants : il est particulièrement important pour les agriculteurs exploitants actifs (785 000 € en moyennes, dont 56 % de patrimoine professionnel) et nettement plus faible pour les artisans et commerçants (de l'ordre de 515 000 €, avec une part du patrimoine professionnel de seulement 41 % pour les artisans actifs et de 34 % pour les commerçants actifs). Il est encore plus élevé pour les professions libérales en activité (924 000 €), mais il s'agit plus que pour les autres indépendants d'un patrimoine essentiellement privé (la part du patrimoine professionnel en représente en effet 21 % en moyenne). Comme pour les ménages salariés, la dispersion des

[86] Lamarche P. et Romani M. (2015), « Le patrimoine des indépendants », *in* Insee Références (2015), *Emploi et revenus des indépendants*, février.

[87] L'analyse du patrimoine est effectuée au niveau des ménages. Le ménage est qualifié d'indépendant dès lors qu'une personne du ménage est indépendante au sens de la nomenclature des catégories socioprofessionnelles de l'Insee. De même, il est qualifié d'actif, si la personne de référence ou son conjoint est une personne active (en emploi ou au chômage).

patrimoines est très importante parmi les ménages d'indépendants : il y a cependant moins de distance entre le bas et le haut de l'échelle des patrimoines, mais davantage de disparités au sein des patrimoines les plus élevés[88].

L'âge et le revenu moyen plus élevés des indépendants n'expliquent pas en totalité l'écart de patrimoine avec les autres ménages. L'existence d'un patrimoine plus élevé pourrait s'expliquer par une propension plus forte des ménages d'indépendants à se constituer une épargne dite de « précaution » pour faire face aux fluctuations plus fortes de revenu, mais les travaux menés jusqu'à maintenant ne permettent pas de le mettre clairement en évidence. Une autre explication possible pourrait résider en une propension plus élevée à épargner chez les salariés qui ont le projet de s'installer comme indépendant. Les données disponibles ne permettent cependant pas non plus de tester cette hypothèse.

Enfin, d'autres explications pourraient être avancées comme le rôle plus important chez les indépendants de la transmission du patrimoine. Or, toutes choses égales par ailleurs, les indépendants seraient selon l'Insee moins souvent héritiers de leur patrimoine, mais seraient, en revanche, plus souvent donataires[89]. Les cas de transmission de biens professionnels resteraient quant à eux minoritaires. Enfin, l'endettement plus important des ménages d'indépendants ne remet pas en cause le constat du caractère plus élevé de leur patrimoine.

Interrogés directement sur leurs motifs d'épargne dans la dernière édition de l'enquête Patrimoine de 2014, les ménages dont la personne de référence ou son conjoint sont actifs et non salariés, qui épargnent dans 80 % des cas, déclarent plus souvent épargner pour « préparer leur vieux jours » que les autres ménages (21 % contre 13 %), même si cette raison vient derrière la constitution d'une épargne de précaution (30 % contre 34 % des ménages salariés).

De façon plus qualitative[90], les auditions effectuées par le Haut Conseil du financement de la protection sociale ont confirmé le caractère crucial pour les professions des conditions de transmission du patrimoine professionnel au moment du passage à la retraite. Cela vaut surtout dans le monde agricole, où les difficultés de transmissions des exploitations ont favorisé la demande d'une extension des retraites complémentaires, que dans celui des professions libérales[91]. L'UNAPL a par

[88] Le 1er décile étant quatre fois supérieur au 1er décile des ménages de salariés. A la différence de l'analyse sur les montants qui a pu être menée sur les seuls « ménages actifs » pour la séance du 18 mai, l'analyse des disparités porte sur l'ensemble des ménages actifs et retraités (*cf.* dossier cité en note 80).

[89] A cet égard, une étude récente montre que la probabilité de créer ou reprendre une entreprise est plus élevée lorsqu'une donation a été reçue mais ne l'est pas si un héritage a été perçu. Arrondel L., Garbenti B. et Masson A. (2014), « Inégalités de patrimoine entre générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et Statistique*, n° 472-473.

[90] Il n'existe en effet pas d'éléments statistiques sur la valorisation du patrimoine professionnel, que ce soit au moment du passage à la retraite ou en cours de vie active.

[91] Jérôme Bourdieu et *alii* constataient d'ailleurs dans l'une des très rares études consacrées aux travailleurs indépendants et à l'évolution de leur patrimoine au moment du passage à la retraite, que le patrimoine des actifs ne différait pas significativement en niveau de celui des retraités (en revanche, il diffèrerait en composition, le patrimoine professionnel étant transformé en patrimoine privé après sa vente), sauf dans le cas des exploitants agricoles, pour lesquels on observe une forte baisse. Ces résultats sont cependant le fruit d'une modélisation des comportements et non pas de l'observation directe des modifications du patrimoine au moment du passage à la retraite. *Cf.* Bourdieu J., Rapoport B. et Roger M. (2014), « Montant et composition du patrimoine des indépendants, avant et après le départ à la retraite », *Économie et Statistique*, n° 472-473, décembre.

exemple cité le cas des pharmacies, dont la valorisation avait décru, ainsi que celui plus spécifique des sociétés d'exercice libéral (SEL). Enfin, d'autres professions de santé et du droit ne revendent désormais plus leur clientèle, à l'exception de certaines professions réglementées (rachat d'études de notaires).

On dispose cependant d'insuffisamment de travaux sur ce point, qui est probablement important pour l'analyse économique du secteur.

*

Ce premier chapitre fait apparaître 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, malgré la recomposition très importante qu'a connue le travail non salarié sur longue période (élévation des qualifications, vieillissement, féminisation, développement de la pluri-activité et de l'exercice sociétaire) et, au-delà des convergences, la grande hétérogénéité des profils socio-démographiques des travailleurs indépendants, par profession, demeure.

Le troisième, qui vient sans doute renforcer le précédent, est que l'effet des mutations des marchés de l'emploi et du travail comme des développements de l'économie collaborative conduisent à ce que de nouveaux profils d'indépendants viennent rejoindre cette population. Les perspectives de développement de cette forme de travail ne s'en trouvent pas forcément bouleversés et, en tout état de cause, pas sans limites.

Les chapitres suivants étudieront les questions qui en découlent en matière de statuts d'activité, d'organisation et de contenu de la protection sociale tout au long des parcours d'activité.

Annexes du chapitre :

Annexe A : « Les apports obliques de la sociologie à l'étude des travailleurs indépendants », Sylvie Célérier, Université Lille1-Clersé.

Annexe B : "L'arbitrage de l'entreprise entre le travail salarié et le travail indépendant : une réflexion à partir des théories économiques de la firme et de la relation d'emploi", Bernard Baudry, Lyon 2, UMR TRIANGLE, Virgile Chassagnon, Université Grenoble Alpes, CREG.

Annexe C : « Les préoccupations, attitudes et opinions des non salariés à partir des enquêtes ou baromètres du CRÉDOC et de la Drees » », note du secrétariat général du HCFi-PS.

Annexe E : « L'identification statistique du travail non salarié », note du secrétariat général du HCFi-PS.

Chapitre 2

Les contours et l'organisation et de la protection sociale des travailleurs non salariés : des spécificités établies, mais interrogées par les problèmes de frontière, l'harmonisation de certaines protections et l'extension des solidarités financières

La protection sociale des travailleurs non salariés et de leurs familles présente les caractéristiques d'une construction originale. Aujourd'hui encore, le caractère particulier de ce statut d'emploi se traduit par l'affiliation à des régimes spécifiques, distincts du régime général et eux-mêmes multiples. Cependant, le développement de nouvelles formes d'emploi, aux frontières du travail indépendant et du travail salarié, comme la croissance de la pluri-activité conduisent à rendre plus complexes ou évolutives ces affiliations. En dépit du maintien de spécificités, notamment liées à la part que prennent les dispositifs facultatifs dans la protection sociale des indépendants, un mouvement de convergence s'est opéré avec les droits dont bénéficient les salariés, dans le cadre de l'universalisation de certaines protections mais aussi de solidarités financières renforcées entre les différents régimes de sécurité sociale.

Le présent chapitre rappelle les principales étapes historiques de la construction de la protection sociale des travailleurs non salariés ainsi que les évolutions qu'elle a connues dans la période récente (I), étant précisé que l'état actuel de leurs droits sociaux sera analysé de façon plus complète dans le chapitre 5. Il dresse un rapide panorama de l'organisation administrative qui sous-tend ce système, le Haut Conseil n'ayant cependant pas choisi de faire de ce sujet une priorité de ses travaux, qui sont centrés sur les droits sociaux et leur financement (II). En revanche, le Haut Conseil a jugé utile de consacrer des approfondissements à trois sujets qui ont une importance essentielle dans la formation, les modalités et les contours de la protection sociale des indépendants : le processus d'affiliation aux régimes (III), les attitudes des indépendants vis-à-vis de la protection sociale[92] (IV) et les mécanismes de solidarité financière qui lient leurs régimes spécifiques aux autres régimes de sécurité sociale (V).

I. L'histoire de la protection sociale des non salariés : entre harmonisation avec les salariés et spécificités revendiquées

L'histoire de la construction de la protection sociale est indissociable de la croissance du salariat, statut d'emploi qui conjugue subordination juridique et bénéfice de dispositifs collectifs et obligatoires de protection sociale. Comme l'ont souligné les travaux de Jean Hatzfeld et d'Anne-Sophie Bruno, les travailleurs indépendants sont progressivement passés d'une logique d'hostilité à toute intégration dans un système commun avec les salariés, hostilité fondée sur la crainte de l'immixtion de l'État et sur l'existence de traditions patrimoniales de couverture des risques sociaux, à la recherche de modes mutualisés et professionnels de protection puis enfin à la recherche d'une harmonisation des droits, notamment motivée par le souci de conserver à ces métiers leur attractivité par rapport au salariat. Ces évolutions, ici esquissées à grands traits nécessairement réducteurs, ne doivent pas conduire à ignorer les grandes différences d'aspirations et de stratégies au sein des professions indépendantes.

[92] *Cf*. également Annexe C : « Les attitudes et opinions des non salariés vis-à-vis de la couverture des risques sociaux d'après les enquêtes ou baromètres de la Drees et du Credoc », note du secrétariat général du HCFi-PS.

I.1. La création de la protection sociale des indépendants : à l'origine, un « souci de distinction »[93]

Avant la création de la sécurité sociale en 1945, la protection sociale était vue par nombre de non salariés comme une affaire de salariés. L'hostilité parfois exprimée envers ces mécanismes reposait sur deux motifs : d'une part, la crainte d'une dérive vers des organisations bureaucratiques sur lesquelles l'État exercerait un contrôle croissant[94] et, d'autre part, le souhait de se prémunir des risques sociaux par l'épargne individuelle, qui paraissait davantage adaptée à l'activité indépendante, qui était caractérisée par l'imbrication des dimensions économique, patrimoniale et sociale. Selon Anne-Sophie Bruno, ces attitudes étaient aussi explicables par le lien étroit fait par les intéressés entre fiscalité directe et « parafiscalité sociale », qui revêtent le même visage en l'absence de prélèvement à la source.

Avant 1945, les indépendants restèrent donc donc en marge des premières étapes de la construction du système social, sauf en ce qui concerne les allocations familiales qui ont étendues aux agriculteurs en 1938 et aux indépendants non agricoles en 1939, après avoir été créées pour les salariés de l'industrie et du commerce par la loi Landry du 11 mars 1932.

Lors de la création de la sécurité sociale, l'échec de la généralisation résulta notamment de l'opposition des indépendants à leur intégration dans un régime unique, refus lui-même motivé par la crainte d'un système étatisé et géré par les syndicats de salariés.

A la suite de cet échec, s'ouvre une seconde phase marquée par **une loi du 22 mai 1946 qui prévoyait l'extension de la sécurité sociale aux indépendants. Ce mouvement dut s'étendre sur une longue période, avec des rythmes différents selon les risques et selon les professions.**

C'est en matière d'assurance vieillesse que la protection se mit le plus vite en place. La loi du 13 septembre 1946 prévoyait la création d'un régime d'assurance vieillesse obligatoire pour les non salariés non agricole : furent ainsi mis en place les régimes de retraites des commerçants (CANCAVA), des artisans (ORGANIC), des professions libérales (CNAVPL) par une loi du 17 janvier 1948 puis celui des exploitants agricoles par deux lois du 10 juillet 1952 et du 5 janvier 1955.

En matière de maladie et dans un contexte de modernisation du secteur agricole et du renforcement de l'attractivité de ces métiers, la loi du 25 janvier 1961 instaura un mécanisme obligatoire de couverture pour les exploitants agricoles, l'AMEXA, qui fut ultérieurement complété par une obligation d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles (loi du 22 décembre 1966). Les indépendants non agricoles accédèrent ultérieurement à la même protection avec la création d'un régime d'assurance maladie propre, géré par la CANAM instaurée par la loi du 13 juillet 1966.

Si ces organisations restaient professionnelles, les déséquilibres démographiques des régimes de retraites obligèrent l'État à intervenir pour les équilibrer – au prix de la fin du « splendide isolement » de ces régimes. Pour les exploitants agricoles, fut mis en place en 1960 un budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), alimenté par une participation directe du budget de l'État et

[93] Selon l'expression d'Anne-Sophie Bruno. *Cf*. Bruno A.-S. (2014), « *R*etour sur un siècle de protection sociale des travailleurs indépendants », *in* Célérier S. (dir.), *Le travail indépendant : statuts, activités et santé*, Rueil-Malmaison, Liaisons sociales et sa présentation devant le HCFi-PS : « Évolutions de la protection sociale des travailleurs indépendants au cours du XX^{ème} siècle », séance du 25 novembre 2015.

[94] Hatzfeld H. (2004), *Du paupérisme à la Sécurité sociale : 1850-1940*, Paris, Armand Colin.

l'attribution d'une partie du produit des impôts et taxes sur les produits agricoles ; pour les indépendants non agricoles, une loi du 3 janvier 1970 affecta aux régimes de retraite le produit d'une nouvelle contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Ces dispositifs, qui préfiguraient les mécanismes actuels de solidarité financière (*cf.* point V) devaient subsister malgré la mise en place en 1974 de la compensation démographique.

Conséquence du choix initial de régimes autonomes et d'un faible niveau de cotisations, la couverture sociale des non salariés restait cependant en deçà de celle proposée aux salariés, ce qui put faire craindre un cercle vicieux de dégradation de l'attractivité de ces statuts d'emploi, de baisse des effectifs et de tensions financières pour les régimes sociaux des indépendants.

Intervint alors une troisième phase, qui n'est pas close, de recherche d'un rapprochement des dispositifs entre salariés et non salariés, marquée par des tensions entre recherche de l'identité des droits et souhait de limiter les coûts de la protection et de préserver les particularismes institutionnels.

I.2. Les évolutions récentes de la protection sociale des non salariés : une harmonisation qui se poursuit, mais avec la multiplication de dérogations par statut ou par profession

L'exercice de comparaison du périmètre des droits couverts, du niveau des prestations, des contributions acquittées pour chaque régime sera conduit dans les chapitres 4 et 5 du présent rapport. Il est cependant utile, dès à présent, de mettre brièvement en lumière la logique des évolutions récentes ou programmées de la protection sociale des non salariés au regard de celle des salariés.

Deux évolutions apparaissent assez nettement.

a) Un rapprochement avec la protection sociale des salariés du régime général pour les risques famille, maternité, prestations en nature de l'assurance maladie et assurance vieillesse de base

Ce mouvement de rapprochement se traduit par une harmonisation des droits, voire un alignement des règles, sur celles du régime général, dans les champs bien connus des prestations familiales ou des prestations en nature d'assurance maladie mais aussi, dans une moindre mesure, de l'assurance vieillesse.

Des droits universels quel que soit le statut d'activité ont ainsi progressivement été mis en place en matière de politique familiale et de prestations en nature de l'assurance maladie, avec trois étapes principales :

✓en 1978, l'unification de la branche famille ;

✓en 2000, la création d'une couverture maladie universelle de base ;

✓en 2016, la mise en place de la protection universelle maladie, destinée à supprimer les difficultés que posait encore, en gestion, le maintien de conditions professionnelles pour l'ouverture et la gestion de ces droits, difficultés que le rapport du Haut Conseil dédié en 2015 à l'architecture financière des régimes sociaux avait soulignées[95].

[95] Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015), « Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux », juillet ; *cf*. notamment le chapitre IV.

Une harmonisation partielle des droits est en outre intervenue en matière d'assurance vieillesse mais avec de fortes différences entre professions. Les régimes de retraite des artisans et commerçants sont désormais considérés comme alignés sur le régime général. Cet « alignement » prend la forme à la fois d'une harmonisation des règles d'ouverture, de calcul des droits et des niveaux de cotisation (*cf.* Chapitre 5) et d'une intégration financière avec le régime général (*cf.* point V). Concernant les professions libérales, les spécificités professionnelles restent cependant plus marquantes. Le système se caractérise en effet par le poids modeste de la pension de base, en points, au regard des droits complémentaires, reflet d'un niveau de cotisation plus faible que celui des autres régimes de base et d'une harmonisation limitée avec les paramètres du régime général et des régimes alignés. La couverture vieillesse des exploitants agricoles présente également des spécificités fortes, qui s'inscrivent dans le contexte économique et démographique d'un rapport cotisants/pensionnés très dégradé et de capacités contributives réduites.

b) Le développement de dispositifs de protection sociale promus par les professions, gérés de façon autonome par les régimes et généralement auto-financés, pour les risques qui étaient jugés insuffisamment couverts

D'un autre côté, la couverture en accidents du travail et maladies professionnelle des exploitants agricoles, la couverture en prestations en espèces de l'assurance maladie et en retraites complémentaires des exploitants agricoles et des artisans et commerçants illustrent la perspective d'un « rattrapage » par rapport aux salariés à l'œuvre sur longue période, tout en mettant aussi en évidence l'évolution du modèle implicite qui conduisait les indépendants à privilégier d'autres voies que la sécurité sociale pour se garantir contre les risques (mobilisation du patrimoine professionnel notamment).

Concernant les prestations en espèces d'assurance maladie, existent ainsi des dispositifs autonomes gérés par le RSI pour les commerçants et artisans et par la MSA pour les exploitants agricoles, sachant que persiste une absence de couverture pour les professions libérales (*cf*. Chapitre 5).

Concernant les retraites complémentaires, deux types de situation existent :

- ✓ Les régimes (distincts) des **artisans et commerçants** ont fusionné le 1er janvier 2013, dans le cadre d'un régime par points, dont les paramètres sont déterminés par la caisse nationale du RSI et, depuis 2003, les **exploitants agricoles** bénéficient également d'une retraite complémentaire obligatoire, en points ;

- ✓ En ce qui concerne les **professions libérales**, chaque régime repose sur ses propres règles qui tiennent à l'histoire, à l'équilibre démographique et aux capacités contributives des professions concernées. La Cour des comptes avait à cet égard souligné en 2013 que « le caractère inachevé de la réforme du régime de base et les stratégies autonomes des régimes complémentaires de constitution de réserves » posaient problème au regard des enjeux démographiques des prochaines décennies, en l'absence d'un pilotage d'ensemble des régimes et d'une approche en termes d'équilibre global[96].

[96] Cour des comptes (2013), « Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale », septembre. *Cf*. notamment le chapitre XVI *«* Les retraites des professions libérales ».

Ces tensions entre harmonisation des droits et maintien des spécificités professionnelles des travailleurs indépendants s'expriment dans le cadre d'une organisation de la protection sociale, elle-même toujours fondée sur la diversité des régimes, de base comme complémentaires.

II. L'organisation de la protection sociale des travailleurs indépendants : une grande diversité de régimes et une place originale des dispositifs facultatifs

Qu'il s'agisse des droits harmonisés et universels ou de droits qui conservent une logique plus professionnelle, l'organisation de la protection sociale de base des travailleurs non salariés est caractérisée par une pluralité de régimes gestionnaires, dont les périmètres d'intervention sont de surcroît différents selon les professions. Les modalités de la couverture complémentaire restent largement spécifiques ou facultatives et plus ou moins articulées avec les régimes de base.

II.1 L'organisation de la protection sociale de base des non salariés demeure marquée par une grande diversité de régimes d'affiliation

Dans la présentation que retient la commission des comptes de la sécurité sociale des autres régimes de base (que le régime général), les travailleurs non salariés sont couverts par six régimes obligatoires de base (*figure 1*) :

- ✓ le régime des exploitants agricoles (géré par la mutualité sociale agricole – MSA),
- ✓ le régime d'assurance maladie des non salariés non agricoles (géré par le régime social des indépendants – RSI),
- ✓ les deux régimes d'assurance vieillesse des artisans d'une part et des industriels et commerçants d'autre part (gérés par le RSI),
- ✓ le régime d'assurance vieillesse de base des professions libérales (géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales – CNAVPL),
- ✓ le régime d'assurance vieillesse de base des avocats (géré par la caisse nationale du barreau français – CNBF).

En outre, certains travailleurs non salariés sont, pour tout ou partie de leur protection sociale, affiliés au régime général.

Figure 1 : Régimes gestionnaires des risques, selon les professions

	Exploitants agricoles	Artisans et commerçants	Professions libérales (hors PAMC)	Avocats non salariés	Artistes-auteurs
Maladie (PN)	MSA	RSI (OC[97] pour le compte du RSI)	RSI (OC pour le compte du RSI)	RSI (OC pour le compte du RSI)	Régime général
Maladie (PE)	MSA	RSI	Pas de couverture	Pas de couverture	Régime général
Famille	MSA	Régime général	Régime général	Régime général	Régime général
AT-MP	MSA	Pas de couverture	Pas de couverture	Pas de couverture	Pas de couverture
Retraites de base	MSA	RSI	CNAVPL (gestion par les sections professionnelles pour le compte de la CNAVPL)	CNBF	Régime général
Retraites complémentaires et invalidité-décès	MSA	RSI	Sections professionnelles de la CNAVPL	CNBF	3 régimes distincts gérés par l'IRCEC[98]
Chômage	Pas de couverture	Pas de couverture	Pas de couverture	Pas de couverture	Pas de couverture

Source : HCFi-PS

Les développements qui suivent proposent une courte présentation des principaux acteurs de ce système dispersé.

a) La couverture des risques par le régime social des indépendants (RSI) : un champ plus large pour la maladie que pour les retraites

Le **régime maladie de base** des professions artisanales, industrielles, commerciales et libérales (ancienne caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes – CANAM, créée en 1966) est un élément constitutif du régime social des indépendants (RSI), créé le 1er juillet 2006 et qui assure également la couverture retraite des artisans et des commerçants (*Cf*. *infra*). Ce régime interprofessionnel couvre le risque maladie (prestations en nature) des professions artisanales, industrielles, commerciales et libérales dans le cadre de prestations alignées sur celles servies par le régime général et d'une intégration financière avec ce dernier. Une spécificité qui demeure est la large délégation donnée à des organismes conventionnés, qui, pour le compte des caisses de base du RSI, liquident les prestations, gèrent le fichier des personnes protégées et, jusqu'à 2017, recouvrent les cotisations maladie des professions libérales. L'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit en effet le transfert de cette dernière compétence aux URSSAF.

[97] Organismes conventionnés du RSI.

[98] Régimes des artistes auteurs professionnels, régime des auteurs et compositeurs lyriques, régime des auteurs et compositeurs dramatiques, gérés par l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC).

En outre, le RSI sert des **prestations en espèces** pour les artisans, commerçants et industriels, dans le cadre d'un dispositif spécifique dont le contenu et les modalités de financement ont été déterminés par les gestionnaires du régime. Les professions libérales, en revanche, ne bénéficient pas de cette couverture[99]

Le régime devrait verser, en 2016, pour 8,5 Mds€ de prestations en maladie-maternité pour une population couverte de 4,2 M de personnes (*cf*. Chapitre 1). Ce chiffre est en forte croissance depuis 2009 et la création du régime des auto-entrepreneurs, lesquels sont couverts par la branche maladie du RSI dès lors que leur activité indépendante est leur activité principale (lorsqu'elle n'est qu'accessoire, c'est l'activité principale qui détermine l'affiliation à un régime d'assurance maladie).

Le RSI assure également la gestion du régime d'**assurance vieillesse de base** des artisans (RSI-AVA) et du régime d'assurance vieillesse de base des professions industrielles et commerciales (RSI-AVIC), les professions libérales faisant l'objet d'une organisation autonome d'assurance vieillesse (*Cf*. *infra*). Le premier (ex-CANCAVA) a été créé en 1949, et le second (ex-ORGANIC) en 1948. Ces deux régimes de base devraient verser, en 2016, pour 7,5 Mds€ de prestations vieillesse à 2,2 M de pensionnés de droit direct et dérivé.

Le **régime de retraite complémentaire obligatoire** des indépendants (RCI) a fusionné en 2013 les deux régimes des artisans (créé en 1979) et des commerçants (créé en 2004[100]), les régimes d'invalidité étant harmonisés depuis 2015. Enfin, le RSI gère les régimes invalidité-décès des artisans et des commerçants, dont les paramètres ont été harmonisés en 2015.

En 2015, au total, le RSI devrait ainsi verser 8,1 Mds€ de prestations « universelles » (prestations en nature de l'assurance maladie), 7,4 Mds€ de prestations largement alignées sur celles du régime général (pensions de base) et 2,3 Mds€ de prestations pour lesquelles il a une responsabilité de décision directe (retraites complémentaires, IJ maladie et prestations invalidité-décès).

b) Les régimes propres aux professions libérales : centrés sur la gestion des retraites

Le régime de retraite des professions libérales a été institué par la loi du 17 janvier 1948. Le risque maladie étant couvert par le RSI, il couvre désormais, pour le risque vieillesse, les personnes exerçant une profession libérale, à l'exception des artistes-auteurs, rattachés au régime général, et des avocats, qui dépendent de la CNBF, distincte de la CNAVPL depuis 1954 (*Cf*. *infra*).

Depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, la CNAVPL assure la gestion du régime unique de base mais ce sont ses sections professionnelles qui sont en charge, pour son compte, du recouvrement des cotisations et du versement des prestations. Le régime de base compte 650 000 cotisants (hors auto-entrepreneurs) et devrait verser 1,37 Mds€ de prestations légales et extra-légales en 2016 au bénéfice de 340 000 pensionnés de droit direct et dérivé.

En dépit de l'existence de ce régime de base unique, « l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales », ainsi que la définit l'article L. 641-1 du code de la sécurité sociale, est encore largement organisée par profession au sein des sections, qui ont traditionnellement une large autonomie par rapport à la caisse nationale (encadré 1). Depuis le 1er janvier 2009, date de la fusion de la caisse de retraite des chirurgiens-dentistes (CARCD) et de la caisse de retraite des sages-femmes (CARSAF), ces sections professionnelles sont au nombre de dix (*figure 2*).

[99] Certaines sections professionnelles de la CNAVPL proposent cependant des IJ maladie à partir du 90è jour d'arrêt (*cf*. Chapitre 5).
[100] Il remplaçait le régime obligatoire pour les conjoints créé en 1979.

Figure 2: Effectifs des sections professionnelles de la CNAVPL (2015)

Professions	*Caisse*	*cotisants*	*allocataires*
Notaires	(CRN, Caisse de retraite des notaires)	8 530	4 651
Officiers Ministériels	(CAVOM, Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires)	4 098	2 399
Médecins	(CARMF, Caisse autonome de retraite des médecins de France)	122 004	58 161
Chirurgiens-dentistes et Sages-femmes	(CARDCSF, Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes)	42 063	19 188
Pharmaciens	(CAVP, Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens)	31 092	20 165
Auxiliaires Médicaux	(CARPIMKO, Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes)	185 421	49 937
Vétérinaires	(CARPV, Caisse autonome de retraites et de prévoyance des vétérinaires)	10 472	3 534
Agents Généraux d'assurance	(CAVAMAC, Caisse d'allocation vieillesse des agents généraux et des mandataires non salariés de l'assurance et de la capitalisation)	11 541	27 523
Experts Comptables et comptables agréés	(CAVEC, Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes)	14 082	8 909
Autres professions libérales[101]	(CIPAV, Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse)	213 617	75 555
Sous-total		*642 920*	*270 022*
AE (revenus ≥200h smic)		117 171	5 898
Conjoints collaborateurs		4 621	3 224
Total		**764 712**	**279 144**

Source : Recueil statistique de la CNAVPL 2015

Le noyau historique des professions libérales est constitué de professions dites «réglementées», dont l'activité est encadrée par des dispositions réglementaires en limitant l'accès ou prescrivant l'inscription à un ordre ou tableau professionnel : il s'agit notamment de professions liées à la justice (notaires, officiers ministériels, experts-comptables et commissaires aux comptes) et des professions médicales (qui peuvent par ailleurs être rattachées au régime général pour leur couverture maladie dans le cadre du régime d'assurance maladie des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés - PAMC).

Cependant, **des activités très diverses sont venues se greffer à ce socle, dès lors qu'il n'était pas possible de les rattacher à un autre régime, et donnent lieu à un « rattachement par défaut »**. L'article L. 622-5 prévoit ainsi de rattacher à la CNAVPL, et, en pratique, à la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV), les activités professionnelles non salariées ne pouvant être rattachées ni au commerce, à l'artisanat ou à la profession agricole, ni à une profession libérale réglementée. La CIPAV présente l'originalité de couvrir en assurance vieillesse de base tous les auto-entrepreneurs exerçant des activités libérales, les autres professions

[101] Plus de 300 professions dont les architectes, ingénieurs, techniciens, géomètres-experts, conseils et professions assimilées, métiers de l'enseignement, des arts appliqués, du sport, de la santé et du bien-être.

(juridiques, sanitaires, techniques) n'étant pas ouvertes à ce régime particulier de déclaration et de recouvrement des cotisations sociales. La Cour des comptes a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de souligner les importantes difficultés de gestion que générait pour la CNAVPL, le RSI et la CIPAV la prise en compte de ces nouveaux publics : la bonne appréhension de leurs droits suppose en effet une identification correcte des activités professionnelles exercées (pour déterminer si le RSI ou la CIPAV sont compétents en assurance vieillesse) et des échanges d'informations performants entre les URSSAF et la CIPAV (pour identifier la personne, comptabiliser ses droits, percevoir les cotisations)[102].

Les régimes complémentaires de retraite sont obligatoires pour toutes les sections ; à l'exception de la caisse des notaires, toutes disposent de surcroît d'une couverture invalidité-décès. Gérés de façon autonome par les sections, le montant des cotisations qu'ils appellent et des droits qu'ils engendrent sont très variables.

Les professions de santé (médecins, chirurgiens-dentistes, auxiliaires médicaux, directeurs de laboratoires et sages-femmes) présentent enfin la particularité de disposer de régimes dits « supplémentaires », par points, rendus obligatoires dans les années 1970 et qui viennent compléter la pension de base et la pension complémentaire. Ces avantages sociaux vieillesse (ASV) reposent sur une prise en charge, partielle, des cotisations par l'assurance maladie (sauf pour les médecins en secteur II, qui peuvent cependant adhérer à ces régimes supplémentaires).

c) La mutualité sociale agricole (MSA) : une compétence élargie à l'ensemble des risques et au versement des prestations familiales et des minimas sociaux

Le régime des exploitants agricoles couvre, pour les non salariés agricoles et leurs ayants droit, les risques maladie, accidents du travail - maladies professionnelles et vieillesse. Il gère, en outre, une branche famille, dont les recettes et les dépenses sont retracées dans les comptes de la CNAF : de ce fait, les caisses de MSA servent à leurs ressortissants les prestations familiales et de logement, ainsi que certains minimas sociaux (revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés).

Le total des prestations légales versées au titre de la maladie, maternité, AT-MP, vieillesse, invalidité devrait s'élever à 14,59 Md€ en 2016, pour une population couverte en maladie de 1,4 M de personnes.

Si les prestations en nature sont alignées sur celles servies par le régime général (et la branche maladie est intégrée financièrement), c'est dans un cadre spécifique que sont proposées, depuis le 1er janvier 2014, des indemnités journalières maladie d'un montant forfaitaire (21,04 € par jour pour les 28 premiers jours indemnisés), financées par une cotisation également forfaitaire. S'y joint un régime invalidité-décès. Il est enfin à noter que la MSA a développé une offre de gestion des régimes complémentaires santé et prévoyance, qui permet de rembourser aux assurés des organismes l'ayant acceptée (salariés couverts par un accord collectif ou souscripteurs individuels) les parts de base et complémentaire de leurs frais de santé.

[102] Cour des comptes (2013), « Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale », septembre. *Cf.* notamment le chapitre XVI « Les retraites des professions libérales ».

Par ailleurs, la MSA gère un régime spécifique de protection contre les accidents du travail et maladies professionnelles, financé par une cotisation est annuelle et forfaitaire dont le montant varie selon le statut de l'assuré et le secteur d'activité. L'assurance vieillesse de base n'est pas intégrée au régime général et sert des prestations qui conservent des spécificités (avec une retraite forfaitaire et une retraite proportionnelle, en points). Depuis 2003, les exploitants agricoles bénéficient d'une retraite complémentaire obligatoire (RCO), financée par des cotisations des intéressés et l'affectation de droits sur le tabac et les alcools. Il s'agit d'un régime par répartition qui fonctionne par points et auquel, depuis le 1er janvier 2011, les conjoints, pacsés, concubins collaborateurs et les aides familiaux sont également affiliés.

Cette diversité des périmètres d'intervention des régimes professionnels de base se reproduit en matière de droits accordés aux affiliés (*Cf*. Chapitre 5), de relations financières avec l'État ou les autres régimes de sécurité sociale (*Cf*. point V.) mais aussi de gouvernance interne des régimes, même si le principe d'élection des administrateurs en est une caractéristique originale et généralisée (encadré 1).

Encadré 1 : La gouvernance des principaux régimes de protection sociale des non salariés

Les régimes de protection sociale des travailleurs non salariés obéissent à des règles de gouvernance diverses. Ils ont cependant en commun le principe d'élection de leurs administrateurs.

1- Pour la mutualité sociale agricole, les administrateurs des caisses locales et de la caisse centrale sont élus dans un cadre cantonal, les délégués élus désignant les administrateurs des caisses locales qui désignent à leur tour les administrateurs de la caisse centrale. Trois collèges existent : représentants des exploitants non employeurs de main-d'œuvre, représentants des salariés sur liste syndicale, représentants des exploitants employeurs de main-d'œuvre.

Les directeurs des caisses, y compris celui de la caisse centrale, sont choisis par leur conseil d'administration.

Les paramètres des régimes de base sont déterminés par la loi et le pouvoir réglementaire, qui est également compétent pour les taux de cotisation du régime de retraite complémentaire de retraite. Le régime d'indemnités journalières, souhaité par la profession, est géré de façon autonome dans le cadre d'un fonds dédié géré par la caisse centrale.

2-Pour le RSI, le principe électif est également en vigueur : les administrateurs sont élus dans un cadre régional, soit au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle, dans le cadre de listes communes d'artisans et commerçants, soit au scrutin uninominal ou pluri nominal par secteur électoral pluri régional pour les professions libérales.

Le directeur général de la caisse nationale est nommé par décret pour une durée de six ans après avis du conseil d'administration de la Caisse nationale[103]. La nomination des directeurs de caisse locale intervient sur avis conforme du conseil d'administration de la caisse de base, consulté sur une liste de trois noms établie par le directeur général. Les paramètres des régimes de base sont déterminés par la loi et le pouvoir réglementaire. Les régimes d'indemnités journalières et de retraite complémentaire sont gérés de façon autonome (le conseil détermine ainsi la valeur des points).

3- La gouvernance de la CNAVPL vient d'être réformée par la loi du 20 janvier 2014. Désormais, la caisse conclura avec l'État « un contrat pluriannuel comportant des engagements réciproques » et le directeur sera nommé par décret, pour une durée de cinq ans renouvelable, sur proposition du conseil d'administration, à partir d'une liste de trois noms établie par le ministre chargé de la sécurité sociale.

[103] Toutefois, le conseil peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, formuler son opposition à la proposition de nomination présentée.

Le conseil d'administration est composé des présidents des sections professionnelles et de six représentants des organisations syndicales interprofessionnelles des professions libérales. Les administrateurs des sections sont élus, généralement, dans le cadre de scrutins uninominaux nationaux mais d'autres formules existent (listes syndicales pour la CARPIMKO par exemple).

Les paramètres du régime de base sont déterminés par la loi et le règlement. Les taux de cotisation et les principaux paramètres des régimes complémentaires de retraite ou d'invalidité décès sont fixés par décret sur proposition des conseils ou adoptés par les conseils mais avec approbation du pouvoir réglementaire (cas également du régime des avocats). Les directeurs sont nommés par les conseils.

d) D'autres régimes spécifiques de couverture obligatoire des non salariés, y compris par rattachement au régime général

Le panorama des régimes gestionnaires de la protection sociale des indépendants serait incomplet si n'était mentionné le fait qu'une partie d'entre eux sont couverts par le régime général. L'étendue de cette couverture est variable : limitée aux droits en matière de famille pour les artisans commerçants et visant tous les risques relevant de la sécurité sociale pour les indépendants « assimilés salariés » mentionnés à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale. La situation de plusieurs professions est illustrative de cette variété.

Créée en 1948, la caisse nationale des barreaux français (CNBF) était à l'origine une section rattachée à la CNAVPL avant de prendre, en 1954, son « indépendance ». Elle gère, **pour les avocats**, le risque vieillesse de base et complémentaire ainsi que le risque complémentaire invalidité-décès.

Le régime présente l'originalité d'avoir intégré, à partir de 1992, les professions de conseil juridique, préalablement affiliées à la CNAVPL (en raison de la fusion, en une profession unique d'avocat, des anciennes professions de conseils juridiques et d'avocats prévue par une loi du 31 décembre 1990), mais aussi les avocats exerçant une activité salariée. Il devrait verser 150M€ de prestations légales en 2016.

En échange de leur engagement dans une relation conventionnelle avec l'assurance maladie, les médecins appliquant les tarifs conventionnels et les autres professionnels libéraux de santé bénéficient de la prise en charge d'une grande partie de leurs cotisations sociales (maladie, famille et régimes « supplémentaire » des avantages sociaux de vieillesse). Les prestations maladie sont, pour ces professionnels, assurées par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) du régime général, dans le cadre du régime des **praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés** (PAMC). Sont affiliés à ce régime, dont l'origine remonte à 1960, les médecins du secteur 1, les autres professionnels de santé conventionnés et, s'ils le souhaitent, les praticiens du secteur 2, mais, en ce cas, sans le bénéfice d'une prise en charge (hors adhésion au contrat d'accès aux soins).

Les **artistes auteurs** d'œuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audiovisuelles et cinématographiques, graphiques et plastiques, ainsi que photographiques, sont affiliés obligatoirement au régime général de sécurité sociale pour les assurances sociales. Même si les dépenses et recettes relatives à la population des artistes auteurs sont enregistrées dans les comptes des caisses au même titre que celles des ressortissants du régime général, le « régime » des artistes auteurs présente deux spécificités: il repose sur une assimilation des artistes auteurs à des

salariés et des diffuseurs de leurs œuvres à des employeurs (redevables d'une contribution[104]) ; il distingue d'autre part des affiliés, gérés par deux organismes autonomes, l'AGESSA et La maison des artistes, d'autres personnes assujetties, qui cotisent sur leurs droits d'auteurs (sauf pour la vieillesse) mais sans avoir le niveau de revenus suffisants pour bénéficier de l'affiliation (seuil de 8 649 € en 2015). Fin 2012, on comptait 257 500 artistes auteurs dont 36 500 affiliés et 221 000 assujettis[105].

D'autres professions ou activités sont, comme les artistes auteurs mais sans structure de gestion spécifique, rattachées au régime général : elles sont listées à l'**article L. 311-3 du code de la sécurité sociale**. Cette possibilité ouverte par la législation a permis à certaines professions (présidents et dirigeants de sociétés par exemple) de gérer leur protection sociale de manière voisine de celle de leurs salariés, sans démarche spécifique.

II.2. Des couvertures complémentaires ou facultatives existent en complément ou substitution aux dispositifs obligatoires

Des couvertures complémentaires et facultatives, plus ou moins articulées avec les régimes de base et bénéficiant d'avantages fiscaux, viennent compléter la protection sociale des travailleurs non salariés.

Concernant la couverture complémentaire santé, et faute d'extension aux non salariés de la mesure de généralisation de celle-ci organisée par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, elle peut, sur initiative personnelle, être acquise auprès d'une mutuelle ou d'une société d'assurance. La généralisation de la couverture complémentaire santé aux salariés du secteur privé sur une base professionnelle n'a pas, à ce stade, été étendue aux travailleurs indépendants, pas plus qu'aux indépendants rattachés au régime général en application de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale. On peut enfin noter que les couvertures de base et complémentaire ne constituent pas des dispositifs totalement étanches : les organismes conventionnés du RSI peuvent proposer ces couvertures et les caisses de MSA peuvent également les gérer pour le compte des organismes qui l'acceptent.

Ces couvertures sur-complémentaires et facultatives bénéficient d'un avantage fiscal prévu dans le cadre de la loi Madelin. Les travailleurs non salariés peuvent déduire de leur revenu professionnel imposable les cotisations versées à ce titre dans la limite d'un plafond fiscal déterminé en fonction du plafond annuel de la sécurité sociale et/ou de leur revenu apprécié par le bénéfice industriel et commercial (BIC) le bénéfice non commercial (BNC), le bénéfice agricole (BA), ou la rémunération de gérance. Le champ couvert par ces contrats concerne les retraites, la couverture complémentaire santé, la prévoyance et le chômage.

[104] Cette contribution est due par toute personne physique ou morale, y compris l'Etat et les autres collectivités publiques, qui procède, à titre principal ou à titre accessoire, à la diffusion ou à l'exploitation commerciale d'œuvres originales relevant des arts mentionnés par le présent chapitre. Elle est calculée sur un barème tenant compte soit du chiffre d'affaires réalisé par ces personnes à raison de la diffusion ou de l'exploitation commerciale des œuvres des artistes ou de leur rémunération lorsque l'œuvre n'est pas vendue au public, soit des sommes qu'elles versent à titre de droit d'auteur aux artistes ou organismes percevant ces sommes pour leur compte, à l'occasion de la diffusion ou de l'exploitation commerciale des œuvres. Elle est recouvrée par les organismes agréés (Maison des artistes, Agessa).

[105] Raymond M., Lauret J.-M. (2013), « L'unification des organismes de sécurité sociale des artistes auteurs et la consolidation du régime », rapport n° RM 2013-106P, IGAS, rapport n° 2013-22, IGAC, juin 2013. .

Trois éléments doivent être enfin soulignés concernant le périmètre des couvertures facultatives, qui peuvent être proposées par des sociétés d'assurance, lorsqu'un risque n'est pas couvert à titre obligatoire par la sécurité sociale :

- ✓ depuis la mise en place d'indemnités journalières maladie pour les exploitants agricoles, l'absence de couverture obligatoire pour les prestations en espèces maladie ne concerne que les professions libérales ;
- ✓ pour tous les non salariés non agricoles en revanche, le souhait de se couvrir contre des accidents du travail suppose de souscrire une assurance privée (ou de recourir aux assurances volontaires proposées par les CPAM) ;
- ✓ il en est de même pour ce qui concerne la couverture contre le risque de perte d'activité (ou de revenus trop faibles) s'agissant de tous les non salariés, agricoles ou non, y compris ceux rattachés au régime général en application de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale.

Les différentes formes que prennent ces couvertures sont analysées dans le chapitre 5 du présent rapport.

En complément de ce bref rappel historique de la construction du système de protection sociale des indépendants et du panorama des régimes qui en assurent aujourd'hui la gestion, le Haut Conseil a jugé utile de procéder à trois approfondissements sur l'affiliation des non salariés aux régimes, sur leurs opinions à l'égard de la protection sociale et sur l'architecture financière des régimes. Les règles d'affiliation vont en effet conduire à faire ressortir des activités à la compétence des régimes ; les aspirations formulées en matière de protection sociale sont susceptibles d'orienter les évolutions de celles-ci ; le renforcement des relations financières des régimes d'indépendants avec l'État et les autres régimes mettent en lumière la participation de ces régimes à un système englobant, qui organise de multiples solidarités en dépit de ses spécificités.

III. L'affiliation sociale des travailleurs non salariés : la mise en lumière de problèmes de frontières entre statuts d'emploi qui rendent complexes la gestion de régimes à assise professionnelle

Le droit de la sécurité sociale pose le principe d'une affiliation au régime général de toutes les personnes résidentes, pour autant qu'elles ne relèvent pas d'un régime spécifique (L. 380.1). C'est donc dans le cadre d'une organisation spécifique que s'est construite la protection sociale des travailleurs indépendants. Le processus par lequel les assurés sociaux vont être rattachés, pour la gestion de leurs droits et de leurs contributions, à un régime est l'*affiliation*. Celle-ci repose sur des critères professionnels : c'est la reconnaissance du caractère professionnel de l'activité exercée et la nature de cette dernière (commerciale, artisanale, industrielle, libérale, agricole) qui va, en sus du caractère non salarié du mode d'exercice de cette activité, déterminer le régime compétent pour couvrir un travailleur et ses ayants droit.

Ce processus est d'autant plus important que les droits et prélèvements qui vont en résulter sont différents selon les régimes et que le brouillage des frontières entre travail indépendant et salarié ainsi que le développement des cumuls d'activité renouvellent ou exacerbent les questions qui en résultent. Un premier sujet est la frontière entre activité professionnelle et non professionnelle ; un second est celui de l'identification de la nature de l'activité professionnelle – qui va en effet déterminer le régime d'affiliation (régime d'indépendant ou régime général, régime d'artisan-commerçant ou de profession libérale notamment). La complexité de certaines situations, connues de longue date ou apparues dans le cadre du développement de l'économie numérique, a conduit à proposer des exceptions ou des assouplissements au principe de concordance entre l'activité et le régime de rattachement ; cependant, ces solutions laissent en suspens des questions qui appelleraient qui exigent des mesures de clarification pu de simplification (*Cf*. Chapitre 6 pour les scénarios envisagés par le Haut Conseil).

III.1. L'affiliation des travailleurs non salariés s'effectue en fonction d'une activité professionnelle reconnue

a) Le principe d'affiliation revêt un caractère obligatoire

- *L'affiliation conditionne l'ouverture des droits et le recouvrement des contributions*

Le premier article du code de la sécurité sociale (article L. 111-1) précise que la garantie contre les risques de réduction ou de suppression des revenus couverts par la sécurité sociale « s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires ».

L'affiliation est l'opération par laquelle les assurés sociaux obtiennent leur rattachement à un organisme de sécurité sociale lorsqu'ils connaissent des circonstances de fait ou de droit qui les placent dans le champ d'application d'un régime obligatoire de sécurité sociale : l'obligation porte tant sur le principe de rattachement que le régime de rattachement, déterminé en fonction des activités professionnelles exercées. Le lien qui en résulte constitue le point de départ de l'acquittement de cotisations d'une part, et du droit aux prestations en nature ou en espèces dont la législation les fait bénéficier, d'autre part.

Cette obligation d'affiliation s'applique aux travailleurs salariés comme non salariés et ses exemptions ne peuvent intervenir que dans le cadre d'une convention internationale ou de la loi[106]. L'exercice d'une activité non déclarée auprès des répertoires professionnels ou des organismes sociaux ou le non-respect des obligations de déclaration des cotisations sont constitutifs de travail dissimulé (articles L. 8221-3 du code du travail, encadré 2).

[106] Elles concernent notamment les travailleurs détachés. *Cf*. le règlement (CE) n°883/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n°987/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Encadré 2 : Sanctions en cas de non respect de l'obligation d'affiliation

L'article L. 114-18 du code de la sécurité sociale précise que « toute personne qui refuse délibérément de s'affilier ou qui persiste à ne pas engager les démarches en vue de son affiliation obligatoire à un régime de sécurité sociale, en méconnaissance des prescriptions de la législation en matière de sécurité sociale, est punie d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 15 000 euros, ou seulement de l'une de ces deux peines. »

Ce délit de travail dissimulé par dissimulation d'activité est constitué d'un élément matériel (exercice d'une activité à but lucratif non déclarée) et d'un élément intentionnel. La lucrativité d'une activité est recherchée sur la base d'un faisceau d'indices tel que le recours à la publicité pour une recherche de clientèle, la fréquence ou l'importance de l'activité, l'utilisation d'un matériel ou d'un outillage professionnel ou l'absence de facturation ou facturation frauduleuse (Cass. crim., 16 octobre 2007, X), la jurisprudence considérant que le caractère accessoire d'une activité est sans impact sur sa qualification au regard du droit du travail. Puisqu'il s'agit d'un délit, il faut enfin démontrer l'élément intentionnel de la fraude, le défaut d'immatriculation ou de déclaration devant être volontaire.

Le sujet est particulièrement important pour les corps de contrôle de l'inspection du travail et des organismes de recouvrement, qui sont appelés à se prononcer sur la nature des activités, leurs conditions d'exercice et, le cas échéant, peuvent être conduites à les requalifier tant pour la définition de la relation de travail que pour l'assujettissement et l'affiliation aux régimes de protection sociale[107]. C'est aujourd'hui le droit de la dissimulation d'activité ou d'emploi salarié qui est largement mobilisé à cet effet (L. 8222-3 et L. 8222-5 du code du travail et L. 133-4-2 et L. 133-4-5 du code de la sécurité sociale).

- *Des affiliations auprès de plusieurs régimes peuvent intervenir*

L'affiliation se fait auprès d'un régime ou plusieurs régimes obligatoires, qui peuvent eux-mêmes être gérés par un ou plusieurs organismes. Trois cas peuvent être distingués :

✓ le cas le plus simple est celui des exploitants agricoles, qui, en s'affiliant à la MSA, sont couverts par l'ensemble des régimes obligatoires. La situation des artisans et commerçants est comparable : par l'affiliation au régime social des indépendants, ils sont couverts par cinq régimes gérés par le RSI (*Cf* point II.1.), ainsi que par les CAF pour le risque famille ;

✓ un professionnel libéral devra en revanche s'affilier auprès de plusieurs régimes et caisses : régime général ou RSI pour sa couverture maladie de base, section professionnelle de la CNAVPL pour sa couverture vieillesse, régime général pour la couverture famille ;

✓ une personne ayant plusieurs activités concomitantes devra également s'affilier à plusieurs régimes – ne serait-ce que pour y cotiser. Devra alors être déterminée la façon dont les droits sont pris en compte en cohérence par les deux régimes (cas d'un professionnel de santé ayant une activité libérale et une activité salariée par exemple, *Cf*. *infra*).

[107] L'article L.311.11du code de la sécurité sociale prévoit ainsi que les travailleurs non salariés « peuvent demander aux organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général de leur indiquer si cette activité relève de ce régime ».

b) L'activité exercée doit d'abord être de nature professionnelle

Le rattachement à un régime de sécurité sociale de non salarié s'effectue sur le fondement d'une activité professionnelle reconnue comme telle et en fonction de la nature de cette dernière.

Le caractère professionnel de l'activité (par opposition à une activité bénévole ou non lucrative) est reconnu selon des modalités diverses. Pour les professions commerciales, artisanales ou libérales, c'est l'intention d'exercer une profession, matérialisée par l'inscription aux registres professionnels et l'immatriculation au CFE, qui va permettre de reconnaître le caractère professionnel de l'activité et déclencher l'affiliation ; en matière agricole, vont être définis des seuils (fonction de la surface exploitée, du temps consacré, du revenu généré) qui vont conduire à distinguer des activités professionnelles mais accessoires, conduisant à une forme particulière d'affiliation (cotisants de solidarité), des activités professionnelles « classiques ». Des régimes particuliers existent enfin pour certaines activités.

- *Une activité non lucrative ne doit en théorie pas donner lieu à affiliation*

Par principe, une activité bénévole n'offrant pas de rémunération en nature ou en espèces ne doit donner lieu ni à affiliation de la personne qui l'exerce, ni à assujettissement à des cotisations ou contributions. C'est par exemple le cas des activités, en cours de développement dans le monde agricole, de *wwoofing* (accueil de personnes au sein d'une exploitation agricole, dans un but de découverte du mode de vie des agriculteurs et de participation à certaines activités)[108]. La définition précise du caractère bénévole d'une activité reste cependant complexe (encadré 3).

Encadré 3 : Quelles définitions des activités bénévoles ?

Selon un avis du Conseil économique et social du 24 février 1993, « est bénévole toute personne qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial ». Il n'existe cependant pas de définition légale du bénévolat. Toutefois, l'INSEE définit les services non marchands comme les services « fournis gratuitement ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs » : entrent notamment dans cette catégorie les activités exercées à titre bénévole, quel que soit le secteur d'activité.

Lorsque la jurisprudence a été conduite à requalifier des activités et à sanctionner l'emploi de « faux bénévoles » pour travail dissimulé par dissimulation d'emploi, elle a précisé que le bénévolat était caractérisé par la nature désintéressée de l'activité (celle-ci ne doit pas avoir pour finalité de participer à la recherche ou à la réalisation d'un profit pour la personne physique ou morale bénéficiaire de l'activité du bénévole) et de la relation de travail (absence de rémunération en espèces ou en nature pour le bénévole, absence de lien de subordination entre le bénévole et l'organisateur de son activité).

Des définitions spécifiques du caractère professionnel ou non de l'activité existent également en droit fiscal.

[108] Dans un arrêt du 30 novembre 2010, la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence avait décidé de requalifier en qualité de salarié des *wwoofers* venus effectuer des vendanges. Concernant le lien de subordination, si l'hôte doit effectivement proposer un encadrement technique de l'activité dans un esprit d'initiation et de découverte, la conduite des taches ne doit pas donner lieu à la formulation de véritables ordres. Par ailleurs, le déroulement des activités ne doit pas faire l'objet d'une décision unilatérale de la part de l'hôte. Enfin, le wwoofing étant caractérisé par une absence de pouvoir exclusif de sanction de la part de l'hôte, la performance du wwoofer ne doit pas affecter la relation avec son hôte. Le volontaire ne perçoit pas de rémunération, ni en espèces ni en nature. Toutefois, les frais liés à son engagement peuvent être compensés

En matière d'impôt sur le revenu, tout revenu est imposable dès lors qu'il procède d'une source de profits susceptible de renouvellement[109]. Sont ainsi imposables les revenus accessoires ou occasionnels, indépendamment de leur montant – imposition au premier euro) et même s'ils sont perçus en dehors d'une activité professionnelle. Inversement, les activités exercées à titre bénévole échappent à l'impôt, puisque le bénévolat se caractérise par l'absence d'intention lucrative de la part des bénévoles et par l'absence de rémunération de l'activité.

La nature de l'activité et, dans certains cas, son caractère accessoire ou principal, ont une incidence sur les modalités d'imposition des revenus. Les revenus imposables sont en effet calculés selon la catégorie à laquelle ils appartiennent en fonction de l'activité, et l'ensemble des revenus catégoriels du foyer fiscal sont ensuite agrégés pour la détermination du revenu global soumis au barème de l'impôt sur le revenu. Ces catégories (encadré 4) seront notamment les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), dès lors que la nature de l'activité consiste en la réalisation d'une activité commerciale, industrielle ou artisanale (ventes, prestations de services à domicile etc.), les bénéfices non commerciaux (BNC), dès lors que l'activité consiste en l'exercice d'un art ou d'une science en toute indépendance (prestation intellectuelle, droit d'auteur etc.).

Ainsi, toute activité exercée à titre habituel et constant et dans un but lucratif est considérée en droit fiscal comme relevant d'une activité professionnelle[110]. Une activité qui ne serait pas exercée à titre professionnel demeure imposable dans la catégorie des « occupations, exploitations lucratives et sources de profit ne se rattachant pas à une autre catégorie de revenu » et doit être déclarée en BNC.

Il est à rappeler que pour le revenu imposable à l'impôt sur le revenu, le code général des impôts distingue les salaires et traitements (perçus par les salariés) de quatre autres types de revenus liés à l'activité professionnelle (encadré 4).

Encadré 4 : Les revenus des non salariés dans la législation fiscale

Sont distingués par le code général des impôts :

- Les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) : « les bénéfices réalisés par des personnes physiques et provenant de l'exercice d'une profession commerciale, industrielle ou artisanale » (art 34).

- Les bénéfices non commerciaux (BNC) : « les bénéfices des professions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus » (art 92).

- Les bénéfices agricoles : « les revenus que l'exploitation de biens ruraux procure soit aux fermiers, métayers, soit aux propriétaires exploitant eux-mêmes » (art 63).

- Les rémunérations allouées aux gérants majoritaires de SARL, gérants des sociétés en commandite par actions et associés de certaines sociétés : « les traitements, remboursements forfaitaires de frais et toutes autres rémunérations sont soumis à l'impôt sur le revenu au nom de leurs bénéficiaires s'ils sont admis en déduction des bénéfices soumis à l'impôt sur les sociétés » (art 62).

[109] Seuls échappent à l'impôt sur le revenu les gains ou profits non susceptibles de renouvellement (exemple : gains tirés de jeux de hasard), ainsi que les revenus expressément exonérés par la loi.

[110] Le Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts (BOFiP-Impôts) détermine trois critères caractérisant l'existence d'une activité professionnelle non salariée : l'exercice habituel de l'activité, l'exercice de l'activité dans un but lucratif, l'exercice d'une activité pour son propre compte. L'exercice d'une activité pour le compte d'autrui ne signifie pas que l'activité est non professionnelle, mais qu'elle relève du champ des travailleurs salariés.

Les BIC et les BNC peuvent résulter d'une activité qui n'est pas réalisée à titre professionnel, ce critère étant notamment utilisé pour déterminer les règles d'imputation des déficits catégoriels. Dans le cas des activités de location meublée, des règles particulières s'appliquent pour caractériser un exercice à titre professionnel[111].

Ces problématiques de définition d'une activité bénévole ou non professionnelle se renouvellent dans le cadre de l'économie collaborative puisque de nombreuses plateformes reposent sur le principe d'un partage des frais entre une personne qui recourt à un service (sans être en principe un « client ») et une personne qui le propose (sans en principe en faire son activité professionnelle, *Cf*. Chapitre 1, point IV.2).

- *En revanche, des activités professionnelles accessoires ou occasionnelles doivent en principe être assujetties aux prélèvements sociaux*

Le code de la sécurité sociale précise que toute personne physique exerçant, « même à titre accessoire », une activité non salariée est soumise à la cotisation d'allocations familiales (article R.241-2). Le droit social mais aussi la jurisprudence rappellent que le caractère accessoire d'une activité est sans impact sur sa qualification en tant que rémunération devant être soumise à cotisations et contributions sociales (TGI de Mulhouse, Jugement correctionnel du 12 janvier 2006). Ainsi, le défaut d'immatriculation d'une activité complémentaire ou distincte exercée par un entrepreneur déjà immatriculé pour une autre activité professionnelle constitue une dissimulation partielle d'activité (Cass. crim., 27 février 2001, Lefrançois – CA Rennes, 4 septembre 2001, Duquenoy) tout comme l'omission intentionnelle de déclaration d'un établissement secondaire (Cass. crim., 26 octobre 2004, Holger).

- *La reconnaissance du caractère professionnel des activités commerciales et artisanales dépend de l'inscription aux registres professionnels, à la différence des activités libérales*

La définition des activités commerciales et artisanales figure dans des textes (code de commerce pour les premières, loi du 5 juillet 1996 pour les secondes) auquel le code de la sécurité sociale renvoie pour préciser les modalités de l'affiliation. Ainsi, sont affiliés aux régimes d'artisans et de commerçants les personnes immatriculées au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, dans les conditions prévues par ces textes qui permettent de prendre en compte certaines activités accessoires ou occasionnelles (encadré 5).

[111] L'activité est considérée comme exercée à titre professionnel si trois conditions sont remplies : un membre du foyer fiscal au moins est inscrit au RCS en qualité de loueur professionnel ; les recettes annuelles de location meublée perçues par les membres du foyer fiscal excèdent 23 000 € ; les recettes annuelles de location meublée excèdent les autres revenus d'activité du foyer fiscal.

Encadré 5 : La définition des activités commerciales et artisanales

Même s'il ne précise pas directement le caractère permanent ou accessoire de l'activité commerciale[112], **le code de commerce énumère une liste non limitative d'actes qui revêtent la qualité d'actes de commerce par nature** (article L. 110-1) : constituent par exemple des actes de commerce « tout achat de biens meubles pour les revendre, soit en nature, soit après les avoir retravaillés et mis en œuvre » et « toute entreprise de location de meubles ». La jurisprudence retient deux critères pour qualifier un acte de commerce : la finalité lucrative de l'opération et la répétition de l'acte dans le temps (la réalisation d'actes de commerce à titre habituel). La notion d'activité exercée « à titre habituel » n'implique pas forcément une répétition fréquente des actes de vente, et peut couvrir des actes peu nombreux mais périodiques. Cette notion, dont la preuve peut être apportée au cas par cas par tout moyen, a donné lieu à la production d'une jurisprudence abondante ; peuvent notamment être considérés la régularité de l'activité, son caractère lucratif, le fait d'acheter dans le but de revendre, l'existence d'un système organisé de vente à distance ou encore la réalisation d'une présentation et d'une promotion des biens et services mis en vente etc. D'une manière générale, l'intention du vendeur semble être le critère déterminant.

L'inscription au répertoire des métiers concerne en revanche explicitement les personnes qui exercent des activités artisanales à titre principal ou secondaire[113]. Une liste de ces activités professionnelles a été déterminée par décret : elle précise les métiers correspondant à l'exercice d'activités relevant de l'artisanat de l'alimentation (par exemple, la fabrication de produits de boulangerie-pâtisserie), de l'artisanat du bâtiment (par exemple, la construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels), de l'artisanat de fabrication (par exemple, la fabrication de meubles), de l'artisanat de service (par exemple, la coiffure).

La reconnaissance du caractère professionnel des activités libérales pose davantage question, et notamment pour celles qui ne donnent pas lieu à une inscription à un tableau ou ordre professionnel.

Le principe général d'assujettissement aux cotisations et contributions sociales s'applique, que l'activité soit principale ou complémentaire mais il peut donner lieu à des procédures particulières destinées à prendre en compte les difficultés de détermination du statut de l'activité (salariée / non salariée) ou à prévenir des poly-affiliations quand les revenus non salariés accessoires sont faibles.

C'est en particulier le cas pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC) et les collaborateurs occasionnels du service public (COSP) (encadré 6).

[112] L'article L. 121-1 du code de commerce prévoit que « sont commerçants ceux qui font des actes de commerce et en font leur profession habituelle ». Toutefois, la condition d'habitude n'est pas nécessairement liée à la répétition fréquente des mêmes opérations.

[113] L'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat précise que « doivent être immatriculées au répertoire des métiers ou au registre des entreprises mentionné au même IV [pour l'Alsace-Moselle] les personnes physiques et les personnes morales qui n'emploient pas plus de dix salariés et qui exercent à titre principal ou secondaire une activité professionnelle indépendante de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État, après consultation de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, de CCI France et des organisations professionnelles représentatives. ». Cette liste figure en annexe du décret n°98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers.

Encadré 6 : Deux assouplissements aux principes classiques d'affiliation

Par exception au principe d'assujettissement des revenus professionnels au premier euro, le régime des avantages sociaux de vieillesse (ASV) des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés prévoit la possibilité que les personnes dont l'activité non salariée ne constitue pas l'activité professionnelle principale ou dont le revenu professionnel non salarié est inférieur à un montant fixé par décret (11 500€/an pour les médecins affiliés à la CARMF) puissent demander à être dispensées de l'affiliation.

D'autre part, le dispositif des COSP (article L. 311-3 21° du code de la sécurité sociale) prévoit le rattachement au régime général des activités professionnelles de personnes qui réalisent pour l'administration publique des travaux ou services de manière occasionnelle. Il permet, dans des situations à la lisière du salariat et de l'indépendance (travaux d'expertises ou d'enquêtes par exemple), d'offrir une solution claire à ces travailleurs, dans des conditions garantissant l'équité au regard du prélèvement social et la préservation des droits sociaux des intéressés : sans rechercher l'existence d'un lien de subordination entre celui qui procède à l'activité et l'autorité dont il détient la dénomination, et quand bien même certaines activités pourraient être considérées au regard du droit du travail ou du droit fiscal comme libérales (expertises médicales, réalisation d'une enquête publique), les personnes, dont la liste est fixée par décret, qui participent de manière occasionnelle aux missions de service public sont affiliées par détermination de la loi au régime général. Ce dispositif a été conçu avec souplesse puisque les personnes qui exercent par ailleurs une activité de travailleur indépendant peuvent, si elles le souhaitent (droit d'option), regrouper l'ensemble de leurs revenus et cotiser sur la totalité en tant que travailleurs indépendants, évitant par ce biais les situations de poly-affiliation.

Enfin, il faut relever qu'à rebours du droit du travail, qui examine la situation du travailleur dans son activité professionnelle, et du droit de la sécurité sociale, qui examine la nature de l'activité professionnelle pour affecter une personne dans un régime, **le droit fiscal et le droit commercial prennent davantage en compte un autre fondement de la distinction entre travailleur salarié et non salarié** : l'activité indépendante peut être exercée par une personne morale ou physique ; elle peut être appréhendée comme l'activité d'un individu ou le produit d'une organisation économique et juridique : **l'entreprise**.

Les indépendants ont le choix entre un exercice en entreprise individuelle ou en société, l'une des différences majeures étant la distinction ou non du patrimoine privé de l'exploitant et d'un patrimoine social affecté à l'exercice de la profession.

Les formes juridiques que peut prendre l'entreprise (individuelle ou employeuse de main d'œuvre) d'un travailleur indépendant sont multiples. En tant que personne physique, le travailleur peut être entrepreneur individuel ou entrepreneur individuel à responsabilité limitée ; ses revenus seront assujettis à l'impôt sur le revenu au titre des BIC, BNC et BA (encadré 4); en tant que personne morale, il peut recourir à diverses formes juridiques : d'une société unipersonnelle (entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée - EURL, société par action simplifiée unipersonnelle-SASU, société d'exercice libéral par actions simplifiée unipersonnelle-SELASU) à des sociétés à plusieurs associés (SARL, SAS et, notamment pour les professions libérales, sociétés civiles de moyens ou sociétés d'exercice libéral).

Les choix retenus en matière d'organisation juridique de l'activité indépendante auront des effets sur le statut fiscal des revenus obtenus (imposition à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, les sociétés unipersonnelles pouvant être soumises à l'un ou à l'autre, avec des conséquences fiscales différentes) et, en conséquence, sur les modalités d'imposition.

Ils auront aussi des effets sur l'utilisation du patrimoine professionnel et sur le mode de rémunération de l'individu (arbitrage dividendes/salaires).

Ils auront enfin des effets sur la nature et le montant des prélèvements sociaux, ainsi que sur l'affiliation (qui est différente pour les gérants majoritaires et minoritaires de sociétés, par exemple). Les prélèvements sociaux ne visent que la rémunération revenant aux personnes physiques (bénéfice fiscal des entreprises individuelles ou sociétés de personnes, ou encore salaires et dividendes) mais selon des modalités très différente selon la nature du revenu (*Cf*. Chapitre 4).

c) L'affiliation à des régimes particuliers de non salariés repose en outre sur la nature de l'activité exercée

- **L'affiliation tient compte du caractère professionnel de l'activité mais également de la nature de l'activité. Celle-ci doit, en premier lieu et naturellement, ne pas être salariée**.

Comme cela a été précisé au chapitre 1, le code de la sécurité sociale prévoit une présomption simple de la qualité de non salarié : dès lors que le travailleur n'est pas salarié, il devra être affilié à un régime de non salarié sauf s'il est établi que son activité le place dans un lien de subordination juridique permanent à l'égard d'un donneur d'ordres.

- **En second lieu, l'affiliation s'effectue dans le cadre de catégories identifiées de professions non salariées.**

Les raisons historiques qui ont conduit à asseoir les régimes sur des bases professionnelles ont mené à créer non pas un régime unique des non salariés mais une pluralité d'organismes, dont la définition des périmètres d'intervention a permis un effort de définition et de catégorisation des « travailleurs non salariés ». L'organisation de l'assurance-vieillesse permet de repérer ces différentes formes d'activités indépendantes. En effet, l'article L. 621-2 précise que l'organisation de cette couverture est « assurée par des organisations autonomes fonctionnant pour un ou plusieurs des groupes professionnels », lesquels sont définis à l'article L. 621-3 suivant : le groupe des professions artisanales, le groupe des professions industrielles et commerciales, le groupe des professions libérales, le groupe des professions agricoles (encadré 7).

Encadré 7 : Les groupes de professions dans le code de la sécurité sociale.

Les **professions artisanales** groupent les chefs des entreprises individuelles, les gérants et associés non salariés des entreprises exploitées sous forme de société, immatriculés au répertoire des métiers ou susceptibles d'être assujettis à cette immatriculation : le critère est donc bien celui de l'immatriculation au registre des métiers, sous réserve de respect de la règle de subordination (L. 622-3).

Les **professions industrielles et commerciales** groupent toutes les personnes dont l'activité professionnelle comporte soit l'inscription au registre du commerce, soit l'assujettissement à la contribution économique territoriale en tant que commerçant, à l'exception des personnes exerçant une activité professionnelle qui relève à titre obligatoire du régime spécial de sécurité sociale des marins (L. 622-4). Ici encore, le critère reste professionnel, avec l'inscription du registre du commerce. S'ajoutent à ces catégories les loueurs chambres d'hôtes, si leurs revenus dépassent un plafond (encadré 11).

Les **professions libérales** groupent les personnes exerçant l'une des professions qui sont directement listées dans le code (professions médicales, juridiques…) ou « toute personne autre que les avocats, exerçant une activité professionnelle non salariée et qui n'est pas assimilée à une activité salariée » (L. 622-5). Les critères sont ici moins précis et offrent, a priori, à une palette plus large d'activités ou de professions la possibilité d'être reconnues comme non salariées. C'est ce qui explique la variété des professions qui vont être retenues comme relevant de la CIPAV pour leur couverture en assurance vieillesse. On peut cependant noter que l'article 29 de la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a proposé une autre définition, plus positive, des professions libérales, mais qui à ce stade n'est pas mobilisée par le droit de la sécurité sociale[114].

Enfin, c'est l'article L. 722.1 du code rural qui précise le groupe des **activités agricoles** : sont concernés par une organisation spécifique de la protection sociale (gérée par la mutualité sociale agricole) les personnes non salariées occupées, aux activités ou dans les exploitations, entreprises ou établissements énumérés limitativement : exploitations de culture et d'élevage de quelque nature qu'elles soient, exploitations de dressage, d'entraînement, haras[115],entreprises de travaux agricoles, entreprises de travaux forestiers, établissements de conchyliculture et de pisciculture et établissements assimilés ainsi qu'activités de pêche maritime à pied professionnelle (sauf pour les personnes qui relèvent du régime social des marins), mandataires des sociétés ou caisses locales d'assurances mutuelles agricoles. L'assujettissement au régime suppose d'appartenir à l'une de ces catégories et que l'activité atteigne un seuil d'une certaine importance (calculé par rapport à la surface minimum d'installation ou à défaut, par rapport au temps de travail qu'elle nécessite, *Cf. infra*).

[114] « Les professions libérales groupent les personnes exerçant à titre habituel, de manière indépendante et sous leur responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant. »

[115] Ainsi que les établissements de toute nature dirigés par l'exploitant agricole en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles *lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production*, ou structures d'accueil touristique, précisées par décret, situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci, notamment d'hébergement et de restauration.

- **En troisième lieu, c'est la nature de l'activité de l'entreprise, matérialisée dans l'inscription à un registre ou l'exercice sous un statut libéral, qui constitue le critère principal d'affiliation à un régime non salarié de sécurité sociale.**

Les règles qui précisent ces principes diffèrent selon que l'activité exercée relève des professions artisanales, des professions industrielles et commerciales ou des professions libérales (encadré 8).

Encadré 8 : Les liens entre la nature de l'activité et l'affiliation pour les artisans-commerçants et les professions libérales

S'agissant des commerçants et artisans, le caractère professionnel est vérifié à l'aide du critère l'immatriculation au registre des métiers ou au registre du commerce, sous réserve de respect de la règle de subordination. Il faut dès lors se reporter au code de commerce, à la loi du 5 juillet 1996 et à la jurisprudence pour déterminer ce que sont précisément ces activités. C'est après l'inscription aux registres et l'immatriculation au centre de formalité des entreprises (CFE) qu'intervient l'affiliation, les droits de la personne et de ses ayants droit, s'ils ne relèvent pas d'un autre régime, étant effectifs dès le début de l'activité professionnelle.

S'agissant des professions libérales, l'article L. 622-5 du code de la sécurité sociale définit une liste des professions libérales[116] et a prévu, par une disposition « balai », d'inclure dans cette catégorie toutes les autres activités non salariées ne pouvant se rattacher aux activités agricoles, artisanales, industrielles et commerciales. Est en effet considérée comme exerçant une activité libérale : « toute personne autre que les avocats, exerçant une activité professionnelle non salariée et qui n'est pas assimilée à une activité salariée ».

Les critères sont ici moins précis et offrent, *a priori*, à une palette plus large d'activités ou de professions la possibilité d'être reconnues comme non salariées. C'est ce qui explique la variété des professions qui vont être retenues comme relevant de la CIPAV pour leur couverture en assurance vieillesse.

Pour une partie des professions libérales, celles qui disposent d'ordres ou de tableaux professionnels, l'affiliation suit l'inscription à ces tableaux ou ordres et l'immatriculation au centre de formalité des entreprises (CFE), qui relève des URSSAF s'agissant des personnes exerçant une profession libérale à titre individuel[117]. L'affiliation se fait, pour la couverture maladie, auprès du RSI ou des CPAM (cas des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés) et, pour la couverture vieillesse, auprès de la section professionnelle compétente de la CNAVPL ou, pour les avocats, de la CNBF.

Le cas est plus complexe pour les catégories de professionnels libéraux pour lesquelles n'existe pas d'ordre ou de tableau, et qui doivent généralement être affiliées à la CIPAV. Intervient alors le centre national de l'immatriculation commune (CNIC) qui va traiter les déclarations d'activité issues CFE pour procéder à l'affiliation. L'affiliation à la CIPAV prend effet au 1er jour du trimestre civil suivant le début d'activité. La CIPAV peut procéder à des affiliations rétroactives (avec reconstitution de ses droits et obligations, au vu de l'historique de sa situation.

[116] Premier alinéa : médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien, architecte, expert-comptable, vétérinaire ; Deuxième alinéa : notaire, huissier de justice, personne ayant la qualité de commissaire-priseur judiciaire habilité à diriger les ventes, syndic ou administrateur et liquidateur judiciaire, agréé, greffier, expert devant les tribunaux, mandataire judiciaire à la protection des majeurs, courtier en valeurs, arbitre devant le tribunal de commerce, artiste non mentionné à l'article L. 382-1 [non affilié au régime des artistes-auteurs], ingénieur-conseil, auxiliaire médical, agent général d'assurances.

[117] Pour les personnes exerçant une profession libérale en société, les CFE compétents sont soit les chambres de commerce et d'industrie s'il s'agit de sociétés commerciales, soit les greffes des tribunaux de commerce ou des tribunaux de grande instance statuant commercialement, s'il s'agit de sociétés civiles ou de sociétés d'exercice libéral.

Il est enfin à noter que, tant pour les activités artisanales et commerciales que pour les activités libérales, le régime de la micro-entreprise (ex « auto-entrepreneurs ») offre des spécificités (encadré 9)**.**

Encadré 9 : L'affiliation des micro-entrepreneurs

Les textes prévoyaient initialement des dispenses d'immatriculation aux registres, totales pour les activités commerciales, limitées aux activités accessoires pour le registre des métiers. L'affiliation des intéressés a donc dû tenir compte à la fois du caractère accessoire ou principal de leur activité indépendante (justifiant le maintien dans leur régime d'assurance maladie d'origine dans le premier cas, une affiliation au RSI dans le second) et de la nature de l'activité poursuivie (pour déterminer l'affiliation en assurance vieillesse au RSI ou à la CIPAV). La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi Pinel) a conduit à rendre systématique cette immatriculation pour les activités commerciales et artisanales, qui est effective depuis le 19 décembre 2014.

Le processus d'affiliation se déroule désormais de la façon suivante :

* le professionnel déclare son activité, soit en ligne, soit auprès d'un CFE (chambre de métiers et de l'artisanat, chambre de commerce et d'industrie, URSSAF pour les activités libérales, greffe du tribunal de commerce pour les agents commerciaux) ;

* l'INSEE attribue un numéro d'identification de l'activité (Siret) et un code qualifiant cette activité (APE). L'entreprise est déclarée aux services fiscaux ainsi qu'aux régimes de protection sociale obligatoires (RSI, URSSAF, CIPAV) ;

* le professionnel précise s'il a une activité salariée ou bénéficie d'une pension (et il restera en ce cas affilié à son régime maladie) ou s'il sera à titre exclusif indépendant (et il est alors affilié au régime maladie RSI). Sauf s'il est pensionné, il acquiert, qu'il exerce à titre exclusif ou accessoire, des droits à retraite qui seront gérés par le RSI (activités commerciales et artisanales) ou par la CIPAV (activités libérales).

Enfin, **s'agissant des non salariés agricoles**, l'article L. 722.1 du code rural et de la pêche maritime précise le groupe des activités concernées (*Cf*. *supra*). **L'originalité du dispositif d'affiliation est cependant qu'un critère d'activité minimale, récemment réformé, est requis** (*cf*. *infra*). Le dispositif applicable aux exploitants et chefs d'entreprises agricoles diffère donc de règles requises pour les activités commerciales, artisanales ou libérales pour lesquelles c'est l'intention d'exercer une profession, matérialisée par l'inscription aux registres professionnels et l'immatriculation au CFE, qui va déclencher l'affiliation.

d) Des seuils d'activité ou de revenus peuvent enfin préciser les conditions de l'affiliation

Ces seuils existent de façon traditionnelle en agriculture et, de manière plus ponctuelle, pour d'autres activités indépendantes. Ils constituent une forme d'exception (relative puisque des contributions sont dues) au principe selon lequel, même exercée à titre accessoire, une activité professionnelle doit donner lieu à assujettissement aux cotisations et contributions sociales.

- *Pour les activités agricoles*

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a substitué aux seuils traditionnels, qui conjuguaient demi surface minimum d'installation (critère de taille) et temps de travail, une notion unique d'activité minimale d'assujettissement (AMA), évaluée selon trois critères (encadré 10).

Encadré 10 : Les critères de l'activité minimale d'assujettissement en matière agricole

Trois critères non cumulatifs sont pris en compte[118] :

La surface minimale d'assujettissement (SMA). La superficie mise en valeur en faire valoir direct, en fermage ou en métayage doit avoir une importance au moins égale à une SMA. La SMA départementale, exprimée en hectares, est fixée par un arrêté préfectoral, pour chaque région naturelle du département et chaque nature de culture, à l'exception des productions hors sol. Pour les productions hors sol, un arrêté ministériel fixe les coefficients d'équivalence applicables uniformément à l'ensemble du territoire, sur la base de la SMA nationale.

Le temps de travail nécessaire à la conduite de l'activité agricole. A défaut de superficie ou de coefficient d'équivalence, l'importance de l'activité agricole s'apprécie en tenant compte du temps de travail nécessaire à la conduite de l'exploitation. Sont notamment concernées les entreprises de travaux agricoles ou de travaux forestiers, cultures et élevages spécialisés non évaluables par référence à la SMA. Le temps de travail consacré à l'activité agricole doit être au minimum de 1200 heures de travail par an.

Le revenu professionnel généré par l'activité agricole de certains cotisants de solidarité. Les cotisants de solidarité non retraités dont le revenu professionnel est supérieur ou égal à l'assiette forfaitaire applicable aux cotisations d'assurance maladie, invalidité et maternité (AMEXA), soit 800 SMIC, seront affiliés à la MSA en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole.

En cas d'atteinte de l'un des trois critères de l'AMA, la personne est affiliée de droit. Si les critères ne sont pas remplis, les revenus professionnels ne sont pas pour autant exclus du prélèvement. En effet, la personne peut être rattachée à la MSA en tant que **cotisant de solidarité**. Par ce statut, elle sera redevable d'une cotisation de solidarité[119], calculée sur la base des revenus professionnels et non créatrice de droits, de la CGS/CRDS, et le cas échéant, des contributions de formation professionnelle et de la cotisation ATEXA qui leur permettront, elles, un accès aux dispositifs de formation professionnelle et à la couverture en AT-MP.

- *Des seuils ont aussi été retenus, de manière ponctuelle, pour des activités spécifiques telles que la location de chambres d'hôtes*

Les chambres d'hôtes sont, aux termes de l'article L. 324-3 du code du tourisme, « des chambres meublées situées chez l'habitant en vue d'accueillir des touristes, à titre onéreux, pour une ou plusieurs nuitées, assorties de prestations ». Lorsque l'activité de location de chambres d'hôtes est exercée à titre habituel, elle constitue une activité commerciale au sens du code de commerce et les loueurs de chambres d'hôtes sont tenus de s'inscrire, dans les conditions de droit commun, au registre du commerce et des sociétés et de s'immatriculer auprès du centre de formalités des entreprises géré par la chambre de commerce et d'industrie, y compris lorsque l'activité est exercée sous le régime la micro-entreprise.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a prévu que les loueurs de chambres d'hôtes dont le revenu imposable de l'activité est supérieur à un seuil donné seraient obligatoirement affiliés au RSI (encadré 11).

[118] En vertu de l'article L. 722-5 du CRPM, récemment modifié par l'article 33 de la loi n°2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, le temps consacré aux activités dites de prolongement doit désormais être pris en compte dans l'appréciation des seuils d'assujettissement en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole et de cotisant de solidarité.

[119] Créée par la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980.

Encadré 11 : Les seuils d'affiliation pour les loueurs de chambres d'hôte

Le seuil d'affiliation au RSI au titre des assurances maladie, maternité, vieillesse, invalidité et décès est fixé à 13 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 5020 €/an. Le revenu imposable de l'activité pris en compte pour apprécier si ce seuil est franchi correspond au revenu tiré de la location de chambres d'hôtes, y compris le revenu issu de l'activité de table d'hôtes (déjeuner et dîner) lorsque cette prestation est proposée en complément des prestations obligatoires, soumis à l'impôt sur le revenu. Dès lors qu'ils se trouvent en mesure de constater que le seuil d'affiliation est franchi, il revient aux loueurs de chambres d'hôtes de s'adresser au RSI.

Les loueurs de chambres d'hôtes dont le revenu est inférieur ou égal au seuil enclenchant l'affiliation au RSI et qui n'ont pas choisi le statut d'auto-entrepreneur ne sont assujettis à aucune obligation d'affiliation à ce régime. Dans ce cas, le revenu généré par l'activité de location est soumis aux contributions sociales sur les revenus du patrimoine (CSG, CRDS, prélèvement social, contribution additionnelle au prélèvement social et contribution finançant le revenu de solidarité active) au taux global de 15,5 % (taux applicable aux revenus perçus à compter du 1er janvier 2012).

Lorsque l'activité de location de chambres d'hôtes est exercée par un chef d'exploitation ou d'entreprise agricole et est située sur l'exploitation agricole ou dans les locaux de celle-ci, l'activité de location de chambres d'hôtes est assimilée à une activité agricole.

Source : Direction de la sécurité sociale

Dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, le Gouvernement a proposé que d'autres activités soient également soumises à un seuil d'affiliation : il pourrait notamment s'agir de la location régulière de meublés pour de courtes durées à destination d'une clientèle de passage, qui serait par là même, reconnue comme constituant une activité professionnelle, et des activités de locations de biens (voitures notamment).

e) Le principe d'affiliation professionnelle s'applique également aux conjoints collaborateurs

S'il participe de manière régulière à l'activité de l'entreprise, le conjoint doit choisir l'un des trois statuts suivants : conjoint associé, conjoint salarié, conjoint collaborateur :

- ✓ dans le premier cas, il est personnellement affilié au régime du conjoint - qu'il soit rémunéré ou non - en tant que travailleur indépendant pour toute sa protection sociale obligatoire. Il jouit alors des mêmes droits et obligations ;
- ✓ dans le second cas, l'entreprise doit établir pour le conjoint (marié ou pacsé) un contrat de travail et des fiches de paye mensuelles. Il jouit alors des mêmes droits et obligations que tout salarié ;
- ✓ enfin, il peut être conjoint collaborateur.

Concernant le RSI, le conjoint doit exercer une activité régulière dans l'entreprise, ne pas être rémunéré pour cette activité, ne pas avoir la qualité d'associé et être marié ou lié par un pacte civil de solidarité (PACS) avec l'artisan commerçant. Le conjoint collaborateur est affilié au RSI, verse des cotisations en matière de retraite (base et complémentaire) et d'invalidité-décès et bénéficie en contrepartie de droits propres. Il s'acquitte aussi d'une cotisation indemnités journalières et peut être indemnisé en cas d'arrêt de travail. Il bénéficie de la prise en charge des frais de santé en tant qu'ayant droit et peut percevoir une indemnité forfaitaire de repos maternel et une indemnité de remplacement en cas de maternité ou d'adoption.

La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a ouvert le dispositif micro-social aux conjoints collaborateurs afin que les cotisations et contributions de sécurité sociale soient calculées avec le même taux global que celui du micro-entrepreneur.

Concernant la MSA, les règles sont proches (mariage ou PACS, participation régulière à l'exploitation, non rémunérée). Les cotisations dépendent du caractère principal ou secondaire de l'activité, puisque le statut est ouvert aux conjoints ayant une activité salariée en dehors de l'exploitation.

III.2. Le processus d'affiliation peut être rendu complexe lorsque le statut d'activité ou les revenus tirés de cette activité sont mal appréhendés par la législation sociale

En pratique, le processus d'affiliation peut être complexe à gérer, tant pour les organismes que pour les assurés. Les nouvelles activités liées à l'économie numérique comme la multiplication des statuts d'emploi ou la croissance d'activités mixtes (salariées et libérales, par exemple), principales et accessoires, mettent en lumière les écueils et les limites d'un cadre qui n'est qu'apparemment simple. Les problèmes sont principalement de trois ordres :

- ✓ la frontière à tracer entre activité professionnelle et non professionnelle, qui pose la question d'éventuels seuils, qui existent en matière agricole notamment, et le traitement social et fiscal des activités accessoires ou occasionnelles ;
- ✓ la reconnaissance du caractère non salarié de l'activité ;
- ✓ le traitement de la pluri-activité qui, lorsqu'elle s'inscrit dans des statuts d'emploi différents, peut être à l'origine de poly-affiliations.

Plusieurs difficultés peuvent apparaître dans la détermination du régime compétent, la définition d'une activité ou d'une profession relevant des régimes de non salariés ne suffisant pas à les lever : la profession exercée peut être complexe à définir (a), certaines activités ou revenus accessoires ou complémentaires peuvent avoir des statuts incertains (b), des règles divergentes peuvent exister entre le droit social et les autres domaines du droit (c), des personnes peuvent être poly-affiliées, soit par exercice concomitant, soit par exercice successif de plusieurs activités (d).

Ces questions sont récurrentes et des dispositifs spécifiques (*Cf*. *supra* pour le rattachement au régime général de certains activités dans le cadre de l'article L. 311-3 ou le régime des loueurs de chambres d'hôte) ont été, de longue date, créés pour clarifier les règles applicables à certaines activités dont le régime social était ambigu. Cependant, elles sont renouvelées dans le contexte du développement, notamment dans le cadre de l'économie numérique, de nouvelles activités situées à la lisière des activités domestiques et de la prestation de services d'une part, ey des évolutions du marché du travail et du cadre juridique des formes d'emploi d'autre part, la création du régime dit des auto-entrepreneurs (micro-entreprise) ayant par exemple facilité et encouragé l'exercice d'activités indépendantes accessoires.

a) La classification des professions et des activités est parfois complexe

Après déclaration de l'activité auprès du CFE, l'INSEE enregistre la création de l'activité professionnelle, identifie l'entreprise dans le répertoire SIRENE et y porte, par référence à la nomenclature des activités française NAF[120], un code classant l'entreprise en fonction de son activité principale exercée (APE). Intervient ensuite l'immatriculation qui, depuis le 1er janvier 2011, est centralisée au centre national de l'immatriculation commune (CNIC) que gère le régime social des indépendants (RSI) et qui vise à déterminer le régime de sécurité sociale compétent.

L'activité déclarée au centre des formalités des entreprises (CFE) au moment de l'immatriculation est déterminante pour la définition du régime de protection sociale dont va relever le professionnel. Le fait que, d'une part, les activités exercées sont mal désignées lors de la déclaration d'activité et, d'autre part, que le caractère principal ou secondaire est mal renseigné peut conduire à une affiliation à un régime de protection sociale erroné, avec des conséquences en gestion lourde (reprise des dossiers, reconstitution des parcours, échanges de fichiers, éventuels rappels si l'assuré n'est pas radié, etc.).

Le sujet concerne notamment les activités libérales exercées sous le régime de la micro-entreprise et qui correspondent parfois à des métiers nouveaux ou flous (experts, coaches, conseils), mais également des activités plus traditionnelles comme les services à la personne.

Selon la nature de l'activité, par exemple, les personnes exerçant des services à la personne relèvent soit du régime des artisans (ex. : activité de secrétariat à domicile), soit du régime des commerçants (ex. : activité d'accompagnement en voiture des personnes en difficulté). Si cette personne exerce en réalité une activité de formation auprès des personnes handicapées, son activité principale, sans rapport avec les services à la personne, est celle de « formation enseignement ». Aussi doit-elle relever du régime des professions libérales et être affiliée, pour son régime de retraite, à la section professionnelle de la CIPAV de la CNAVPL »[121].

Cette question peut aussi concerner d'autres profils. Ainsi, certains artistes auteurs éprouvent des difficultés à identifier celle des deux structures (Maison des artistes ou AGESSA) à laquelle s'affilier : c'est notamment le cas des infographistes vidéo, des illustrateurs et plus largement des métiers où le numérique modifie les pratiques professionnelles (photographie). De même, les artisans d'art peuvent être inscrits comme artisans auprès des chambres de métiers ou être affiliés par la Maison des artistes. Or, pour ce seul cas, un arrêté liste 217 professions[122] relevant de l'artisanat d'art. Enfin, certaines activités artisanales sont à la frontière d'activités commerciales (commerce de détail de viandes et poissons) ou libérales (services administratifs de bureau combinés).

La complexité des classifications professionnelles rend donc délicat l'exercice d'affectation de certains assurés dans le « bon » régime.

[120] La nomenclature des activités économiques en vigueur en France depuis le 1er janvier 2008 est la nomenclature d'activités française (NAF rév. 2). La NAF a la même structure que la nomenclature d'activités de la Communauté européenne (NACE rév. 2) mais elle comporte un niveau supplémentaire, spécifique à la France, celui des sous-classes.

[121] Exemples relevés sur le site d'une association de gestion agréée. http://www.aga-france.fr/actualites-aga/juridiques/75-bien-declarer-activite-identite-cfe

[122] Arrêté du 12 décembre 2003 fixant la liste des métiers de l'artisanat d'art.

b) Certaines activités ou revenus accessoires ou complémentaires peuvent avoir des statuts incertains

L'affiliation à un régime repose sur la caractérisation des activités à l'origine d'un revenu professionnel. On a vu en second lieu, que, quand bien même l'activité professionnelle serait exercée à titre accessoire ou secondaire, elle doit donner lieu à assujettissement au prélèvement social. **Ce second principe connaît aujourd'hui des difficultés d'application liées à une frontière devenue plus poreuse entre activité professionnelle et non professionnelle, particuliers et entreprises, en particulier dans le cadre des plateformes collaboratives de l'économie numérique**. Certaines se veulent fondées sur ce que l'on appelle communément l'économie collaborative, c'est à dire le partage et l'optimisation de ressources existantes. D'autres plateformes proposent aux particuliers des réaliser des activités professionnelles de services à la demande (encadré 12).

Encadré 12 : L'affiliation des nouveaux indépendants des plateformes numériques

Il n'existe pas, *a priori*, de vide juridique s'agissant des plateformes numériques en matière d'affiliation. Les règles d'assujettissement et d'affiliation à la sécurité sociale sont, en principe, communes à l'ensemble des secteurs économiques et activités professionnelles, que celles-ci soient exercées par voie électronique ou non. Cependant, l'ampleur et le caractère inédit de certaines activités exercées par l'intermédiaire des plateformes conduit, toutefois, à réinterroger l'affiliation des contributeurs. La diversité des situations des contributeurs de plateformes au regard de la protection sociale, observées sur le terrain, n'est pas surprenante.

1- Schématiquement, trois catégories d'enjeux peuvent être dégagées (*figure 2*[123]) :

Figure 2 : Enjeux d'affiliation par types de plateformes

Plateformes	Frontière activité professionnelle/activité amateur et travail dissimulé	Enjeux spécifiques de « professionnalité » (vente d'occasion, partage de frais, services domestiques occasionnels)	Risque de requalification en contrat salarié
places de marchés, plateformes de partage	X	X	X
plateforme de *jobbing*	X	X	
plateformes de services organisés, plateformes de freelance	X		X
crowdsourcing	X		
plateformes de placement			

[123] La typologie des plateformes d'emploi est issue de : Amar N. et Viossat L.-C (2016), « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », IGAS, rapport n°2015-121 R, mai.

Toutes les catégories de plateformes, à l'exception des plateformes de placement, sont confrontées à l'érosion de la frontière entre activités professionnelles et amateures (colonne 1). Il n'est en effet pas toujours certain que l'activité électronique qui s'y déploie doive être considérée comme professionnelle, compte tenu de la complexité de la définition jurisprudentielle de cette notion. Au-delà de cette concurrence entre amateurs et professionnels, certaines plateformes permettent l'exercice de pratiques considérées jusque là comme non professionnelles mais dont le développement électronique massif exige aujourd'hui de mieux en définir les contours (colonne 2). Il s'agit en particulier de la vente d'occasion non commerciale et du partage de frais. Certains modèles économiques de plateformes pourraient, le cas échéant, être confrontés à des risques de requalification de leur relations aux contributeurs en contrat de travail (colonne 3).Une clarification des critères d'affiliation des travailleurs non salariés et du caractère professionnel des activités de plateformes, semblent en tout état de cause offrir des perspectives de progrès prometteuses.

2- Les places de marché, les plateformes de partage et les plateformes de *jobbing* sont particulièrement concernées par l'érosion des frontières entre amateurs et professionnels propre à l'économie numérique.

Concernant **les places de marché**, leurs contributeurs identifiés sur les places de marchés sont soit des entreprises soit des utilisateurs individuels. Dans le premier cas, les entreprises utilisent ces plateformes comme un portail de distribution. Aucune difficulté d'affiliation n'est alors à signaler puisque ces entreprises ont recours à des employés sous contrat salarié. Dans le second cas, les contributeurs individuels sont soit des professionnels, à savoir travailleurs indépendants classiques ou micro-entrepreneurs, affiliés au RSI dans les deux cas, soit des non professionnels restant de simples particuliers au regard du droit de la sécurité sociale. La principale difficulté dans le cas des places de marché est de définir les critères pertinents de l'activité professionnelle. D'où l'idée parfois avancée de déterminer des seuils, en fréquence d'actes de vente et en montant de transactions, au-delà desquels l'activité exercée serait réputée professionnelle. La seconde difficulté est de définir adéquatement la vente d'occasion non commerciale, notamment en raison de la difficulté à apprécier le caractère lucratif ou habituel de tel ou tel acte de vente de manière uniforme[124] et parce que l'appréciation du caractère d'habitude semble devoir être évoluer à l'aune du développement des pratiques collaboratives.

Concernant les **plateformes de partage** (Blablacar, Drivy, *etc.*), les contributeurs identifiés sur les plateformes de partage sont en grande majorité des particuliers, ce qui ne semble pas poser de difficultés particulières au regard du code de la sécurité sociale. En effet, le prêt ou la prestation ne semblent pas lucratifs au sens où la recette financière permet d'amortir le coût annuel de l'équipement et les coûts variables – en carburant essentiellement – associés à l'usage. A noter que plusieurs plateformes de partage ont mis en place des contrôles internes destinées à limiter ou encadrer l'activité de leurs contributeurs de sorte que les recettes ne puissent être supérieures à une simple participation aux frais. Dans le cas de Blablacar la participation aux frais doit par exemple rester inférieure au barème kilométrique. L'appréhension des recettes du partage est le principal élément de complexité concernant les plateformes de partage, en raison de leur traitement différencié en droit social et en droit fiscal : exonérées de toute contribution sociale, leur assujettissement aux prélèvements fiscaux reste à éclaircir.

[124] La vente d'occasion non-commerciale se caractérise en principe par l'absence de plus-value. La définition de critères uniformes pour apprécier la présence ou non d'une plus-value est pourtant rendue complexe par la diversité des biens et des secteurs concernés (un montant unique de CA est ainsi inopérant en l'espèce, les montants de revente d'un objet de luxe ou d'un livre n'étant pas exemple pas comparables). La lutte contre la vente d'occasion commerciale frauduleuse restera, en outre, particulièrement difficile à mettre en œuvre, étant donné que le suivi et la comparaison du prix d'achat et de vente d'un même bien est presque impossible.

Concernant **les plateformes de *jobbing*,** les contributeurs identifiés sur ces plateformes semblent en majorité être des particuliers ou des micro-entrepreneurs. La faible représentation des salariés atypiques et travailleurs indépendants parmi les contributeurs doit être expliquée : en principe des travailleurs indépendants affiliés au RSI comme artisan (plombier, électricien, coiffeur, *etc.*) devraient être identifiés mais les modèles économiques des plateformes de *jobbing*, orientant notamment le prix des transactions à la baisse, pourraient conduire ces professionnels à s'abstenir d'y participer. Cependant, certaines prestations de services étant susceptibles de relever de la convention nationale des services à la personne, de la convention collective nationale des salariés du particulier employeur du 24 novembre 1999 ou du champ d'activité des travailleurs à domicile, des salariés atypiques - à temps partiel ou à très courte durée - devraient être identifiés comme contributeurs ; or la capacité de contournement des plateformes de *jobbing* par leurs utilisateurs semble écarter *de facto* l'essor du travail salarié, y compris atypique, sur celles-ci. S'agissant de la reconnaissance ou du caractère professionnel de la prestation de service sur une plateforme de *jobbing*, le débat se pose dans les termes suivants : le caractère lucratif de l'activité est évident, la régularité de celle-ci est cependant difficile à contrôler hors détermination de seuils de fréquence et de montant de recettes, enfin les recettes modestes des contributeurs occasionnels interrogent la pertinence d'une affiliation obligatoire de ces activités au regard de la complexité des procédures d'inscription au régime de micro-entrepreneur. Les risques de requalification dans le cas du *jobbing* semblent faibles mais pas complètement inexistants, notamment si le client était considéré, sous certaines conditions, comme un particulier-employeur ; ou s'il était estimé par le juge que le service offert était organisé de manière excessivement précise par la plateforme.

Il est à noter que le traitement des revenus accessoires en cas de pluri-activité est également complexe en matière fiscale. En ce dernier domaine, la nature des revenus concernés et l'origine principale de l'activité vont, selon des règles complexes, être prises en compte pour l'affectation des revenus entre les différentes catégories de revenus prévues par le code général des impôts (encadré 13). Par ricochet, ces dispositions vont affecter l'assiette sociale, qui s'inspire tout en s'en distinguant de l'assiette fiscale (*cf*. Chapitre 4).

Encadré 13 : Traitement des revenus accessoires au titre de l'impôt sur le revenu

Pour l'impôt sur le revenu, les profits afférents à chacune des activités doivent être soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie qui leur est propre, y compris en cas de pluri-activité d'une même personne.

Par exception, les revenus relevant des catégories BIC, BNC ou BA accessoires à des revenus principaux relevant également de l'une des catégories BIC, BNC ou BA peuvent être agrégés à ces revenus principaux, sous certaines conditions fixées par la loi. La notion de revenu principal n'est pas uniforme :

- pour les titulaires de BIC, sont agrégés au revenu d'une activité existante relevant des BIC les revenus d'une activité relevant des BNC ou des BA correspondant à l'extension de l'activité commerciale (*cf*. article 155 du CGI) ;

- une règle analogue (même article) est prévue pour les titulaires de BNC (extension de l'activité à une activité relevant des BIC ou des BA) ;

- enfin, pour les titulaires de BA soumis au régime réel d'imposition, les revenus accessoires BIC ou BNC peuvent s'agréger au BA si les recettes accessoires moyennes sur trois ans ne dépassent pas 30 % des recettes agricoles de la même période, ni 50 000 € (article 75 du CGI).

En revanche, les revenus des activités relevant des BIC, BNC ou BA ne peuvent jamais s'agréger à des revenus salariaux ou à des revenus patrimoniaux, ni inclure de tels revenus.

Source : Direction de la législation fiscale

Certes, et de longue date, le droit fiscal et le droit social ont eu à traiter des revenus de complément dont bénéficient les ménages qui louent leur domicile[125], proposent des chambres d'hôte[126] ou revendent des biens d'occasion[127] (brocantes, petites annonces entre particuliers). **Le développement de l'économie collaborative étend toutefois cette problématique des revenus de complément pour trois motifs** :

- ✓ la facilité à exercer ces activités, permise par les mises en relation opérées par les plateformes collaboratives entre offre et demande, peut leur donner un caractère habituel ou régulier et un but lucratif, critères qui ont traditionnellement été retenus par la jurisprudence pour déterminer si l'activité est professionnelle ou non (*Cf*. *supra* sur les activités commerciales) ;

- ✓ l'absence de contrôles et l'ignorance par les particuliers de leurs obligations réglementaires (immatriculation au registre du commerce et des sociétés par exemple), fiscales ou sociales peuvent être à l'origine de fraudes potentielles, lorsque le particulier devient, par l'ampleur des revenus ou le caractère habituel de l'activité, un professionnel de fait. La frontière entre un acte relevant de la sphère privée et un acte de commerce peut être ainsi d'autant plus difficile à appréhender. Le risque de travail dissimulé par dissimulation d'activité[128] est donc plus significatif sur ces plateformes ;

- ✓ leur développement pose en conséquence des questions de concurrence déloyale vis-à-vis des professionnels qui tirent leur revenu principal de ce type d'activité, les traitements fiscaux et sociaux pouvant être différents.

Face à ces constats, des réflexions ont été engagées pour mieux encadrer ce secteur, afin que, sans entraver ses perspectives de développement, il ne soit pas détourné pour la réalisation d'une activité professionnelle en dehors de tout cadre juridique, et n'entre pas dans une forme de concurrence déloyale avec l'économie traditionnelle.

Le récent rapport de M. Pascal Terrasse sur l'économie collaborative suggère ainsi de préciser des règles claires de présomption de l'activité professionnelle, au titre de laquelle une affiliation à la sécurité sociale serait nécessaire, sur la base d'un niveau de chiffres d'affaires ou d'une fréquence d'activité. Ces règles pourraient varier selon les secteurs d'activité concernés mais devant s'appliquer indifféremment que l'activité soit ou non intermédiée par une plateforme numérique[129].

---

[125] Les revenus de la location de courte durée de sa résidence principale sont ainsi exonérés d'impôt dans la limite de 760€ de revenus annuels.

[126] *Cf*. encadré 9.

[127] Les particuliers sont autorisés à participer à deux ventes au déballage par an sans être qualifiés de vendeurs professionnels (article L 310-2 du code de commerce). Dans cette limite, les revenus dégagés sont exonérés d'impôt (article 150 UA du CGI). Ces dispositions s'appliquent pour les ventes « physiques » comme pour les ventes réalisées sur internet. D'autre part, les recettes tirées de la vente occasionnelle de biens acquis pour des besoins personnels sont exonérés d'impôt dans la mesure où le prix de cession n'excède pas 5 000€ (les ventes de meubles, d'appareils ménagers et d'automobiles sont exonérées sans limite de montant dès lors qu'elles constituent bien des ventes occasionnelles de biens de seconde main).

[128] Le juge a rappelé que les éléments constitutifs de l'infraction n'exigent pas que l'activité à but lucratif soit exercée exclusivement ou principalement par le prévenu (TGI de Mulhouse, Jugement correctionnel du 12 janvier 2006).

[129] Terrasse P., Barbezieux PH. et Herody C. (2016), Rapport au Premier ministre sur « l'économie collaborative », février. Ce rapport invite par ailleurs à « poursuivre la trajectoire de convergence entre la protection sociale des indépendants et celle des salariés afin que le niveau des garanties sociales ne constitue

Un autre rapport parlementaire[130] a pour sa part suggéré de définir un seuil de 5000€/an en deçà duquel les revenus tirés de l'économie collaborative ne seraient pas à déclarer à l'impôt sur le revenu (et devraient donc en toute logique être exclus de l'assiette sociale). Les revenus supérieurs, non concernés par la franchise, devraient intégrer le régime de la micro-entreprise, les particuliers concernés étant informés par les plateformes du franchissement du seuil et des obligations afférentes.

Que l'activité soit exercée dans le cadre de plateformes ou non, il paraît en tout état de cause important :

- ✓ **de préciser ce qui relève du partage de frais et du non professionnel** (*a priori* non imposable et non assujetti à prélèvement social), **des activités accessoires générant des revenus complémentaires et de l'activité professionnelle principale**. Des réflexions pourraient éventuellement se fonder sur la détermination de règles claires (seuils de revenus ou de fréquence) permettant de déterminer le caractère professionnel d'une activité, ou plus simplement d'asseoir une présomption de professionnalité à partir de seuils, sans toutefois remettre en question les définitions jurisprudentielles construites jusque-là. Cette approche permettrait de sécuriser juridiquement les personnes percevant des revenus pour de petites activités et de garantir une meilleure application de la législation fiscale et sociale ;
- ✓ **de s'interroger sur les régimes fiscaux et sociaux respectivement applicables à ces trois types d'activités**, pour sécuriser leur pratique, réduire les problèmes de gestion pour les assurés et les régimes et garantir l'acquisition d'une protection sociale par les intéressés.

L'enjeu particulier aux plateformes tient aux difficultés d'application de la réglementation liée au caractère fragmenté de ces activités numériques (recours à de multiples plateformes notamment), à la difficulté de déterminer le bon niveau de ces seuils, au besoin en distinguant par type d'activité et, enfin, aux enjeux de territorialité du droit, lorsque les données nécessaires au respect des obligations ou à l'exercice de contrôles sont hébergées sur des sites à l'étranger.

c) L'absence de doctrine ou de règles communes entre le dispositif de réglementation des activités commerciales, le droit fiscal et les règles d'affiliation

La difficulté à appréhender certaines formes d'activités, anciennes ou nouvelles, tient également à **l'absence de doctrine ou de règles communes entre le dispositif de réglementation des activités commerciales, le droit fiscal et les règles d'affiliation**, alors même que de multiples liens existent entre ces trois sphères, l'assiette sociale suivant l'assiette fiscale, et l'affiliation étant fondée sur la reconnaissance des professions.

Ainsi, comme le relève le rapport Terrasse, la notion de « professionnel » ne fait pas l'objet d'une définition légale unifiée entre les différentes branches du droit qui la manipulent (droit fiscal, droit social, droit du travail, code de commerce etc.), même si elle est caractérisée par un faisceau

pas un frein aux mobilités professionnelles entre activité salariée et activité indépendante » et mentionne, sur ce point, les travaux en cours du Haut Conseil du financement de la protection sociale.

[130] Commission des finances du Sénat (2015), « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité, simple, juste et efficace », Rapport d'information n° 690 (2014-2015), septembre.

d'indices d'intentionnalité relativement convergents. Ainsi, une activité exercée de façon habituelle et dans un but lucratif est susceptible d'être considérée comme professionnelle.

En droit de la sécurité sociale, tous les revenus perçus à l'occasion d'un travail, même occasionnel, en dehors du remboursement de frais, sont en principe assujettis aux cotisations et contributions sociales. L'activité à l'origine de la perception de ces revenus détermine le régime d'affiliation du travailleur concerné. Par ailleurs, seuls les revenus issus d'une activité professionnelle, ce qui sous-tend l'affiliation, sont globalement concernés par la législation sociale.

A l'inverse et comme on l'a vu, dans le code de commerce ou les réglementations régissant les professions (artisanales ou libérales), c'est l'intention d'exercer l'activité, matérialisée par une inscription aux registres professionnels et, le cas échéant, le bénéfice des qualifications pour exercer l'activité qui est déterminant. Pour les cas plus flous, notamment en matière de ventes et services, sont pris en compte des indices comme la régularité de l'activité, son caractère lucratif, le fait d'acheter dans le but de revendre, l'existence d'un système organisé de vente à distance ou encore la réalisation d'une présentation et d'une promotion des biens et services mis en vente, etc.

En droit fiscal, toute activité exercée à titre habituel et constant et dans un but lucratif est considérée comme relevant d'une activité professionnelle, le caractère professionnel ou non de l'activité permettant essentiellement de déterminer dans quelle catégorie de revenu les activités doivent être déclarées (*Cf*. Chapitre 4).

Qu'il s'agisse du droit social, du droit fiscal ou du droit commercial, une information sur le droit existant apparaît à cet égard nécessaire. Si des mesures en ce sens ont été récemment prises (encadré 14), une simplification et une clarification de la législation applicable seraient sans doute de nature à en faciliter l'application et la compréhension par les intéressés.

Encadré 14 : Dispositif d'information sur la réglementation

Le gouvernement a initié un travail sous l'angle de la communication auprès des plateformes et de leurs utilisateurs mais aussi de transmission de données aux organismes de recouvrement (Urssaf et administration fiscale afin) d'améliorer l'application des règles actuelles.

Les obligations de transparence ont été renforcées :

- Une obligation de communication de données a été créée dans le code du travail (art. L8221-7). Ainsi, toute personne qui publie, diffuse ou fait diffuser par tout moyen 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 son entreprise, ou de mentionner son nom et son adresse si aucune immatriculation n'est requise.

- Par ailleurs, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 (art. 134) a également introduit dans le code de la consommation (article L. 111-5-1) une obligation de communication pour les plateformes numériques. Il s'agissait avant tout de définir ces plateformes et les obligations civiles et fiscales s'imposant à celles-ci, en fonction du caractère professionnel ou non professionnel de l'activité.

Dans cette même logique, le code général des impôts (articles 242 bis, 1731 ter, L. 80 P et L. 102 AD) a été amendé en PLF pour 2016 afin de prévoir de nouvelles obligations relatives à l'information des usagers des plateformes numériques :

- Transmettre une information claire et précise sur la réglementation fiscale et sociale s'imposant aux revenus d'activité. La DLF et la DSS travaillent actuellement à des textes informatifs adaptés qui figureraient sur les plateformes, en étant mis à disposition de celles-ci (qui pourraient également utiliser leurs propres supports de communication, dans la mesure où ils présenteraient la cadre légal existant de manière lisible et exhaustive).

- Transmettre annuellement un document récapitulatif des recettes ou du chiffre d'affaires générés sur la plateforme afin de permettre aux usagers de se conformer à cette réglementation.

Les modalités de mise en place de ces moyens d'information et un régime de sanction à l'encontre des plateformes numériques en cas de non-respect de ces obligations ont également été établis.

Le code de la sécurité sociale (article L. 114-19 et l. 114-19-1) a été enfin adapté, par amendement au PLFSS pour 2016, afin de permettre la traduction de ces obligations de communication pour les plateformes numériques en matière sociale. La mesure vise à favoriser l'application du droit social et fiscal en assurant une meilleure connaissance du droit applicable par les utilisateurs, en instituant une obligation d'information générale par les plateformes numériques sur la législation fiscale et relative à l'affiliation. L'objectif est d'offrir à ces derniers une information claire et complète quant à leurs obligations sociales et fiscales et ainsi de sécuriser juridiquement leur utilisation des plateformes d'intermédiation. Cette mesure permet également aux acteurs économiques concernés d'offrir à leurs utilisateurs un environnement et des conditions d'utilisation sécurisés au regard de la réglementation applicable. Elle contribuera à clarifier la frontière entre les activités relevant de l'économie du partage, qui ne génèrent pas de revenus et n'emportent pas de conséquences en matière sociale et les activités assimilables à celles d'un travailleur indépendant pouvant être déclarés au titre de l'établissement de l'impôt sur le revenu.

Source : Direction de la sécurité sociale

d) Le cumul d'activités professionnelles, sous des statuts différents, est à l'origine de la création de poly-affiliés

Lorsqu'une personne cumule une activité principale et une activité accessoire ou occasionnelle ou lorsqu'elle exerce de façon concomitante deux activités relevant de statuts différents, les questions qui se posent sont de deux ordres :

- ✓ les cotisations et contributions prélevées, les droits applicables et, le cas échéant, le régime gestionnaire ;
- ✓ en cas de fluctuation au cours du temps des situations, les éventuels changements d'affiliation, les modes d'accumulation et d'addition des droits et la transférabilité et portabilité de ceux-ci.

En matière de famille, l'unification de la branche limite ces sujets aux mutations entre MSA et CAF, dont le Haut Conseil a analysé les modalités de gestion en 2015[131]. En matière de retraite, les droits sont en règle générale comptabilisés dans chaque régime afin d'être pris en compte au moment du calcul de la retraite, dans le cadre des règles de calcul afférentes aux poly-pensionnés.

Concernant le seul champ de l'assurance maladie, les règles ont récemment été modifiées pour favoriser, en cas de poly-activité, le maintien dans le régime d'affiliation initial pour les poly-actifs.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a renommé « prise en charge des frais de santé » les prestations en nature de l'assurance maladie. Ces prestations sont uniformes quel que soit le régime et si la couverture ne tient plus compte, depuis la loi portant création de la couverture maladie universelle[132], de conditions d'activité, la détermination du régime gestionnaire s'effectue en revanche toujours sur le fondement de critères professionnels. La protection universelle maladie adoptée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 tend cependant à atténuer ce principe.

Des décrets du 30 décembre 2015, qui complètent un premier décret du 16 juillet 2015 relatif aux règles d'affiliation pris en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015[133], précisent les nouvelles règles de coordination entre régimes.

En cas de pluralité d'affiliation à des régimes maladie-maternité, la règle de détermination du régime compétent pour le service des prestations en nature a été simplifiée. Si les personnes sont affiliées et cotisent dans l'ensemble des régimes dont elles relèvent, **les prestations en nature sont quant à elles servies par le seul régime dont elles relevaient au moment de l'apparition de la situation de poly-affiliation** (règle du régime « historique »), sauf option du cotisant pour le service de ces prestations par le nouveau régime.

[131] Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015), « Rapport sur la lisibilité des prélèvements et à l'architecture financière des régimes sociaux », juillet. *Cf*. notamment son chapitre IV.
[132] *Ibid*.
[133] Loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015, article 9

Cette modification qui remet en question la règle qui s'appliquait précédemment (versement par le régime au sein duquel est exercée à titre principal l'activité : règle du régime « principal ») répond à un objectif de simplification des démarches des assurés afin d'éviter des mutations non souhaitées en cas d'apparition de situations de polyaffiliation. Après trois années de poly-activité, le décret prévoit la possibilité d'opter pour le régime au sein duquel ont été générées les recettes hors taxes les plus élevées. L'utilisation du critère de l'activité principale ne s'effectuera donc plus ainsi qu'à l'initiative de l'affilié, et non des organismes sociaux, qui ne seront plus soumis à l'obligation de déterminer annuellement l'activité principale des polyaffiliés indépendants, agricoles et non agricoles.

En **matière de prestations en espèces** et **en cas d'exercice simultané d'activités**, le principe général consiste à ouvrir les prestations dans chacun des régimes auxquels l'intéressé est affilié, dans le respect des conditions d'ouverture de droit propre à chaque régime: chaque régime doit normalement verser les IJ lui correspondant. Un artisan-commerçant ou un exploitant agricole ayant une activité salariée accessoire recevra ainsi des indemnités de son régime professionnel et du régime général (si l'activité accessoire en garantit le respect des conditions d'ouverture du droit). En revanche, si un salarié ayant une activité accessoire relevant du RSI peut, depuis l'entrée en vigueur des décrets du 30 décembre 2015, bénéficier des IJ dans les deux régimes[134], ce n'est pas le cas en matière agricole : un salarié ou un artisan commerçant exerçant à titre accessoire une activité agricole ne pourra bénéficier d'indemnités de la part de la MSA. Enfin, s'agissant des professions libérales qui ne disposent pas d'indemnités journalières, ils ont la faculté d'en percevoir au titre d'une activité accessoire pour autant qu'ils respectent les conditions d'ouverture du droit[135].

Concernant **l'exercice successif d'activités**, qui peuvent ressortir à plusieurs régimes, le code de la sécurité sociale pose le principe, dans son article L. 172-1, que lorsque, en cas de maladie ou de maternité, le versement des prestations en espèces est subordonné à des conditions d'affiliation, d'immatriculation, de cotisation ou de durée du travail préalables, les organismes de sécurité sociale tiennent compte de l'ensemble des périodes d'affiliation, d'immatriculation, de cotisations versées ou de travail effectuées, même lorsqu'elles relèvent d'un autre régime. Ainsi, la durée d'affiliation ou d'immatriculation à un régime est assimilée à une durée d'affiliation ou d'immatriculation dans l'autre régime et le montant de cotisations acquitté dans un régime est également considéré comme tel[136]. Le service des prestations est assuré par le régime auquel était affilié l'assuré au jour de l'interruption de travail (IJ maladie) ou au jour du début du repos pré-natal (IJ maternité).

Si ces dispositions visent à assurer une unité de traitement en cas de pluri-activité au profit des assurés, elles restent néanmoins complexes en gestion pour les régimes et souvent difficiles à appréhender par les assurés, qui peuvent à traiter avec plusieurs interlocuteurs quand un problème de santé implique le cumul de remboursements et de prestations en nature, qui peuvent pour ces dernières avoir plusieurs origines.

[134] Auparavant, le fait d'être couvert pour les prestations en nature par un autre régime, ne permettait pas d'avoir des IJ de la part du RSI (article D. 613-15).

[135] Par exemple et pour les arrêts maladie de moins de six mois au régime général, les conditions sont d'avoir travaillé au moins 150 heures au cours des trois mois précédant l'arrêt de travail ou d'avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1 015 fois le montant du SMIC horaire au cours des six mois civils précédant l'arrêt de travail. Les conditions d'ouverture des droits s'apprécient généralement régime par régime.

[136] Article D. 172-1-A du code de la sécurité sociale. Ce principe connaît quelques exceptions, essentiellement liées aux régimes spéciaux.

III.3. Des exceptions ou adaptations au principe de concordance entre l'activité et le régime d'affiliation ont été prévues par la loi, avec un effet d' « attraction » du régime général

Elles sont de deux ordres : d'une part, certaines activités indépendantes font l'objet, à l'intérieur des mécanismes propres à l'organisation des non salariés, de dispositions elles-mêmes spécifiques ; d'autre part, le régime applicable aux salariés a eu un effet d'attraction, analogue mais non identique à celui du contrat de travail, sur certaines professions ou activités.

En premier lieu, **certaines activités indépendantes font l'objet, à l'intérieur des mécanismes propres à l'organisation des non salariés, de dispositions elles-mêmes spécifiques** : ainsi, en assurance maladie, maternité, décès, les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC) bénéficient d'un régime spécifique d'affiliation auprès des CPAM et non du RSI. Pour autant, cela ne signifie pas qu'ils bénéficient de la même couverture que les salariés : ils ne disposent pas d'indemnités journalières maladie ou de couverture AT-MP et les indemnités maternité ne sont pas identiques à celles des salariées.

En deuxième lieu, **le régime général a eu un effet d'attraction sur certaines activités ou professions indépendantes**. Ainsi, l'article L. 311-3 prévoit que relèvent obligatoirement de l'affiliation au régime général une liste de 32 professions ou activités qui sont assimilées aux salariés par détermination de la loi, sans qu'il soit nécessaire de recherche l'existence d'un lien de subordination (encadré 15).

Encadré 15 : Activités ou professions rattachées au régime général (Article L. 311 3°)

Sont concernées des personnes qui, de par leur activité, pourraient relever d'une activité indépendante, mais dont certaines caractéristiques les rapprochent du salariat :

- des personnes dépendantes économiquement : travailleurs à domicile (1°), gérants de dépôts de sociétés à succursales multiples (6°), porteurs de bagages occupés dans les gares et lié par un contrat avec l'exploitant (8°) ;

- des personnes soumises à un contrat particulier, dérogeant ou exclues des dispositions du droit du travail : les accueillants familiaux (17°), les personnes en CAPE (appui à un projet d'entreprise pour une création ou une reprise d'activité) (25°), les entrepreneurs salariés (32°) ;

- des personnes exerçant une activité rémunérée non professionnelle (mandat ou activité citoyenne): présidents de conseils d'administration ou dirigeants (12°, 23°, 24°, 30°), membres de sociétés coopératives (13°), délégués à la sécurité des ouvriers (14°), personnes ayant souscrit un service civique (28°), salariés au titre des sommes et avantages (31°) ;

- des personnes indépendantes mais avec une présomption légale de salariat : vendeurs colporteurs de presse (18°), journalistes professionnels à la pige (16°), avocats (19°).

D'autre part, **le code de la sécurité sociale a organisé un rattachement au régime général pour l'ensemble de leur protection**, mais avec des modalités spécifiques de gestion, aboutissant à la création de « régimes » de fait :

- ✓ pour les artistes-auteurs (d'œuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audiovisuelles et cinématographiques, graphiques et plastiques, *cf*. L.382-1), avec des règles très spécifiques d'affiliation et de gestion du « régime » par l'AGESSA et la Maison des artistes (encadré 16),
- ✓ et pour deux types d'activités où la frontière entre activité professionnelle et bénévolat se pose : les **ministres des cultes** et les membres des congrégations et collectivités religieuses (L.382-15) et les **titulaires de mandats locaux** (L. 382-31).

Encadré 16 : Le régime des artistes-auteurs

Ce régime particulier repose sur une assimilation des artistes auteurs à des salariés et des diffuseurs de leurs œuvres à des employeurs (bien que ceux-ci ne soient pas soumis à l'ensemble des obligations reposant sur l'employeur en droit de la sécurité sociale, cette assimilation partielle se traduisant essentiellement par l'acquittement d'une contribution de 1 % et dans un certain nombre de cas sur une obligation de précompte des cotisations salariales) ; il distingue d'autre part des « affiliés », selon la dénomination retenue par les deux organismes autonomes, l'AGESSA et La maison des artistes, d'autres personnes dites « assujetties », dénomination interne au « régime » mais qui ne correspond pas à une notion présente dans le code de la sécurité sociale, qui cotisent sur leurs droits d'auteurs mais sans avoir le niveau de revenus suffisants (ou sans avoir bénéficié de l'accord d'une commission professionnelle) pour bénéficier de l'ensemble de la couverture sociale découlant du franchissement d'un seuil fixé à 8 649 € en 2015.

Cependant, des commissions professionnelles peuvent recommander l'affiliation si l'artiste ou auteur apporte la preuve qu'il exerce habituellement cette activité, le faisceau d'indices examiné par la commission prenant en compte « le métier, la part de création, le dépassement d'une simple mise en valeur de la matière, la destination de l'œuvre (objet utilitaire ou non), ainsi que la formation de l'intéressé, la référence à un circuit de diffusion, les travaux antérieurs »[137]. L'affiliation relève d'une décision de la CPAM, sur proposition des deux organismes de sécurité sociale et des commissions professionnelles constituées en leur sein.

Enfin, il est à noter que le **régime du portage salarial permet à certains travailleurs indépendants de développer leur activité avec un statut de salarié**. Le portage désigne l'ensemble organisé constitué par, d'une part, la relation entre une entreprise de portage salarial effectuant une prestation au profit d'une entreprise cliente, qui donne lieu à la conclusion d'un contrat commercial de prestation de portage salarial et, d'autre part, le contrat de travail conclu entre l'entreprise de portage salarial et un salarié désigné comme étant le " salarié porté ", lequel est rémunéré par cette entreprise[138]. Le travailleur indépendant peut développer son activité comme consultant ou prestataire de service toute en disposant du statut de salarié avec les couvertures sociales qui en résultent (notamment, par opposition aux professionnels libéraux classiques, les indemnités maladie-maternité, la couverture AT-MP et chômage).

IV. Des attitudes vis-à-vis de la protection sociale qui se rapprochent de celles de salariés, mais des tensions donnant lieu à des expressions professionnelles différenciées, voire à des mouvements plus radicaux

L'organisation de la protection sociale des indépendants met en lumière l'effet des règles d'affiliation dans la préservation de régimes à caractère professionnel. Ces règles et les régimes qui en découlent résultent naturellement des décisions des pouvoirs publics mais aussi des choix des professions concernées, qui se sont montrées attachées aux spécificités propres à leur activité et que leurs aspirations et représentations distinguent des salariés – même si les différences sont aujourd'hui moindres que par le passé, notamment avec les salariés du secteur privé.

[137] Une lettre ministérielle du 7 avril 1981 du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale (Direction de la sécurité sociale) et du ministère de la Culture et de la Communication (Délégation à la création, aux métiers artistiques et aux manufactures)

[138] Ordonnance n° 2015-380 du 2 avril 2015 relative au portage salarial.

IV.1. Les non salariés ont des positions un peu plus favorables à l'allègement des prélèvements, mais ils se différencient très peu des salariés sur l'objectif de maintenir les prestations et la question du non recours

a) Les non salariés s'expriment comme les salariés davantage en faveur de l'universalité[139], notamment en matière d'assurance maladie

Amenés à exprimer une préférence entre une approche plutôt universaliste, contributive ou ciblée vers les plus pauvres de la protection sociale, les non salariés expriment, selon le Baromètre de la Drees, des opinions très proches de celles des salariés :

✓ 75 % d'entre eux sont en faveur d'une assurance maladie universelle, contre 78 % des salariés du privé, la proportion de ceux pensant qu'elle doit être ciblée sur les plus démunis étant très faible (5 % contre 6 % pour les salariés du privé).

✓ S'agissant des allocations familiales, c'est l'approche plutôt universaliste qui domine même si elle ne recueille pas la majorité des voix (47 % des non salariés contre 48 % des salariés du privé), le principe d'allocations ciblées sur les plus pauvres étant choisi, comme pour les salariés, par environ trois non salariés sur dix (31 % d'entre eux contre 30 % des salariés).

✓ S'agissant des retraites, les avis sont plus partagés entre contributivité et universalité du système, même si une majorité de non salariés penchent en faveur d'un système universel (56 % d'entre eux contre 57 % des salariés du privé) ; le ciblage sur les plus démunis n'est retenu ni par les non salariés ni par les salariés du secteur privé.

✓ s'agissant enfin des allocations chômage, le principe contributif l'emporte avec 47 % des non salariés qui se portent en faveur de ce principe (contre 46 % des salariés) ; le ciblage sur les plus démunis recueille un peu plus de 10 % des choix.

Le soutien à l'universalité du système a enregistré un certain recul entre le début des années 2000 et le début des années 2010 à la fois dans le domaine des retraites (- 6 points pour les non salariés, -7 points pour les salariés du privé) mais plus encore s'agissant des allocations familiales (- 12 points pour les non salariés, -13 points pour les salariés du privé) ou des allocations chômage (- 15 points dans les deux populations) alors qu'il est resté le même pour l'assurance maladie. *A contrario*, le soutien à la contributivité s'est beaucoup accru en matière de retraites (+ 9 points aussi bien pour les non salariés que pour les salariés) et du chômage (resp. +16 points et + 18 points). En revanche, s'agissant des non salariés, il ne s'est que très modérément accru pour les allocations familiales (+ 2 points) et c'est surtout la part de ceux qui estiment que les allocations familiales devraient être réservées aux plus démunis qui s'est accrue sur la période. En comparaison, la part des salariés du secteur privé se prononçant en faveur d'une politique familiale contributive a plus augmenté (de 7 points, passant de 15 % au début des années 2000 à 22 % aujourd'hui).

[139] La Drees indique que les réponses sur ce sujet sont sujettes à de fortes évolutions depuis 2010. *Cf*. Perron-Bailly P. (2015), « Le système de protection sociale vu par les Français : protecteur mais à réformer », *in* Drees, *La protection sociale en France et en Europe en 2013*, Collection Études et Résultats, Édition 2015.

b) Les non salariés souhaitent davantage que les salariés la baisse des cotisations sociales des entreprises, mais plutôt moins souvent qu'il y a dix ans

Un clivage important entre salariés du privé et non salariés concerne l'augmentation des cotisations sociales payées par les entreprises. Selon le Baromètre de la Drees, les non salariés y sont nettement moins favorables que les salariés du privé (18 % contre 38 % chez les salariés du privé). Ils sont majoritairement en faveur du *statu quo* (61 % contre 53 % des salariés), et beaucoup plus souvent que les salariés du privé en faveur de moindres cotisations demandées aux entreprises (20 % d'entre eux contre 8 % des salariés du secteur privé). Certains mouvements radicaux qui remettent en question l'obligation d'affiliation à la sécurité sociale s'inspirent de ce courant d'opinion. Par rapport au début des années 2000, les non salariés sont moins nombreux à trouver souhaitable que les entreprises cotisent moins pour financer la protection sociale (27 % contre 20 %), mais ne sont pas plus nombreux à souhaiter qu'elles cotisent davantage (18 % en 2001-2005 comme en 2011-2015). Les salariés du secteur privé quant à eux ne souhaitent pas non plus davantage que par le passé que les entreprises cotisent davantage (39 % en 2001-2005, 38 % dix ans plus tard).

c) Les non salariés sont comme les salariés majoritairement opposés à une diminution des prestations en échange de moins d'impôts ou de moins de cotisations, et le sont davantage lorsqu'ils ont entre 50 et 60 ans

Pour autant, les non salariés, comme les salariés du privé, n'en sont pas moins majoritairement opposés à une diminution des prestations en échange d'une baisse d'impôts ou de cotisations sociales, et ce quelle que soit la prestation considérée (aides au logement, retraites, etc.) :

- ✓ les non salariés se prononcent dans les mêmes proportions que les salariés du privé (28 % contre 26 %), en faveur d'une baisse des allocations logement, sachant cependant qu'étant plus souvent propriétaires ils en sont moins fréquemment bénéficiaires ;
- ✓ ils se prononcent en revanche moins souvent en faveur d'une diminution des aides aux personnes dépendantes ou handicapées (écart de 4 points) ;
- ✓ s'agissant du chômage, des retraites ou des allocations familiales, les proportions de personnes favorables à leur diminution en contrepartie d'allègements des prélèvements sont très proches dans les deux populations (aux alentours de 30 %), les prestations d'assurance maladie étant de la même façon citées dans un tiers des cas.

Les opinions des quinquagénaires se différencient cependant de celles de l'ensemble des actifs : c'est la seule classe d'âge pour laquelle la proposition de diminuer les prestations en échange d'une baisse des impôts ou des cotisations enregistre de manière nette un moindre soutien de la part des non salariés que des salariés du privé. Cette différence est statistiquement significative dans le cas des retraites, les aides aux handicapés ou même les aides aux personnes âgées dépendantes.

d) Des problèmes de recours aux droits mais aussi d'abus moins souvent cités par les non salariés

Selon l'enquête du CRÉDOC, comparativement aux salariés du privé, les indépendants considèrent moins souvent que beaucoup de personnes renoncent à des prestations, droits ou allocations auxquels elles auraient droit : 36 % contre 40 %. Ils sont aussi moins nombreux à citer des raisons concrètes pour expliquer le non-recours à certaines prestations ou droits : 51 % évoquent par exemple la méconnaissance des dispositifs existants, contre 59 % des salariés du privé.

Cette sensibilité générale plus atténuée au phénomène du non-recours va de pair avec un moindre sentiment d'avoir personnellement eu des difficultés d'accès au système de protection sociale. En effet, 68 % des non salariés, contre 72 % des salariés du privé, indiquent qu'il n'y a pas de droit, d'allocation ou de prestation auxquels ils auraient eu le droit mais dont ils n'auraient pas bénéficié au cours des 12 derniers mois.

Le regard des indépendants sur la question de l'abus social est par ailleurs moins sévère que celui des salariés du privé. En effet, ils estiment moins souvent qu'il y a beaucoup de personnes abusant du système de protection sociale (75 % contre 86 %), même si cette opinion reste largement répandue[140].

IV.2. Les opinions des non salariés sont surtout spécifiques en matière de santé et de politiques familiales

a) Un âge de départ en retraite projeté comme plus tardif, mais une convergence sur les priorités des réformes

L'âge moyen de départ à la retraite projeté par les non salariés est supérieur à celui envisagé par les salariés du privé, et ce, quelle que soit la tranche d'âge considérée, à l'exception toutefois des moins de 30 ans. Les non salariés, indépendamment de leur âge, pensent généralement partir entre 65 et 66 ans. Chez les salariés, cet âge de départ est plus précoce mais recule en lien avec les réformes successives des retraites : il est d'autant plus élevé que les personnes sont jeunes. L'écart concernant l'âge moyen projeté de départ à la retraite est donc en réalité surtout marqué entre salariés et non salariés âgés d'au moins 50 ans.

Interrogés sur l'avenir du système de retraite, non salariés et salariés expriment en revanche des positions voisines :

- ✓ en termes d'axes de réformes à privilégier, une petite majorité se prononcent pour une conservation du système fondé sur la répartition mais en le réformant (53 % des non salariés contre 51 % des salariés du privé) et un peu moins de la moitié considèrent qu'il faut y ajouter un complément d'assurance ou d'épargne individuel (44 % des non salariés contre 47 % des salariés du privé) ;

- ✓ en termes de solution pour préserver le système tel qu'il existe, l'allongement de la durée de cotisation a la préférence des non salariés comme des salariés (resp. 32 % et 31 % d'entre eux), vient ensuite le recul de l'âge de la retraite (resp. 25 % et 24 % d'entre eux) puis l'augmentation des cotisations des assurés, qui recueillent cependant moins de suffrages parmi les non salariés que les salariés (17 % contre 22 %).

[140] Les questions correspondantes sont les suivantes :
- Il existe, dans notre pays, un certain nombre de droits, de services et d'allocations auxquels les citoyens peuvent prétendre : allocations chômage, allocations familiales, logement social, aide juridictionnelle, RSA, Allocation pour les personnes âgées (APA), Couverture Maladie Universelle (CMU), tarifs sociaux pour l'électricité, le gaz, les transports, etc. Etes-vous plutôt d'accord ou plutôt pas d'accord avec les affirmations suivantes ? Beaucoup de personnes renoncent à bénéficier des droits ou allocations auxquels elles pourraient prétendre/ Beaucoup de personnes abusent du système/ Beaucoup de personnes ne connaissent pas les droits ou les allocations auxquels elles pourraient prétendre
- Au cours des douze derniers mois, y a–t-il des allocations, droits, aides ou tarifs sociaux auxquels vous pouviez prétendre et dont vous n'avez pas bénéficié ? Oui/Non

Bien que dans les deux cas minoritaires, les non salariés sont plus nombreux que les salariés du privé à considérer que le niveau de vie des retraités – celui des retraités actuels, mais aussi le leur lorsqu'ils seront à la retraite – est ou restera meilleur que celui du reste de la population. Comme le note la Drees, ce résultat paradoxal à l'aune du niveau de pension des non salariés – plus faible que la moyenne – s'explique peut-être par la structure différente des ressources dont ils disposent, qui comportent davantage de revenus du patrimoine.

A noter cependant que pour les non salariés comme pour les salariés, l'opinion selon laquelle le niveau de vie des retraités est supérieur à celui de l'ensemble de la population est nettement moins répandue aujourd'hui qu'il y a dix ans : 23 % des non salariés le pensent aujourd'hui contre 40 % au début des années 2000 ; tandis que 17 % des salariés du secteur privé partagent cette opinion aujourd'hui contre 35 % dix ans plus tôt.

Les résultats du baromètre de la Caisse des dépôts et consignations sont proches[141] .

b) Des non salariés moins ouverts à l'augmentation des dépenses de santé et plus sensibles aux inégalités d'accès aux soins

Concernant les dépenses de santé, les non salariés sont moins nombreux à approuver des propositions qui justifieraient une augmentation limitée des dépenses de santé. Ils ne sont qu'une petite majorité (52 % d'entre eux contre 61 % des salariés du privé) à penser qu'il n'y a pas de raison de limiter les dépenses de santé car la santé n'a pas de prix ou qu'il est normal dans un pays développé que les dépenses de santé augmentent (54 % d'entre eux contre 60 % des salariés du privé). Ils sont en revanche tout aussi nombreux que les salariés du privé à considérer que les dépenses de santé sont excessives en raison d'une mauvaise gestion du système (85 % d'entre eux contre 87 % des salariés du privé).

Si les indépendants identifient plutôt moins souvent que les salariés du privé le « non-recours » ou encore la question de « l'abus social » comme des éléments de dysfonctionnement du système de protection sociale, leur regard sur l'égalité d'accès aux soins trahit davantage de scepticisme. 41 % des indépendants estiment que quand on a de l'argent ou des relations on est mieux soigné, contre 35 % des salariés du privé. Cette opinion est particulièrement répandue chez les artisans, commerçants (46 %) et les indépendants âgés entre 50 et 59 ans (46 %).

Il est enfin à noter que les auditions de représentants des professions de santé par le Haut Conseil ont mis en évidence une grande sensibilité au sujet des droits à revenu de remplacement en cas de maladie, dans un contexte où, pour les professionnels de santé notamment, certains ne peuvent bénéficier que d'allocations journalières pour des arrêts de longue durée (de plus de trois mois), dans le cadre des régimes d'assurance invalidité.

[141] L'enquête de la Caisse de Dépôts « Attentes et perception des Français à l'égard de la retraite », réalisée par en septembre-octobre 2012, fait apparaître une moins bonne connaissance de leurs droits de la part des non salariés. Elle met en lumière, chez les indépendants un moindre attachement au système actuel et une plus forte inquiétude vis-à-vis du système en général (mais pas de leurs droits). Enfin elle fait ressortir une préférence pour l'allongement de la durée de cotisation

c) Les non salariés sont un peu plus restrictifs vis-à-vis des allocations chômage et les minima sociaux mais les opinions des salariés convergent avec les leurs

Les salariés du privé comme les non salariés s'accordent dans des proportions comparables sur la légitimité de demander aux titulaires des allocations chômage qu'ils acceptent les emplois (environ 64 %), les formations (environ 94 %) et les tâches d'intérêt général (environ 74 %) qui leur seraient proposés. Les travailleurs indépendants se prononcent toutefois plus souvent en faveur de la limitation de la durée d'indemnisation des allocations chômage : c'est le cas de 73 % d'entre eux contre 66 % des salariés du privé.

En matière de lutte contre la pauvreté, les différences sont également ténues entre non salariés et salariés du privé, mais les premiers se montrent toutefois un peu plus restrictifs :

- ✓ s'agissant du RSA, dont le montant pour une personne seule ne travaillant pas est rappelé aux interviewés, les non salariés se prononcent un peu moins souvent que les salariés du privé en faveur de son augmentation (51 % contre 59 %) ; à l'opposé, ils ne se prononcent pas plus souvent pour la diminution de son montant (12 %) ;

- ✓ s'agissant de l'action des pouvoirs publics vis-à-vis des plus démunis, les non salariés partagent en revanche, moins souvent l'opinion selon laquelle les pouvoirs publics n'en font pas assez, même si cette opinion reste celle qui recueille le plus de suffrages de leur part (51 % d'entre eux contre 59 % des salariés du privé).

Dans l'enquête du CRÉDOC, les personnes sont également interrogées sur l'action des pouvoirs publics. Il leur est notamment demandé si elles jugent que l'État en fait trop, ce qu'il faut ou pas assez pour aider les démunis. Seule une minorité des salariés comme des non salariés considèrent que les pouvoirs publics en font trop (11 % dans les deux cas) ; en revanche, les non salariés sont, comme dans le Baromètre de la Drees, un petit peu moins nombreux à considérer que les pouvoirs publics n'en font pas assez (45 % contre 49 % des salariés du secteur privé).

Le plus manifeste est qu'au cours du temps, aussi bien parmi les non salariés que les salariés, la proportion de personnes qui considèrent que l'État en fait trop augmente, tandis que l'inverse est observé concernant une trop faible intervention. Les positions des salariés et des non salariés se sont ainsi rapprochées au cours du temps, le durcissement des opinions étant le plus manifeste parmi les salariés. Ainsi, si 69 % d'entre eux considéraient au début des années 90 que les pouvoirs publics n'en faisaient pas assez pour les plus démunis, ils ne sont que 49 % 15 ans plus tard (soit une diminution de 20 points) ; la diminution n'est que de 14 points pour les non salariés (59 % à 45 %). A noter que le sentiment que les pouvoirs publics n'en « font pas assez » pour les plus démunis (par opposition avec « font ce qu'ils doivent » ou « font trop ») est moins présent chez les agriculteurs, 40 % contre 45 % pour les non salariés non agricoles et 49 % pour les salariés du privé, et ce en cohérence avec les doutes qu'ils expriment vis-à-vis du RSA ou des minima sociaux.

Quoi qu'il en soit, les non salariés comme les salariés du privé sont davantage que par le passé enclins à penser qu'il y a une part de responsabilité individuelle dans le fait de rester au chômage que dans le fait de devenir pauvre. Ils sont aussi en très grande majorité plutôt d'accord pour considérer qu'il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire (resp. 73 % et 72 % des non salariés et des salariés du secteur privé), même si en la matière les positionnements se sont là encore rapprochés (dix ans plus tôt, les non salariés l'indiquaient un peu plus souvent que les salariés).

d) Les non salariés ont un peu moins d'appétence pour les politiques familiales mais les femmes expriment davantage de besoins en matière de conciliation vie familiale-vie professionnelle

Interrogés sur la politique familiale, les non salariés ne se distinguent pas des salariés du privé du point de vue du type de familles à aider en priorité. Ils considèrent en priorité qu'il faut aider les familles aux revenus les plus modestes (42 % d'entre eux contre 40 % des salariés du privé), les familles monoparentales (23 % d'entre eux contre 25 % des salariés du privé) ; viennent ensuite les familles dont les deux parents travaillent et ont de jeunes enfants (12 % dans les deux populations). Les non salariés se distinguent par une proportion un tout petit peu plus élevée d'opinions en faveur de l'aide aux familles ayant à charge des enfants âgés de plus de vingt ans (9 % d'entre eux contre 6 % des salariés du privé).

En revanche, des différences importantes se dégagent lorsqu'on considère les objectifs prioritaires assignés à la politique familiale par les hommes et les femmes de chacun des deux groupes. Les femmes non salariées sont ainsi globalement plus nombreuses que les femmes salariées du secteur privé à mettre en avant la facilitation de « la conciliation entre vie familiale et vie professionnelles (47 % contre 31 %). L'écart entre les opinions émises par les femmes et par les hommes est nettement plus important dans le groupe des non salariés. Ces résultats soulignent la charge de travail et les difficultés spécifiques auxquelles les femmes qui sont amenées à devenir des travailleuses indépendantes doivent faire face au cours de leur vie active. Les auditions de représentants des professions indépendantes, conduites par le Haut Conseil, ont montré l'attention qu'ils portent au sujet des droits en matière de maternité, notamment parmi les professions de santé.

Enfin, sur la question des seules allocations familiales toutefois, les non salariés non agricoles sont un peu plus nombreux, selon l'enquête du CRÉDOC, à considérer que les allocations que perçoivent les familles avec enfants sont suffisantes : 58 % l'affirment contre 54 % des salariés du privé. Cependant, les avis ne sont pas les mêmes selon les catégories de non salariés : les artisans-commerçants partagent à 62 % cette opinion ; c'est le cas de seulement 52 % des professions libérales et assimilées[142]. Les plus jeunes, âgés de moins de 30 ans, ou à l'opposé, ceux âgés de 60 ans ou plus, considèrent aussi plus souvent que ces allocations sont suffisantes (respectivement 66 % et 63 %) sans doute parce qu'ils sont moins souvent concernés. À noter cependant, que sur le long terme, les différences entre non salariés et salariés ont tendance à s'estomper : l'écart était de 12 points sur la période 1991-1995 (41 % des non salariés jugeant les allocations familiales suffisantes contre 29 % des salariés du privé), de 9 points sur la période 2001-2005 (46 % versus 37 %) et de 4 points aujourd'hui, la proportion de ceux pensant que ces allocations sont suffisantes s'étant nettement accrue parmi les salariés du privé.

[142] Cette proportion atteint 69 % pour les agriculteurs.

V. Une architecture financière profondément modifiée, avec une extension importante des mécanismes d'unification et de solidarité financière

Si l'organisation actuelle de la protection sociale des indépendants résulte d'un héritage lié au souhait de ces professions de conserver leurs spécificités en matière de protection sociale, les régimes qui gèrent cette protection sociale sont partie prenante aux mécanismes de transferts et de solidarité qui lient l'ensemble des régimes de sécurité sociale dans un système commun. Si les modes de financement de ces régimes restent très contrastés, un mouvement très net a été opéré dans le sens d'un recours accru aux solidarités à la fois nationale ou des autres régimes. Les modalités de la contribution des affiliés au financement de leurs régimes étant abordées au chapitre 4 du rapport, le développement qui suit se concentre sur l'étude de leur architecture financière.

V.1. Les recettes des régimes : des structures de financement qui varient selon les risques

Concernant **le régime des exploitants agricoles**, les dépenses sont financées en partie par des cotisations assises, pour une grande partie des ressortissants, sur une assiette triennale, moyenne des revenus professionnels agricoles.

La **branche maladie des exploitants agricoles est intégrée au régime général** ; cette dernière inscrit dans ses comptes un transfert d'équilibre correspondant à la différence entre les charges et les produits techniques de la branche maladie des exploitants agricoles. En 2015, cette branche a dégagé une capacité de financement (reversée en conséquence à la CNAMTS). Ce résultat positif s'explique par une hausse de l'assiette triennale (revenus dynamiques sur la période récente) mais surtout par les impôts et taxe affectées (ITAF) dont dispose le régime (contribution sociale de solidarité des sociétés -C3S-, droits sur les alcools et tabac). En effet, en 2015, les cotisations et la CSG ne représentent que 30 % des produits du régime. Les régimes particuliers des IJ maladie et de l'ATEXA sont en revanche financés par cotisations.

Les **soldes des branches vieillesse et AT-MP du régime ne sont pas équilibrés par un transfert mais sont à la charge du régime**. Concernant la branche vieillesse, qui est en déficit de 300M€ en 2015, la solidarité nationale intervient néanmoins fortement. Les cotisations représentent 15,5 % des recettes du régime, contre 35,5 % pour les taxes alcools et boissons non alcoolisées et 49 % pour les transferts (essentiellement la compensation généralisée). De même, le régime de retraite complémentaire obligatoire (RCO) n'est financé qu'à hauteur de 53 % par des cotisations, l'affectation de taxes sur le tabac et, dans une moindre mesure, sur les alcools et boissons non alcoolisées étant nécessaire à son équilibre.

Pour le RSI, l'évolution majeure est **l'intégration financière des branches maladie et vieillesse au régime général** opérée, dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité. De ce fait, le régime a cessé de bénéficier de la C3S qui l'équilibrait. Concernant la branche maladie, qui est en fort déséquilibre (déficit avant équilibrage de 1,2Md€ en 2015), les cotisations et la CSG représentent néanmoins 85 % des produits. Pour la branche vieillesse, les cotisations représentent, avant équilibrage, 76 % des produits en 2015, la compensation généralisée (1,3Md€) et les prises en charge de cotisation par l'État ou le FSV complétant les recettes. La dotation d'équilibre du régime général s'élève à 1 Md€. Comme pour le régime des exploitants agricoles, le caractère dégradé du ratio démographique et la faiblesse globale des capacités contributives conduisent à rendre déterminante la compensation généralisée vieillesse, instituée par la loi du 24 décembre 1974 afin de « remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes ».

Inversement, **les régimes d'assurance vieillesse des professions libérales par points connaissent une situation démographique favorable**, notamment à la CARPIMKO et la CIPAV, qui comptent de surcroît les effectifs les plus nombreux, et un excédent comptable. Pour la CNAVPL, les cotisations représentent 99 % des produits pour les pensions de base, 85 % pour les régimes complémentaires (les produits financiers issus des réserves complétant les cotisations) – nonobstant le cas particulier des financements de l'assurance maladie pour les régimes d'ASV des professionnels de santé. La situation est comparable pour les régimes d'assurance vieillesse des avocats. **Ces régimes sont autofinancés** : ainsi un excédent enregistré sur un exercice abonde les réserves du régime, et à l'inverse les déficits d'un exercice sont couverts par ces réserves. Les réserves sont placées pour partie sur les marchés financiers, ce qui permet de dégager sur certains exercices des produits financiers. Pour certains régimes, les produits financiers représentent une part importante de leurs recettes, dans la mesure où ils ont des réserves importantes par rapport à leurs charges et à leur situation démographique.

V.2. Les compensations et transferts : un enjeu déterminant pour l'équilibre des régimes de non salariés

Les régimes d'indépendants n'étaient pas concernés par la compensation bilatérale maladie à laquelle met la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a mis un terme. En revanche, ils sont fortement concernés par la compensation généralisée vieillesse (7,8 Mds € en 2014), qui est une ressource majeure pour les régimes des exploitants, artisans et commerçants – et, inversement, une charge pour les régimes des professions libérales (encadré 17).

Encadré 17 : Le dispositif de compensation généralisée vieillesse

Le dispositif de compensation comporte deux « étages » :

i) une compensation entre régimes de salariés : on retient une prestation de référence, qui, multipliée par les effectifs de retraités de l'ensemble des régimes, détermine une masse « théorique » de prestations à verser, et, rapportée à la masse salariale totale, un taux moyen de cotisation qui en assure le financement de cette prestation ; pour chaque régime, on calcule d'une part le coût de la prestation de référence, d'autre part les ressources dont le régime disposerait par application à sa masse salariale du taux de cotisations précédemment calculé ; la différence entre ces deux montants détermine le transfert de compensation, à recevoir si elle est positive, à verser si elle est négative ; ce premier étage est dit « contributif » en ce que le calcul prend en compte non pas le nombre de cotisants de chaque régime, mais aussi, au travers de la masse salariale, leur salaire moyen ;

ii) une compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les différents régimes de non salariés : à nouveau, on détermine une prestation de référence, et on calcule la charge qu'elle implique pour chaque régime ; le montant total des prestations est cette fois rapporté non plus à la masse des revenus cotisés, mais au nombre total de cotisants de chaque régime, afin de déterminer la cotisation moyenne équilibrant le financement de la prestation de référence ; on calcule alors pour chaque régime et pour l'ensemble du bloc « salariés », la différence entre les prestations théoriques à verser et les cotisations théoriques à encaisser, qui détermine le transfert de compensation dont il peut bénéficier ou qu'il doit acquitter ; pour le bloc des régimes de salariés, le transfert – systématiquement débiteur – résultant de leur agrégation est réparti au prorata de la masse salariale de chacun d'entre eux ; ce deuxième étage est donc un mécanisme qui vise à une compensation démographique stricto sensu entre ces deux ensembles de régimes, qui ne tient pas compte des capacités contributives de leurs affiliés.

La mise en œuvre de ces mécanismes suppose naturellement de définir de façon homogène les paramètres principaux : pension de référence, effectifs cotisants et retraités, masse salariale, etc. Les prestations de référence prises en compte sont à cet égard, aux termes de la législation, les plus faibles dans chacun des groupes de régimes concernés par les deux étages, à savoir la prestation moyenne du régime des salariés agricoles au sein du bloc des régimes de salariés (1er étage), et celle du régime des industriels et commerçants pour la compensation entre régimes de salariés et de non salariés (2ème étage). En effet, pour éviter, par le biais des transferts de compensation, de mettre à la charge d'un régime des avantages de retraite supérieurs à ceux qu'il verse à ses ressortissants, l'idée est de retenir pour référence le régime aux règles les moins favorables. Des conventions sont en outre retenues pour traiter les cas des personnes affiliées à plusieurs régimes ou bénéficiant de plusieurs pensions de retraites, ou des bénéficiaires de droits dérivés, ou encore des règles de plafonnement des cotisations.

Source : Extraits du sixième rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale dédié à la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux (juillet 2015).

Les régimes de professions libérales représentent 8 % de l'effort des régimes contributeurs au titre de la compensation (bilatérale maladie incluse), soit un montant de 675 M€ en 2015 pour la CNAVPL et de 85 M€ pour la CNBF ; inversement, RSI et MSA-exploitants agricoles bénéficient de 56 % des transferts de compensation (bilatérale maladie incluse), soit 3,4 Md€ pour l'assurance vieillesse des exploitants, 1,2 Md€ pour celle des commerçants et 550 M€ pour celle des artisans. La compensation représente plus d'un tiers des charges techniques de la CNAVPL et de la CNBF et cette part devrait croître, s'agissant de la première, avec le développement des auto-entrepreneurs[143]. En effet, leur nombre conduit à majorer l'effort de la CNAVPL tandis qu'il minore le montant des transferts à destination du RSI sans que cela soit compensé par un surcroît de cotisations perçues, en raison de leurs faibles revenus. Cet élément rend plus complexe les évolutions des paramètres de ces régimes et notamment leurs choix en matière d'effort contributif de leurs affiliés.

Dans son rapport de juillet 2015, le Haut Conseil du financement de la protection sociale avait néanmoins signalé que « les transferts de compensation peuvent doublonner avec d'autres mécanismes financiers destinés à l'atteinte de l'équilibre des différents régimes. Il s'agit notamment des transferts que la CNAV verse aux régimes qui lui sont financièrement intégrés (ce qui est le cas des régimes des non salariés non agricoles depuis 2015). Ces mécanismes d'équilibrage complètent, postérieurement à l'intervention des transferts reçus ou versés dont les transferts de compensation, les produits de ces régimes en sorte qu'ils équilibrent leurs charges. Ainsi, **les régimes de non salariés non agricoles sont créditeurs, et pour des montants importants, des transferts de compensation, et par ailleurs bénéficient d'un transfert de la CNAV au titre de leur intégration financière au régime général** : comme la CNAV est par ailleurs le principal régime débiteur à la compensation, il est permis de s'interroger sur l'intérêt de laisser persister la coexistence de deux mécanismes de transferts en provenance de la CNAV qui poursuivent sensiblement le même objectif d'équilibre de régimes, dont au surplus la législation des prestations de retraite de base est alignée sur celle du régime général. Ces observations conduisent à prendre en considération des voies d'évolution du financement des régimes de retraite qui simplifient l'ensemble des flux qu'ils entretiennent entre eux, et non pas uniquement les transferts de compensation pour lesquels comme on l'a vu des aménagements particuliers peuvent être délicats à envisager. »

[143] Pour limiter cet impact, il a été décidé en 2011 d'inclure dans les effectifs cotisants pris en compte dans le calcul de la compensation les seuls auto-entrepreneurs déclarant un chiffre d'affaires au moins égal à 200 heures SMIC.

V.3. Les intégrations financières au régime général : un mouvement achevé en maladie et famille

Contrairement aux autres branches de la protection sociale qui sont éclatées entre de multiples régimes, **les comptes de la branche famille sont consolidés dans les comptes de la CNAF**, bien que cette caisse partage la gestion de la branche avec d'autres régimes. Depuis 2014, la branche famille de la MSA est totalement intégrée dans les comptes de la CNAF, puisque les charges liées aux prestations extralégales et à la gestion administrative, ainsi que les cotisations qui les financent, qui apparaissaient encore dans les comptes de la branche famille de la MSA en 2013, y ont aussi été intégrées.

L'article 32 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a précisé les modalités de de l'unification financière de la branche maladie : désormais, la CNAMTS, tout comme le fait aujourd'hui la CNAF, retracera les charges et produits des prestations en nature ou frais de santé de tous les régimes dans les comptes combinés de la branche maladie du régime général pour la partie des droits équivalents à ceux du régime général, et non plus seulement le solde des charges et produits, comme c'était le cas auparavant pour les régimes intégrés des indépendants. La réforme conduit en outre à supprimer la compensation bilatérale maladie (qui ne concernait pas les régimes de non salariés) et à revoir la répartition de la « CSG maladie » afin de prévoir une affectation en trésorerie sur la base de la CSG acquittée par les personnes affiliées à ces régimes. Parallèlement, les cotisations minimales maladie des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles sont supprimées afin de respecter la règle de proportionnalité du prélèvement applicable à tous les revenus d'activité[144].

Dans ce cadre général, plusieurs points peuvent être soulignés :

- ✓ les perspectives démographiques et financières défavorables des régimes d'assurance vieillesse des commerçants et artisans interrogent sur la ressource à apporter à la CNAVTS pour faire face à cette charge, une fois le processus progressif de suppression de la C3S achevé ;
- ✓ le régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles est équilibré par la compensation généralisée mais aussi par l'affectation de recettes fiscales. Le régime de retraite complémentaire, en cours de montée en charge, est également affectataire de recettes fiscales. Une intégration financière, qui aurait pour contrepartie la réaffectation au régime général de ces ITAF et le transfert de la gestion des déficits courants de la CCMSA à l'ACOSS, est donc théoriquement concevable. Comme pour l'intégration du RSI, la question sous-jacente est cependant celle de la comparaison des efforts contributifs avec les salariés et de l'harmonisation des droits avec ceux des régimes alignés – ici moins achevée du fait du mode de calcul des pensions de base, qui serait préalable à l'éventualité d'une intégration ;

[144] La suppression de la cotisation minimale maladie des travailleurs indépendants non agricoles permet, à prélèvement global constant, de relever la cotisation minimale d'assurance vieillesse de base pour garantir aux indépendants la validation de 3 trimestres de retraite par an, alors que jusqu'à présent, un indépendant qui n'avait dégagé qu'un faible bénéfice même en travaillant une année entière ne validait que 2 trimestres

- ✓ les régimes d'assurance vieillesse des professions libérales restent, au plan financier, dans une situation d'autonomie assez forte. En raison de leur dynamisme démographique et de la croissance de leurs produits, ils n'ont par définition pas besoin de mécanismes d'équilibrage. De plus, leurs paramètres n'ont pas été totalement harmonisés avec ceux du régime général et des régimes alignés (règles d'âge, calcul en points…). La perspective d'une intégration financière de la branche retraite paraît donc assez lointaine, même si ces régimes sont en revanche très liés aux autres par les transferts financiers intervenant dans le cadre de la compensation généralisée vieillesse (c*f*. *supra*) ;
- ✓ la croissance des effectifs d'indépendants lié à la création du régime de l'auto-entrepreneur peut avoir, si elle se perpétue, des effets structurels sur les régimes en bouleversant le profil et les effectifs de leurs cotisants. Elle peut conduire à terme à réinterroger les paramètres même des régimes (profil des cotisations, notamment minimales, validation de trimestres), mais aussi certains sujets inter-régimes : on l'a vu avec le choix de créer la protection maladie universelle, qui sans être directement liée aux auto-entrepreneurs, permettra de mieux les prendre en compte ; ce pourrait être le cas aussi pour la compensation généralisée vieillesse.

*****

La protection sociale des travailleurs non salariés est une construction historique originale, marquée à l'origine par le « souci de la distinction », notamment au regard de la couverture sociale accordée aux salariés. Si l'évolution des trente dernières années est dominée par une ambition, encore inachevée, d'harmonisation des droits et des contributions, celle-ci n'a pas pour autant conduit à une suppression des spécificités de cette protection sociale : la mosaïque de régimes d'affiliation, particulièrement visible en matière d'assurance vieillesse, atteste la persistance du caractère professionnel de l'organisation de la protection sociale des non salariés, plus ou moins affirmé selon les risques et plus ou moins associé à des différences en termes de prélèvements et de droits sociaux.

Cette organisation spécifique est soumise à deux tensions.

En premier lieu, les critères d'affiliation, qui déterminent la population couverte, apparaissent plus complexes à appliquer qu'auparavant en raison de l'évolution du statut des emplois et des activités, et notamment de trois phénomènes :

- ✓l'extériorisation de certains emplois, pratiquée par les entreprises. Cette situation pose particulièrement question pour les indépendants « économiquement dépendants », c'est-à-dire des personnes qui n'ont qu'un donneur d'ordres dont ils dépendent pour leurs revenus et occupent une "zone" grise entre le droit du travail et le droit commercial ;
- ✓le questionnement posé à la protection sociale par des activités domestiques ou bénévoles ou encore fondées sur l'échange, pour lesquelles la technique des seuils d'affiliation et de prélèvements (en termes de revenus, de temps dédié…) est en débat ;
- ✓la croissance de nouvelles formes d'emploi liées au développement des plates-formes collaboratives, à mi-chemin du salariat et du travail indépendant.

Ces évolutions invitent à réfléchir à la définition des activités, et notamment aux critères du travail indépendant, mais aussi aux modalités d'appréhension de ces activités par les régimes et au cadre de protection qui peut être proposé à leur profit. Il s'agit de déterminer si ces activités doivent être rattachées, par la loi, à des régimes existants ou si des modes spécifiques de protection sociale (au sens large), plus adaptés à leurs particularités, doivent être recherchés. Il s'agit aussi de mieux prendre en compte ces activités dès lors qu'elles présentent un caractère accessoire ou bénévole.

En second lieu, il faut observer que, notamment sous l'effet de la convergence des droits sociaux avec le reste de la population et de la situation démographique difficile des régimes d'indépendants, leur architecture financière a évolué 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. Cette évolution peut soulever des questions en matière de gouvernance des régimes, sujet que le Haut Conseil n'a pas choisi de traiter ; elle pose aussi la question de l'effort contributif des travailleurs indépendants, de la pertinence et de l'ampleur des mécanismes de solidarité financière avec les autres régimes et de l'équité du prélèvement social entre catégories professionnelles. Le chapitre 4 du rapport examine, à partir de revenus tirés de l'activité comparables, ces différences d'effort contributif entre statuts d'emploi, que le chapitre 5 mettra au regard des droits sociaux qui en résultent.

Annexe

Annexe C : « Les attitudes et opinions des non salariés vis- vis de la couverture des risques sociaux d'après les enquêtes ou baromètres de la Drees et du Credoc », note du secrétariat général du HCFi-PS.

Chapitre 3

Les enseignements des comparaisons internationales : des configurations nationales différenciées dans les pays industrialisés

Le chapitre 1 du présent rapport a présenté les difficultés que rencontraient les appareils juridiques et statistiques pour identifier les travailleurs indépendants. Ces difficultés, qui ne sont pas neuves, ont été accrues par les évolutions récentes de ces formes de travail, qu'elles concernent le développement des activités sur les plateformes collaboratives ou la création de statuts à la lisière du travail salarié et du travail indépendant. En outre, comme l'a montré le chapitre 2, le système français de protection sociale des indépendants s'est progressivement rapproché de celui des salariés, tout en conservant des spécificités.

Au regard de ces premiers constats, des éléments de comparaison internationale apparaissent indispensables pour conduire une réflexion sur la protection sociale des travailleurs indépendants, les problématiques rencontrées dans les principaux pays développés étant proches des nôtres. Afin de disposer d'un éclairage international sur ces débats et enjeux, le Haut Conseil a sollicité, en collaboration avec la délégation aux affaires européennes et internationales du ministère des affaires sociales (DAEI) et la Direction générale du Trésor, plusieurs conseillers pour les affaires sociales et services économiques régionaux des ambassades (SER). La comparaison porte sur l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, les États-Unis et le Japon[145].

En préalable à une synthèse des travaux conduits par nos ambassades dans ces pays (II), seront présentés les concepts retenus au plan international en matière de détermination de l'emploi non salarié ainsi que les principales évolutions observées dans les pays étudiés (I).

I. Une ampleur et des caractéristiques différentes du recours au travail indépendant selon les pays

Si le recours à l'emploi non salarié est variable dans les différents pays, tant dans son ampleur que dans ses formes, l'effet de la crise économique et les modifications induites par les technologies numériques ont, sur la période récente, conduit à des évolutions sensibles du travail indépendant, ainsi que des profils des travailleurs qui exercent leur activité sous ce statut.

I.1. Le travail non salarié dans les statistiques internationales : des concepts qui donnent lieu à débat et à réflexion

a) Les normes internationales en matière d'emploi : un seuil d'activité très faible pour être considéré comme en emploi

Les statistiques relatives au marché du travail reposent sur des concepts dont la mesure est régie par des résolutions et des directives internationales adoptées par la Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) sous l'égide du Bureau international du travail (BIT, secrétariat de l'Organisation internationale du travail de l'ONU). En matière d'emploi, c'est la résolution concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, adoptée par la

[145] Les contributions des postes diplomatiques en réponse à cette enquête sont jointes en Annexe D : « La protection sociale des non-salariés : Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni », contribution des services économiques et des services pour les affaires sociales des pays, DAEI/DG Trésor, mai 2016.

13ème CIST de 1982[146], qui s'applique. Elle met en place une division de la population en trois catégories exhaustives et mutuellement exclusives que sont la population active occupée, les chômeurs et la population économiquement inactive. A des fins de mesure, elle préconise deux concepts alternatifs de la population active : la "population habituellement active" mesurée en fonction d'une période de référence telle que l'année et la "population active du moment", mesurée par rapport à une courte période de référence comme la semaine, qui est le concept retenu dans les pays industrialisés dans leurs *Enquêtes Forces de Travail* (EFT, i.e. enquête Emploi en France).

Les personnes pourvues d'un emploi sont selon cette définition toutes les personnes de 15 ans et plus qui, au cours d'une semaine de référence, ont effectué au moins une heure de travail pour en tirer une rémunération ou un bénéfice en espèces ou en nature, ou celles qui étaient temporairement absentes d'un emploi dans lequel elles avaient déjà travaillé et avec lequel elles entretenaient un lien formel, ou d'une activité indépendante. ***Les personnes dans l'emploi*** sont alors définies en fonction de deux grandes catégories de situation dans la profession, l'emploi salarié (« rémunération ») et l'emploi indépendant (« bénéfice »).

La résolution du BIT de 2013 ne modifie pas cette définition de l'emploi, mais précise et actualise les critères de classement en emploi des personnes temporairement absentes, et surtout inscrit l'emploi au sein d'un ensemble plus large d'activités productives (*cf*. « Le travail non salarié dans les statistiques internationales » en annexe[147]).

b) Les normes internationales en matière d'identification des non salariés : une classification qui privilégie une approche selon le mode de rémunération, mais qui est en cours de révision pour prendre en compte le degré d'autonomie ou de « dépendance »

La Classification Internationale d'après la Situation dans la Profession du BIT (CISP ; en anglais, ICSE : *International Classification of Status in Employment*) est la référence internationale en matière de distinction entre emploi salarié et non salarié. Elle donne les définitions suivantes des salariés et des indépendants, qui s'appuient sur un critère privilégiant le mode de rémunération :

✓***les salariés*** sont les personnes en emploi occupant un emploi défini comme un « emploi rémunéré ». Les emplois rémunérés sont les «emplois pour lesquels les titulaires ont des contrats, explicites ou implicites, qui leur donnent droit à une rémunération de base qui n'est pas directement dépendante du revenu de l'unité pour laquelle ils travaillent ».

✓***les travailleurs indépendants*** occupent des emplois « dont la rémunération est directement dépendante des bénéfices (réalisés ou potentiels) provenant des biens ou services produits (la consommation propre étant considérée comme faisant partie des bénéfices). Les titulaires prennent des décisions de gestion affectant l'entreprise ou délèguent cette compétence mais sont tenus pour responsables de la bonne santé de leur entreprise ».

[146] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087482.pdf

[147] Annexe F : « Le travail non salarié dans les statistiques internationales », note du secrétariat général du HCFi-PS.

Une fois cette distinction opérée entre salariés et travailleurs indépendants, la classification distingue, parmi ces derniers, les employeurs, les personnes travaillant pour leur propre compte, les membres des coopératives de producteurs et les travailleurs familiaux collaborant à l'entreprise familiale. La résolution du BIT détaille aussi des groupes particuliers de travailleurs, salariés comme indépendants, pouvant être isolés selon les besoins nationaux (salariés réguliers, travailleurs occasionnels, franchisés, sous-traitants etc…), et en particulier, le cas des « propriétaires-gérants d'entreprises constituées en sociétés », dont le classement en salariés ou indépendants ne va pas de soi (encadré 1).

Encadré 1 : Les « propriétaires-gérants d'entreprises constituées en sociétés »

Les « propriétaires-gérants d'entreprises constituées en sociétés » sont des personnes occupant un emploi dans une entreprise constituée en société dans laquelle seules ou avec d'autres membres de leur famille, ou un ou plusieurs associés, elles possèdent une participation majoritaire. Le BIT reconnait que différents utilisateurs de statistiques du marché du travail peuvent avoir des vues divergentes sur le point de savoir s'il vaut mieux classer ces travailleurs au sein du salariat ou de l'emploi indépendant. En effet, *« ces travailleurs reçoivent une partie de leur rémunération de la même manière que les personnes dans « l'emploi rémunéré », alors que leur autorité dans l'entreprise et leur responsabilité vis-à-vis d'elle correspondent plus aux personnes dans l'emploi indépendant »*. Dans les faits, le BIT constate que, selon les pays, ces personnes sont classées dans cette nomenclature CISP comme salariés ou comme employeurs. C'est pourquoi il préconise que les pays s'efforcent d'identifier ce groupe séparément afin de satisfaire aux différents besoins des utilisateurs et de faciliter les comparaisons internationales.

Le BIT considère que, dans la mesure où elle reflète les dispositions contractuelles, la classification CISP est un outil précieux pour observer les changements que connaissent de nombreux pays, notamment parmi les travailleurs dépendants dont la situation n'est « pas claire » (i) soit parce qu'ils sont dans une situation qui ressemble à un « emploi salarié » mais qui est déguisée en situation de travail indépendant, (ii) soit parce qu'ils sont dans une situation ambiguë comportant à la fois des caractéristiques du "travail salarié" et du "travail indépendant", (iii) soit parce qu'ils travaillent dans le cadre d'une relation d'emploi triangulaire où l'on voit mal qui est l'employeur réel, quels sont les droits des travailleurs et qui est leur responsable ».

Cependant ce n'est pas vraiment le cas dans la pratique. En effet, dans les pays dotés d'une règlementation élaborée en matière de contrats de travail, les instituts nationaux de statistique se sont souvent contentés de poser une question du type « Dans votre activité rémunérée (principale)/nom travaillez-vous en qualité de salariés, indépendant, employeur, membre d'une coopérative de production ou travailleurs collaborant à l'entreprise familiale ? » sans tenter d'appréhender l'existence et l'importance des situations « à la frontière », sauf s'agissant des « propriétaires-gérants d'entreprise ». Plus largement, la définition des indépendants étant actuellement jugée ambiguë et interprétée diversement selon les pays, et la question des travailleurs indépendants économiquement dépendants étant devenue incontournable, le BIT a entamé un processus de révision de cette nomenclature, dans le cadre d'un groupe de travail auquel la France participe et y est représentée par l'Insee[148]. Le BIT propose dans ce cadre d'assumer la pluralité des approches et d'adopter, à côté de l'approche actuelle privilégiant le risque économique (« *employment for pay or profit* »), une autre approche privilégiant la relation d'autorité ou de dépendance.

[148] Les éléments sur les discussions en cours ont été communiqués au Haut Conseil par l'Insee. *Cf.* également l'Annexe F pour des approfondissements.

Les deux classifications alternatives envisagées par le BIT seraient alors les suivantes :

- **une classification fondée sur l'autonomie**, qui distinguerait :
  - ✓ les travailleurs indépendants : employeurs et à leur compte, y compris en société, qui incorporeraient donc les « propriétaires-gérants d'entreprises constituées en sociétés » avec ou sans salariés (*owner-managers of incorporated enterprises - OMIE)*;
  - ✓ les travailleurs dépendants : salariés, indépendants économiquement dépendants (*dependant contractors (DC)*), aides familiaux.

- **une classification fondée sur le risque économique**, approché par le mode de rémunération, qui distinguerait :
  - ✓ les travailleurs à rémunération basée sur le profit (*in employment for profit)* : entrepreneurs individuels (employeurs ou non) ; indépendants économiquement dépendants ; aides familiaux ;
  - ✓ les travailleurs en emploi rémunéré (*paid employment*) : salariés et « propriétaires-gérants d'entreprises constituées en sociétés ».

La définition des travailleurs indépendants économiquement dépendants (*dependant contractors*) est en cours d'élaboration. A ce stade, deux notions de dépendance sont envisagées, l'une focalisée sur l'accès au client (à l'instar de l'approche retenue jusqu'à maintenant par Eurofound et Eurostat pour définir les *dependant self-employed workers*), l'autre plus large axée sur l'autonomie dans l'accès au marché.

c) Les sources internationales de comparaison : les enquêtes Force de travail et les comptes nationaux

Les deux sources statistiques majeures sur l'emploi, qui distinguent également l'emploi salarié et non salarié, sont d'une part les enquêtes Forces de travail, menées selon les cas auprès d'échantillons de logements, ménages ou individus et d'autre part les comptes nationaux, qui proposent un cadre comptable permettant de décrire de façon détaillée et cohérente toutes les composantes de l'économie, dont l'emploi, même si cette composante n'en constitue pas le cœur.

- *Les enquêtes Forces de travail, utilisées en comparaison internationale pour caractériser les personnes en emploi non salarié et les emplois occupés*

Les enquêtes Forces de travail (EFT, acronyme anglais : *Labour Force Survey (LFS)*) permettent de mesurer l'emploi, le chômage, etc. selon les normes du BIT. En Europe, ces enquêtes sont depuis 1973 encadrées par des règlements européens. S'agissant de la mesure de l'emploi et du chômage, le règlement 1897/2000 de la Commission Européenne permet de mettre en œuvre les critères du BIT de 1982 sur la base de principes de questionnements des enquêtés sur l'emploi et le chômage. S'agissant de la classification en salarié ou en indépendant, les guides d'Eurostat se réfèrent à la CISP de 1993 (*cf.* I.2.) et précisent certains cas particuliers.

Les enquêtes Forces de travail sont ainsi mobilisées pour une comparaison internationale des caractéristiques des travailleurs non salariés et de leurs emplois. Ces enquêtes permettent en effet de décrire les personnes occupant des emplois non salariés (âge, sexe, niveau de formation codé dans la Classification Internationale Type de l'Éducation (CITE) de 2011) ainsi que les caractéristiques de ces emplois (durée habituelle de travail, conditions d'exercice de l'emploi, profession exercée codée dans la Classification internationale type des professions (CITP) de 2008). Les résultats annuels détaillés sont accessibles sur le site d'Eurostat et certains éléments figurent également sur le site de l'OCDE, qui couvre aussi le Japon et les Etats-Unis. Pour la comparaison internationale des niveaux d'emploi, ce sont cependant les comptes nationaux qui sont privilégiés.

- *Les comptes nationaux, la référence pour comparer les niveaux d'emploi salarié et non salarié*

L'harmonisation internationale des différents systèmes de comptabilité nationale repose sur le Système de comptabilité nationale des Nations unies (SCN), qui sert de base au Système européen de comptes (SEC) adopté par les Etats Membres. La dernière version en vigueur date de 2010 et s'appuie sur le SCN 2008. C'est sur ce fondement que la comptabilité nationale développe et publie des comptes annuels de l'emploi, des heures travaillées et de la durée annuelle effective du travail. L'utilisation des comptes nationaux permet, en comparaison, de rapporter les grandeurs économiques à la population totale ou aux variables représentatives de la main-d'œuvre, au premier rang desquelles les heures travaillées, qui, en comptabilité nationale, sont la mesure la plus appropriée de la main-d'œuvre occupée. Dans plusieurs pays, des comptables nationaux s'appuient sur une mesure de l'emploi et des heures travaillées issue des enquêtes Forces de travail, mais ce n'est pas le cas partout, en particulier en France et en Allemagne, qui privilégient les sources administratives sur l'emploi.

Les concepts d'emplois restent régis par les normes du BIT mais sont directement liés aux concepts utilisés en comptabilité nationale. Les comptes nationaux présentent quatre différences quant à la mesure de l'emploi comparativement aux enquêtes Forces de travail et aux normes du BIT : a) le critère de résidence (résidence de l'unité institutionnelle productrice pour les comptes *vs* résidence de l'individu pour les enquêtes) ; b) le critère de l'âge (dans les EFT et selon les normes du BIT, il faut être en âge de travailler avec des seuils minimaux dépendant des législations nationales) ; c) une prise en compte plus large de l'emploi qui intègre une part du travail non rémunéré ; d) un champ plus large du salariat, les propriétaires-gérants de société mais aussi de quasi-sociétés étant considérés comme des salariés dans les comptes nationaux[149].

I.2. La situation et les évolutions observées dans les pays industrialisés : des constats opposant Royaume-Uni et Pays-Bas d'une part, Allemagne de l'autre

Les analyses qui suivent mettent en évidence des situations et des évolutions contrastées de l'emploi indépendant au sein des grands pays européens, qui seraient à mettre en perspective des évolutions et transformations de l'emploi dans son ensemble. Ainsi, dans certains pays (par exemple, en Allemagne), le travail indépendant s'est relativement peu développé, tandis que l'emploi salarié s'est beaucoup transformé (emplois courts). Certains pays connaissent à la fois une expansion du travail indépendant et un accroissement de formes flexibles d'emploi salarié (par exemple, le Royaume-Uni). Dans d'autres pays, les évolutions sont plus limitées aussi bien du côté de l'emploi non salarié que salarié. Après un panorama général, les analyses sont ici volontairement restreintes

[149] *Cf.* Annexe F.

aux évolutions de l'emploi non salarié dans les cinq principaux grands pays européens, que sont l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Un éclairage complémentaire est cependant apporté sur les Pays-Bas, pays qui connait à certains égards des évolutions similaires à celles du Royaume-Uni, ainsi que sur les Etats-Unis.

a) Un recours à l'emploi non salarié extrêmement divers dans l'Union Européenne

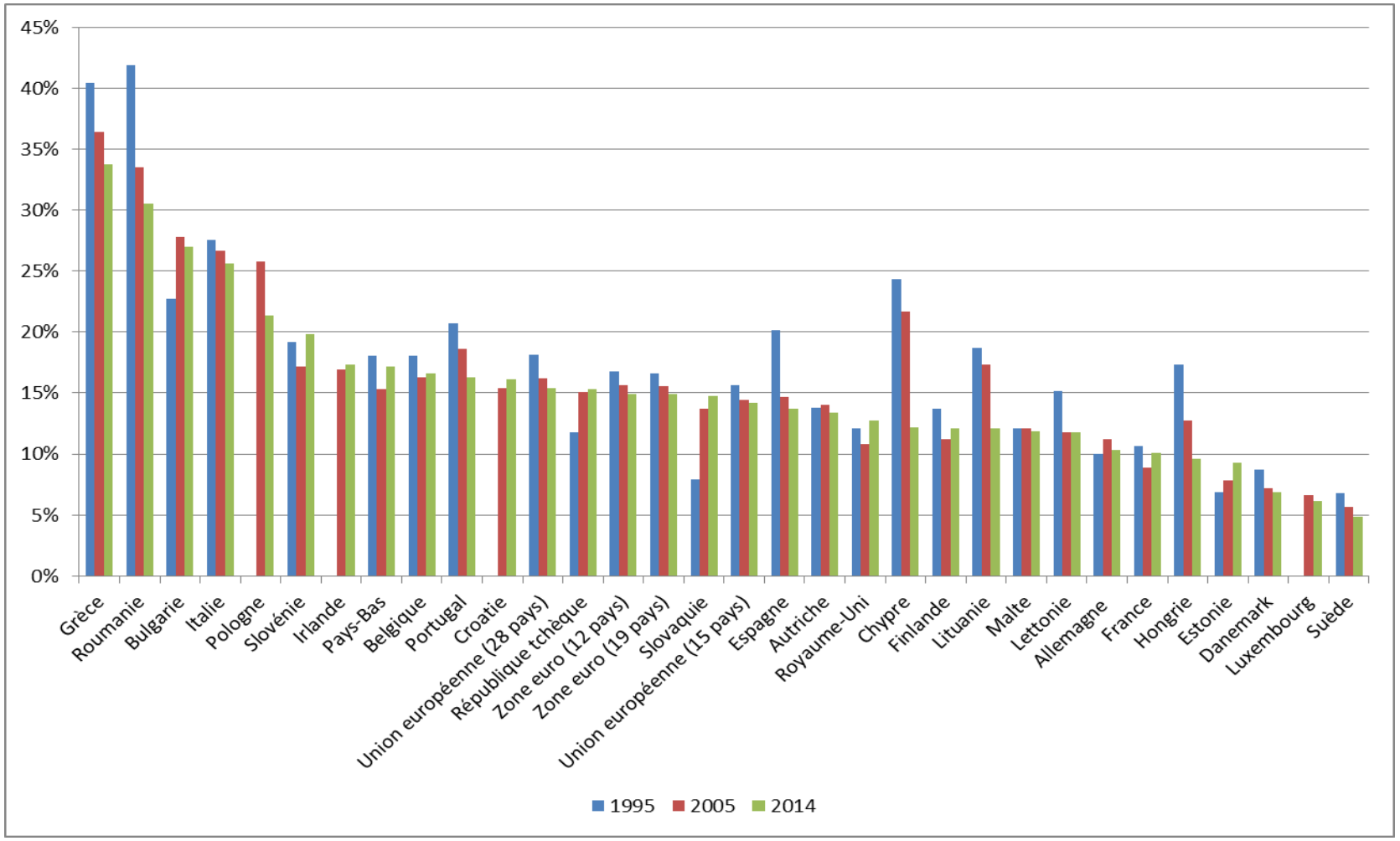
En 2014, **l'Union Européenne à 28 Etats Membres** (UE28) comptabilise 226,6 millions de personnes en emploi, dont 191,6 millions en emploi salarié et 35,0 millions en emploi non salarié, soit en moyenne européenne 15,4 %. La disparité des parts de l'emploi non salarié est toutefois très importante selon les pays (*figure 1*) :

- ✓ les parts de l'emploi non salarié sont très élevées dans certains pays du Sud (34 % en Grèce, 26 % en Italie) ou de l'Est de l'Europe (31 % en Roumanie, 27 % en Bulgarie, 21 % en Pologne, 20 % en Slovénie) ;
- ✓ à l'inverse, ces parts sont très faibles dans certains pays nordiques (5 % en Suède, 7 % au Danemark) ou encore au Luxembourg (6 %).

D'autres pays du Sud de l'Europe se trouvent néanmoins dans une position plutôt médiane : Espagne (14 %), Portugal (16 %)), de même que des pays « continentaux » comme la Belgique (17 %) ou les Pays-Bas (17 %). Avec une proportion d'environ 10 %, la France et l'Allemagne se situent parmi les pays aux plus faibles proportions de travailleurs indépendants parmi les personnes en emploi.

La comparaison du recours à l'emploi indépendant entre autant de pays est cependant difficile à éclairer. Elle renvoie en effet à de nombreux facteurs économiques, institutionnels ou historiques. Les rapports récents sur l'emploi indépendant vont rarement au-delà des constats, leur apport résidant davantage dans la description des « nouvelles formes d'emploi » et des politiques entreprises depuis une dizaine d'années pour encourager l'emploi indépendant (encadré 2).

Figure 1 : Proportion (en %) de l'emploi indépendant dans l'emploi total selon les comptes nationaux en 1995, 2005 et 2014 dans l'Union Européenne
Classement des pays selon la proportion décroissante en 2014



Champ : Personnes en emploi

Source : Eurostat, Comptes nationaux annuels (SEC 2010), extraction en date du 30 mai 2016 -

Par ailleurs, comparer des pays aussi différents de par leur taille, leur type d'économie ou leur histoire n'est guère riche d'enseignements. Aussi, l'analyse est dans la suite de ce document restreinte aux cinq grands pays européens que sont l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, un focus étant par ailleurs proposé sur les Pays-Bas.

Encadré 2 : Quelques rapports récents sur le travail indépendant en Europe[i]

L'observatoire européen de l'Emploi (OEE) publiait en septembre 2010 un rapport sur « Le travail indépendant en Europe », comprenant quelques éléments chiffrés sur le taux d'emploi indépendant (issu des enquêtes Forces de travail), la qualité de ce dernier, les attitudes à l'égard du travail indépendant et le rôle de celui-ci dans le marché du travail à partir d'articles rédigés par leur réseau d'experts (Sysdem, système européen de documentation sur l'emploi), le cœur du rapport étant néanmoins surtout consacré à la description des mesures prises par les pouvoirs publics en faveur du travail indépendant (Le travail indépendant en Europe, 2010).

L'OCDE a publié très récemment en 2015 un rapport consacré à l'emploi indépendant intitulé « Pallier la pénurie d'entrepreneurs en 2015 », axé sur les politiques en faveur du travail indépendant et de l'entreprenariat, et comportant des faits stylisés sur l'emploi indépendant (effectifs, taux et proportion d'employeurs et de non employeurs selon trois catégories cibles des politiques en faveur de l'emploi indépendant en Europe : les jeunes, les femmes, les seniors et les migrants). Les données sont issues des enquêtes Forces de travail (y compris s'agissant du niveau de l'emploi et portent sur la période 2003-2013, Pallier la pénurie d'entrepreneurs 2014 - Books - OECD iLibrary).

Des articles plus généraux sur les nouvelles formes d'emploi en Europe, comme le rapport d'Eurofound (New forms of employment couvrant la période 1975-2015) et du BIT (Des modalités d'emploi en pleine mutation 2015) permettent de resituer l'emploi indépendant et ses évolutions au sein des mutations qui affectent l'ensemble de l'emploi (New forms of employment | Eurofound - Europa.eu, Des modalités d'emploi en pleine mutation - Emploi et questions ... - ILO). Le rapport d'Eurofound vise à cerner les formes émergentes depuis une dizaine d'années à partir d'études de cas, et ne comporte pas d'éléments statistiques.

Enfin, une étude réalisée par le European Centre for Liberal Professions de Cologne pour la Commission européenne publiée en 2014 a tenté de rassembler certains faits stylisés sur ces professions, malgré l'absence de définition européenne et la difficulté à reconstituer ce type de professions à partir des enquêtes existantes (enquêtes Forces de travail pour caractériser les personnes, enquêtes auprès des entreprises pour caractériser l'activité économique), la solution adoptée consistant à sélectionner certains secteurs d'activité (Study on the state of liberal professions - EESC European Economic ...).

Sources :
[i] Sont cités successivement dans cet encadré :
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=576
http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/pallier-la-penurie-d-entrepreneurs-2014_9789264230842-fr
http://www.eurofound.europa.eu/fr/publications/report/2015/working-conditions-labour-market/new-forms-of-employment
http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2015-changing-nature-of-jobs/lang--fr/index.htm
http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/summary-en-final-glossy.pdf

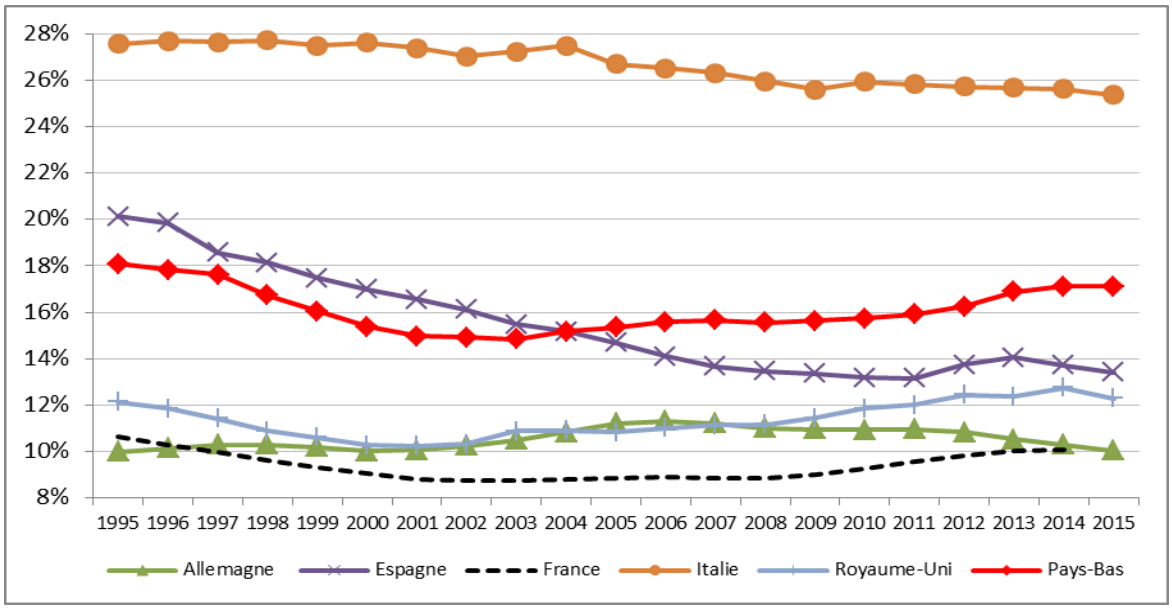
b) Des évolutions contrastées dans les grands pays européens : une proportion de non salariés dans l'emploi restée très importante en Italie, mais demeurée faible en Allemagne et en croissance au Royaume-Uni

Parmi les grands pays européens, c'est en **Italie** que la part de l'emploi indépendant est de très loin la plus importante avec 26 % des emplois concernés en 2014. Cette proportion est toutefois restée relativement stable en vingt ans ; elle atteignait en effet 28 % en 1995.

Viennent ensuite **l'Espagne**, avec une proportion de 14 %, et le **Royaume-Uni** (13 %). Si les parts respectives de l'emploi non salarié dans ces deux pays sont proches en 2014, ce n'était pas du tout le cas au milieu des années 1990. En Espagne, la part du non salariat a nettement diminué, de 20 % en 1995 à 14 % aujourd'hui, et est plutôt stable depuis le début des années 2010. Au Royaume-Uni, la proportion de non salariés dans l'emploi a en comparaison nettement moins varié. Après avoir diminué entre 1995 et le début des années 2000 (de 12 % à 10 %), elle est repartie à la hausse ensuite, comme en France, mais de manière nettement plus accentuée.

En **Allemagne**, l'évolution est différente, avec une diminution du taux d'emploi non salarié depuis trois-quatre ans, après une augmentation continue depuis 1995 et surtout dans les années 2000. L'amplitude de ces évolutions est cependant limitée. En 2014, la part du non salariat est de 10 %, soit avec la France, la plus faible au sein des grands pays européens étudiés (*figure 2*).

Figure 2 : Evolution de la proportion des travailleurs indépendants dans l'emploi dans les grands pays européens depuis 1995



Champ : personnes en emploi.
Source : Eurostat, comptes nationaux annuels (SEC 2010), extraction à la date du 30 mai 2016.

c) Le nombre de non salariés, comme le nombre de personnes en emploi, s'est contracté en Espagne et en Italie depuis 2008, alors qu'il a augmenté au Royaume-Uni

Ces évolutions de la part des non salariés dans l'emploi total s'inscrivent dans des contextes différents en termes de démographie et de comportements d'activité (avec par exemple, une augmentation des taux d'activité en Allemagne en lien avec les réformes Hartz et une augmentation de l'activité féminine moins marquée en Italie)[150]. L'évolution de l'emploi total et du chômage, qui a connu une augmentation très forte en Espagne alors que le taux de chômage ne cessait de diminuer en Allemagne, a aussi différé selon ses pays au cours de la période, en fonction notamment de l'impact qu'a eu la crise sur les marchés du travail nationaux[151].

[150] Le Minez S., Rey M. et Tallet F. (2012), « Le marché du travail européen depuis 10 ans : hausse de l'activité féminine et de celle des seniors », *France Portrait Social*, Insee, novembre.
[151] Besonne A-J. et Guillaneuf J. (2015), « Les effets de la crise sur les marchés du travail européen : une intensité et une durée variables », *France Portrait Social*, Insee, novembre.

Sur la période 1995-2014, le dynamisme de l'emploi a été particulièrement important en **Espagne** (+ 29,7 %) en lien avec la croissance de la population en âge de travailler et l'augmentation des taux d'activité, mais la crise de 2008 a eu des effets marqués dans ce pays : le nombre de personnes en emploi a diminué de 3,36 millions entre 2008 et 2014 pour s'établir à 17,96 millions en 2014 (*figure 3*). L'emploi indépendant qui s'était accru de 4,7 % entre 1995 et 2007 a fortement diminué depuis, pour s'établir à 2,48 millions en 2015 (soit 89 % de son niveau de 1995, et une diminution de 304 000) ; la diminution a donc été particulièrement importante depuis la crise, avec une diminution de 408 000 du nombre de personnes en emploi non salarié, qui a très largement suivi celle de l'emploi total (respectivement -14,2 % et -15,8 %).

En **Italie**, l'emploi a augmenté en 20 ans de 11,1 %, avec une phase d'augmentation jusqu'en 2008 et des fluctuations depuis : en 2014, le niveau de l'emploi se situe avec 24,34 millions de personnes en dessous du maximum atteint en 2008 (25,35 millions, soit – 4 %). Cette évolution combinée à une propension au travail indépendant qui est demeurée très importante, a conduit à une augmentation globale du nombre de travailleurs indépendants d'environ 10 % entre 1995 et le milieu des années 2000, suivie ensuite d'une diminution : l'Italie comptabilise 6,24 millions d'indépendants en 2014, soit une hausse globale de 173 000 depuis 1995. Sur la période 2008-2014, le nombre d'indépendants a cependant diminué de 344 000, cette contraction de 5,2 % étant plus importante que celle de l'emploi total (- 4 %).

Au **Royaume-Uni**, la situation est très différente avec un effet de la crise sur le niveau de l'emploi nettement plus faible et surtout très passager, l'emploi total n'ayant décru qu'entre 2008 et 2009. Le nombre de personnes en emploi a globalement cru de 19,1% sur la période 1995-2014 et, avec 30,75 millions, est plus élevé de 1,13 millions que son niveau de 2008 (soit + 3,8 %). Après avoir diminué au cours de la seconde moitié des années 1990 sous l'effet d'une moindre propension à exercer sous ce statut, l'emploi indépendant n'a cessé de s'accroître depuis le début des années 2000 pour atteindre 3,92 millions de personnes en 2014. Sur l'ensemble de la période 1995-2014, sa croissance (+ 25,2 %) a donc été encore plus vive que celle de l'emploi total, et a été notamment très marquée depuis 2008 (+ 18,7 %, soit + 617 000 personnes en emploi non salarié).

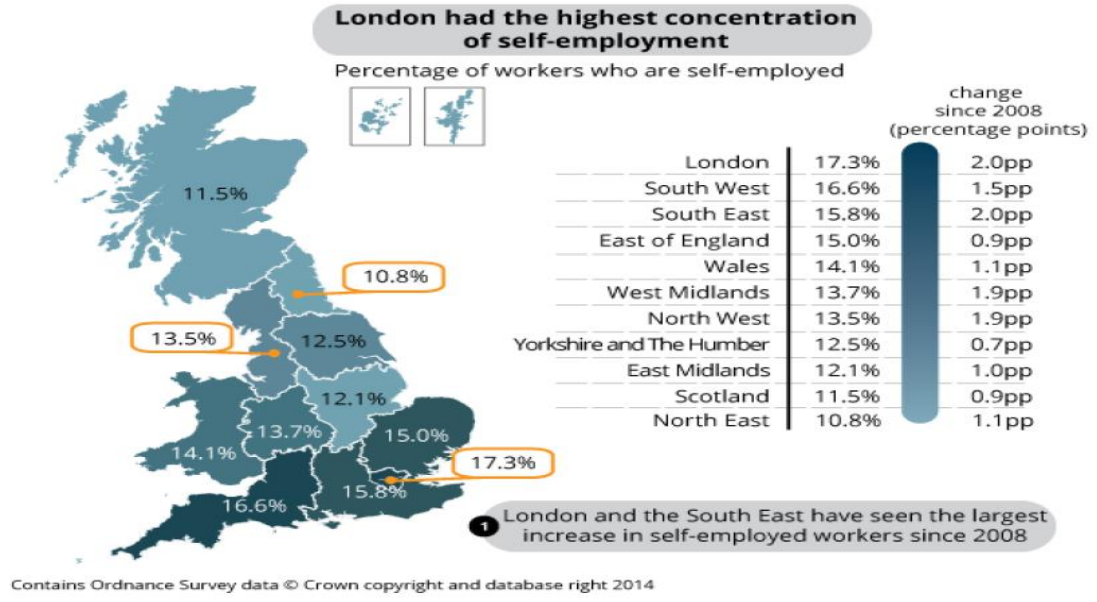
Encadré 3 : Un éclairage complémentaire sur le Royaume-Uni

Selon les chiffres nationaux publiés par l'Office national des statistiques (ONS) en mars 2016, 4,69 millions de personnes sont *self-employed* au RU[i] (soit le chiffre le plus élevé des quarante dernières années) et environ un travailleur sur 7 est concerné. D'après une étude parue en août 2014[ii], entre janvier 2008 et juin 2014, le nombre de *self employed* avait augmenté de 732 000, passant de 13 % à 15 % de l'emploi total, tandis que l'emploi total avait progressé de 1,1 million, les *self employed* représentant 66,5 % de la progression.

Ce statut a connu un essor spectaculaire pendant la crise économique. Traditionnel dans le bâtiment, l'artisanat et chez les chauffeurs de taxi, le phénomène s'étend désormais aux cols blancs, *« dirigeants et directeurs »,* cadres moyens ayant perdu leur emploi, qui reprennent parfois un travail identique dans la même entreprise avec un statut plus souple pour l'employeur. Ce dernier est en effet libre de recourir ou non aux services des intéressés et ne doit plus s'acquitter de certaines charges (cotisation retraite et cotisations sociales). Les *self-employed* travaillent en moyenne davantage que les salariés (plus de quarante-cinq heures par semaine pour un tiers d'entre eux, contre le quart des employés). Leur revenu médian aurait chuté de 22 % en valeur réelle depuis 2008 (207 livres par semaine). Pour beaucoup d'anciens employés licenciés, ce nouveau statut se serait donc traduit par une chute de leurs revenus, avec des horaires maintenus. Certains se regroupent et forment des coopératives afin de partager certains coûts et services (exemples de chauffeurs de taxi, traducteurs, musiciens…)

La plus forte concentration de *self-employed* se trouve à Londres, avec 17,3 % des emplois.

Percentage of workers who are self-employed in each region and devolved country of the UK, April-June 2014, GB



Source : Ambassade de France au Royaume-Uni, Service des Affaires Sociales, réponses apportées au questionnaire du Haut Conseil

[i] https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/may2016#employment Figure 4

[ii] http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/self-employed-workers-in-the-uk/2014/rep-self-employed-workers-in-the-uk-2014.html

Enfin, en **Allemagne**, l'emploi a globalement augmenté de 12,5 % depuis 1995, avec un profil temporel assez différent de celui observé dans les autres pays. Si une diminution de l'emploi a été observée en 2002 et 2003, il augmente continûment depuis, même si cette augmentation a marqué le pas en 2009. En 2014, l'Allemagne comptabilise ainsi 42,70 millions de personnes en emploi (soit + 12,5 % par rapport à 1995 et + 4,5 % par rapport à 2008). Quant à la part de l'emploi indépendant, elle a diminué depuis le milieu des années 2000, contrairement au Royaume-Uni et à la France. En conséquence, le nombre de personnes en emploi indépendant a globalement cru de 15,8 % entre 1995 et 2014 pour atteindre 4,40 millions. Mais depuis 2008, leur nombre a diminué de 106 000 (soit - 2,4 %), après un pic atteint en 2011.

A titre de rappel, la **France** est avec le Royaume-Uni, le seul des grands pays européens à avoir connu une hausse du nombre de personnes en emploi indépendant depuis 2008 : avec + 13,9 % cette hausse y est cependant plus modérée (*cf.* Chapitre 1).

Figure 3 : Évolution de l'emploi total, salarié et non salarié dans les grands pays européens

	Emploi total				Emploi indépendant				Emploi salarié			
	Niveau en 2014	Evolution (en %)			Niveau en 2014	Evolution (en %)			Niveau en 2014	Evolution (en %)		
		1995-2014	2005-2014	2008-2014		1995-2014	2005-2014	2008-2014		1995-2014	2005-2014	2008-2014
En nombre de personnes (en milliers)												
UE 28	226 575	11,1%	2,6%	-2,0%	34 973	-5,5%	-2,0%	-2,8%	191 602	14,8%	3,5%	-1,8%
UE 15	181 350	15,4%	2,6%	-1,6%	25 712	4,9%	0,7%	-1,1%	155 637	17,3%	2,9%	-1,6%
Zone euro (19 pays)	149 629	14,2%	1,5%	-2,9%	22 293	2,4%	-2,8%	-3,8%	127 336	16,5%	2,3%	-2,7%
Zone euro (12 pays)	143 125	14,9%	1,6%	-2,7%	21 395	2,5%	-2,6%	-3,9%	121 730	17,4%	2,4%	-2,5%
Allemagne	42 703	12,5%	8,6%	4,5%	4 397	15,8%	-0,3%	-2,4%	38 306	12,1%	9,7%	5,4%
Espagne	17 963	29,7%	-9,2%	-15,8%	2 465	-11,5%	-15,2%	-14,2%	15 498	40,2%	-8,2%	-16,0%
France	27 278	15,2%	3,4%	0,4%	2 747	8,7%	17,2%	13,9%	24 531	15,9%	2,1%	-0,9%
Italie	24 347	11,1%	-0,6%	-4,0%	6 236	3,3%	-4,7%	-5,2%	18 111	14,1%	0,8%	-3,5%
Royaume-Uni	30 754	19,1%	6,6%	3,8%	3 923	25,2%	25,5%	18,7%	26 831	18,3%	4,3%	1,9%
Pays-Bas	8 739	20,1%	4,8%	-2,0%	1 497	13,8%	17,0%	8,0%	7 242	21,5%	2,6%	-3,8%
En nombre d'heures (en millions)												
UE 28	369 638	6,0%	-0,3%	-4,6%	69 506	-7,5%	-6,4%	-6,3%	300 131	9,6%	1,2%	-4,2%
UE 15	285 080	8,2%	-0,4%	-4,0%	51 831	-4,3%	-4,6%	-4,8%	233 249	11,5%	0,6%	-3,8%
Zone euro (19 pays)	233 675	6,1%	-2,2%	-6,4%	46 106	-5,2%	-7,1%	-7,3%	187 569	9,3%	-1,0%	-6,1%
Zone euro (12 pays)	221 955	6,5%	-2,2%	-6,2%	44 209	-5,4%	-7,2%	-7,3%	177 746	9,9%	-0,9%	-5,9%
Allemagne	58 349	0,6%	5,1%	0,7%	8 622	-1,4%	-7,1%	-6,8%	49 727	1,0%	7,6%	2,1%
Espagne	30 502	26,7%	-10,7%	-16,5%	4 965	-11,3%	-12,8%	-13,5%	25 537	38,2%	-10,2%	-17,0%
France	40 193	5,7%	1,1%	-1,8%	5 871	-4,8%	5,7%	4,8%	34 322	7,8%	0,3%	-2,9%
Italie	41 847	2,9%	-5,7%	-8,6%	13 467	-3,9%	-9,2%	-8,9%	28 380	6,4%	-4,0%	-8,5%
Royaume-Uni	51 514	15,6%	6,8%	5,6%	6 897	6,7%	18,4%	16,2%	44 617	17,2%	5,2%	4,1%
Pays Bas	12 406	15,3%	3,8%	-2,7%	2 639	15,7%	15,8%	6,0%	9 767	15,1%	0,9%	-4,8%

Source : Eurostat, comptes nationaux annuels (SEC 2010), extraction à la date du 30 mai 2016.

A côté des cinq grands pays européens, le cas des Pays-Bas mérite un regard spécifique, dans la mesure où le développement du travail indépendant y a été comme au Royaume-Uni particulièrement prononcé et s'est poursuivi à un rythme assez soutenu depuis la crise (encadré 4).

Encadré 4 : L'emploi non salarié aux Pays-Bas

Les Pays-Bas comptabilisent 7,28 millions de personnes en emploi, dont 1,32 millions de travailleurs indépendants, soit 17,1 % (*figure 2*). Si on tient compte des heures travaillées, le poids du travail indépendant s'élève à 21,3 %, la durée annuelle de travail des indépendants étant en moyenne supérieure de 31 % à celle des salariés. L'emploi indépendant s'est accru de 181 000 personnes entre 1995 et 2014, soit une augmentation de 13,8 %, tandis que l'emploi total s'est accru de 1,46 millions (soit + 20,1 %). L'emploi indépendant, qui avait légèrement diminué entre 1995 et 2005 (- 3 %) n'a cessé de croître depuis, notamment entre 2008 et 2015, où sa croissance a été de 8 %, alors que l'emploi total se rétractait de 2%. Le travail indépendant est particulièrement répandu dans l'agriculture (51 % des personnes en emploi), la construction (35 %), les arts, spectacles et activités récréatives (36 %) ou encore les activités spécialisées, scientifiques et techniques ou les activités de services administratifs et de soutien (27 %). A l'opposé il est très peu fréquent dans l'industrie (5 %) ou les activités financières et d'assurance (2 %).

Source : Eurostat, comptes nationaux annuels (SEC 2010), extraction à la date du 30 mai 2016.

d) Une durée annuelle du travail des indépendants nettement plus longue que celle des salariés en Allemagne, mais qui a cependant davantage diminué

Selon les comptes nationaux, la durée annuelle de travail[152] des indépendants est en moyenne nettement plus importante que celle des salariés, dans l'ensemble des grands pays européens, à l'exception toutefois du Royaume-Uni. Les personnes travaillant à titre principal comme indépendants ont en 2014 en moyenne une durée annuelle du travail 1,5 fois plus élevée que celle des salariés en Allemagne, comme c'est par ailleurs le cas en France. En Italie et en Espagne, ce ratio est également important (respectivement 1,38 et 1,22) et proche de celui observé aux Pays-Bas (encadré 4). Au Royaume-Uni, la durée annuelle de travail des indépendants n'est en revanche supérieure que de 6 % à celle des salariés. En conséquence, dans tous les pays, et tout particulièrement en France et en Allemagne, le poids du travail indépendant dans le volume de travail (i.e. le nombre d'heures travaillées par l'ensemble des personnes en emploi) est supérieur à la proportion d'indépendants parmi les personnes en emploi.

Au **Royaume-Uni**, la durée annuelle moyenne du travail des indépendants a diminué entre 1995 et 2014 (15 %), tandis qu'elle restait plutôt stable pour les salariés (- 1 %), si bien que les heures annuelles travaillées par les indépendants ne sont plus en moyenne supérieures que de 6 % à celles des salariés (contre 23 % en 1995). Le poids du travail indépendant dans le volume de travail total est ainsi passé de de 15 % en 1995 à 13 % en 2014 (*figure 4*).

[152] Pour des comparaisons internationales des durées annuelles de travail, les comptes nationaux sont la source officielle. Il est certes possible de reconstituer des durées annuelles effectives à partir des EFT, qui présentent l'intérêt d'offrir des caractérisations selon le profil des personnes, mais ces données ne sont qu'imparfaitement comparables (*cf.* Körner Th. Et Wolff L. (2016, « La fragile comparabilité des heures de travail en France et en Allemagne », *Insee Analyses*, n°26, juin) ; ce sont les horaires habituels qui dans cette source leur sont privilégiés. Pour autant, pour l'établissement des durées annuelles du travail, certains comptables nationaux s'appuient pour une grande part sur les enquêtes Forces de travail. Ce n'est cependant pas le cas dans plusieurs pays, dont la France et l'Allemagne.

En **Espagne**, la durée annuelle de travail des indépendants a comme celle des salariés assez peu évolué en vingt ans (on constate une légère baisse de la durée annuelle de travail des salariés depuis le début des années 2000 et une légère augmentation de celle des travailleurs indépendants depuis la fin des années 2000). Au total, la durée annuelle de travail des indépendants, qui était supérieure de 20 % à celle des salariés, l'est de 22 % aujourd'hui. C'est en raison de la diminution de la part des non salariés dans l'emploi total que, le poids du travail indépendant dans le volume de travail, qui était de 23 % en 1995, est de 16 % en 2014.

En **Italie**, la durée du travail des travailleurs indépendants a diminué comme celle des salariés de 7 % entre 1995 et 2014, et est supérieure de 38 % à celle des salariés en 2014, avec une grande stabilité de cet écart depuis le milieu des années 2000. Les travailleurs indépendants effectuent 32 % du volume de travail en 2014 comme en 2008 (contre 34 % en 1995), alors qu'ils ne représentent que 26 % des personnes en emploi.

En **Allemagne**, qui est de ce point de vue dans une situation comparable à celle de la France, les heures annuellement travaillées par les indépendants sont en moyenne considérablement plus élevées que celles des salariés, de 51 % en 2014, et elles l'étaient encore davantage par le passé (60 % en 1995). Dans les deux pays, la durée annuelle moyenne du travail a diminué, et celle des non salariés davantage que celle des salariés : en Allemagne, la durée annuelle moyenne des non salariés a baissé de 15% en vingt ans et celle des salariés de 10 %. A titre de rappel, en France, la diminution a été un peu moins forte, les travailleurs indépendants travaillant annuellement en moyenne 12 % d'heures de moins qu'il y a vingt ans, et les salariés 7 %. Au total, en Allemagne, la part du travail indépendant dans le volume de travail a peu évolué, et elle est de 15 % en 1995 comme en 2014.

Figure 4 : Durée annuelle du travail indépendant et salarié dans les grands pays européens en 2014

	Part de l'emploi non salarié		Durée annuelle effective (heures annuelles)		
	Nombre d'heures	Nombre de personnes	Emploi total	Emploi non salarié	Emploi salarié
UE 28	18,8%	15,4%	1 631	1 987	1 566
UE 15	18,2%	14,2%	1 572	2 016	1 499
Zone euro (19 pays)	19,7%	14,9%	1 562	2 068	1 473
Zone euro (12 pays)	19,9%	14,9%	1 551	2 066	1 460
Allemagne	14,8%	10,3%	1 366	1 961	1 298
Espagne	16,3%	13,7%	1 698	2 014	1 648
France	14,6%	10,1%	1 473	2 137	1 398
Italie	32,2%	25,6%	1 719	2 160	1 567
Royaume-Uni	13,4%	12,8%	1 675	1 758	1 663
Pays-Bas	21,3%	17,1%	1 420	1 763	1 349

Champ : personnes en emploi

Source : Eurostat, comptes nationaux annuels (SEC 2010), extraction à la date du 30 mai 2016.

e) 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

Dans les cinq grands pays européens étudiés, la proportion de travailleurs indépendants dans l'emploi total est très forte dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche : elle est particulièrement élevée en Italie (53 %), qui se situe de ce point de vue juste derrière la France (55 %) et la moins élevée en Espagne (42 %) (*figure 5*). A l'échelle de l'UE28, la part de non salariés dans l'emploi agricole est encore plus prégnante (71 %). La comparaison gagne cependant en pertinence si on rapporte la proportion de non salariés dans l'agriculture à la proportion de non salariés dans l'économie, tous secteurs confondus, dont on a vu qu'elle présentait des différences notables entre pays. Si on prend en compte la propension différente à exercer en tant qu'indépendant dans chacun des grands pays européens, c'est en France de très loin que la propension au travail non salarial dans l'agriculture demeure la plus prononcée[153] ; l'Italie se classe en revanche en dernier des grands pays européens.

Dans les cinq grands pays européens également, le non salariat est plus développé dans le secteur du **bâtiment** que dans la moyenne des autres secteurs. C'est particulièrement net au Royaume-Uni, où la proportion d'indépendants atteint 40% dans ce secteur (contre 13 % en moyenne), et à l'opposé moins marqué en Espagne (17 % d'indépendants dans le bâtiment, 14 % en moyenne).

Dans le secteur de **l'industrie**, le non salariat est au contraire très peu répandu dans l'ensemble des grands pays européens (5-6 %) ; il l'est un peu plus en Italie où la proportion de personnes concernées atteint 13 %, soit cependant une part relativement moins forte que celle observée dans l'ensemble de l'économie.

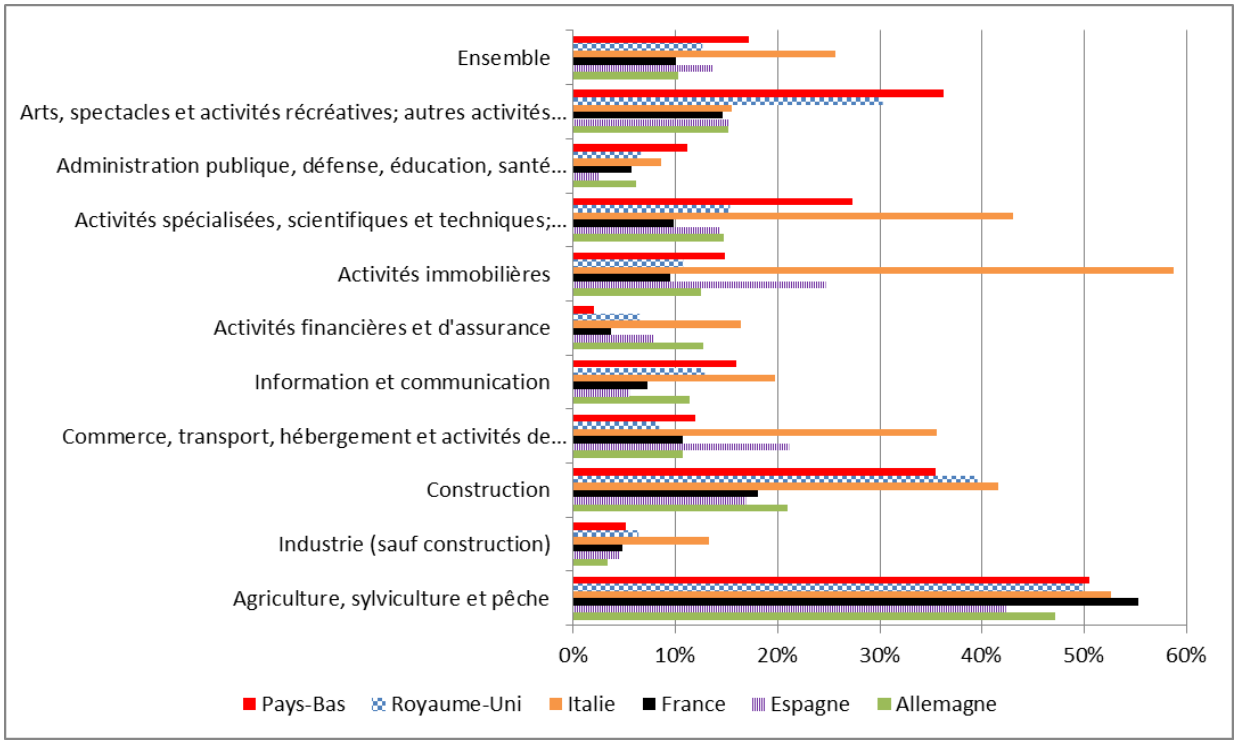
Dans le tertiaire, la situation est contrastée selon les pays, avec des différences sectorielles notables :

- ✓ dans le **secteur du commerce, des transports, de l'hébergement et des activités de restauration**, c'est en Espagne et en Italie, que la part du travail indépendant est la plus importante (respectivement 21 % et 36 % de l'emploi de ce secteur, contre 14 % et 26 % de l'emploi total tous secteurs d'activité confondus) ; au contraire, au Royaume-Uni, ce secteur comprend moins de non salariés (9 % contre 13 % pour l'emploi total) ;
- ✓ alors que dans tous les grands pays, le non salariat est très peu développé dans le domaine des **activités financières et de l'assurance** (deux fois moins de non salariés que dans le reste de l'économie), il l'est un peu plus en Allemagne (13 % contre 10 % en moyenne) ;
- ✓ dans le champ des **activités immobilières**, l'Italie se distingue par une place très importante de l'emploi non salarié (59 % de l'emploi de ce secteur contre 26 % en moyenne). C'est également le cas en Espagne, mais de manière plus atténuée (25 % contre 14 %). En Allemagne, on y trouve également une proportion de non salariés un peu plus élevée que la moyenne, comparable à celle observée dans le secteur des activités financières et d'assurance ;

[153] L'analyse s'appuie sur des odds ratio rapportant la probabilité d'être non salarié dans l'agriculture plutôt que de ne pas l'être au même ratio calculé sur l'ensemble des secteurs d'activité. Pour la France, l'odds ratio vaut 11,1 tandis qu'il est de 3,2 pour l'Italie.

- ✓ s'agissant des **activités spécialisées, scientifiques et techniques**, et des **activités de services administratifs et de soutien**, l'Italie est à nouveau un peu à part, avec 43 % de personnes indépendantes parmi les personnes en emploi de ce secteur. Mais l'Allemagne fait aussi une part relativement belle à l'emploi non salarié dans ce secteur (15 % contre 10 % en moyenne), de même que le Royaume-Uni (15 % de non salariés contre 13 % dans l'ensemble des secteurs) ;
- ✓ dans le domaine de **l'éducation, de la santé humaine ou de l'action sociale**, le travail indépendant est très peu répandu dans les cinq grands pays européens et c'est particulièrement le cas en Espagne et en Italie;
- ✓ *a contrario*, il l'est davantage que la moyenne dans les **arts, spectacles et activités récréatives**, ainsi que dans les autres activités de **services des ménages**, tout particulièrement au Royaume-Uni (30 %) mais aussi en Allemagne (15 %), encore une fois dans une situation très proche de celle de la France (15 %).

Figure 5 : Proportion de travailleurs indépendants selon le secteur d'activité



Champ : personnes en emploi.
Source : *Eurostat, comptes nationaux annuels (SEC 2010), extraction à la date du 30 mai 2016.*

I.3. Des caractéristiques des non salariés également contrastées selon les pays

a) Des indépendants très peu souvent employeurs au Royaume-Uni à la différence de l'Allemagne

Les enquêtes Forces de travail permettent généralement de distinguer trois catégories d'indépendants : les indépendants employeurs, les indépendants à leur compte, les aides

familiaux[154]. La proportion d'aides familiaux est en moyenne faible dans tous les pays ; elle est plus importante en Italie (5,6 %) et plus faible au Royaume-Uni (2 %). C'est en Allemagne que la proportion d'employeurs est de loin la plus importante (43,3 %), puis en France (37 %), tandis que la proportion de personnes à leur compte atteint 82 % au Royaume-Uni, contre 68 % en Espagne et en Italie (*figure 6*).

Figure 6 : Importance relative des employeurs, indépendants à leur compte et des aides familiaux

	Part de l'emploi non salarié	Structure de l'emploi non salarié		
		Employeurs	A leur compte	Aides familiaux
UE 28	16,0%	26,2%	66,5%	7,3%
Zone euro (19 pays)	15,4%	31,3%	63,9%	4,8%
Allemagne	10,6%	43,3%	53,4%	3,3%
Espagne	17,3%	28,7%	68,0%	3,2%
France	11,5%	37,0%	59,8%	3,3%
Italie	24,2%	27,0%	67,4%	5,6%
Royaume-Uni	14,7%	16,2%	81,8%	2,0%
Pays-Bas	16,7%	22,8%	73,8%	3,3%

Source : Enquêtes Forces de travail, 2045, Eurostat, extraction au 30 mai 2016

b) Une masculinisation des non salariés nettement plus marquée au Royaume-Uni, des différences entre hommes et femmes plus réduites en Italie

Dans les cinq grands pays européens étudiés, les indépendants sont majoritairement des hommes (entre 66 % et 68 %), davantage que les salariés (entre 50 % et 55 % d'hommes) : cette masculinisation est un peu plus marquée au Royaume-Uni, qui rejoint de ce point de vue la France[155]. Dans tous ces pays, la propension au travail indépendant est en effet plus importante parmi les hommes. C'est au Royaume-Uni que c'est le plus net, avec une proportion de travailleurs indépendants de 10,3 % chez les femmes et de 18,7 % chez les hommes en emploi (soit un odds ratio de 2,01, cf. *figure 7*). A titre de rappel, en France, les proportions de travailleurs indépendants sont respectivement de 8,2 % et de 14,7 % chez les femmes et les hommes en emploi (avec un odds ratio de 1,93). A l'opposé, c'est en Italie que l'écart entre les hommes et les femmes est le moins marqué : 18,2 % des femmes en emploi sont non salariées contre 28,4 % des hommes en emploi (soit un odds ratio de 1,78).

C'est par ailleurs en Allemagne, avec une situation une nouvelle fois proche de celle de la France, que les différences de statut entre hommes et femmes non salariés sont les plus accentuées. Plus souvent que dans les autres pays, les aides familiaux sont des femmes en France (81 %), et dans une moindre mesure en Allemagne (72 %). En Italie, où les aides familiaux sont proportionnellement plus nombreux, 57 % seulement sont des femmes, comme en Espagne ou au Royaume-Uni. Dans les cinq grands pays, les indépendants employeurs sont nettement plus souvent des hommes (70 % à 75 %) que ceux qui n'emploient pas de salariés (62 % à 68 % d'hommes). Et c'est en France et en Allemagne, que le statut de chef d'entreprise est relativement le moins fréquent pour les femmes.

[154] Les enquêtes Forces de travail conduisent à une proportion de travailleurs indépendants dans l'emploi quelque peu différente des comptes nationaux, sans pour autant remettre en cause les diagnostics énoncés jusqu'à maintenant (*cf*. Annexe F).

[155] En France, les hommes représentent 50 % de l'emploi salarié et 66% de l'emploi indépendant. Au Royaume-Uni, ces proportions sont respectivement de 51 % et 67 %.

Figure 7 : Proportion d'hommes et de femmes en emploi non salarié et statuts de leurs emplois indépendants

	Hommes				Femmes				Odds ratio Hommes/ Femmes (H/(1-H)) /(F/(1-F))
	Part de l'emploi non salarié (H)	Structure de l'emploi non salarié			Part de l'emploi non salarié (F)	Structure de l'emploi non salarié			
		Employeurs	A leur compte	Aides familiaux		Employeurs	A leur compte	Aides familiaux	
UE 28	19,4%	29,4%	66,7%	3,9%	11,9%	20,1%	66,3%	13,6%	1,78
Zone euro (19 pays)	18,9%	34,8%	62,6%	2,7%	11,3%	24,4%	66,6%	9,0%	1,84
Allemagne	13,1%	48,8%	49,8%	1,4%	7,7%	32,5%	60,4%	7,1%	1,83
Espagne	20,9%	30,3%	67,7%	2,1%	12,8%	25,7%	68,8%	5,5%	1,81
France	14,7%	42,1%	57,0%	0,9%	8,2%	27,1%	65,2%	7,8%	1,93
Italie	28,4%	29,2%	67,3%	3,5%	18,2%	22,3%	67,6%	10,1%	1,78
Royaume-Uni	18,7%	17,9%	80,8%	1,3%	10,3%	12,6%	83,9%	3,5%	2,01
Pays-Bas	19,6%	27,0%	71,4%	1,5%	13,3%	15,6%	77,9%	6,5%	1,60

Source : Enquêtes Forces de travail, 2045, Eurostat, extraction au 30 mai 2016

c) Une proportion de non salariés qui croît généralement avec l'âge, et en Allemagne et en France, avec le niveau d'éducation

Dans tous les pays, la propension à être non salarié est plus importante aux âges élevés (50-74 ans) et plus faible aux âges jeunes (15-24 ans). C'est en Italie que cette tendance est la moins marquée, et au contraire en Allemagne, de nouveau comme en France, que l'accès des jeunes au statut de non salarié est relativement le moins répandu (*figure 8*). A l'exception de la France, les jeunes sont nettement plus souvent aides familiaux : c'est en particulier le cas en Espagne (32,4 % des indépendants âgés de 15 à 24 ans), mais aussi en Italie (19 %) ou encore en Allemagne (18 %). Les plus âgés sont un peu plus fréquemment employeurs que les autres indépendants, sauf au Royaume-Uni où un peu plus de 80 % des 25-49 ans comme des 50-74 ans sont à leur compte, mais les différences ne sont en général pas très importantes[156].

Figure 8 : Proportion de non salariés selon l'âge

	Part de l'emploi non salarié			Odds ratio	
	15-24 ans (J)	25-49 ans (M)	50-74 ans (S)	Jeunes/ Médians (J/(1-J)) /(M/(1-M))	Séniors/ Médians (S/(1-S)) /(M/(1-M))
Allemagne	1,7%	9,1%	15,3%	0,18	1,80
Espagne	8,2%	15,1%	23,9%	0,50	1,76
France	2,3%	10,3%	16,6%	0,20	1,73
Italie	14,9%	22,4%	28,7%	0,61	1,39
Royaume-Uni	4,9%	13,5%	21,2%	0,33	1,73
Pays-Bas	5,7%	15,9%	23,5%	0,32	1,62

Source : Enquêtes Forces de travail, 2045, Eurostat, extraction au 30 mai 2016

[156] Les différences ne sont pas très importantes entre les deux groupes d'âges médians (25-49 ans) et élevés (50-74 ans). L'écart le plus important est observé en Italie où 32 % des séniors indépendants sont employeurs contre 25 % des âges intermédiaires.

En Allemagne, comme c'est aussi le cas dans une moindre mesure en France et aux Pays-Bas (encadré 5), plus les personnes en emploi sont diplômées, plus elles recourent au statut de non salarié. Les diplômés de l'enseignement supérieur sont ainsi dans 17 % des cas en Allemagne non salariés, contre 8 % pour les diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire ou post-secondaire et seulement 5 % des personnes au plus diplômées du 1er cycle du secondaire (*figure 9*). Au Royaume-Uni, il n'y a au contraire pratiquement pas de différences dans la propension au travail indépendant selon le niveau de diplôme. Et la hiérarchie est complètement inversée en Espagne, où ce sont les moins diplômés qui ont les plus fortes probabilités d'être travailleurs indépendants quand ils sont en emploi (20 % d'entre eux), à l'inverse des plus diplômés (14 %). La situation de l'Italie est spécifique, avec des probabilités d'être non salarié plus importantes à la fois parmi les personnes les moins et les plus diplômés (respectivement 24 % et 27 %).

Figure 9 : Proportion de non salariés selon le niveau d'éducation atteint

	Part de l'emploi non salarié			Odds ratio	
	1er cycle secondaire (CITE 0-1-2)	Etudes post-secondaires non supérieures (CITE 3-4)	Etudes supérieures (CITE 5-8)	CITE 0-1-2 / CITE 3-4	CITE 5-8 / CITE 3-4
Allemagne	5,5 %	7,9 %	17,1 %	0,68	2,42
Espagne	20,0 %	16,4 %	14,2 %	1,27	0,84
France	9,2 %	10,7 %	12,5 %	0,84	1,19
Italie	24,3 %	19,9 %	26,9 %	1,29	1,48
Royaume-Uni	15,1 %	14,2 %	14,3 %	1,07	1,01
Pays-Bas	13,6 %	15,1 %	18,7 %	0,88	1,29

Source : Enquêtes Forces de travail, 2015, Eurostat, extraction au 30 mai 2016

Encadré 5 : Beaucoup de non salariés à leur compte et diplômés aux Pays-Bas

Comme au Royaume-Uni, les Pays-Bas comptent une proportion très importante de personnes à leur compte, non employeurs, parmi les travailleurs indépendants (73,8 %) et seulement 22,8 % d'employeurs. Même si les hommes en emploi sont plus souvent des travailleurs indépendants que les femmes (19,6 % contre 15,6 %), l'écart hommes-femmes est moins important que celui observé dans les cinq grands pays européens. Hommes et femmes non salariés sont très majoritairement à leur compte, même si les hommes sont un peu plus souvent employeurs (27 % contre 15,6 %). La proportion de travailleurs indépendants croît avec l'âge : elle est de 5,7 % entre 15 et 24 ans, de 15,9 % entre 25 et 49 ans et de 23,5 % entre 50 et 74 ans. Elle croit aussi avec le niveau d'éducation atteint, même si les écarts ne sont pas très importants au regard d'autres pays comme l'Allemagne ou la France : les personnes en emploi ayant atteint au plus le 1er cycle de l'enseignement supérieur sont 14 % à être non salariées, c'est le cas de 15 % de celles qui ont atteint le 2ème cycle de l'enseignement secondaire ou mené des études post secondaires qui ne relèvent pas de l'enseignement supérieur ; c'est enfin le cas de 19% des personnes ayant mené à leur terme des études de l'enseignement supérieur.

Source : Enquête Forces de travail 2015, Eurostat, exploitation SG HCFi-PS.

d) 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

La propension à exercer en tant que non salarié varie aussi selon les professions, lorsque l'on considère ces dernières selon les neuf groupes principaux de la Classification internationale type des Professions du BIT[157] (*figure 10*).

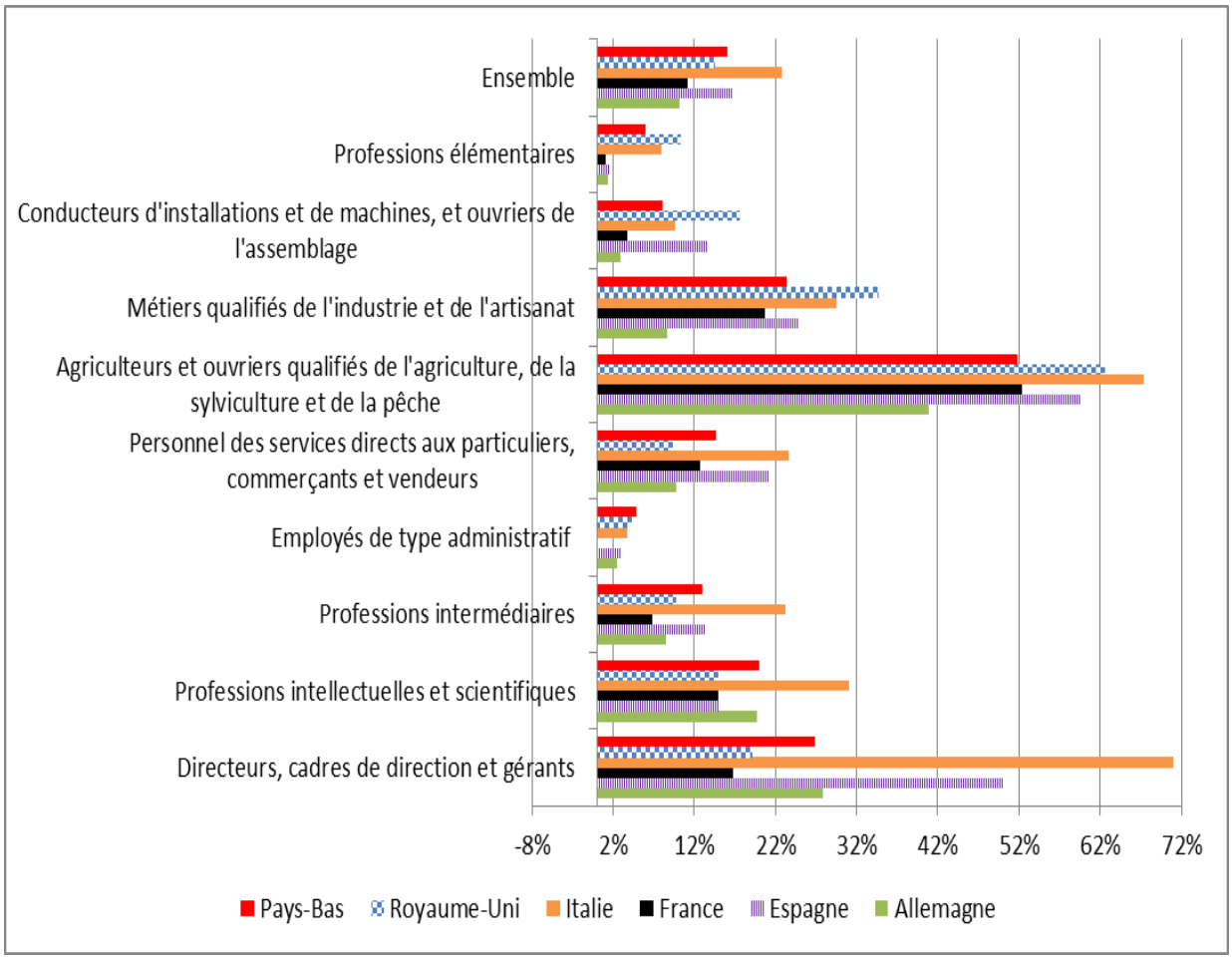
En Italie, comparativement aux autres pays, la propension à exercer en indépendant est particulièrement remarquable pour les « **directeurs, cadres de direction et gérants** » (71 % contre 23 % en moyenne), cette spécificité pouvant cependant être liée à l'interprétation faite par ce pays de la classification des propriétaires-gérants d'entreprises constituées en sociétés (*cf.* partie I.2). En Espagne et en Italie, la part des indépendants dans cette profession est également nettement plus élevée que la moyenne, alors que c'est assez peu le cas en France et au Royaume-Uni. Sans surprise par ailleurs, dans les cinq grands pays européens, la proportion de non salariés s'avère extrêmement importante parmi les « **agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche** ».

Le Royaume-Uni, et dans une moindre mesure la France, se singularisent par des proportions d'indépendants plus importantes que la moyenne dans les « **métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat** ». Alors que la France comptabilise ainsi 21 % de non salariés dans ces professions (contre 11 % en moyenne), c'est le cas de 35 % de leurs travailleurs au Royaume-Uni (contre 14 % en moyenne). L'Allemagne compte quant à elle davantage de non salariés parmi les « **professions intellectuelles et scientifiques** » (20 % contre 10 % en moyenne), de même que l'Italie (31 % contre 23 %) mais de manière nettement plus atténuée, comme en France (15 % contre 11 %). A la différence des autres pays, le Royaume-Uni a une proportion de « **Conducteurs d'installations et de machines, et ouvriers de l'assemblage** » qui travaillent en tant que non salariés un peu plus importante que la moyenne (18 % contre 14 %).

L'Espagne se distingue enfin par une proportion un peu plus importante de non salariés dans la catégorie du « **personnel des services directs aux particuliers, commerçants et vendeurs** » (21 % contre 17 %), ce qui d'ailleurs est aussi dans une moindre mesure le cas de la France (13 % contre 11 %).

[157] http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/docs/resol08.pdf

Figure 10 : Proportion de non salariés selon la profession exercée



Note : Les « Professions élémentaires » regroupent les aides de ménage, les manœuvres de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture et ceux des mines, du bâtiment et des travaux publics, des industries manufacturières et des transports, les Assistants de fabrication de l'alimentation, les vendeurs ambulants et autres travailleurs des petits métiers des rues et assimilés ainsi que les éboueurs et autres travailleurs non qualifiés.

Source : Enquêtes Forces de travail, 2015, Eurostat, extraction au 30 mai 2016

Aux Etats-Unis, la part des travailleurs non salariés dans l'emploi s'est stabilisée aux environs de 10 % depuis une quinzaine d'années, soit une proportion comparable à celle de l'Allemagne et la France (encadré 6).

Encadré 6 : La situation des États-Unis

Aux Etats-Unis, le nombre de travailleurs non salariés (hors propriétaires-gérants de sociétés) s'élève à 9,358 millions en 2014. Entre 2008 et 2014, l'emploi non salarié a diminué de 7 % : il a décru toutes les années, à l'exception de l'année 2013. Au cours de la même période, l'emploi salarié qui s'était également fortement contracté à la fin des années 2000, est, à la différence de l'emploi non salarié, reparti à la hausse depuis : il a augmenté sur la période 2008-2014 de 1,1 %. L'emploi total, salarié et non salarié, s'est quant à lui accru de 0,6 % depuis 2014 *(tableau 1)*.

Tableau 1 : Evolution de l'emploi salarié et non salarié aux Etats-Unis depuis 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Niveau de l'emploi (en milliers de personnes)							
Emploi total	147 643	142 183	141 386	142 183	144 750	146 187	148 507
Emploi salarié	137 580	132 354	131 705	132 734	135 221	136 779	139 149
Emploi non salarié (*)	10 063	9 829	9 681	9 449	9 529	9 408	9 358
Part de l'emploi non salarié (*) dans l'emploi total	6,8%	6,9%	6,8%	6,6%	6,6%	6,4%	6,3%

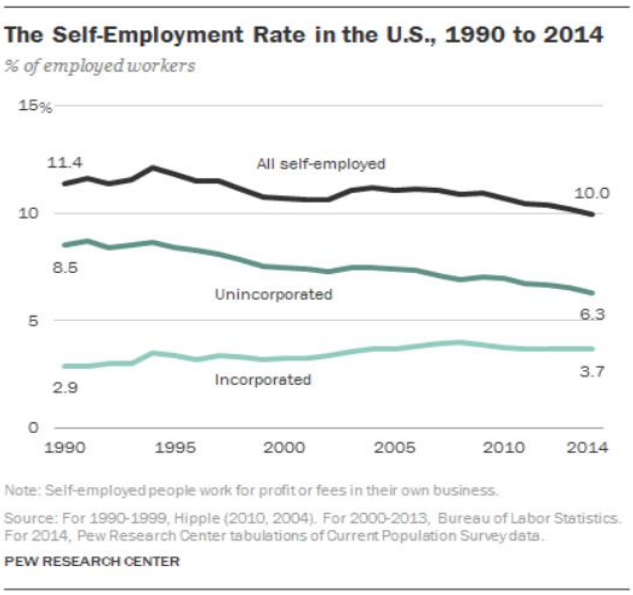
Evolution de l'emploi (en %)	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2012-2013	2013-2014	2008-2014
Emploi total	-3,7%	-0,6%	0,6%	1,8%	1,0%	0,6%
Emploi salarié	-3,8%	-0,5%	0,8%	1,9%	1,2%	1,1%
Emploi non salarié (*)	-2,3%	-1,5%	-2,4%	0,8%	-1,3%	-7,0%

Source : OCDE, comptes nationaux (SN1993), extrait le 14 juin 2016.

(*) : L'emploi non salarié ne comprend pas les propriétaires-gérants d'entreprises consituées en société, ce qui est contraire aux normes internationales. *Cf*. ci-après des données les prenant en compte.

La part de travailleurs indépendants (hors propriétaires-gérants d'entreprises constituées en société) dans l'emploi total, qui était de 6,8% en 2008, a légèrement diminué à partir de 2011 pour s'établir à 6,3% de l'emploi total. Si on inclut cependant les *incorporated self-employed* (propriétaires-gérants d'entreprises constituées en société, cf. partie I.2), parmi les non salariés, la part de ces derniers dans l'emploi s'élève à 10% en 2014 (cf. graphique 1 ci-dessous). En effet, « les travailleurs indépendants se répartissent entre les individus qui ont créé leur société (*self-employed incorporated*) et ceux qui ne l'ont pas fait (*self-employed unincorporated*). Ces deux catégories rassemblaient 15,29 millions d'individus en mars 2016, dont environ un tiers ont créé leur propre entreprise selon le *Bureau of Labor Statistics* (BLS, http://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet). Ce type d'emploi concerne tout particulièrement les secteurs de l'agriculture, de la construction et des services (garde d'enfants, coiffure, jardinage…). Malgré la croissance du nombre d'entreprises de la *gig economy*, la part des travailleurs indépendants s'est stabilisée autour de 10% de l'emploi total depuis une quinzaine d'années. Les travailleurs de la *gig economy*, actuellement employés sous ce statut, représenteraient de 600 000 à 1,5 million d'emplois, soit 0,4% à 1% de l'emploi total aux Etats-Unis ». (*Source : DG Trésor, Service économique et régional et Service politique social de Washington, réponses apportées au questionnaire du SG HCFi-PS).*

Graphique 1 : Evolution de la part des travailleurs indépendants selon le statut de leur entreprise aux Etats-Unis depuis 1990



II. La protection sociale des travailleurs non-salariés en Europe et dans les pays industrialisés : des spécificités qui vont au-delà des distinctions entre types d'États-providence

Ces évolutions du travail indépendant, la part qu'y prennent le développement des activités sur les plateformes collaboratives ou la création de statuts à la lisière du travail salarié et du travail indépendant, et leurs conséquences en termes de relations de travail et de protection sociale sont des débats qui touchent , au-delà de la France, beaucoup de pays développés. En collaboration avec la délégation aux affaires européennes et internationales du ministère des affaires sociales (DAEI) et la Direction générale du Trésor, le Haut Conseil a sollicité plusieurs conseillers pour les affaires sociales et services économiques régionaux des ambassades (SER) afin de bénéficier d'éléments de comparaison portant sur l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, les États-Unis et le Japon[158].

L'ensemble des modèles analysés traduisent une dichotomie entre travail salarié et travail non salarié qui reste structurante dans tous les pays, même lorsque l'existence de « zones grises » entre ceux-ci a conduit à l'adoption de statuts particuliers pour tenir compte de situations intermédiaires de dépendance économique. En dépit des formes diverses que prend la protection sociale dans ces pays[159], leurs principes et leur architecture sont, au moins pour les États européens, largement convergents, avec une combinaison de couvertures générales ou universalisées (concernant la couverture de base des frais de santé en particulier) et de couvertures assises sur des fondements professionnels (notamment en matière de couverture du risque vieillesse).

[158] *Cf*. Annexe D.

[159] *Cf*. notamment : Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), « Rapport sur l'analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe », novembre.

Dans aucun des pays étudiés, les nouvelles formes d'emploi liées au numérique n'ont jusqu'à présent bouleversé l'ordre juridique existant, même si des débats, voire des concertations plus formalisées, ont été lancés sur ces questions. S'il existe des initiatives intéressantes, comme la concertation lancée en **Allemagne** en 2015 et qui doit déboucher fin 2016 sur un livre blanc sur les mutations de l'emploi, aucune mesure législative ou réglementaire n'a en effet visé spécifiquement les travailleur du numérique, y compris ceux des plateformes collaboratives. A cet égard, les opérations de la plateforme de transport Uber sont, dans la quasi-totalité des États, un sujet de réglementation sectorielle. Enfin, le développement des plateformes n'a pas encore donné lieu à une réflexion systématique sur le brouillage des frontières entre activités professionnelles et activités occasionnelles ou non professionnelles ; une récente communication de la Commission européenne lance néanmoins les jalons d'une démarche en ce sens, que les États membres sont invités à approfondir dans le cadre de l'agenda européen pour l'économie collaborative (encadré 14).

Ces expériences étrangères semblent plus particulièrement intéressantes et porteuses de réflexions pour ce qui a trait à la couverture mutualisée, non assurée en France, de certains risques sociaux, notamment (mais pas toujours) par l'exercice de droits d'option. Celle-ci est en effet prévue par plusieurs législations nationales, en ce qui concerne :

- ✓ la couverture des accidents du travail des indépendants ;
- ✓ l'assurance-chômage ou perte de revenu des travailleurs non salariés.

II.1. Les statuts des travailleurs non salariés offrent des modèles en partie convergents

a) Une relative unicité des définitions du travail indépendant

De manière générale, peu de pays disposent d'une définition positive du travail non salarié dans leurs législations sociales, qu'elles concernent le droit de la sécurité sociale ou le droit du travail. Les réglementations s'appuient sur des notions ou des critères jurisprudentiels proches du lien de subordination admis en France. Il n'existe ainsi aucune définition législative et positive du travailleur indépendant en **Allemagne** (encadré 7) : celui-ci est défini par opposition au travail salarié sur la base d'une jurisprudence reposant sur la notion de subordination[160] ou encore le concept original de « risque entrepreneurial ». Le travail non salarié n'est pas non plus légalement défini aux **Pays-Bas**. Une distinction est toutefois réalisée entre, d'une part, les travailleurs salariés, subordonnés à l'employeur selon l'une des quatre conditions définies par le code civil néerlandais, et, d'autre part, les entrepreneurs ; ces derniers sont liés à leurs clients ou leurs commanditaires par un contrat de commande alors que les premiers sont liés à leurs employeurs par un contrat de travail. Dans ce pays, la question du statut des entrepreneurs indépendants sans personnel (*Zelfstandigen zonder personnel, ZZP*) pose des problèmes spécifiques (*cf. infra*). Enfin, au **Royaume-Uni**, la définition du salariat repose sur la *common law*, le juge de l'*employment tribunal* (équivalent de nos conseils de prud'hommes) étant in fine saisi en cas de litige.

[160] Prévue à l'article 7 du livre IV du code social.

Encadré 7 : La jurisprudence en Allemagne

Ni l'article 7 du livre IV du code social (SGB IV) définissant le travail salarié, ni la loi relative au développement du travail indépendant du 20 novembre 1999, ni les dispositions relatives à la protection sociale ne permettent de départir clairement les activités relevant du salariat de celles appartenant au travail indépendant en Allemagne. La seule définition législative du travail non salarié est inclue dans le code de commerce et ne concerne que la profession des agents commerciaux[161].

Dans ce contexte, une jurisprudence foisonnante, produite en particulier par le Tribunal social fédéral, est venue définir les « critères de différenciation ». Est ainsi un travailleur non-salarié celui qui :

- prend un risque entrepreneurial ;

- dispose d'une liberté d'organisation des activités et d'une disponibilité au-delà des horaires de travail ;

- déploie une prestation à son propre compte ;

- dispose de locaux, de ressources économiques, de transports et de moyens de production propres ;

- a une responsabilité civile en cas d'absence de prestations ou de prestations défectueuses.

La jurisprudence qualifie donc le rapport de subordination sur le fondement d'une appréciation pondérée, voire circonstanciée, de ces différents critères. Une attention particulière est portée dans ce cadre à la « vulnérabilité sociale » du travailleur (*soziale Schutzbedürftigkeit*).

Aussi l'application de la distinction entre les catégories de salariés et non salariés semble-t-elle relativement souple et dynamique dans ce pays. La Commission européenne a d'ailleurs noté à ce propos qu' « en Allemagne la jurisprudence joue un rôle essentiel en ce qu'elle opère une révision interprétative du concept de subordination qui peut rendre moins urgente la nécessité de produire des innovations législatives en matière de travail économiquement dépendant »[162].

Même lorsque l'ordre juridique a explicitement défini le travail indépendant, il est fait référence à une notion d'autonomie entendue comme l'opposé du travail salarié dont la caractéristique principale serait la subordination ou la dépendance. L'un des caractères originaux du système juridique en **Italie** est que le travail salarié et le travail indépendant sont définis au sein du code civil[163]. Le travail non salarié y constitue une activité exercée « en propre » sans lien de subordination, dans le champ de l'artisanat, du commerce, de l'agriculture et des professions libérales (*cf*. Annexe D). En outre, les travailleurs non salariés peuvent être repérés par un instrument fiscal spécifique, la « partita IVA », à savoir un numéro de TVA caractéristique de leur régime fiscal. En **Espagne**, le choix a récemment été fait, avec la loi du 11 juillet 2007, de définir positivement les travailleurs non salariés[164], à travers une référence à quatre critères sous-tendant leur autonomie (l'activité doit être exercée « de façon habituelle, personnelle et directe, pour son compte propre et sans être dirigée »). Une disposition législative complémentaire rattache par défaut tout travailleur n'entrant pas dans le champ des travailleurs salariés à cette catégorie.

[161] Article 84 du code de commerce allemand (*Handelsgesetzbuch, HGB*) : « un travailleur indépendant engagé dans une activité, auquel l'on confie souvent une activité pour un tiers, (personne ou entreprise) ou qui effectue une activité à son compte. Le travailleur indépendant est celui qui peut – pour l'essentiel – organiser librement ses activités et déterminer son temps de travail ».

[162] Perulli Adalberto (2003), «Travail économiquement dépendant / para subordination : les aspects juridiques, sociales et économiques », rapport pour le compte de la Commission européenne.

[163] Comme une prestation manuelle ou intellectuelle sous la dépendance et la direction d'un employeur à l'article 2094 dudit code. Voir l'article 2222 sur les contrats d'ouvrage en ce qui concerne le travail indépendant.

[164] Dits « *autonomos* ».

Lorsque le travail non salarié est défini légalement par opposition au salariat, la distinction est parfois opérée par la législation fiscale, mais ici encore sur le fondement de critères proches de la subordination. Au **Royaume-Uni**, les administrations fiscales et de sécurité sociale ne se réfèrent pas aux mêmes critères pour classer ou non les personnes dans la catégorie d'indépendant (encadré 8). Aux **États-Unis**, les « *independent contractors* » sont définis par les services fiscaux de l'Internal revenue service (IRS) comme les travailleurs libres de gérer leurs objectifs de manière autonome – hors relation d'emploi avec leurs clients – et payés à la tâche, à la différence des salariés qui sont rémunérés en fonction de leur temps de travail. De la même manière, au **Japon**, le travail non salarié n'est défini légalement qu'en droit fiscal : il s'agit alors des particuliers exerçant des activités économiques sans créer une entité morale, telle qu'une société anonyme[165].

Encadré 8 : Les sources fiscales et sociales du travail indépendant au Royaume-Uni

Comme dans les autres pays, la frontière entre travail salarié et indépendant est parfois floue au Royaume-Uni. De plus, plusieurs catégories de travailleurs sont reconnues dans ce pays : outre les « *self-employed* » (non salariés), et les « *employees* » (salariés), il existe aussi des « *workers* », liés à l'employeur non par un contrat de travail, mais par un contrat de service[166]. Pour autant la nature du contrat n'est pas déterminante et le juge britannique examine, comme en France, les caractéristiques réelles de leur situation vis-à-vis de leur employeur.

Cette difficulté de distinction entre catégories de travailleurs est intensifiée par la relative divergence des critères d'appréciation du travail indépendant en droit du travail et en droit fiscal[167]. A titre d'illustration :

- en matière de traitement fiscal, l'administration fiscale (*Her Majesty's Revenue and Customs*) peut considérer qu'une personne est « *self-employed* » même si ce n'est pas le cas au regard du droit du travail. Elle ne reconnaît pas, en outre, la catégorie intermédiaire des « *workers* » ceux-ci étant selon les cas assimilés soit aux « *employees* » soit aux « *self-employed* »;

- s'agissant du versement des prestations sociales, une même personne pluriactive peut être à la fois considérée comme « *employee* » ou « *self-employed* ». Le *Department for Work and Pensions* (DWP) - le ministère du Travail et des Retraites - et le HMRC, qui participent à la distribution des prestations sociales, ne se réfèrent pas, en effet, aux mêmes critères pour classer ou non une personne dans la catégorie des indépendants.

[165] *Cf*. Annexe D.

[166] Il est à noter que les « *workers* » englobent en principe l'ensemble des travailleurs liés à un employeur, soit par un contrat de travail (et alors dénommés « *employees* ») soit par un contrat de service. Ces « *workers* » sous contrat de service disposent de moins de droits et garanties que les « *employees* », et correspondent à une catégorie intermédiaire entre indépendants et salariés classiques, définie à l'article s.230(3)(b) de l'*Employment Rights Act* de 1996.

[167] Même s'il n'existe qu'un seul régime fiscal pour les personnes dont l'activité professionnelle est exercée de façon indépendante (BIC ou BNC), aucune définition légale ne précise cette notion en droit fiscal. De manière générale, les « *self-employed* » se reconnaissent le plus souvent au fait qu'ils ne sont pas rémunérés au travers de son système PAYE (« *Pay As You Earn »*) qui permet le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et des « *National Insurance Contributions »* (NIC) pour le HMRC.

b) Les « zones grises » entre travail salarié et non salarié ont parfois motivé l'adoption d'un troisième statut

Deux types de « zones grises » existent autour de l'emploi salarié à durée indéterminée, qui reste la forme d'emploi dominante dans les pays industrialisés : l'une a trait aux frontières entre les statuts salariés et non salariés ; l'autre traduit la diversité des modes de flexibilisation des relations d'emploi, soit par l'externalisation de certaines missions vers des sous-traitants qui peuvent être eux-mêmes des travailleurs indépendants, soit dans le cadre de contrats de travail salariés mais atypiques, qui peuvent dans certains cas présenter des similitudes avec le travail non salarié. Ainsi, dans certains pays, la recherche de souplesse peut selon les cas substituer au développement du travail indépendant une forte innovation en matière de contrats de travail atypiques ou combiner les deux phénomènes. A titre d'illustration, une multitude de contrats de travail flexibles (contrat « zéro heures », contrat Min-Max, travail intérimaire, payrolling) existent **aux Pays-Bas**[168], alors que le statut d'indépendant sans personnel concerne également des professionnels très qualifiés (ingénieurs, enseignants, chercheurs). Inversement, dans d'autres pays, ce sont les statuts de travailleurs para-subordonnés qui constituent la principale réponse à la demande de flexibilité des entreprises.

Le traitement et la place des « zones grises » entre travail salarié et non salarié diffèrent donc selon les États.

Certains pays ont opté pour l'instauration d'un tiers statut garantissant, d'une part, des droits sociaux, et d'autre part, des droits individuels et collectifs en matière de législation du travail à une troisième catégorie de travailleurs (encadré 9). Les droits et le degré de protection garantis par ces statuts sont, ainsi, variés. Certains visent exclusivement à améliorer la protection sociale du travailleur (travailleur indépendant para-subordonné en **Allemagne**) tandis que d'autres visent à renforcer les droits individuels et collectifs en matière de travail : l'ensemble des « *workers* » au **Royaume-Uni** bénéficient par exemple de la législation sur le salaire minimum. Le statut applicable aux travailleurs économiquement dépendants en **Espagne** repose, quant à lui, sur une combinaison de droits renforcés en ce qui concerne la relation avec le donneur d'ordre et les conditions d'exercice de l'activité (durée maximale du travail, possibilité de nouer des accords d'intérêt professionnel par exemple, etc.) d'une part, et de droits sociaux supplémentaires (couverture obligatoire AT-MP notamment) d'autre part.

Il faut à cet égard remarquer que lorsque ces tiers statuts reconnaissent un régime de travail para-subordonné, ils ne cherchent pas dans leur principe à remettre en cause les notions de subordination et d'autonomie, mais plutôt à préciser ou enrichir les droits reconnus à ceux-ci en les attachant à la notion supplémentaire de dépendance économique (encadré 9). L'intensité de la dépendance économique est appréciée au travers, par exemple, d'un lien fonctionnel avec le donneur d'ordre (cas des « co-co-co » en **Italie**) ou d'un seuil de chiffres d'affaires (cas des travailleurs autonomes économiquement dépendants en **Espagne** ou en **Allemagne**).

[168] *Cf*. Annexe D.

Encadré 9 : La reconnaissance de statut de travail indépendant économiquement dépendant dans les pays européens.

En **Italie** :

- En 1973, ont été créés des « *contrats de collaboration coordonnée et continue* » (co-co-co). Le collaborateur fournit une prestation de manière continue dans le temps pour un employeur dont il n'est pas le salarié. Même sans lien de subordination, il existe cependant un lien fonctionnel entre le travailleur et l'activité économique du commanditaire, traduisant l'idée de « *collaboration coordonnée* ».

- En 2013, ont été créés des « *contrats de collaboration de projet* » (co-co-pro). Ces contrats peuvent être utilisés pour un projet de travail précis et doivent déterminer la durée de la prestation et les phases du projet. Ce type de contrat temporaire est une bonne illustration des situations de travail intermédiaires entre, d'une part, le travail salarié et le travail non salarié et, d'autre part, les formes atypiques d'emploi et le travail indépendant. Les « *co-co-pro* » ont été abrogés en juin 2015 par le décret législatif 81/2015 par souci de lutter contre la précarité et les recours abusifs à ce statut.

En **Espagne** :

Un statut du travailleur autonome a été créé en 2007. Il comprend :

- un socle de droits communs à l'ensemble des travailleurs autonomes, incluant notamment un droit à la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle et une protection contre les risques professionnels),

- des droits collectifs (libre adhésion à une organisation syndicale ou à un groupement patronal, liberté de créer et d'adhérer à une association professionnelle),

- la protection du logement,

- la création d'une action directe en paiement d'honoraires à l'encontre du maître d'ouvrage,

- la possibilité de signer des accords « *d'intérêt professionnel* » entre les associations professionnelles et les travailleurs autonomes (fixant notamment les conditions de travail).

S'agissant de la protection sociale des « *autonomos* », le régime public de sécurité sociale doit en principe converger vers « les droits et les prestations dont bénéficient les travailleurs salariés dans le cadre du régime général » (aux termes de l'article 26.5 de la loi 20/2007).

Des dispositions spécifiques sont prévues pour les « *travailleurs autonomes économiquement dépendants* » définis comme ceux dont 75 % des revenus de l'activité professionnelle dépendent d'une entreprise cliente. Les droits qui leur sont accordés concernent le droit au repos, le droit aux congés (18 jours ouvrés), un contrat fixant la durée maximale du travail, la limitation des heures supplémentaires (30 % de la durée prévue dans le contrat), un préavis en cas de rupture par le travailleur, la nécessité d'une cause justifiée en cas de rupture par le client.

Les travailleurs para-subordonnés sont, en principe, affiliés au régime public de sécurité sociale, les assurances complémentaires restant libres.

Au **Royaume-Uni** :

Deux types de travailleurs sont distingués des salariés classiques, avec à la clef des droits sociaux différents :

- les « *workers* », qui exercent dans le cadre d'un contrat de service au sens de l'article s.230 (3) (b) de *l'Employment Rights Act*. Ils bénéficient de protections en matière de salaire minimum, de durée du travail et de congés. Ils ont l'obligation de se présenter à leur travail, et les employeurs doivent leur fournir un travail à accomplir durant toute la durée du contrat ;

- les « *self-employed workers* », qui détiennent leur propre équipement, sont responsables de l'organisation et de la réalisation du travail, assument une partie du risque financier. Ils disposent de droits en matière de santé et de sécurité au travail.

En **Allemagne** :

La catégorie des « *arbeitnehmerähnliche Personen* » a été instituée en 1974. Il s'agit de travailleurs économiquement dépendants qui bénéficient d'une protection sociale analogue à celle des salariés, lorsqu'elles :

- exécutent le travail pour une seule personne ou bien

- reçoivent d'une seule personne, en moyenne, plus de la moitié de la rétribution qui leur est due pour le travail qu'ils ont exécuté ; si cette rétribution ne peut être évaluée, pour la calculer on se référera, sauf stipulation contraire du contrat, aux 6 derniers mois, et, si l'activité a une durée inférieure, au temps couvert par cette activité.

Sources :
Encadré réalisé par le Conseil National du numérique dans son rapport « Travail, emploi, numérique, les nouvelles trajectoires » de 2016 complété par le SG du HCFi-PS.
Antonmattei PH. et Sciberras J.-C. (2008), « Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ? », Rapport à M. le Ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, novembre

L'apparition de deux frontières juridiques supplémentaires (« travailleur para-subordonné/travailleur indépendant » ; « travailleurs para-subordonné/travailleur salarié »), en sus de la dichotomie « travailleur salarié/non salarié », a néanmoins été génératrice du développement d'un contentieux important. L'importante instabilité juridique qui en résulte, observée au moins lors des premières années de mise en œuvre, a ainsi compté parmi les inconvénients majeurs de la création de ces tiers statuts.

II.2. Les contributions sociales sont le plus souvent calculées sur la base du revenu net et les incitations fiscales sont largement répandues

Principe commun et saillant des systèmes de protection sociale étudiés, les assiettes de cotisations sociales des travailleurs non salariés reposent généralement sur le revenu (chiffres d'affaires) net des charges. A titre d'illustration, le revenu de référence pour le calcul des cotisations sociales, en **Allemagne** est « le revenu du travail » (« *Arbeitseinkommen* »), c'est-à-dire le bénéfice d'une activité indépendante au sens du droit fiscal. Les règles d'assiette étant largement partagées, et les protections sociales étant organisées sur le fondement de principes relativement similaires (*cf.* infra point II.3.), d'autres facteurs peuvent être mis en avant pour expliquer les différences d'efforts contributifs des travailleurs non salariés d'une part avec les salariés de leur pays, d'autre part entre les pays étudiés, notamment les préférences pour un niveau plus ou moins élevé de couvertures collectives et le niveau de mutualisation souhaité.

La complexité et les subtilités des règles d'assiette sociale des travailleurs non salariés dans les différents pays, ainsi que les relations qui peuvent exister entre régimes sociaux et finances des États[169], empêchent, toutefois, de comparer réellement ces efforts contributifs. S'agissant des taux de cotisation, trois grandes catégories de systèmes semblent néanmoins se dégager :

- ✓ d'une part, les États où les taux de cotisation des travailleurs non salariés sont alignés sur ceux appliqués aux salariés. Aux **États-Unis**, les travailleurs non salariés doivent s'acquitter d'une « *self-employment tax* » en sus de l'impôt sur le revenu. Cette cotisation s'élève à 15,3 % du revenu net de charges et finance les retraites fédérales (« *Social security* ») à hauteur de 12,4 points et la santé (« *Medicare* ») à hauteur de 2,9 points, soit des taux équivalents à ceux applicables aux salariés ;

- ✓ d'autre part, les États où ces taux sont fixés sur une base professionnelle qui convergent de façon plus ou moins prononcée avec les taux appliqués aux travailleurs salariés. En **Espagne**, l'alignement des taux de cotisation des travailleurs non salariés non agricoles et travailleurs salariés au régime de sécurité sociale de base est quasi-total (29,8 % contre 28,3 %[170]). En **Allemagne**, l'alignement a pris ces dernières années la forme d'une extension progressive à certaines catégories d'indépendants des obligations d'affiliation et de souscription à des assurances sociales privées ou publiques[171]. Aux **Pays-Bas**, le taux de cotisation pour le bénéfice de l'assurance maladie (prise en charge des frais de santé, ZVW) est de 5,5 % et a récemment été accru pour se rapprocher du taux applicable aux cotisations des employeurs pour leurs salariés, à savoir 6,75 %.

- ✓ Enfin, des taux différents sans réelle ambition, même partielle, d'alignement sur les taux applicables aux salariés (**Italie**). Au **Royaume-Uni**, le statut des personnes et le montant de leurs revenus déterminent les niveaux de cotisation, avec des possibilités de cotisation volontaire (encadré 10).

Encadré 10 : Les cotisations sociales au Royaume-Uni

Le système de protection sociale britannique « *beveridgien* », est principalement financé par l'impôt. De nombreuses prestations sont attribuées sur seules conditions de ressources via le budget de l'État. Pour ce qui est de la partie contributive du financement, il existe six classes différentes de « *National Insurance Contributions* » (c'est-à-dire de cotisations sociales).

Il est à noter que certaines professions ne sont pas assujetties aux « *National Insurance Contributions* », mais peuvent cotiser volontairement au sein de la classe 3. Les classes de cotisations sont actuellement en pleine évolution, le Gouvernement ayant manifesté l'intention de supprimer la deuxième classe et de réformer la classe 4 (*Cf*. Annexe D).

[169] *Cf.* notamment : Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), « Analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe », novembre.
[170] Pour une base de cotisation similaire, comprise, d'une part, entre 893 et 3642 euros pour les non salariés non agricoles, d'autre part, entre 764 et 3642 euros pour les salariés.
[171] *Cf.* Annexe D.

Classe de *National Insurance Contribution*	Assujettis
Classe 1	Employees qui gagnent plus de 155£ par semaine et dont l'âge se situe sous l'âge légal de la retraite, automatiquement prélevée sur le salaire par l'employeur (LowerEarningsLimit- LEL).
Classe 1A ou 1B	Employeurs
Classe 2	Lesself-employed dont l'activité génère un bénéfice supérieur à 5965£ par an ; en dessous de ce seuil, les intéressés peuvent choisir de s'acquitter de la contribution de classe (Small Profits Threshold- SPT).
Classe 3	Contribution volontaire, pour les personnes souhaitant compléter car n'ayant pas contribué suffisamment dans le passé ou n'étant concernées par aucune des autres classes.
Classe 3A	Contribution volontaire destinée à augmenter le montant de la retraite pour les personnes ayant atteint l'âge de la retraite avant le 6 avril 2016.
Classe 4	Lesself-employed dont l'activité génère plus de 8060£ de profit par an. (Lower Profits Limit- LPL).

Source : Conseiller social auprès de l'Ambassade de France à Londres.

Ces contributions servent à financer les prestations contributives (en particulier la « *State Pension* », soit la retraite de base) et participent au financement du *National Health Service*. Chaque classe de cotisations donne droit à des couvertures différentes. Pour les trois premières classes :

National Insurance contribution classes and what they pay for

Benefit	Class 1 - paid by employees	Class 2 - paid by self-employed people	Class 3 - paid by people who want to top up their contributions
Basic State Pension	Yes	Yes	Yes
Additional State Pension	Yes	No	No
Contribution-based Jobseeker's Allowance	Yes	No (except for share fishermen and volunteer development workers employed abroad)	No
Contribution-based Employment and Support Allowance	Yes	Yes	No
Maternity Allowance	Yes	Yes	No
Bereavement benefits	Yes	Yes	Yes

Class 4 National Insurance contributions - paid by some self-employed people - don't count towards any state benefits.

Class 1A and Class 1B contributions - paid by employers only - don't count towards any state benefits.

En français : *Basic state et Additionnal State Pension* – retraite de base et complémentaires, *Employment and support allowance* (contribution based) - allocation emploi et soutien (contributive), *Bereavement benefits* - allocation décès et veuvage, *Basic state pension* - pension de base (contributive), *Maternity allowance* - allocation de maternité.

Source : http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN00547

La plupart des pays ont par ailleurs adopté des incitations fiscales et sociales pour le travail indépendant, soit dans le cadre général de mesures d'incitation à l'emploi, soit de façon plus spécifique (encadré 11). C'est le cas, par exemple, des **Pays-Bas**, avec le soutien aux entrepreneurs débutants (« *starter* ») ou l'abattement fiscal pour cessation d'activité lorsque l'entreprise cède son activité.

Encadré 11 : Les incitations fiscales bénéficiant aux travailleurs indépendants

En matière de soutien au revenu et plus particulièrement de protection sociale, les travailleurs non salariés bénéficient d'incitations fiscales dans la plupart des pays. Ces aides sont destinées à favoriser l'installation, le lancement d'une activité ou l'acquisition d'une couverture sociale ou d'une épargne. Deux catégories d'incitations fiscales – sous la forme de crédit d'impôt, de déductions ou de réductions fiscales – sont à signaler : les incitations d'ordre général, c'est-à-dire accessibles à l'ensemble des travailleurs ou des ménages, et les incitations ciblant spécifiquement les travailleurs non salariés.

1- Des incitations fiscales générales

Aux **États-Unis**, par exemple, le système de crédit d'impôt subventionnant la souscription d'une couverture maladie privée est ouvert à toute personne dont le revenu est compris entre 138 % et 400 % du seuil de pauvreté, et ce depuis le passage à l'*Affordable Act* de 2010.

Au-delà de la protection sociale au sens strict, des dispositifs de soutien aux revenus modestes sont accessibles aux travailleurs non salariés et prennent parfois la forme de crédit d'impôt généraux, tels que le *Earned Income Tax Credit* aux **États-Unis** qui bénéficie aux ménages ayant des revenus du travail (ou issus d'une pension d'invalidité) modestes (ménages dont le revenu est, selon le nombre d'enfants, inférieur à 37 870$ ou 51 567$). Autre exemple, au **Royaume-Uni**, l'*Universal Credit*[172], expérimenté depuis 2013, doit être pleinement déployé à l'horizon 2020 et remplacer six prestations versées sous conditions de ressources : allocation chômage - *income based jobseeker's allowance*, allocation logement - *housing benefit*, crédit d'impôt en faveur des travailleurs à bas revenus - *working tax credit*, crédit d'impôt aux familles avec enfants - *child tax credit*, allocation aux personnes handicapées - *employment and support allowance*, soutien aux revenus - *income support*.

2- Des incitations fiscales spécifiques

Les incitations fiscales visant les travailleurs non salariés ont le plus souvent soit pour objectif de soutenir leur couverture sociale, soit de soutenir leur activité économique. Il reste toutefois vrai qu'en pratique ces deux objectifs peuvent être convergents ou interdépendants, au-delà de cette typologie.

[172] Le dispositif vise à simplifier le système existant pour les bénéficiaires, à renforcer l'incitation à l'emploi en luttant tout à la fois contre le non recours, les trappes à pauvreté et la fraude.

L'**Espagne** a, ainsi, adopté des mesures de réductions de cotisations sociales. La *tarifa plana* pour les travailleurs autonomes permet, par exemple, de déduire 50 € mensuels sur les cotisations à verser à la sécurité sociale[173]. Ce pays a également adopté des mesures facilitant le développement du travail indépendant (loi 31/2015 du 9 septembre 2015) avec, par exemple, des réductions fiscales pendant deux ans pour l'embauche par le travailleur autonome d'un de ses enfants âgés de moins de 30 ans[174] ou encore l'élargissement des réductions fiscales pour les nouveaux travailleurs associés de coopératives ou sociétés ouvrières[175]. Ce pays a, en outre, adopté des dispositifs favorisant l'installation et le lancement d'activités sur le territoire par des travailleurs non salariés étrangers, lesquels peuvent désormais bénéficier des mesures d'encouragement prévues par la loi d'appui aux entrepreneurs de 2013 en cas d'« investissement économique significatif ».

Les **Pays-Bas** présentent d'autres exemples d'aides ciblées. Il existe notamment une aide au démarrage d'activité (dite « *starter* »). Autres dispositifs à signaler, deux aides fiscales permettant aux entrepreneurs de mobiliser une partie de leur patrimoine professionnel en faveur de la retraite :

- la « réserve fiscale pour la retraite » (*fiscale oudedagreserve*), une sorte de crédit d'impôt, qui permet à certains entrepreneurs de réserver une partie de leurs bénéfices en vue de la retraite et de payer des impôts sur cette réserve au moment de la liquidation de leur pension. La réserve est normalement liquidée sous la forme d'un produit d'épargne. Le montant maximum déductible des impôts est 8 774 € ou 9,8 % des bénéfices pour 2016.

- l'« abattement de cessation d'activité » (*stakingsaftrek*), qui permet de réduire le montant d'impôts à acquitter sur les bénéfices faits lors de la vente.

II.3. La couverture des risques est de manière générale structurée par une combinaison variable de droits à portée générale ou universelle et de droits assis sur une logique professionnelle

L'organisation de la protection sociale est marquée dans la plupart des pays par une combinaison de couvertures à visée générale ou universelle et de droits professionnels. La couverture de certains risques, non couverts en France, est parfois assurée et peut, dans certains cas, passer par des droits d'option, en matière d'assurance chômage ou d'accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP).

a) L'universalisation de la protection sociale est au moins partielle pour les risques maladie, en ce qui concerne la couverture des frais de santé, maternité, famille

En matière d'assurance maladie, une première différence concerne le périmètre de la couverture, à savoir universelle, généralisée, obligatoire ou non, une deuxième concernant le champ des risques assurés (une gamme de soins plus ou moins large, fournis ou remboursés par des prestations en nature, et parfois les pertes de revenu via des indemnités journalières).

L'assurance maladie est ainsi universelle, sur critères de résidence et avec un accès aux soins largement gratuit, au **Royaume-Uni** (via le « *National Health System* »). Au **Japon**, l'affiliation des travailleurs à la « *National Health Insurance* » est obligatoire et aucune distinction n'est faite entre travailleurs salariés ou non. Aux **Pays-Bas**, les travailleurs indépendants bénéficient comme l'ensemble des résidents de l'assurance maladie de base dont la gestion est déléguée aux caisses

[173] Le montant de la tarifa plana est fixé à 50 euros durant les 6 premiers mois, période qui peut être rallongée jusqu'à 12 mois pour les personnes handicapées, victimes du terrorisme ou de violences de genre.

[174] Jusqu'à 18 mois, la réduction est de 50% de la cotisation ; par contre, à partir du 19è mois et jusqu'à deux ans, elle est de 25%.

[175] La réduction est de 800€/an pendant trois ans. Elle est portée à 1 650 € la première année pour les moins de 30 ans.

d'assurance privée, auxquelles ils ont obligation de s'affilier. En revanche, ils n'ont pas accès aux dispositifs complémentaires mis en place au niveau des entreprises.

Pour un second groupe de pays, l'assurance maladie conserve une assise professionnelle mais avec un degré de généralisation très important (*cf.* Annexe D). C'est le cas en **Espagne**, où l'instauration d'une cotisation sociale obligatoire donne droit à une couverture maladie de base à l'ensemble des travailleurs non salariés non agricoles[176] depuis le 1er janvier 2008. L'**Italie** connaît une situation similaire, où le régime général couvre un certain nombre de non salariés (travailleurs para-subordonnés, certains dirigeants ou entrepreneurs…) pour la couverture de base, tandis que certaines professions libérales disposent de leurs propres caisses obligatoires de protection sociale assurant l'ensemble des risques – dont la maladie – depuis la loi n°243/2004 : avocats, comptables, ingénieurs et architectes, vétérinaires, psychologues, etc.

D'autres pays ont opté pour l'instauration de l'équivalent d'une protection maladie obligatoire, même si celle-ci n'est pas forcément fournie par des organismes de sécurité sociale publics. La protection de base se matérialise alors par l'imposition d'une obligation de souscription à une couverture maladie à la plupart des travailleurs non salariés. En **Allemagne**, les travailleurs indépendants doivent par exemple s'affilier à une assurance maladie et à une assurance dépendance publiques ou privées depuis 2009. C'est désormais également le cas aux **États-Unis**, depuis la réforme du système de santé intervenue en 2010[177]. Dans ce pays, les dispositifs d'assurance santé fédéraux ciblent, parallèlement, les plus de 65 ans (« *Medicare* ») et les personnes vulnérables ou à faibles ressources (« *Medicaid* »).

S'agissant des risques couverts, l'instauration d'indemnités journalières pour les travailleurs non salariés en cas de maladie n'est pas une pratique généralisée au sein des systèmes de protection sociale étudiés à l'inverse des remboursements de soins (*cf. A*nnexe D). En **Espagne**, la couverture maladie mentionnée ci-dessus comprend le versement d'indemnités journalières (dites « prestation économique pour incapacité temporaire »). En **Allemagne**, les travailleurs non salariés allemands bénéficient en principe de congés maladie mais peuvent choisir de ne pas être couverts en cas de congés maladie afin de réduire le montant de leurs cotisations maladie. En **Italie**, la situation est contrastée selon les professions indépendantes considérées : les travailleurs non salariés sans caisse de prévoyance et inscrits à la « *gestione separata* [178]» ont droit à une indemnité maladie dans la limite de deux mois par an depuis 2013 ; les autres travailleurs indépendants bénéficiant ou non d'indemnités journalières sur la base de leurs professions. Par exemple, les architectes et ingénieurs exerçant en libéral sont couverts pour les états d'incapacité de plus de 40 jours et ce pour une durée maximale de neuf mois[179]. A contrario, il n'est prévu aucun revenu de remplacement pour incapacité temporaire liée à une maladie commune pour les travailleurs non salariés aux **États-Unis** et au **Royaume-Uni**[180]. Aux **Pays-Bas**, l'assurance maladie de base « *Zorgverzekeringswet* » dont les indépendants bénéficient ne couvre pas les indemnités maladie versées aux salariés et dont

[176] En bénéficient également les travailleurs rattachés au système spécial pour les travailleurs agraires pour compte propre.

[177] « Patient Protection and Affordable Care Act »de 2010, dit « *Obamacare* ».

[178] Mode de gestion isolée au sein de l'Institut nationale de protection sociale (INPS – *Instituto Nazionale della Previdenza Sociale*), équivalent du régime général des salariés en France.

[179] Par l'INARCASSA, la caisse de prévoyance et d'assistance pour les ingénieurs et les architectes exerçant des professions libérales.

[180] Les travailleurs non salariés britanniques n'ont pas droit au congé maladie (« *statutory sick pay* »). Ils ne bénéficient pas non plus des congés paternité (« *statutory paternity pay* »).

l'employeur doit directement assumer la charge pendant les deux premières années d'arrêt d'activité.

Pour ce qui est de la maternité et du risque famille, la couverture est souvent mixte. Les allocations familiales ou liées à la naissance sont dans la plupart des cas universelles (*cf.* Annexe D pour des illustrations concernant l'**Allemagne** et l'**Espagne**[181]). La situation est plus contrastée en matière de congés maternité : les prestations en espèces sont soit généralisées aux travailleurs[182], soit assises sur une base professionnelle, soit enfin elles reposent sur le volontariat. En **Allemagne**, par exemple, les prestations de congé maternité sont versées aux indépendantes à condition qu'elles cotisent à une assurance maladie publique à un taux non réduit ou à une assurance-privée suivant certains tarifs régulés. Exception ici encore, les **États-Unis** sont l'un des rares pays à ne disposer d'aucune disposition nationale en matière de congés maternité[183].

b) Le risque vieillesse est majoritairement couvert de manière assurantielle et professionnelle

Certains États ont mis en place des assurances vieillesse de base visant à couvrir l'ensemble de la population ou des travailleurs, dans le cadre d'une même organisation. Le régime, même lorsqu'il est financé par cotisations et non par l'impôt, ne distingue alors pas entre salarié et indépendants.

Aux **Pays-Bas**, le premier pilier du système de retraite couvre l'ensemble des personnes sous condition de résidence[184] ; le second pilier de retraites complémentaires d'entreprise (via des fonds de pensions) n'est ouvert qu'aux travailleurs salariés, tandis que le troisième pilier permet à toute personne (y compris un non salarié) de constituer une épargne-retraite grâce à un dispositif de défiscalisation de l'impôt sur le revenu. A noter, néanmoins, que certaines organisations de branche ont récemment crée des régimes de retraites complémentaires pour les auto-entrepreneurs (*cf.* Annexe D). Les **États-Unis** ont ainsi instauré un régime de retraites par répartition de base (« *Social security* ») concernant tant les travailleurs salariés que non salariés et qui couvre 96 % de la population. Cependant, les non salariés n'ont pas accès aux plans d'épargne des entreprises, qui représentent, pour les salariés qui en bénéficient, la majeure partie de leur retraite. Des dispositifs spécifiques leur permettent de cotiser à titre complémentaire (*cf.* Annexe D) mais 70 % des non salariés n'opteraient pas pour cette faculté. De la même manière, au **Royaume-Uni**, l'ensemble des travailleurs salariés ou non sont affiliés au « *National Insurance Fund* » pour ce qui est de la *State Pension* (retraite de base). Au **Japon**, l'ensemble de la population âgée entre 20 et 60 ans doit s'affilier à la « *National Public Pension* », qui constitue le régime de base et le seul qui soit obligatoire pour les professions libérales et les agriculteurs.

Une seconde catégorie de systèmes conserve à la couverture du risque vieillesse un caractère professionnel même si elle s'inscrit dans un cadre obligatoire et généralisé (**Espagne**, **Italie**). La couverture du risque vieillesse est, toutefois, plus ou moins alignée entre travailleurs salariés et non salariés selon les pays et peut, au plan de l'organisation, s'appuyer sur des caisses professionnelles

[181] Les revenus annuels du ménage ne devant pas dépasser 11 519 € en Espagne (ou 17 337 euros à partir de trois enfant à charge).
[182] En Espagne, les travailleurs salariés et indépendants sont couverts dans les mêmes conditions sous réserve d'une durée de cotisation minimale.
[183] Seuls la Californie, le New Jersey et le Rhode Island garantissent des congés maternité payés en contrepartie de cotisations. Les indépendants peuvent en bénéficier.
[184] Le montant de la pension est calculé au *prorata* du nombre d'années de résidence.

ou sur les caisses couvrant l'ensemble de la population. L'alignement entre salariés et non salariés est quasi-intégral en **Espagne**. Que ce soit pour les salariés ou les travailleurs indépendants, le montant de la retraite de base y est calculé en appliquant à la base de calcul un pourcentage fonction de la durée de cotisation. Cependant, les travailleurs non salariés ne peuvent bénéficier du droit à une retraite anticipée ou partielle, à la différence des salariés. En **Italie**, l'institut national de protection sociale couvre certains non salariés, mais dans le cadre d'une gestion séparée (agriculteurs, commerçants, artisans) ; d'autres non salariés disposent de régimes et de caisses spécifiques (professions libérales).

Dans d'autres pays, l'affiliation à un régime de retraite de base n'est, en revanche, pas obligatoire. L'**Allemagne** fait ici figure d'exemple. Seules certaines professions indépendantes sont assujetties obligatoirement et bénéficient automatiquement d'une couverture retraite, à savoir les travailleurs indépendants n'ayant qu'un seul donneur d'ordre, certains artistes et journalistes, les artisans dans les branches soumises à autorisation d'activité, les indépendants du secteur de la santé, les ouvriers domestiques sous certaines conditions. Les travailleurs indépendants non affiliés peuvent demander une couverture retraite publique, via des mécanismes d'assurance volontaire qui peuvent être résiliables (« *Versicherungspflicht* ») ou non (« *freiwillige Versicherung* ») (*cf.* Annexe D).

En ce qui concerne les modes de couvertures individuels, enfin, le recours au patrimoine, professionnel ou non[185], pour offrir un complément de retraite, n'est pas toujours encouragé par des dispositifs incitatifs. A titre d'illustration, il n'existe aucun dispositif favorisant la mobilisation de patrimoine pour la couverture des risques sociaux en **Espagne**. En revanche, les **Pays-Bas** ont instauré un crédit d'impôt pour la retraite permettant de mettre en réserve une partie des bénéfices : c'est le système de réserve fiscale dit « *fiscale oudedagreserve* » (encadré 11 ci-dessus).

c) La couverture chômage des travailleurs non salariés est plus contrastée selon les pays, certains ayant adopté des dispositifs donnant lieu à des droits d'option

Le chômage est sans doute le risque pour lequel les couvertures sont les plus différenciées entre les pays étudiés. Alors que les non salariés ne sont pas affiliés à l'assurance chômage publique en France (Unédic) ou aux **Pays-Bas**, ceux-ci peuvent aux **États-Unis** en bénéficier sous certaines conditions et avec des règles variables selon les États dans la mesure où la couverture chômage repose, y compris pour les salariés, sur un programme mixte (fédéral et États). Sont concernées quelques catégories d'emploi, que l'on pourrait qualifier d'« assimilés salariés », comme les indépendants bénéficiant du statut de *« S corporation* »[186].

En matière d'assurance chômage ou de perte de revenus des travailleurs non salariés, deux expériences de droit optionnel sont par ailleurs à relever.

La première est la possibilité de s'inscrire à l'assurance-chômage publique ouverte, en **Allemagne**, aux travailleurs non salariés ayant été couverts par le régime obligatoire public pendant au moins douze des vingt-quatre derniers mois ainsi qu'à ceux ayant perçu une allocation chômage juste avant

[185] En Espagne, par exemple, il n'existe pas de séparation entre patrimoine professionnel et personnel. L'« *autonomo* » engage sa responsabilité de manière illimitée.

[186] Dans le cadre de ce statut juridique et fiscal, les revenus et pertes sont répartis entre actionnaires, les taxes sont appliquées au niveau individuel (non de l'entreprise) et les bénéfices peuvent être versés sous forme de salaires.

le démarrage de leur activité indépendante (*cf.* Annexe D). Par ailleurs, les travailleurs agricoles allemands peuvent s'affilier volontairement au régime commun d'assurance chômage.

La seconde est le dispositif volontaire de couverture pour cessation d'activité des travailleurs pour compte propre ou autonomes, établi par la loi 35/2014 en **Espagne**. Pour en bénéficier, ils doivent avoir cotisé douze mois avant la date d'interruption d'activité. Les motifs de cessation d'activité couverts sont, toutefois, bornés à une perte économique équivalente à 30 % des revenus de l'année antérieure, une perte équivalente à 20 % des revenus d'activités des deux années précédentes, aux dettes reconnues judiciairement et représentant 40 % des revenus de l'exercice antérieur, à la liquidation judiciaire, aux cas de force majeure, ou enfin à une perte de licence administrative. La durée de versement dépend alors de l'âge et de la durée de cotisation. En pratique, néanmoins, peu d'« *autonomos* » remplissent ces conditions. Durée et montant des indemnités chômage sont en outre plus faibles que pour les travailleurs salariés.

Ces dispositifs ont en commun le caractère volontaire de l'affiliation des non salariés à l'assurance chômage, une forte conditionnalité concernant les conditions d'affiliation et les motifs de couverture ainsi qu'un niveau d'allocations généralement plus faible que celui offert aux salariés.

Ils sont parfois accompagnés d'aides à l'installation ou au démarrage d'une activité indépendante, par exemple en **Espagne** avec la possibilité pour les non salariés de demander la reprise du versement de leur allocation chômage jusque cinq ans après avoir démarré l'activité indépendante et la possibilité de capitaliser cette allocation pour financer l'investissement initial[187], à l'image de ce qui peut exister en France à travers le dispositif NACRE[188]. En **Allemagne**, les programmes de soutien à la création d'entreprises et d'activités, qui se sont essoufflés depuis la crise, ont également soutenu le développement du travail indépendant : en 2009, un nouveau travailleur non salarié sur cinq y était auparavant demandeur d'emploi.

d) La couverture des accidents du travail repose, en règle générale, sur une logique professionnelle et n'est pas généralisée

Dans la plupart des États, les accidents du travail sont couverts sur une base professionnelle. Les modalités de cette couverture peuvent toutefois être extrêmement variables. Dans certains pays, le principe directeur est celui d'une affiliation volontaire des travailleurs non salariés, seules certaines professions étant assujetties de manière obligatoire.

En **Italie**, par exemple, une caisse spécifique (« *Instituto nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro* ») gère cette couverture d'accidents du travail pour les professions obligatoirement affiliées, qui sont salariées et, pour certaines d'entre elles, non salariées : exploitants d'entreprise artisanale, exploitants agricoles, travailleurs parasubordonnés ; les commerçants ou les professions libérales ne sont à l'inverse pas couverts. Au **Japon**, existe un dispositif d'affiliation volontaire pour les non salariés qui n'est cependant ouvert de façon large qu'à certaines professions (du domaine agricole ou de la santé) et ne l'est pour d'autres que sous certaines conditions (emploi de salariés dans le secteur des services) : le non salarié choisit le niveau de revenu sur la base duquel sont calculés le montant de cotisations et la couverture afférente. En **Allemagne**, les travailleurs non salariés peuvent, sans en avoir l'obligation, souscrire à l'assurance publique ou à une assurance

[187] Loi pour le développement du travail indépendant.
[188] Nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise (Nacre).

accident privée. Certaines professions sont toutefois assujetties de manière obligatoire comme les travailleurs agricoles et les membres de leur famille, les ouvriers à domicile, les pêcheurs ou encore les associés-gérants (*cf.* Annexe D). De la même manière, la couverture AT-MP n'a été rendue obligatoire en **Espagne** que pour certaines catégories de travailleurs non salariés, en particulier les travailleurs indépendants para-subordonnés (*cf.* Annexe D). Les droits d'option y sont particulièrement développés (*figure 11*).

Figure 11 : La couverture AT-MP des travailleurs non salariés en Espagne

Statut	**Type de couverture**
Travailleurs autonomes	Volontaire (depuis 2004)
Travailleurs indépendants para-subordonnés	Obligatoire (depuis le 1er janvier 2008)
Travailleurs indépendants menant des activités à risque	Obligatoire (en attente d'un texte règlementaire)
Système spécial des travailleurs agraires	Prestation économique pour incapacité temporaire: volontaire
	Incapacité, mort et survie: obligatoire

Source : Conseiller social auprès de l'Ambassade de France à Madrid.

e) Plusieurs modèles de protection sociale reconnaissent, enfin, une forme d'exception pour les professions agricoles, en les traitant de manière différenciée

Il existe deux catégories de systèmes concernant les non salariés de l'agriculture : ceux qui singularisent les professions agricoles et ceux qui ne les différencient pas des autres activités non salariées.

Dans la première figurent l'**Italie**, pays pour lequel le secteur agricole fait l'objet d'un régime de protection particulier géré par la caisse du régime général (« *Instituto Nazionale della Providenza Sociale* ») et l'**Allemagne**. Dans la seconde catégorie figurent les **États-Unis**, le **Japon**, les **Pays-Bas**, le **Royaume-Uni**.

Parmi les pays qui singularisent la protection sociale des travailleurs agricoles, certains ont de surcroît opté pour une couverture différenciée selon les professions agricoles concernées. C'est en particulier le cas de l'**Allemagne** (encadré 12).

L'**Espagne** offre un modèle spécifique puisque les exploitants agricoles ont le choix entre le régime particulier des travailleurs agraires (équivalent de nos salariés agricoles) et celui des non salariés qu'a rénové la loi du 11 juillet 2007.

Encadré 12 : La protection sociale des agriculteurs en Allemagne

L'assurance sociale pour l'agriculture, la sylviculture et l'horticulture (SVLFG) comprend la couverture des risques accidents du travail et maladies professionnelles, vieillesse, maladie-maternité et dépendance. A ce titre, le SVLFG, organisme fédéral autonome de statut public, sert des prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles, des prestations de soins et de dépendance, les prestations familiales, les prestations de maternité et de paternité, les indemnités maladie et les prestations vieillesse à ses ressortissants.

En outre, le SVLFG propose une aide à domicile (qu'on appellerait en France un service de remplacement) qui garantit la réalisation des tâches au sein d'une exploitation agricole même si l'agriculteur ou son (sa) conjoint(e) sont absents en raison d'un séjour à l'hôpital ou d'un traitement médical.

En termes de comparaison avec les autres professions, l'assurance-maladie agricole ne diffère pas des autres régimes d'assurance-maladie. En revanche, les prestations vieillesse sont spécifiques (cotisation forfaitaire et prestation uniforme).

Au sein de l'Union européenne, outre la France et l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la Grèce et la Pologne connaissent des régimes spécifiques de couverture des exploitants agricoles. Les organismes gestionnaires de cette protection se sont regroupés dans une fédération[i].

[i] European Network of Agricultural Social Protection Systems (www.enasp.eu).

II.4. Le statut des travailleurs numériques n'est distingué de façon spécifique dans aucun des pays examinés

L'adoption de tiers statuts pour les travailleurs indépendants économiquement dépendants, en **Italie** et en **Espagne** par exemple, a précédé le développement des plateformes numériques, qui s'est échelonné entre le début des années 2000 pour les places de marché[189] (LeBoncoin, Amazon, etc.) et le début des années 2010 pour les plateformes de services[190] (Uber, Airbnb, Supermano, Helpling…). L'exercice d'une activité via la plateforme Uber suscite néanmoins à l'heure actuelle des interrogations, débats et contentieux dans la plupart des pays. Pour l'instant, ces questions sont surtout traitées sous l'angle de réglementations sectorielles (encadré 13).

[189] Les places de marché sont les plateformes digitales ou collaboratives de commerce électronique, qui permettent l'achat, la vente et la livraison de marchandises physiques neuves ou d'occasions entre un consommateur final et un travailleur numérique (professionnel ou non).

[190] Il s'agit de plateformes qui permettent à un travailleur numérique – qu'il soit professionnel ou particulier – d'offrir un service en louant sa force de travail (par exemple en conduisant des passagers sur Uber, en bricolant via Supermano ou en réalisant des ménages chez un particulier via Helpling) ou en louant un bien (par exemple une chambre ou un appartement par l'intermédiaire de la plateforme d'Airbnb).

Encadré 13 : Les débats suscités par la plateforme Uber

L'autorisation ou l'interdiction de l'exercice de chauffeur de particulier par l'intermédiaire de la plateforme de transport Uber sont débattues dans beaucoup de pays industrialisés. Le service Uber pop – de transport entre particuliers – a été interdit en **Espagne** en 2014[191], en **Italie** et en France en 2015. La mise en conformité de la plateforme Uber avec la réglementation des transports terrestres[192], qui s'est traduite par le recrutement de chauffeurs de véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC), a conduit à la réimplantation de la plateforme en **Espagne** depuis mars 2015 ; la volonté annoncée de l'autorité de la concurrence espagnole (« *Comision Nacional de los Mercados y la Competencia* ») de libéraliser le transport de passagers amène à penser que celle-ci est durable.

La protection sociale des chauffeurs travaillant dans le cadre d'Uber – ainsi que leur qualification comme travailleurs indépendants ou salariés – n'est généralement pas au centre du débat public, à l'exception des **États-Unis**, où le juge californien[193] les a requalifiés en salariés et où une « class action » est en cours contre la plateforme. Il faut rappeler qu'aux **États-Unis** le service offert par Uber correspond en principe au service « Uberpop » (à savoir la conduite de particuliers par des non-professionnels), interdit en France depuis 2015. Aux **États-Unis**, les conséquences d'une requalification des chauffeurs d'Uber sont, par ailleurs, différentes de ce qu'elles sont dans la plupart des États européens. Dans ce pays, l'enjeu concerne davantage la protection sociale, et en particulier l'accès à une couverture maladie financée par l'employeur, que les relations individuelles du travail[194].

Les tiers statuts, créés par exemple en **Italie** et en **Espagne**, n'ont jusqu'à présent jamais eu pour objectif de répondre aux défis posés par les nouvelles formes d'emploi numérique en matière de protection sociale ou de droit du travail. Il est, enfin, à noter que les débats en **Italie** se concentrent sur l'application aux activités numériques et collaboratives de la réglementation fiscale (*cf.* Annexe D).

Une approche prudente, privilégiant un maintien des cadres législatifs et réglementaires actuels, semble partagée par les États étudiés, en raison de la faible maturité du débat public et du poids encore marginal des emplois sur ces plateformes. Même si aucun pays ne semble envisager pour l'heure une évolution des frontières entre les activités professionnelles et les activités occasionnelles exercées par des particuliers du fait de l'existence des plateformes collaboratives, la Commission a toutefois été amenée à reposer la question de manière incidente : la définition d'un cadre juridique européen adapté aux plateformes, en particulier pour ce qui concerne le droit de la concurrence, pourrait en effet impliquer de préciser la notion de prestataire de service professionnel (encadré 14), sachant que la reconnaissance du caractère professionnel d'une activité reste aujourd'hui l'objet de règles divergentes selon les États membres.

[191] Décision du tribunal de Milan du 9 juillet 2015.
[192] « *Ley de Ordenacion de los Transportes Terrestres* » (LOTT).
[193] California Labor Commission, Uber, 2015.
[194] Le contrat de travail étant plus flexible et moins protecteur aux États-Unis que dans la majorité des États européens.

Encadré 14 : Communication de la Commission européenne du 2 juin 2016 : Un agenda européen pour l'économie collaborative.

La Commission européenne a présenté le 2 juin dernier des lignes directrices visant à aider les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics à « s'engager sereinement » dans la voie de l'économie collaborative. La Commission estime que « ces nouveaux modèles économiques sont susceptibles d'apporter une contribution majeure à l'emploi et à la croissance dans l'Union européenne, à condition d'être encouragés et développés de manière responsable ». Cette communication, qui a été annoncée dans la stratégie pour le marché unique, explique comment le droit européen en vigueur devrait être appliqué à ce secteur dynamique en évolution constante, clarifiant en cela des aspects clés auxquels sont confrontés tant les opérateurs économique que les pouvoirs publics, à savoir les questions d'accès au marché, de protection des consommateurs, de responsabilité, de droit du travail et de fiscalité.

Ce rapport précise que la législation de l'Union ne définit pas expressément à quel stade un pair (non professionnel) devient un prestataire de services professionnels dans le cadre de l'économie collaborative. Les États membres utilisent des critères différents pour distinguer les services professionnels des services de pair à pair. Certains États membres définissent les services professionnels en tant que services fournis contre rémunération par rapport aux services de pair à pair qui visent à compenser les coûts supportés par le prestataire de services. D'autres États membres ont instauré une différenciation selon des seuils. Ceux-ci sont souvent fixés sur une base sectorielle en tenant compte du niveau de revenu généré ou de la régularité avec laquelle le service est fourni. En deçà de ces seuils, les prestataires de services sont généralement soumis à des exigences moins strictes. La commission estime que des seuils, fixés d'une manière raisonnable, peuvent être un indicateur utile et contribuer à créer un cadre réglementaire clair au bénéfice des prestataires non professionnels. La communication note que « les approches adoptées par les juridictions nationales pour déterminer ce qui est marginal et accessoire divergent, même dans le contexte de relations de travail plus traditionnelles. Certaines utilisent des seuils (sur la base du salaire ou du temps de travail), d'autres des évaluations ad hoc des caractéristiques d'une relation donnée ».

Concernant la question de savoir dans quelles conditions le prestataire du service sous-jacent peut, dans le cadre d'une prestation de services de particulier à particulier, être qualifié de professionnel, la Commission note que les États membres abordent actuellement cette question différemment. Elle propose d'examiner un faisceau d'indices parmi lesquels la fréquence des services (« les prestataires qui ne proposent leurs services qu'à titre occasionnel (c'est-à-dire sur une base purement marginale et accessoire et non régulière ») seront moins susceptibles d'être considérés comme des professionnels) ; la recherche du profit (« les prestataires qui se contentent d'obtenir une compensation des coûts pour une transaction donnée peuvent ne pas être animés de motivations lucratives ») ; le chiffre d'affaires.

Concernant le statut des plateformes, elle souligne que lorsque la plateforme collaborative exerce une influence ou un contrôle importants sur le prestataire du service sous-jacent, cela peut indiquer qu'elle devrait être considérée comme fournissant le service sous-jacent (en plus de l'intermédiation). Trois critères devraient être examinés pour l'établir : le prix (la plateforme collaborative fixe-t-elle le prix final que l'utilisateur, en tant que destinataire du service sous-jacent, doit acquitter?) ; d'autres conditions contractuelles essentielles (par exemple, des instructions impératives pour la prestation du service sous-jacent, y compris toute obligation de prestation du service); la propriété des actifs principaux.

La Commission conclut que « Aux fins de la réglementation des activités en question, les particuliers qui proposent leurs services via des plateformes collaboratives sur une base occasionnelle et entre pairs ne devraient pas être automatiquement considérés comme des prestataires de services professionnels. La fixation de seuils (éventuellement sectoriels) en deçà desquels une activité économique serait traitée comme une activité non professionnelle entre pairs peut constituer une approche adéquate. »

Concernant la relation d'emploi entre prestataire et plateforme, la Commission note la compétence des ordres juridiques des États pour déterminer la distinction entre salariés et non salariés. Elle indique cependant qu'il convient d'évaluer au cas par cas la question de savoir s'il existe ou non une relation de travail, en tenant compte des faits caractérisant la relation entre la plateforme et le prestataire du service sous-jacent, et l'exécution des tâches correspondantes, ainsi qu'en examinant de manière cumulée les trois critères essentiels suivants : l'existence d'un lien de subordination; la nature du travail; la présence d'une rémunération. Pour que le critère de subordination soit respecté, le prestataire de services doit agir sous la direction de la plateforme collaborative, celle-ci déterminant le choix de l'activité, la rémunération et les conditions de travail. La communication relève cependant que « les juridictions des États membres ont tendance à appliquer un ensemble de critères similaire lorsqu'ils procèdent à l'appréciation globale d'une relation de travail donnée dans le cadre de leur compétence nationale ».

Enfin, la Commission invite les États membres « à faciliter et à améliorer la perception de l'impôt et des taxes en exploitant les possibilités offertes par les plateformes collaboratives, étant donné que celles-ci procèdent déjà à l'enregistrement des activités économiques » et « à évaluer leurs règles fiscales afin de créer des conditions équitables pour les entreprises qui fournissent les mêmes services ». Les plateformes collaboratives, pour leur part, devraient adopter une approche proactive en coopérant avec les autorités fiscales nationales pour établir les paramètres d'un échange d'informations sur les obligations fiscales.

L'emploi sur les plateformes est une réalité encore largement méconnue : il n'existe, en effet, pas encore de statistiques probantes sur le nombre de travailleurs numériques à l'échelle internationale ou dans les pays étudiés. Aux **États-Unis**, soit « l'économie frontière », la « *gig economy*[195] » pourrait toutefois représenter de 600 000 à 1,5 M d'emplois, soit 0,4 à 1 % de l'emploi total[196] (*cf.* Annexe D). L'administration Obama a, pour l'heure, écarté tout traitement singulier des plateformes digitales en renvoyant à des lignes directrices précisant de manière plus large l'application de la législation du travail aux relations d'emploi triangulaires (externalisation, sous-traitance…)[197].

Au-delà de l'opportunité de la création d'un statut spécifique pour les formes d'emplois numériques, sa faisabilité technique n'est du reste pas évidente. Il est en particulier parfois complexe d'identifier le donneur d'ordres – à l'égard duquel s'exerceraient les droits du travailleur économiquement dépendant et qui serait assujetti, le cas échéant, à certaines cotisations employeurs – dans le cadre de la relation triangulaire qui marque la mise en relation électronique d'un travailleur numérique et d'un consommateur par une plateforme digitale : le donneur d'ordre est-il le client ou la plateforme ?

[195] Expression américaine proche des notions de « travail à la tâche » ou d'« économie à la demande » en français. Il s'agit d'une économie de « petits boulots ».

[196] Voir Harris Seth D., Krueger Alan B. (2015), "A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The "Independent Worker"", The Hamilton Project. Pour Lawrence F. Katz (Harvard University) et Alan B. Krueger (Princeton University), les seuls *platform workers* seraient au nombre de 600 000 ("The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United State*s, 1995-2015"*, *Working paper*, March 29, 2016)

[197] *« Administrator interpretation »* publiée en juillet 2015.

Par ailleurs, l'application des seuils de chiffres d'affaires envers un donneur d'ordre principal, pour être admis au statut de travailleur économiquement dépendant en **Allemagne** ou en **Espagne** (*cf.* partie II.1.) pose question dans le cas de plateformes dont les travailleurs sont caractérisés par la pluriactivité. La volatilité des revenus des activités exercées via les plateformes pourrait conduire à des entrées et sorties du tiers statut fréquentes des travailleurs numériques pluriactifs ou exerçant sur plusieurs plateformes. De même le donneur d'ordre responsable de la dépendance économique pourrait changer au gré des conditions de marché ou des choix d'activité du travailleur numérique. D'autres critères d'appréciation de la dépendance économique devraient donc être inventés pour qu'un tiers statut soit applicable aux plateformes et puisse prospérer. Les risques de complexité, d'imprévisibilité et d'insécurité juridique ont ainsi conduit les États à écarter, jusqu'à présent, l'élaboration d'un statut de travailleur para-subordonné spécifique aux travailleurs numériques. Ces analyses paraissent partagées par le Bureau International du Travail[198].

Les premières tentatives pour améliorer la couverture et les conditions d'emploi des travailleurs numériques concernent et prennent racine dans le dialogue social.

Dans certains États, les partenaires sociaux se sont saisis de la question de « l'ubérisation »[199]. Conformément à sa tradition, l'**Allemagne** s'est ainsi récemment engagée dans un processus de concertation. Le ministère du travail et des affaires sociales (« *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* », BMAS) vient de publier un livre vert consacré au « travail 4.0 », qui doit servir de support à la concertation des partenaires sociaux sur les défis auxquels sont confrontés les travailleurs numériques, dont la sécurisation de l'emploi, les salaires et la protection sociale. Celle-ci doit déboucher fin 2016 sur l'élaboration d'un livre blanc traitant du phénomène plus large de numérisation de l'économie.

Les premières mesures prises ou proposées ont souvent trait à la négociation et aux relations collectives. L'idée sous-jacente est que l'amélioration de la protection sociale des travailleurs numériques est liée au renforcement de leur pouvoir de négociation vis-à-vis des plateformes. En **Allemagne**, les partenaires sociaux, avec en tête IG-Metall, ont ainsi créé une plateforme de notation[200] des conditions d'emploi offertes par les plateformes digitales. Aux **États-Unis**, Alan Krueger, économiste et ancien ministre du travail, a proposé la reconnaissance d'un droit de coalition des travailleurs numériques, nécessitant un relâchement des règles anti-trust, de sorte qu'ils puissent négocier leurs rémunérations avec les plateformes[201].

*

La place du travail indépendant dans les économies développées est diverse. Si une dichotomie apparaît entre les pays du Sud et de l'Est de l'Europe (avec des proportions élevées de travailleurs indépendants) et ceux du Nord (où leur place relative continue à être faible), l'étude des pays qui

[198] de Stefano V. (2016), "*The rise of the "just-in-time workforce": on-demand work, crowd work and labour protection in the gig economy"*, working paper, BIT, janvier.

[199] « *L'ubérisation* » peut être définie comme la « *plateformisation* » des secteurs économiques et du travail, à savoir l'essor des formes d'emploi numériques consistant en l'exercice d'une activité par l'intermédiaire d'une plateforme collaborative ou digitale.

[200] Cette plateforme est accessible à tout travailleur qui peut y laisser commentaires ou participer à la notation et au classement des plateformes (http://www.faircrowdwork.org)

[201] Voir Harris Seth D., Krueger Alan B. (2015), "A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The "Independent Worker"", The Hamilton Project.

nous sont les plus proches fait apparaître des situations qui sont à analyser de façon plus spécifique : ainsi un pays du Sud comme l'Espagne a-t-il une part moins élevée de non salariés que des pays comme les Pays-Bas ou l'Irlande. La période récente, marquée par la crise économique d'une part et par le développement de l'économie collaborative d'autre part, fait apparaître les mêmes contrastes entre des pays pour lesquels ces évolutions tendent à faire croître le travail indépendant (Royaume-Uni, Pays-Bas) et d'autres pour lesquels elles paraissent n'avoir qu'un effet limité sur la répartition entre les modes de travail. Les modes de recours à la flexibilité et les choix retenus en matière de législation du travail paraissent avoir un effet déterminant sur ces tendances.

La protection sociale des travailleurs non salariés n'est pas fondamentalement différente dans les autres États européens de la situation observée en France. Néanmoins, des « points forts » ou des « points faibles » différents peuvent caractériser la couverture des différents risques sociaux. Les travailleurs indépendants ont en particulier des problèmes d'accès aux couvertures vieillesse et aux indemnités journalières maladie aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni**. Aux **États-Unis**, leur couverture pâtit par ailleurs d'un accès difficile au remboursement des frais de santé, qui les distingue des retraités et des travailleurs indépendants pauvres ou âgés bénéficiant des programmes *Medicare* et *Medicaid* dans les mêmes conditions que les salariés, ainsi que des seuls salariés couverts par des contrats d'assurance collectifs. Plusieurs pays connaissent à cet égard des débats sur l'opportunité et la faisabilité d'un alignement des cotisations et des prestations offertes aux travailleurs non salariés sur celles que connaissent les salariés. Pour ne citer que quatre exemples d'actualité :

- Aux **Pays-Bas**, un rapport a préconisé d'obliger les entrepreneurs à se constituer une retraite complémentaire à la pension de base AOW dès lors qu'aujourd'hui, ils ne bénéficient pas des fonds de pension, régimes à prestations définies gérés dans le cadre des branches professionnelles ou des entreprises.
- Au **Royaume-Uni**, la *self-employment review* (*cf.* Annexe D) propose, s'agissant des prestations, d'aligner le montant des prestations maternité dont bénéficient les travailleurs non salariés (« *Maternity Allowance* ») sur la « *Maternity Sick Pay* » versée aux salariés. Plusieurs chantiers ont, de surcroît, été lancés en matière de simplification : meilleure articulation entre les statuts au regard du droit du travail et les classes de cotisations sociales, d'une part, réduction du nombre de classes de cotisations différentes, d'autre part.
- En **Italie**, les principales revendications des travailleurs non salariés concernent le montant des cotisations et le niveau de prestations inférieur pour les professions libérales gérées de manière « séparée » à l'INPS (la caisse du régime général) ou affiliées aux caisses professionnelles (*cf.* Annexe D).
- En **Allemagne**, la volonté du gouvernement de généraliser l'obligation d'affiliation aux différents régimes de sécurité sociale est mal perçue par les travailleurs indépendants. Au-delà de l'intégration progressive des travailleurs indépendants au régime d'affiliation obligatoire, il n'est pas prévu d'autres rapprochements. A l'inverse, les associations de travailleurs indépendants souhaiteraient pouvoir bénéficier davantage de caisses autonomes, et ce afin de déterminer de manière particulière les risques à couvrir et les modalités de cette couverture.

Si la distinction entre travail salarié et non salarié reste structurante tant au plan juridique que de l'organisation de la protection sociale dans la plupart des systèmes, la création de tiers statut dans un certain nombre de pays (**Espagne**, **Allemagne**, **Italie**, **Royaume-Uni**…) souligne que le développement du travail indépendant s'inscrit dans une diversité de formes d'emploi, qui vise à permettre une flexibilité accrue aux entreprises, avec des conséquences plus ou moins marquées sur les protections des travailleurs. Selon les législations, ces dernières peuvent s'exercer principalement dans le domaine des relations du travail ou se traduire également par des différences de couverture sociale.

Annexes

Annexe F : « Le travail non salarié dans les statistiques internationales », note du secrétariat général du HCFi-PS.

Annexe D : « La protection sociale des non-salariés : Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni », contribution des services économiques et des services pour les affaires sociales des pays, DAEI/DG Trésor, mai 2016.

Chapitre 4

Les prélèvements sociaux acquittés par les travailleurs non salariés : des enjeux liés à leur triple position d'auto-employeur, de bénéficiaire de revenus d'activité et de contribuable

Qu'ils soient commerçants, artisans, industriels ou agriculteurs, les travailleurs non salariés sont soumis à un régime de prélèvements qui présente des singularités fortes en comparaison du régime applicable aux salariés et qui sont liées en partie à la nature de leur activité : ces spécificités concernent notamment le recours à l'assiette fiscale comme déterminant principal de l'assiette sociale, la prise en compte des revenus des années antérieures ou l'existence de cotisations minimales ou forfaitaires. Les non salariés ont de surcroît la faculté de recourir à des organisations sociétaires ou à des régimes fiscaux d'imposition qui vont modifier la nature et les montants de leurs prélèvements.

Si les réformes des dernières années ont conduit à des rapprochements des législations applicables aux non salariés et aux salariés, demeurent des différences dont certaines peuvent être débattues et dont d'autres paraissent plus irréductibles car résultant de la nature des revenus d'une part, de la variabilité de ceux-ci d'autre part.

Afin d'évaluer les différences de prélèvements entre indépendants et salariés, ainsi qu'entre les différentes catégories d'indépendants, le Haut Conseil a réuni dans un groupe de travail les différentes administrations compétentes, et notamment la direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction de la législation fiscale (DLF), afin d'étudier le montant et la composition des prélèvements opérés sur des profils de revenus identiques mais de statuts différents (*cf.* Annexe H pour les résultats détaillés de cette étude[202]). Ces analyses de cas-types ne visent pas à formuler de jugement sur l'équité contributive du système de financement, qui ne saurait être appréciée indépendamment des droits à prestations qui sont associés aux prélèvements (et qui sont analysés au chapitre 5) mais mettent en lumière les spécificités de l'assiette des indépendants, la variété des régimes qui s'appliquent à chaque catégorie de profession indépendante et l'originalité de l'absence de dispositif général d'exonération sur les bas revenus analogue à celui dont bénéficient les salariés.

Après avoir rappelé les spécificités des revenus d'activité des indépendants, et notamment la part que prennent ceux de leurs conjoints dans le revenu global de leur foyer, ce chapitre pointera brièvement les réformes récentes intervenues en matière de prélèvements. Seront ensuite présentées les principales caractéristiques de l'assiette sociale et des cotisations et contributions appelées sur celle-ci. Enfin, seront précisés les principaux enseignements issus de l'analyse de cas-types, pour divers niveaux de revenus et différents statuts salariés et non salariés.

[202] Annexe H : « Cas-types de prélèvements sociaux », note du secrétariat général du HCFi-PS rédigée à partir des cas-types élaborés par la Direction de la sécurité sociale.

I. Les spécificités des revenus des non salariés : des revenus d'activité marqués par une forte dispersion et d'importantes fluctuations ; des ménages de non salariés aux revenus composites.

L'analyse des revenus des non salariés qui requiert de considérer à la fois les revenus qu'ils retirent directement de leur activité professionnelle (I.1) et ceux des autres membres de leur ménage, dont le rôle de complément ou de stabilisation, avant prise en compte des prestations et des prélèvements sociaux et fiscaux, peut avoir une importance majeure (I.2).

I.1. Une dispersion importante des revenus d'activité des non salariés, ainsi que des fluctuations parfois considérables, notamment dans l'agriculture

Les non salariés peuvent exercer leur activité sous différents statuts et formes juridiques d'entreprises. Leurs choix ont des incidences sur le montant et la nature des revenus professionnels (bénéfices, salaires, dividendes) qu'ils tirent de leurs activités non salariées (*cf.* point III). Ces revenus professionnels sont examinés ici à partir des sources majeures d'observation que sont les sources administratives retraçant l'affiliation aux régimes sociaux.

a) Des revenus d'activité non salariée, hors secteur agricole, de 30 240 € en moyenne en 2013, dont 5 280 € pour les auto-entrepreneurs et 38 280 € pour les non salariés « classiques »

Fin 2013, en France, selon la base non-salariés de l'Insee, les 2,7 millions de personnes exerçant une activité non salariée, à titre principal comme secondaire, hors secteur agricole, ont perçu en moyenne sur l'année un revenu professionnel de 30 240 €[203]. Ce revenu correspond à l'assiette des cotisations personnelles d'allocations familiales, et peut prendre, selon les statuts occupés par les non salariés[204], la forme de bénéfices, de chiffres d'affaires (après abattement forfaitire), de dividendes ou encore de rémunérations dans le cas de non salariés exerçant leur activité dans le cadre de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (*cf.* point III)[205]. A titre de comparaison, le salaire moyen des salariés du secteur privé et des entreprises publiques, à l'exclusion des apprentis, stagiaires, salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, est, la même année, de 34 944 € bruts et de 26 424 € nets des prélèvements à la source[206].

Le revenu d'activité mensuel des travailleurs **non salariés non agricoles « classiques »**, i.e. non auto-entrepreneurs, s'élève à 38 280 € en 2013. Il varie de 34 320 € pour les gérants de société à 40 920 € pour les entrepreneurs individuels. Pour 8 % des gérants, ce montant comprend une partie des dividendes perçus, désormais considérée comme rémunération du travail, et ce pour un

[203] Omalek L. et Tellier S. (2016), « Revenus d'activité des non-salariés en 2013 », *Insee Première*, n° 1604, juin. La base non-salariés de l'Insee s'appuie sur les données de l'Acoss et de la MSA, et couvre donc le champ des affiliés à un régime de protection sociale de non salariés. Les revenus publiés par l'Insee sont mensuels sur une base annualisée (*cf*. Annexe G : « La mesure et les caractéristiques des revenus des non salariés », note du secrétariat général du HCFi-PS). Pour faciliter les comparaisons avec les autres sources, les montants annualisés sont ici privilégiés.

[204] Et notamment : auto-entrepreneur, non salarié classique exerçant dans une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu ou dans une société soumise à l'impôt sur les sociétés (*cf*. Chapitres 1 et 2, point III).

[205] La base non-salariés couvre l'ensemble de ces formes de revenus soumis à cotisations sociales. Dans son traitement de ces revenus, l'Insee applique également les conventions suivantes : les déficits sont assimilés à des revenus nuls ; les revenus sont annualisés ; les taxés d'office sont exclus des analyses (*cf.* Annexe G).

[206] « Salaires dans le secteur privé et les entreprises publiques », *Insee Première*, n° 1565, septembre 2016. La comparaison avec les non salariés serait plus pertinente en termes de revenu superbrut (*cf.* point VI).

montant annuel moyen de 17 160 €. Par ailleurs, 10 % des non salariés « classiques » ont déclaré un revenu nul, parce qu'ils n'ont pas dégagé de bénéfices ou ne se sont pas versé de rémunération, cette proportion étant de 14,5 % pour les gérants de société et de 7,3 % pour les entrepreneurs individuels[207]. Les choix juridiques, sociaux et fiscaux ainsi que les évolutions de la législation socio-fiscale peuvent ainsi influer sur l'observation statistique des revenus d'activité professionnelle sur longue période et sur leur comparaison entre eux ou avec les salariés. La qualité des déclarations des revenus à l'administration fiscale est également un facteur à prendre en considération (encadré 1).

Encadré 1 : Les revenus d'activité déclarés à l'administration fiscale

La déclaration sociale des indépendants (DSI) permet de collecter le revenu servant de base, pour les travailleurs indépendants, au calcul des cotisations sociales obligatoires d'assurance maladie, maternité, vieillesse, invalidité-décès et allocations familiales, ainsi qu'au calcul des contributions sociales (CSG et CRDS). Une notice indique très précisément la correspondance entre la déclaration sociale des revenus et les déclarations fiscales. Les sources d'observation des revenus professionnels des non salariés découlent des déclarations fiscales et dépendent donc de la qualité de ces dernières.

S'agissant des salariés, la France fonctionne sous le système du tiers déclarant, où les employeurs déclarent les salaires à l'Urssaf, qui transmet ces données à l'administration fiscale, laquelle a la possibilité de recouper plusieurs sources d'information.

S'agissant des non salariés, il existe diverses façons de valider les revenus déclarés. Pour les médecins par exemple, une autre sorte de tiers déclarant existe, puisque la sécurité sociale communique à l'administration fiscale les sommes versées par les patients. Des mesures incitatives ont été également adoptées afin de disposer notamment de comptes certifiés. Ainsi, le montant des revenus imposés dans les catégories des bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux ou bénéfices agricoles est multiplié par 1,25 avant d'être soumis au barème de l'impôt sur le revenu, sauf pour les adhérents à un organisme de gestion agréé ou clients d'un professionnel de l'expertise comptable conventionné. Selon le rapport 2014 de la Cour des Comptes sur la Sécurité sociale, la lutte contre l'omission ou la sous-déclaration des revenus reste cependant insuffisamment développée. La Cour des comptes souligne ainsi le nombre réduit de redressements opérés au sein du RSI en 2012.

Les **auto-entrepreneurs économiquement actifs** ont quant à eux retiré en moyenne 5 280 € de leur activité non salariée en 2013, soit sept fois moins que les indépendants classiques (*figure 1*). Le faible revenu des auto-entrepreneurs est en partie dû aux plafonds imposés sur les chiffres d'affaires pour bénéficier de ce régime, mais aussi au fait qu'il s'agit souvent d'une activité d'appoint.

[207] Dans le cas d'une entreprise individuelle, le revenu professionnel du non salarié peut parfois être diminué par l'imputation sur le résultat de l'entreprise d'amortissements constatant la dépréciation des immobilisations, ou de provisions pour dépréciation ou pour risques et charges. Dans le cadre d'une société, le non salarié peut par exemple faire le choix de minorer sa rémunération directe et de la compenser par l'attribution de dividendes, qui ne sont que pour partie soumis à prélèvement sociaux (*cf. infra*).

Figure 1 : Les revenus professionnels d'activité non salariée en 2013, hors secteur agricole

	Revenu annualisé moyen	Proportion de revenus nuls et de déficits
Non salariés, hors auto-entrepreneurs	38 280 €	10,1 %
dont : gérants de société	*34 320 €*	*14,5 %*
entrepreneurs individuels	*40 920 €*	*7,3 %*
Auto-entrepreneurs économiquement actifs	5 280 €	1,0 %
Ensemble	30 240 €	7,9 %

Champ : France, personnes exerçant une activité non salariée au 31 décembre 2013, hors agriculture
Source : Insee, base non-salariés.

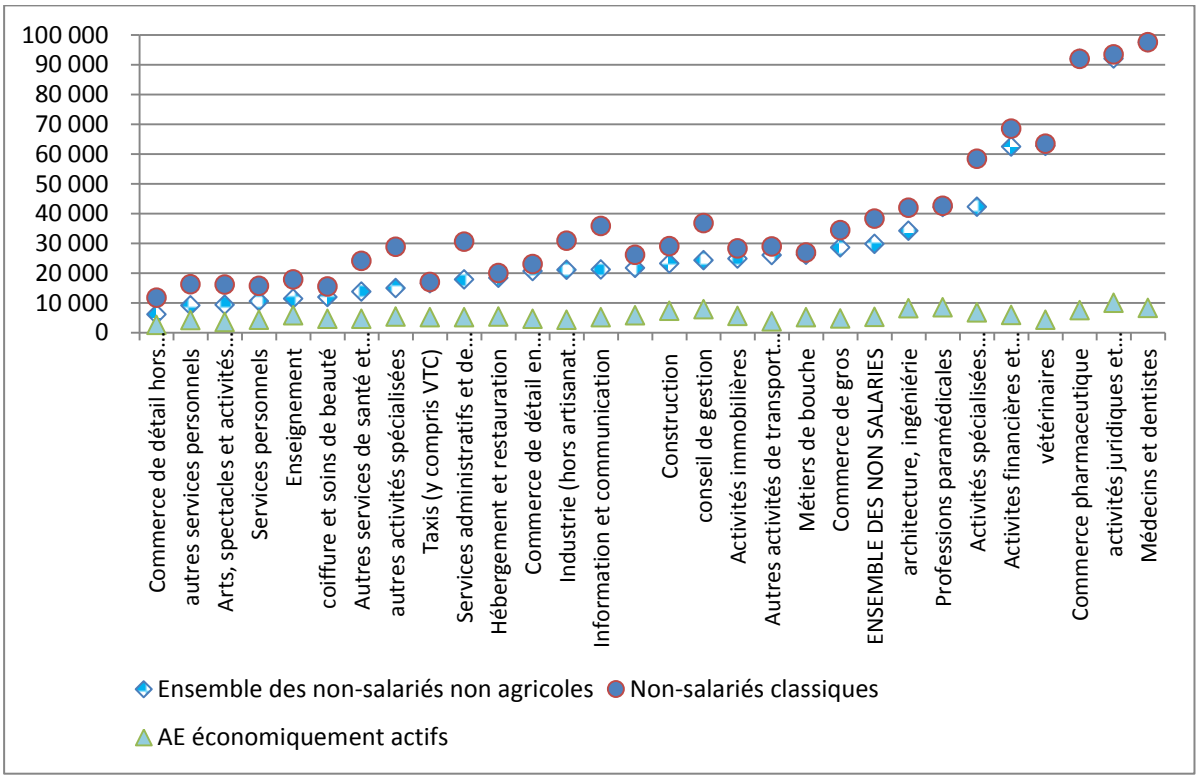
b) Des disparités de revenu très importantes selon les professions ou les secteurs d'activité, et supérieures à celles observées chez les salariés

Si l'on compare d'abord de façon globale les professions et selon le RSI, le revenu annuel des artisans est de 23 500 € en 2013, celui des commerçants de 22 000 € et celui des professions libérales (à l'exception des PAMC) de 51 000 €, la proportion de revenus nuls ou négatifs étant la plus importante parmi les commerçants (21 %)[208]. S'agissant des professions libérales, les données de l'Observatoire de l'activité libérale de la Direction générale des entreprises, qui s'appuient notamment sur les statistiques des caisses de retraite, font état d'un revenu d'activité non salariée des professionnels libéraux de 56 500 € en moyenne en 2013, variant de 35 500 € pour les professions relevant du domaine technique, à 64 200 € pour les professions relevant du domaine de la santé et à 85 600 € pour celles relevant du domaine du droit, avec des disparités extrêmement importantes au sein de chacun de ces trois domaines[209].

De façon plus détaillée et par secteur d'activité, ce sont le commerce hors magasin, les activités artistiques et récréatives, les services personnels ou l'enseignement qui, hors agriculture, génèrent les plus bas revenus professionnels, de 6 140 € à 11 380 € en moyenne (*figure 2*). Ce faible niveau de revenu s'explique en partie par une présence importante des auto-entrepreneurs dans ces secteurs, l'activité non salariée constituant alors souvent une activité d'appoint. Pour les non salariés « classiques » toutefois, les secteurs les moins rémunérateurs restent les mêmes que pour l'ensemble des non salariés : le commerce hors magasin (11 760 €), la coiffure (15 480 €), les arts, spectacles et activités récréatives (16 200 €), l'enseignement (15 720 €). Les taxis viennent s'ajouter à cette liste, avec un revenu moyen de 28 800 € en 2013. À l'autre extrémité de l'échelle, les revenus moyens les plus élevés sont perçus par les médecins et chirurgiens-dentistes (97 560 €), par les professions juridiques (93 480 €) ou les commerçants du secteur pharmaceutique (91 920€).

[208] *Cf. L'essentiel du RSI en chiffres*, Edition 2015-Données 2014, version intégrale. Ces données ont été actualisées en août 2016, L'essentiel du RSI en chiffres, Edition 2016-Données 2015, version synthèse. *Cf.* également l'annexe G, qui met en regard les statistiques sur les revenus publiées par l'Insee, le RSI, la MSA ainsi que le ministère en charge de l'Agriculture.
[209] C*f*. Annexe G.

Figure 2 : Revenus d'activité professionnelle non salariée en moyenne en 2013, selon le secteur d'activité et le statut de non salarié (« classique » ou AE)



Champ : France, personnes exerçant une activité non salariée au 31 décembre 2013, hors agriculture et hors taxés d'office (non salariés n'ayant pas déclaré leur revenu et faisant l'objet d'une taxation d'office par l'Acoss pour le recouvrement des cotisations sociales).
Source : Insee, base non-salariés.

Les disparités de revenus sont beaucoup plus marquées parmi les non salariés non agricoles que parmi les salariés. Hors auto-entrepreneurs, la proportion de revenus nuls ou de déficits varie selon l'Insee de 2 % pour les professionnels de santé à plus de 20 % dans les activités immobilières ou les arts et spectacles. Hors revenus nuls, un non salarié « classique » sur dix perçoit moins de 5 400 € dans l'année et un sur dix plus de 93 360 €. Ce montant est supérieur de plus de deux fois à celui du « neuvième décile » chez les salariés du privé. Au total, le rapport inter-décile s'établit à 17, alors qu'il n'est que de 3 parmi les salariés du privé. Le premier quartile, en dessous duquel se situent le quart des non salariés aux revenus d'activité les plus faibles, est de 12 720 €, alors que le troisième quartile, au-dessus duquel se situent le quart des non salariés les mieux rémunérés, est de 51 240 €, soit un rapport interquartile de 4. Le revenu médian des non salariés « classiques » est quant à lui de 26 280 €, soit considérablement supérieur au revenu moyen (moins 12 000 €)[210].

A l'intérieur de chacun des secteurs, hors auto-entreprenariat, les disparités de revenus professionnels des non salariés sont plus ou moins amples. Elles sont plus modérées dans les transports ou la construction (avec un rapport inter-décile proche de 7, hors revenus nuls et hors auto-entrepreneurs), ainsi que dans la santé où les revenus sont rarement très faibles. Elles sont plus élevées dans le commerce et dans les services aux entreprises ou services mixtes, secteurs où le rapport inter-décile est de 20. Les inégalités les plus fortes s'observent toutefois dans les arts, spectacles et activités récréatives, où coexistent une part importante de revenus très faibles et des

[210] Omaleck L. et Tellier S. (2016), « Revenus d'activité des non-salariés en 2013 », *op.cit*.

revenus élevés : la moitié des non salariés de ces secteurs ont touché moins de 8 880 € en 2011 et ne concentrent que 10 % des revenus du secteur, tandis que le centième le mieux rémunéré en concentre 18 %[211].

Les disparités de revenus des **auto-entrepreneurs**, dont le chiffre d'affaires est pourtant plafonné, sont également importantes. En 2013, plus d'un sur quatre a gagné moins de 845 € dans l'année et la moitié moins de 2 880 €. En haut de l'échelle des rémunérations, un sur quatre a perçu plus de 7 680 € et un sur dix plus de 13 800 €. La situation des auto-entrepreneurs est cependant très contrastée, entre des emplois parfois occupés « faute de mieux » et des activités qui peuvent être secondaires ou d'appoint (*cf.* Chapitre 1). A cet égard, le tiers d'entre eux exercent également une activité salariée, dont ils retirent en moyenne des revenus assez importants (*cf.* point I.2.a).

c) Des variations de revenus importantes d'une année sur l'autre, y compris pour les entrepreneurs « classiques » avec en 2013 une diminution dans la plupart des secteurs d'activité

Entre 2006 et 2013, le revenu moyen d'activité des indépendants « classiques » (hors auto-entrepreneurs) a connu d'importantes fluctuations : après une forte baisse en 2008, il a augmenté sensiblement entre 2009 et 2011 (+ 6 % sur 2 ans, en euros constants), dans un contexte de croissance économique, puis décru de 1,5 % en 2012, année de fort ralentissement de l'activité. Sur la période 2006-2012, le revenu moyen constaté dans l'ensemble des secteurs a progressé de 1,3 % en euros constants, malgré une chute de plus de 10 % dans la construction. L'essor de l'auto-entreprenariat, qui attire à partir de 2009 une part croissante des non salariés ayant de faibles revenus, contribue à la hausse du revenu moyen des non salariés « classiques » ; il génère cependant une forte baisse du revenu moyen de l'ensemble des non salariés, y compris auto-entrepreneurs (- 15 % entre 2006 et 2012), de nouvelles activités peu rémunérées se développant sous ce statut.

En 2013, suite à un élargissement de l'assiette des cotisations sociales pour les gérants de sociétés, le revenu d'activité déclaré par les non salariés n'est pas directement comparable à celui des années précédentes : il intègre désormais une partie des dividendes perçus, ainsi que la déduction fiscale forfaitaire de 10 % pour frais professionnels dont bénéficient les gérants. Selon cette nouvelle définition, le revenu moyen est en repli de 4 % (hors auto-entrepreneurs) par rapport à 2012. Dans un contexte de faible croissance économique, ce repli s'explique pour près de moitié par la chute du montant des dividendes perçus. Hors dividendes, et en conservant la définition de 2012, cette diminution serait moindre (- 2,6 %). En 2013, les baisses de revenu – à législation constante – concernent tous les secteurs d'activité, excepté le secteur pharmaceutique. Elle est particulièrement prononcée dans les services (hors santé), notamment pour les activités spécialisées, scientifiques et techniques. Seuls les métiers de la santé sont relativement épargnés, avec une diminution limitée pour les médecins et chirurgiens-dentistes (- 0,9 %) et une légère hausse pour les infirmiers et autres professionnels paramédicaux (+ 0,8 %).

[211] *Cf*. Annexe G.

Au-delà des revenus moyens par secteur ou profession, il serait utile de connaître l'évolution des revenus d'activité individuelle d'une année sur l'autre, en opérant une distinction selon que l'activité non salariée est ou non l'activité principale. Le RSI a procédé à de toutes premières analyses sur la base d'une cohorte de cotisants actifs avant 2009 : une fraction importante de ces non salariés non auto-entrepreneurs voit ses revenus varier significativement ; ils sont 69 % entre 2012 et 2013, et 62 % entre 2011 et 2012 à avoir vu leurs revenus varier de plus de +/- 10 %. Sur deux ans, seuls 16 % des cotisants ont vu leurs revenus rester relativement stables (évolutions annuelles inférieures à +/- 10 %).

d) Les non salariés agricoles : des fluctuations de revenus particulièrement prononcées

S'agissant des non salariés agricoles, plusieurs spécificités sont à signaler. Comme pour les non agricoles, les revenus professionnels pris en compte dans l'assiette des cotisations sont les revenus imposables, auxquels sont réintégrés certains éléments (*cf.* point III), au premier rang desquels les bénéfices agricoles, soumis soit au régime du réel soit au régime du forfait, lorsque les recettes sont inférieures à des montants minimaux. Par ailleurs, il existe, quel que soit le régime d'imposition, deux assiettes de revenus possibles pour le calcul des cotisations : l'assiette triennale (établie à partir de la moyenne arithmétique des revenus professionnels des trois années antérieures et qui concerne 85 % des exploitants agricoles en 2014[212]) et l'assiette annuelle (*cf.* point III).

D'une année sur l'autre, l'évolution de **l'assiette brute** dépend donc de l'évolution des revenus professionnels des trois dernières années, mais aussi de la proportion de cotisants au régime du forfait[213]. Ces dernières années, comme l'a relevé la MSA[214], les revenus professionnels ont connu des variations très fortes, parfois erratiques (sous l'effet des aléas climatique et de la volatilité des cours, cf. *infra*). Ces revenus étant particulièrement fluctuants, la proportion de déficits est très variable d'une année sur l'autre. Au total, quel que soit le régime d'imposition – forfait ou réel –, l'assiette brute totale moyenne a augmenté entre 2013 et 2014 de + 8,7 %, pour atteindre 17 320 € en 2014 : celle des cotisants au réel est de 20 598 €, celle des cotisants au forfait est de 5 422 € (*figure 3*).

Figure 3 : Évolution de l'assiette moyenne brute utilisée pour le calcul des cotisations aux allocations familiales des cotisants à la MSA entre 2010 et 2014

	Ensemble (€ courants)	Imposition au réel (€ courants)	Imposition au forfait (€ courants)	Évolution annuelle
2014	17 320	20 598	5 422	8,7 %
2013	15 933	18 958	5 349	13,9 %
2012	13 994	16 663	5 228	15,0 %
2011	12 167	14 390	5 225	-2,3 %
2010	12 453	14 817	5 539	-

Source : « Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2014 », Direction des Études, des Répertoires et des Statistiques, Collection Étude, MSA, novembre 2015.

[212] MSA (2015), « Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2014 », Direction des Études et des Répertoires et des Statistiques, Collection Étude, MSA, novembre.

[213] Ces cotisants au régime du forfait ont contribué à hauteur de 7 % à l'assiette brute globale de l'ensemble des cotisants (imposés au forfait ou au réel).

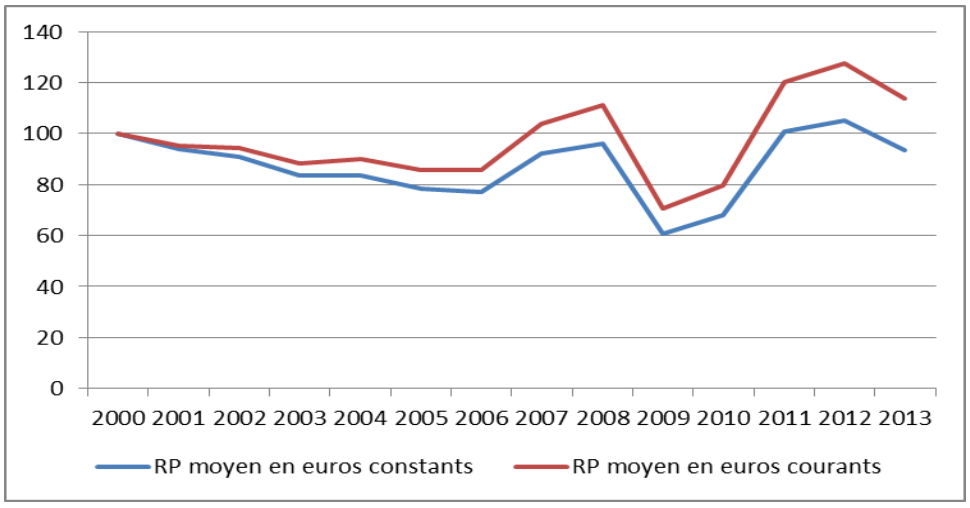
[214] MSA (2015), « Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2014 », *op.cit.*

En 2014, pour la première fois, les dividendes ont été intégrés à l'assiette sociale des cotisations des non salariés agricoles exerçant leur activité en société : la mesure concerne un peu moins de 3 % des exploitants agricoles. Le surplus d'assiette ainsi généré s'élève à un peu moins de 0,2 Md€, soit en moyenne pour les cotisants concernés 15 493 € annuels.

Entre 2000 et 2006, le **revenu professionnel** moyen des chefs d'exploitation imposés au réel a quant à lui diminué de 14,2 % en € courants, passant de 14 359 € à 16 733 € (*figure 4*). En 2007 et 2008, il a au contraire fortement progressé : 17 342 € en 2007 et 18 570 € en 2008. L'année 2009 est une année particulièrement problématique, avec une chute de 36,6 % de ce revenu professionnel moyen, qui a été restreint à 11 778 €, soit son niveau le plus faible depuis 2000. En 2010, le revenu professionnel moyen s'est envolé à 20 098 €, soit une progression de 150,8 % entre 2010 et 2011. En 2012, il a crû de nouveau de 6,1 % et diminué en 2013 de 10,6 %.

Au total, compte tenu de l'inflation sur la période, le revenu professionnel moyen des chefs d'exploitation imposé au réel en 2013 s'établit en euros constants à un niveau de 7 % inférieur à celui de l'année 2000. Ces fluctuations d'une année sur l'autre sont devenues extrêmement fortes. Sont en cause la mondialisation des échanges et des prix, la concurrence européenne et internationale donnant naissance à des bulles spéculatives sur les marchés des matières premières agricoles ainsi que d'importants aléas climatiques.

Figure 4 : Évolution du revenu professionnel (RP) des exploitants agricoles imposés en réel selon la MSA (base 100 en 2000)



Source : MSA (2015), « Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2014 », Direction des Études, des Répertoires et des Statistiques, Collection Étude, MSA, novembre.

Les revenus d'activité des exploitants agricoles peuvent être également appréhendés à partir de deux sources importantes sur ce champ : les comptes nationaux de l'agriculture et le résultat courant avant impôts (RCAI) des exploitations agricoles établi par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF). Les évolutions appréciées à travers ces sources et les données de la MSA ne convergent pas toujours ; elles s'accordent en revanche pour souligner la très grande volatilité des revenus dans ce secteur[215].

[215] Les éléments d'information correspondants figurent en annexe G.

En comparaison des non salariés non agricoles, les **disparités** parmi les agriculteurs paraissent moins importantes : estimé par l'Insee sur le champ des activités agricoles, hors revenus nuls, déficits et non salariés imposés au forfait, le niveau de revenu professionnel au-dessus duquel se situent les 10 % des exploitants agricoles aux plus hauts revenus (9ème décile) est en 2011 environ neuf fois plus élevé que le niveau de revenu sous lequel se situent les 10 % d'exploitants agricoles aux revenus les plus faibles (1er décile), contre 17 la même année pour les non salariés hors secteur agricole. Cependant, lorsqu'on prend en compte les déficits, les disparités de revenus professionnels entre exploitants agricoles deviennent beaucoup plus élevées : le rapport interquartile[216] s'élève à 14 en 2014 selon la MSA. Dans son analyse publiée en novembre 2015[217], la MSA souligne par ailleurs à quel point l'orientation de production est un facteur de dispersion des revenus professionnels. Dans la filière équine – éleveurs de chevaux et clubs hippiques –, les revenus professionnels sont extrêmement dispersés. Le secteur des céréales et des cultures industrielles est le secteur où les revenus médians sont les plus élevés, mais aussi où les disparités sont les plus fortes parmi les revenus. Les constats sont les mêmes pour la viticulture. Concernant l'élevage dit de hors-sol – porcs et volailles / lapins –, les revenus sont en revanche peu dispersés ; il en est de même pour la polyculture associée à de l'élevage et aux cultures spécialisées (maraîchage et arboriculture).

I.2. Les autres sources du revenu primaire des non salariés : la pluri-activité et la prise en compte des ressources de l'ensemble du ménage

L'activité professionnelle des non salariés peut s'exercer à titre exclusif mais ce n'est pas toujours le cas : certains sont retraités ou exercent par ailleurs une activité salariée – à titre secondaire ou principal – (*cf.* Chapitre 1). Le conjoint peut également participer à l'activité de l'entreprise selon différents statuts (co-exploitant, conjoint collaborateur…). Aussi, au-delà des seuls revenus professionnels tirés de l'activité non salariée, est-il intéressant de considérer les autres sources de revenus primaires, à la fois au niveau individuel et au niveau du ménage[218], tant les décisions en matière de statut juridique d'entreprise, les choix en termes de fiscalité et de protection sociale ou encore de statut des conjoints, peuvent dans certains cas constituer un tout.

a) Les pluri-actifs ont un revenu d'activité global nettement plus élevé que les mono-actifs

Quel que soit le secteur d'activité ou le statut juridique (auto-entrepreneur ou indépendant « classique »), les mono-actifs dégagent **un revenu de leur activité non salariée** plus élevé que les pluri-actifs. En moyenne, le revenu professionnel des non salariés « classiques » mono-actifs (hors auto-entrepreneurs) est supérieur de 22 % à celui des pluri-actifs (37 920 € annuels contre 30 960 € en 2012). L'écart est limité à 8 % dans la santé. Dans le commerce ou l'industrie, en revanche, le revenu non salarié des mono-actifs est plus de 2,5 fois plus élevé que celui des pluri-actifs.

[216] Rapport entre le niveau de revenu au-dessus duquel se situent les 25 % des non salariés (le 3ème quartile) aux plus hauts revenus et le niveau de revenu au-dessous duquel se situent les 25 % des non salariés aux plus bas revenus (le 1er quartile).

[217] MSA (2015), « Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2014 », op.cit.

[218] L'Insee a réalisé une exploitation spécifique de l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* sur l'année 2012 pour les besoins du HCFi-PS, dont quelques éléments sont repris ici (point I.2.b). L'intégralité de ces travaux figure en Annexe G.

Néanmoins, quel que soit leur secteur ou leur statut juridique, les pluri-actifs ont en moyenne un **revenu professionnel global** (somme des revenus d'activité salariée et non salariée) plus élevé que les mono-actifs. Pour les non salariés « classiques », le revenu professionnel global des pluri-actifs est supérieur en moyenne de 78 % à celui des mono-actifs (avec un écart minimum dans la santé et maximum dans les transports). Pour les auto-entrepreneurs, l'écart est encore plus marqué : le revenu professionnel global des pluri-actifs est près de quatre fois plus élevé que celui des mono-actifs. En dehors de la santé, la majeure partie de la rémunération des pluri-actifs provient de leur activité salariée. Pour les non salariés « classiques » qui sont pluri-actifs, le revenu salarié représente les deux tiers du revenu professionnel total dans la construction et dans les services aux entreprises et mixtes. Cette part atteint 72 % dans le commerce, les services aux particuliers ou les transports et 77 % dans l'industrie. À l'inverse, dans la santé, l'activité salariée ne représente que 31 % du revenu global des pluri-actifs. Pour les auto-entrepreneurs pluri-actifs, l'activité salariée est l'activité principale dans neuf cas sur dix : elle leur apporte en moyenne 85 % de leur revenu professionnel total.

b) Des revenus primaires totaux plus importants chez les ménages de non salariés, avec une plus forte dispersion et une part plus élevée des revenus du patrimoine

L'ensemble des revenus individuels d'activité déclaré à l'administration fiscale par les non salariés[219], qu'il s'agisse d'activités non salariées exercées dans le cadre d'entreprises individuelles (donnant lieu à la déclaration de bénéfices) et/ou de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (avec versement de salaires) ou encore d'activités salariées (*cf. supra*, les situations de pluri-activité), s'élève, selon l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux*, à 31 500 € en moyenne sur l'année 2013. Ce montant est proche du revenu professionnel moyen issu de la base non-salariés (30 240 € en 2013) et portant sur l'ensemble des bénéfices, salaires et dividendes inclus dans l'assiette sociale[220].

La prise en compte des revenus des autres membres du ménage, que l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* permet spécifiquement d'appréhender, conduit à augmenter de 65 % les revenus individuels d'activité des non salariés (de 31 500 € à 52 160 €), principalement, mais pas exclusivement, sous l'effet de l'apport de revenus salariaux des conjoints ou d'autres membres du ménage[221]. Les revenus du patrimoine contribuent en moyenne à 16 % du revenu primaire des ménages des non salariés contre seulement 5 % pour les ménages de salariés ; en niveau, ils leur sont en moyenne quatre fois supérieurs. La situation des agriculteurs est à cet égard particulière : les revenus du patrimoine représentent 22 % des revenus primaires de leurs ménages (*cf.* également Chapitre 1, point IV.4). En moyenne (*figure 5*), les revenus primaires des ménages des non salariés apparaissent plus élevés que ceux des ménages des salariés, mais, en raison de la forte dispersion de ces revenus dans le haut de la distribution, l'inverse est observé lorsqu'on raisonne

[219] Non salariés, dont l'activité non salariée est l'activité principale et qui sont identifiés comme non salariés au sens de la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles de l'Insee, *cf.* Chapitre 1.

[220] Les champs des deux estimations présentent cependant des différences : identification différente des non salariés, activité principale dans l'ERFS *vs* l'ensemble des activités dans la base non salariée, non prise en compte dans l'ERFS des dividendes, qui sont déclarés comme valeurs mobilières et connus uniquement au niveau du foyer fiscal ou du ménage du non salarié, et non individualisables.

[221] L'augmentation est particulièrement importante pour les exploitants agricoles (84 %), elle est proche de la moyenne pour les artisans-commerçants (70 %) et moindre pour les professions libérales (54 %). Elle est de 79 % pour les salariés, sachant qu'ils sont cependant moins souvent en couple que les non salariés.

sur les revenus médians. Par ailleurs, la prise en compte des revenus de l'ensemble du ménage contribue à atténuer les disparités de revenus au sein des différentes catégories de non salariés, même si elles demeurent importantes et plus élevées que celles observées au sein des ménages de salariés[222].

Figure 5 : Revenus primaires moyens en 2013 des ménages des non salariés (en €)

	Revenus d'activité	dont : bénéfices	dont : traitements et salaires	Pensions	Revenu du patrimoine	Ensemble
Ménages des non salariés, dont :	52 160	21 800	30 360	3 520	10 740	66 420
- ménages des agriculteurs exploitants	40 610	27 170	13 440	3 540	12 120	56 270
- ménages des artisans-commerçants	39 790	12 040	27 750	2 430	7 550	49 770
- ménages des professions libérales et assimilées	72 290	40 150	32 150	4 770	11 040	88 100
Ménages des salariés	45 920	1 450	44 480	1 800	2 660	50 380
Ensemble des ménages des actifs occupés	46 630	3 760	42 870	1 990	3 570	52 190

Champ : France métropolitaine, ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante, ménages comportant au moins un actif occupé.
Note : Les ménages des non salariés (des agriculteurs exploitants, des artisans-commerçants …) sont les ménages dans lesquels vivent les non salariés (les agriculteurs exploitants, les artisans-commerçants…). Ces ménages peuvent aussi comporter des salariés. De même, les ménages des salariés sont les ménages dans lesquels vivent les salariés et qui peuvent aussi comporter des non salariés[223].
Source : Insee-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013.

II. Les logiques et les réformes récentes concernant les prélèvements sociaux des non salariés : des mesures spécifiques plutôt qu'une réelle convergence avec les évolutions appliquées aux salariés

Avant de présenter les caractéristiques de l'assiette et des taux de prélèvements sociaux des différentes catégories de non salariés, il convient de rappeler que **leurs spécificités n'ont pas évolué de manière fondamentale au cours des dernières années alors que des changements profonds intervenaient par ailleurs dans la protection sociale des indépendants, y compris quant à son mode de financement** : rapprochements intervenus en matière de droits, intégrations financières au régime général (famille, maladie, et, pour les indépendants, retraite de base), mise en place du régime de l'auto-entrepreneur ou réforme du recouvrement des cotisations des indépendants (mise en place de l'interlocuteur social unique, en collaboration entre les URSSAF et les caisses du RSI).

[222] Le rapport interquartile des revenus d'activité passe de 5,3 au niveau des individus non salariés à 3,5 au niveau des ménages de non salariés. L'inverse est observé pour les salariés (1,8 au niveau des individus et 2,2 au niveau de leurs ménages).
[223] *Cf.* Chapitre 5 à ce sujet et l'annexe I.

Par comparaison avec ces évolutions, les changements en matière d'assiette de prélèvement et de cotisations peuvent apparaître mineurs. Leur examen, approfondi en parties III et IV, montre cependant qu'ils ont été fréquents et variés, sans cependant que, à l'image de ce que l'on peut observer pour les prestations, une logique de convergence vers un modèle commun aux différentes catégories de non salariés et *a fortiori* vers le modèle de prélèvement applicable aux salariés, ait été recherchée, à l'exception du domaine des cotisations d'allocations familiales. Les mesures ont introduit des modifications « au coup par coup » sans remettre en cause le cadre antérieurement établi pour prendre en compte les spécificités des revenus non salariés.

On peut cependant relever plusieurs objectifs qui ont présidé à ces évolutions :

- ✓ rapprocher l'assiette de prélèvement des revenus perçus, au moment du prélèvement, par le travailleur non salarié : l'illustrent la faculté ouverte aux non salariés agricoles, sous certaines conditions, de cotiser sur la base du dernier revenu annuel (*cf.* point III), la réforme du mode de recouvrement des cotisations des indépendants dit du trois-en-un (encadré 4) ou la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur ;
- ✓ limiter le poids des assiettes minimales de cotisation, tant pour les affiliés au RSI que pour les ressortissants de la MSA, afin de les recentrer vers le financement de droits de nature « contributive » ;
- ✓ unifier les taux applicables en matière de cotisations d'allocations familiales entre les différents régimes de non salariés et, dans le cadre de la refonte du barème opérée par le pacte de responsabilité et de solidarité, leur appliquer des mesures d'exonération de même nature que celles dont ont bénéficié les revenus salariés faibles ou moyens.

Exception faite des cotisations d'allocations familiales, il n'a pas été procédé à des mesures de convergence des taux entre régimes de non salariés. En matière d'assurance maladie, champ pour lequel les frais de santé sont garantis de la même manière quel que soit le statut, les taux sont sensiblement différents entre régimes de non salariés. Les adaptations sont intervenues « au coup par coup » et souvent en fonction de contingences particulières comme la récente mesure, prise en février 2016, de baisse de sept points des cotisations dues par les exploitants agricoles, qui a accru les disparités.

En matière d'assurance vieillesse, les cotisations aux régimes de base sont également, notamment en raison de droits à pension différents, sensiblement différentes. Enfin, les régimes obligatoires en matière de prestation en espèces maladie ou de retraite complémentaire, créés à l'initiative des professions au cours des dernières années, se caractérisent également par des niveaux de prélèvement différents, ici aussi à mettre en regard avec les droits qui en résultent.

III. Des assiettes spécifiques de prélèvements qui complexifient les comparaisons avec les salariés et entre régimes

Quel que soit le régime de non salarié concerné, l'assiette sociale est fondée sur le revenu d'activité non salarié retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu ou, à titre dérogatoire, sur le chiffre d'affaires ou sur une base forfaitaire (III.1.). Ce choix différencie leur situation de celle des indépendants affiliés au régime général et notamment des dirigeants de société (III.2.). Enfin, des assiettes minimales peuvent conduire à créer des prélèvements excédant le revenu professionnel (III.3.).

III.1. Des modalités plurielles de détermination de l'assiette

A rebours de l'assiette des cotisations de sécurité sociale des salariés du secteur privé, fondée sur le principe d'assujettissement de toutes les sommes et avantages attribués en contrepartie ou à l'occasion du travail (article L. 242-1 du code de la sécurité sociale), l'assiette sociale des travailleurs non salariés peut prendre des formes variées : le principe général est celui de l'assujettissement des bénéfices professionnels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu ; une assiette fondée sur le chiffre d'affaires existe pour les bénéficiaires du régime de la micro-entreprise ; des mécanismes spécifiques d'assiette minimale ou forfaitaire, qui seront analysés au point III.4, peuvent être utilisés pour certains risques sociaux ou situations (début d'activité, faibles revenus).

Davantage encore que pour les salariés, l'assiette de la CSG-CRDS est distincte de l'assiette des cotisations de sécurité sociale.

a) Une assiette qui s'appuie, en règle générale, sur la notion fiscale de bénéfice professionnel

La définition de l'assiette sociale des travailleurs indépendants est complexe pour deux raisons : elle s'inspire de l'assiette fiscale, tout en présentant des spécificités ; elle est en réalité plurielle, des seuils étant attachés aux différentes cotisations ou prélèvements et ne reposant pas sur le seul plafond annuel de la sécurité sociale (38 616 € en 2016).

Pour **les non salariés non agricoles**, et à l'exception des bénéficiaires du régime de la micro-entreprise, l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale précise que **les cotisations d'assurance maladie et maternité, d'allocations familiales et d'assurance vieillesse sont assises sur leur revenu d'activité non salarié**.

Ce revenu est celui qui est retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu, les cotisations aux régimes obligatoires de protection sociale étant elles-mêmes déductibles de l'assiette de cet impôt. Au plan fiscal, le travailleur indépendant est celui qui exerce une activité pour laquelle il est imposé sur ses bénéfices. Comme cela a été rappelé dans le chapitre 2, ces bénéfices peuvent relever de deux grandes catégories : les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et les bénéfices non commerciaux (BNC). Plusieurs régimes fiscaux peuvent être appliqués à ces bénéfices (encadré 2).

Encadré 2 : La définition des bénéfices et du régime fiscal des activités non agricoles

Les revenus qui servent de base à l'imposition des travailleurs indépendants sont de deux types. Les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) sont les bénéfices réalisés par des personnes physiques et provenant de l'exercice d'une profession commerciale, industrielle ou artisanale » (art 34 du code général des impôts). Les bénéfices non commerciaux (BNC) sont les bénéfices des professions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus » (art 92).

1- **Les bénéfices industriels et commerciaux : trois régimes possibles**

Les bénéfices provenant de l'exercice d'une profession commerciale, industrielle et artisanale sont imposés au titre des bénéfices industriels et commerciaux (article 34 du code général des impôts). En fonction du montant du chiffre d'affaires, l'entreprise relève soit du régime de la micro- entreprise (régime dit « micro BIC »), soit du régime réel, simplifié ou normal.

Le régime **micro BIC** est applicable aux entreprises individuelles dont le chiffre d'affaires hors taxes annuel n'excède pas un seuil qui diffère selon qu'il s'agit de ventes commerciales ou de services : au 1er janvier 2015, 82 200 € HT pour les professionnels de l'achat-revente, de la vente à consommer sur place et de la fourniture de logement (y compris les activités de location de gîtes ruraux, de meublés de tourisme ou de chambres d'hôtes) ou 32 900 € HT pour les prestataires de services, les titulaires de revenus non commerciaux et les loueurs en meublés (à l'exception des locations pré-citées). Le bénéfice est calculé automatiquement par l'application sur le montant déclaré d'un abattement représentatif de frais de 71 % (ventes) ou 50 % (prestations de services). Le régime de la franchise en base de TVA est applicable de plein droit aux entreprises relevant du régime micro-BIC.

Le régime dit « **réel simplifié** » s'applique à l'ensemble des entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 236 000 euros (783 000 euros pour les ventes et fournitures de logement), qu'elles soient soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Les contribuables imposés au micro-BIC peuvent opter pour le réel simplifié.

Le régime **réel normal** s'applique de plein droit pour les exploitants individuels et associés de sociétés civiles de moyens et pour les personnes morales passibles de l'IS au-dessus du seuil du réel simplifié. Il s'applique, sur option, aux contribuables normalement imposés au réel simplifié, ou au micro-BIC. Pour le régime réel, qu'il soit simplifié ou normal, le bénéfice imposable est le bénéfice net comptable.

2- **La catégorie des bénéfices non commerciaux : une catégorie hétérogène**.

Selon l'article 93 du code général des impôts, pour les BNC, « le bénéfice à retenir dans les bases de l'impôt sur le revenu est constitué par l'excédent des recettes totales sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession ».

Les activités peuvent être régies par les règles de la micro-entreprise (dit **micro-BNC**, pour les chiffres d'affaires inférieurs à 32 900€ HT, le bénéfice imposable faisant l'objet d'un abattement de 34 %) ou relever du **régime de la déclaration contrôlée** (imposition assise sur les bénéfices nets)

Pour autant, **il existe des différences entre les deux assiettes sociales et fiscales : pour le calcul des cotisations de sécurité sociale, plusieurs éléments déductibles de l'impôt sur le revenu sont réintégrés dans l'assiette sociale**. Cette dernière ne tient ainsi pas compte :

- ✓ des plus-values et moins-values professionnelles à long terme ;
- ✓ des reports déficitaires ;

- ✓ du coefficient multiplicateur de 1,25 appliqué au montant des revenus et charges déclarés au titre des BIC/BNC/BA des indépendants ne recourant pas à des experts comptables ou associations de gestion agréée ;
- ✓ des déductions à effectuer du chef des frais professionnels (dont l'abattement fiscal de 10 %) et des frais, droits et intérêts d'emprunt ;
- ✓ des exonérations d'impôt en faveur des entreprises nouvelles afin de favoriser l'emploi dans certaines zones du territoire, des jeunes entreprises innovantes, des entreprises en zone franche urbaine, zone de restructuration de la défense, zone franche d'activité situées dans les DOM… ;
- ✓ des déductions fiscales appliquées aux primes versées au titre de contrats d'assurance groupe (contrats Madelin), souscrits auprès de sociétés d'assurance ou de mutuelles (retraite et prévoyance complémentaire, perte d'emploi subie) et aux cotisations complémentaires facultatives versées aux régimes facultatifs mis en place par les caisses des professions indépendantes non agricole par les assurés y ayant adhéré après le 13 février 1994[224].

Ces sommes sont donc réintégrées dans l'assiette des cotisations.

Il en va de même, pour les non salariés dont l'activité est soumise à l'impôt des sociétés (gérant majoritaire de SARL, associé unique d'EURL, associé de société en nom collectif ayant opté pour l'IS – encadré 6), des dividendes perçus pour la fraction supérieure à 10 % du capital social, des primes d'émission et des sommes versées en compte courant détenus par le travailleur indépendant[225].

Pour les **non salariés agricoles**, le principe est globalement identique.

L'article L. 731-13 du code rural et de la pêche maritime prévoit que sont considérés comme revenus professionnels pour la détermination de l'assiette des cotisations les revenus soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices agricoles (BA), qui sont les revenus procurés par l'exploitation des biens ruraux soit aux fermiers, métayers, colons paritaires, soit aux propriétaires eux-mêmes (*cf.* Chapitre 2).

[224] La réintégration de la totalité de ces primes dans l'assiette des cotisations sociales est destinée à empêcher les pertes d'assiette pour les régimes obligatoires résultant de la souscription d'une protection sociale complémentaire facultative (*Cf*. chapitre 5).

[225] C'est également le cas pour les entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (EIRL) qui ont opté pour l'impôt sur les sociétés : ils doivent intégrer dans leur revenu d'activité, la part des dividendes qui excède 10 % de la valeur du patrimoine affecté ou 10 % du montant du bénéfice net si celui-ci est supérieur.

Encadré 3 : La définition des bénéfices et du régime fiscal pour les activités agricoles

Pour les bénéfices agricoles, trois types de régimes sont possibles.

Le régime dit **au forfait** s'applique automatiquement aux exploitations qui réalisent jusqu'à 76 300€ maximum de recettes au cours de 2 années successives. L'exploitant est alors imposé selon une évaluation forfaitaire de son bénéfice. L'évaluation des bénéfices forfaitaires agricoles comprend deux phases successives : une première phase collective, correspondant à la détermination d'après un barème moyen dans le cadre du département ou de la région agricole des éléments de calcul du bénéfice forfaitaire pour chaque nature de culture ou d'exploitation, et une seconde phase individuelle, relative à la détermination, à l'aide des éléments collectifs, de la base d'imposition propre à chaque exploitant. Le barème des bénéfices forfaitaires moyens unitaires est en principe fixé à l'hectare, mais il peut être déterminé en fonction d'autres éléments : nombre de ruches, d'animaux vendus, d'hectolitres de vin récoltés, etc.

À partir de l'imposition des revenus de 2016, le régime de l'évaluation forfaitaire des bénéfices agricoles applicables aux petits exploitants sera remplacé par le **régime *micro-BA***. Le régime dit « micro-BA » sera applicable dès lors que la moyenne des recettes hors taxes d'une exploitation agricole calculée sur les trois dernières années qui précèdent l'année d'imposition reste inférieure à 82 200 € (76 300 € pour l'actuel forfait). Le bénéfice imposable sera alors égal à cette moyenne triennale diminuée d'un abattement de 87 %, représentatif des charges supportées par l'exploitation. Une mise en œuvre progressive de la mesure sera opérée pour les années 2017 et 2018 qui prendra en compte les bénéfices forfaitaires agricoles des années 2014 et 2015 dans le calcul des moyennes pour obtenir les résultats imposables des dites années : le revenu imposable au titre de l'année 2016 (imposition 2017) sera la moyenne des assiettes des trois dernières années précédant l'année d'imposition, soit le micro- BA de l'année 2016 et les bénéfices forfaitaires agricoles des années 2015 et 2014 ; le revenu imposable au titre de l'année 2017 (imposition 2018) sera la moyenne des assiettes des trois dernières années précédant l'année d'imposition, soit les micro- BA des années 2017 et 2016 et le bénéfice forfaitaire agricole de l'année 2015. Ce régime micro-fiscal sera accompagné d'un régime micro-social pour les cotisations et contributions sociales dues à partir de janvier 2017, visant à ce que les cotisations sociales soient calculées sur une assiette triennale de revenus tout en maintenant la possibilité aux exploitants agricoles d'opter pour un calcul de leurs cotisations sociales sur une assiette annuelle de revenus.

Le régime réel est fondé sur les revenus professionnels déclarés et peut prendre deux modalités distinctes d'imposition :

- le régime **réel simplifié** concerne les exploitants qui déclarent une recette moyenne comprise entre 76 300 € et 350 000 € et réalisée au cours des deux dernières années consécutives ou ont choisi le régime réel tout en remplissant aussi les conditions pour bénéficier du régime forfaitaire, ou dont le régime forfaitaire a été dénoncé.
- le régime **réel normal**, pour lequel les modalités d'imposition diffèrent peu d'autres régimes fiscaux tels que ceux des bénéfices industriels et commerciaux. Ainsi, la définition du bénéfice imposable des entreprises industrielles et commerciales s'applique au bénéfice agricole : « le bénéfice imposable est le bénéfice net, déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature effectuées par les entreprises » (article 38 du code général des impôts).

De même, sont réintégrés les reports déficitaires, les plus-values et moins-values professionnelles à long terme, le coefficient multiplicateur appliqué au revenu professionnel des personnes non adhérentes à un centre de gestion agréé, les revenus perçus en contrepartie de la

location des terres, biens immobiliers à utilisation agricole et biens mobiliers qui leur sont attachés , ainsi que les dividendes, pour leur montant excédant 10 % du capital social et des primes d'émission et des sommes versées en compte courant, lorsque sont concernés des gérants ou associés de sociétés. En outre, l'assiette sociale intègre les revenus générés par des activités agricoles ou dans leur prolongement, mais soumis à l'IR dans la catégorie des BIC.

Il est cependant à noter que deux mesures spécifiques d'exemption d'assiette impactent l'assiette sociale des non salariés agricoles : d'une part, la déduction de l'assiette d'un montant calculé par référence au revenu cadastral des terres mises en valeur[226] et, d'autre part, l'exclusion des déductions pour investissement et des déductions correspondant à la souscription d'une assurance couvrant les dommages aux cultures ou au bétail (déduction pour aléas).

b) Un régime spécifique pour les « auto-entrepreneurs », fondé sur le chiffre d'affaires

Le **régime simplifié de déclaration et de versement des cotisations et contributions sociales** prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale, **dit « régime micro-social » et popularisé sous le nom de régime de l'auto-entrepreneur**, est ouvert aux activités commerciales, artisanales et à certaines activités libérales qui requièrent une affiliation à la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV). Il n'est pas ouvert aux activités agricoles ou aux professions dites « réglementées » relevant de la CNAVPL (professions juridiques ou de santé). Il offre à ses bénéficiaires une modalité de règlement simplifié des cotisations et contributions sociales qui consiste en un **paiement d'une cotisation unique couvrant l'ensemble des risques pour lesquels une assurance est obligatoire et calculé en appliquant un taux forfaitaire au chiffre d'affaires réellement encaissé**.

Il concerne les seules entreprises individuelles, à l'exclusion des activités exercées sous forme de société. Il est ouvert aux entreprises qui relèvent du régime fiscal de la micro-entreprise (micro-BIC ou micro-BNC), avec les mêmes seuils de chiffres d'affaires, lesquels diffèrent selon la nature de l'activité : sont éligibles au régime les activités générant un chiffre d'affaires inférieur à 82 200 € pour les activités de commerce et de fourniture de logement et à 32 900 € pour les prestations de service et les professions libérales relevant des BNC ou des BIC (cf. *supra*, encadré 2).

L'articulation entre les volets sociaux (micro-social) et fiscaux (micro-BIC et micro-BNC) des régimes applicables aux micro-entreprises a connu plusieurs évolutions récentes. **Désormais, les personnes relevant du régime micro-fiscal relèvent par principe du dispositif micro-social**, sauf s'ils demandent à bénéficier du régime social de droit commun[227].

Au **plan fiscal**, les auto-entrepreneurs bénéficient tout d'abord de la **franchise en base de TVA** : ils n'ont donc aucun reversement à opérer pour cet impôt. En outre, dans le cadre des régimes fiscaux du micro-BIC ou du micro-BNC, **leur bénéfice imposable est calculé en appliquant un abattement forfaitaire sur le chiffre d'affaire**: cet abattement est de 71 % pour les commerçants, 50 % pour les prestations BIC et 34 % pour les prestations ou activités libérales BNC. **En matière d'impôt sur le revenu, ils peuvent, si le revenu de leur foyer est modeste, opter pour un dispositif spécifique de prélèvement libératoire** opéré en même temps que ses cotisations et contributions

[226] Article 68 de la loi du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture.
[227] *Cf.* articles 15 et 21 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2016.

sociales[228]. Le taux de prélèvement sur le chiffre d'affaires est alors, au titre de l'impôt sur le revenu, de 1 % pour la vente de marchandises ou la fourniture de logement, 1,7 % pour les prestations de services, 2,2 % pour les activités libérales.

Il est enfin à noter que **pour les activités agricoles**, qui ne sont pas ouvertes au régime de l'auto-entrepreneur, **le nouveau régime dit du « micro-BA »** (encadré 3) ne reposera pas sur un prélèvement forfaitaire sur le chiffre d'affaire mais consistera à appliquer un abattement de 87 % à la moyenne triennale des recettes hors taxes d'une exploitation agricole, afin de définir un bénéfice soumis aux cotisations de droit commun.

c) Les revenus pris en compte pour le calcul des cotisations sont ceux d'années antérieures, avec parfois le recours à des assiettes forfaitaires

Une différence fondamentale avec le régime de prélèvement applicable aux salaires et traitements est le décalage temporel entre le revenu généré par l'activité et le prélèvement qui en résulte. Il résulte du choix pour référence de l'assiette fiscale, qui impose des modalités de calcul et de recouvrement cohérentes entre le prélèvement social et l'impôt sur le revenu (appel annuel des cotisations sur une base provisoire, puis régularisation sur le fondement des revenus définitifs) et de l'absence d'auto-déclaration, les cotisations étant appelées auprès des cotisants. Le calcul et l'anticipation des prélèvements sont difficiles, notamment lorsque les revenus sont fluctuants. Ce décalage peut en effet poser des difficultés lorsque les revenus sont erratiques : des revenus élevés en année N-2 vont générer des prélèvements forts en année N, qui peut être une année moins favorable pour la personne concernée.

De multiples initiatives ont été prises pour tenter de lisser ces prélèvements et de les rapprocher le plus possible de leur fait générateur.

Pour les **ressortissants du RSI**, et hors cas du régime de la micro-entreprise, le principe général était jusqu'en 2015 que les cotisations étaient calculées, à titre provisionnel, sur la base du revenu d'activité de l'avant-dernière année. Ce calcul se faisait donc sur les revenus de l'année N-2 avec une régularisation sur la base du revenu définitif qui se poursuivait éventuellement jusqu'à l'année N+1, ce qui était complexe pour les assurés dont les revenus sont très variables d'une année à l'autre. Il est cependant à noter que, par dérogation et sur demande du cotisant, les cotisations provisionnelles peuvent être calculées sur la base du revenu estimé de l'année en cours.

Sur proposition des administrateurs du RSI, ce mode de calcul des cotisations a été simplifié au 1er janvier 2015 afin de permettre aux indépendants de mieux prévoir et de lisser leur trésorerie (encadré 4). Ce mode de calcul dit du « 3-en-1» est appliqué depuis le 1er janvier 2015, pour les cotisants du RSI et du régime des PAMC et le 1er janvier 2016 pour les cotisants de la CNAVPL et de la CNBF.

[228] Le montant des revenus du foyer fiscal de l'avant-dernière année doit être inférieur ou égal, pour une part de quotient familial, à la limite supérieure de la troisième tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle au titre de laquelle l'option est exercée. En 2016, il est nécessaire que le revenu fiscal de référence de 2014 soit inférieur ou égal à 26 764 € pour une part.

Encadré 4 : Le « trois-en-un »

Cette réforme conduit :

- au calcul des cotisations provisionnelles initiales de l'année N sur la base du revenu de l'année N-2 ;

- à l'ajustement, au cours de l'année N, de ces cotisations provisionnelles sur la base du revenu de l'année N-1, dès déclaration de ce dernier ;

- à l'étalement des échéances de paiement des cotisations provisionnelles d'une année (initiales et ajustées) sur l'intégralité de l'année considérée (soit de janvier à décembre au lieu de janvier à octobre précédemment) ;

- à la régularisation des cotisations de l'année N sur la base du revenu définitif de l'année N, non plus en fin d'année N+1 mais dès que ce revenu aura été déclaré en N+1 et, conséquemment, au remboursement de l'éventuel trop-versé plus tôt en année N+1 et à l'étalement des échéances de paiement de l'éventuel complément de cotisations sur l'ensemble des échéances restantes de l'année N+1 et non plus sur les deux derniers mois de cette année.

Le système d'envoi dit « 3 en 1 » permet de notifier, en une seule fois, la régularisation des cotisations de N-1 sur le revenu définitif N-1, l'ajustement des cotisations provisionnelles de N sur le revenu définitif N-1 et l'appel initial des cotisations provisionnelles de N+1 sur le revenu définitif N-1.

Source : RSI

Concernant les auto-entrepreneurs, le régime présente l'avantage que le décalage est beaucoup moins fort puisque les chiffres d'affaires peuvent être déclarés mensuellement ou trimestriellement et que le prélèvement consiste en un pourcentage forfaitaire. Le règlement peut être mensuel ou trimestriel : il est en tout état de cause rapproché du fait générateur du revenu dégagé.

Pour les **non salariés agricoles**, les revenus professionnels pris en compte sont constitués par la moyenne des revenus se rapportant aux trois années antérieures (N-3, N-2, N-1) à celle au titre de laquelle les cotisations sont dues : c'est le principe de l'assiette triennale prévu à l'article L. 731-15 du code rural et de la pêche maritime. **Au choix de l'exploitant, l'assiette peut toutefois être calculée sur le seul revenu de l'année précédente**, ce choix étant valable pour une période de cinq ans[229].

Le recours à des assiettes forfaitaires, qui conduit à créer une dérogation au principe de prise en compte des années antérieures, est par ailleurs possible lors des deux premières années d'activité. Il participe d'une variété de dispositifs fiscaux visant à alléger les prélèvements supportés par les entreprises nouvellement créés (*cf.* point VI). D'autre part, et pour l'ensemble des professions, lorsque les données nécessaires au calcul des cotisations ne sont pas transmises, celles-ci sont calculées d'office, généralement sur une base forfaitaire[230].

[229] Dans le cadre du plan de soutien aux agriculteurs en difficulté, été ouverte à titre exceptionnel, en 2015 et 2016, la faculté, pour les exploitations soumises à assiette triennale, de demander que le calcul des cotisations et contributions sociales se fasse sur une assiette annuelle. La mesure concerne les personnes ayant un revenu professionnel inférieur à 4 248 €.

[230] *Cf.* L. 242-12-1 : « Lorsque les données nécessaires au calcul des cotisations n'ont pas été transmises, celles-ci sont calculées à titre provisoire par les organismes chargés du recouvrement sur une base majorée déterminée par référence aux dernières données connues ou sur une base forfaitaire. Dans ce cas, il n'est

d) Les assiettes de la CSG et de la CRDS sur les revenus d'activité présentent de fortes particularités

Les différences entre l'assiette des cotisations et l'assiette de la CSG/CRDS portant sur les revenus d'activité tiennent, pour les non salariés, au fait que la seconde est constituée de la totalité du revenu professionnel et des cotisations sociales versées sachant que ces cotisations sont par ailleurs déduites au titre de l'impôt sur le revenu. **Cette assiette présente donc des différences sensibles avec celle applicable aux revenus d'activité salariés et est, en pratique, plus large**. Cette situation explique les montants, relativement plus élevés, de prélèvements supportés par les non salariés au titre notamment de la couverture maladie (*cf.* point V).

Pour les **salariés**, l'assiette est constituée de l'ensemble des revenus d'activité entrant dans l'assiette des cotisations (salaires, traitements, indemnités, avantages en nature ou en espèces…). La CSG /CRDS est calculée sur la base de 98,25 % de la rémunération brute et inclut donc les cotisations sociales à la charge du salarié. En revanche, les prélèvements à la charge de l'employeur n'y sont pas intégrés, à l'exception des contributions patronales finançant les prestations de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire (hors régimes de retraite complémentaire obligatoire et régimes de retraites chapeaux)[231]. De même, l'abattement de 1,75 % (anciennement 3 %) vise à établir une parité avec les travailleurs indépendants dont le revenu taxable est net de frais professionnels.

Pour les **non salariés**, c'est le revenu d'activité retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu, après réintégration d'exonérations et d'abattements fiscaux, qui sert de base au calcul de la CSG-CRDS sur les revenus d'activité. À l'assiette des cotisations sociales sont ajoutées les cotisations personnelles versées aux régimes obligatoires de Sécurité sociale et, le cas échéant, celles du conjoint collaborateur (CSG-CRDS exclue). En outre, peuvent entrer dans l'assiette le montant des sommes perçues par le dirigeant au titre d'un accord d'intéressement, de la participation aux résultats, et de l'abondement versé dans un plan d'épargne entreprise ou un plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco).

La CSG et la CRDS sont calculées, à titre provisionnel, sur une base forfaitaire durant les deux premières années d'activité. La CSG et la CRDS étant dues quel que soit le montant du revenu professionnel, il n'est pas fait application d'une cotisation minimale. De même l'abattement pour frais professionnels de 1,75 % concernant les revenus salariés n'est pas applicable aux revenus des professions indépendantes. Pour les non salariés agricoles, les déficits sont pris en compte pour

tenu compte d'aucune exonération dont pourrait bénéficier le cotisant. Le cotisant reste tenu de fournir les données mentionnées au premier alinéa. Sous réserve qu'il continue d'en remplir les conditions éventuelles, le montant des cotisations finalement dues tient alors compte des exonérations applicables. Le cotisant est, en outre, redevable d'une pénalité calculée sur ce montant et recouvrée sous les mêmes garanties et sanctions que ces cotisations »

[231] Y sont par ailleurs ajoutés des indemnités de mise à la retraite, de licenciement ou de départ volontaire dans le cadre d'un plan social, des indemnités journalières complémentaires versées en cas d'arrêt de travail au prorata de la participation patronale, des primes liées à la participation et à l'intéressement des salariés aux résultats de l'entreprise, des abondements de l'entreprise aux plans d'épargne entreprise (PEE), inter-entreprises (PEI), pour la retraite collectif (Perco ou Perco interentreprises). Sont exclus de l'assiette certains revenus d'activité modestes ou certains avantages versés par l'employeur.

leur valeur réelle et viennent, par conséquent, en atténuation des cotisations. Les contributions CSG/CRDS ne sont pas dues si l'assiette calculée (revenus + cotisations) est négative.

Il est à noter que les non salariés peuvent aussi être concernés par la CSG sur les revenus du patrimoine, notamment au regard des revenus mobiliers liés aux dividendes (*cf. infra*).

III.2. L'assiette sociale des artistes auteurs et des dirigeants de sociétés : des particularités et des choix d'optimisation possibles

Pour la partie des non salariés affiliés au régime général (notamment les professions listées à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, artistes-auteurs et, pour le risque maladie, les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés), le régime de prélèvement social suit les règles applicables aux salariés, avec cependant quelques différences notables. Ainsi, bien qu'ils soient affiliés au régime général (*cf.* Chapitre 2), les artistes-auteurs supportent des prélèvements fondés sur une assiette très spécifique (encadré 5).

Encadré 5: L'assiette de prélèvement des artistes auteurs

Les revenus artistiques (ventes d'œuvres, droits d'auteur) doivent être déclarés dans la catégorie des bénéfices non commerciaux (BNC), dès lors que l'activité est exercée à titre habituel, constant, et dans un but lucratif. Ils vont former l'assiette de prélèvement après avoir été majorés de 15 %.

L'une des originalités du régime, liée à l'existence parallèle de contributions des diffuseurs qui permettent aux artistes auteurs de ne verser des cotisations qu'à des taux équivalents à ceux des salariés pour les cotisations maladie et vieillesse de base et complémentaire, est que l'assiette des cotisations (bénéfice majoré de 15 %) est plus large que celle de la CSG/CRDS (calculée sur 98,25 % du même bénéfice).

Le cas des dirigeants de sociétés est particulièrement intéressant en raison de la nature diverse de leurs rémunérations, de l'existence de règles fiscales et sociales différentes voire opposées, des options offertes de plusieurs formes juridiques d'activités, de choix d'imposition à l'IR ou à l'IS, de détention majoritaire ou minoritaire de l'entreprise, qui vont être à la source de régimes sociaux et fiscaux distincts.

a) Les dirigeants de société : des options ouvertes entre une variété de régimes applicables[232]

Si les entrepreneurs individuels sont des travailleurs non salariés imposés à l'impôt sur le revenu sur leurs bénéfices, dans le cadre d'une entreprise individuelle de droit commun ou d'une entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL[233]), l'exercice sous forme sociétaire conduit à offrir des options entre imposition à l'IR ou à l'IS, notamment pour les sociétés de personnes (encadré 6).

[232] Les développements qui suivent concernent les dirigeants d'entreprises commerciales ou industrielles. Une problématique de même nature existe en matière agricole, où les formes sociétaires connaissent un vif essor. Les sociétés civiles (société civile d'exploitation agricole – SCEA, les exploitations agricoles à responsabilité limitée – EARL) se développent, à côté des formes plus traditionnelles de SARL ou de groupements d'exploitation en commun (GAEC). Cette problématique a été approfondie lors de la séance du 1er juin du Haut Conseil, dédiée à des études sectorielles.

[233] L'EIRL permet aux entrepreneurs individuels de se constituer un patrimoine d'affectation, dédié à leur activité professionnelle, sans constituer de société. Il offre la possibilité d'opter, dans certains cas, pour l'impôt sur les sociétés.

Encadré 6 : Les formes sociétaires ouvertes aux activités indépendantes

L'activité indépendante peut s'exercer dans le cadre de l'entreprise individuelle, ou dans le cadre de sociétés qui peuvent être de personnes ou de capitaux.

Les sociétés de personnes comprennent notamment :

− la société en nom collectif (SNC) : c'est une société dans laquelle les associés ont tous la qualité de commerçants et sont responsables solidairement et indéfiniment des dettes de la société – sa constitution ne requiert aucun capital minimum ;

− la société civile professionnelle (SCP) : c'est une société qui permet à des personnes physiques exerçant une même profession libérale réglementée (professions de la santé et du droit, architectes, géomètres-experts) d'exercer en commun leur activité. Les associés sont personnellement responsables de leurs actes professionnels et indéfiniment et solidairement des dettes de la société.

Les sociétés de capitaux comprennent notamment :

− la société à responsabilité limitée (SARL) : c'est une société dans laquelle chacun des associés (entre 2 et 100) n'est en principe responsable des dettes de la société qu'à concurrence de ses apports personnels – sa constitution ne requiert aucun capital minimum ;

− l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) : c'est une société qui comporte un seul associé, qui ressemble donc de fait à l'entreprise individuelle mais obéit à des règles proches de celles qui régissent la SARL : la responsabilité du chef d'entreprise est ainsi théoriquement limitée au montant de son apport dans le capital ;

− la société par actions simplifiée (SAS), est une société dans laquelle chacun des associés n'est en principe responsable des dettes de la société qu'à concurrence de ses apports personnels. Le capital minimum est de 37 000 euros. Les membres de la SAS déterminent librement les organes de direction et les modalités de décisions collectives. La SAS peut ne comprendre qu'un associé : il s'agit de la société par action simplifiée à actionnaire unique (SASU) ;

− la société d'exercice libéral (SEL): c'est une société qui permet à des personnes exerçant une profession libérale réglementée d'exercer en commun leur activités, sous forme de sociétés de capitaux. Elles peuvent être à responsabilité limitée, à forme anonyme, par actions simplifiée, en commandite par actions. Cette forme est particulièrement utilisée par les professionnels de santé.

- la société anonyme (SA). Dans ce cas, les rémunérations que les associés perçoivent sont assimilées à des salaires aussi bien au plan fiscal que social.

Les dirigeants de sociétés de personnes sont généralement imposés à l'impôt sur le revenu (article 8 du code général des impôts) mais des options en faveur de l'IS sont possibles dans certains cas. Les sociétés de capitaux sont généralement soumises à l'IS, y compris quand elles sont unipersonnelles, des dispositions permettant dans certaines conditions et notamment en début d'activité de la société, d'opter pour le régime des sociétés de personnes (et donc l'IR).

Source : Agence pour la création d'entreprises (APCE), DLF.

A la différence d'autres catégories professionnelles, ces actifs disposent d'une latitude importante pour opter pour le régime fiscal et social, à leurs yeux le plus favorable. Les termes du choix sont triples :

- le choix de relever d'un régime de non salarié ou d'un régime salarié pour les gérants de SARL et de SEL, selon le critère du caractère majoritaire ou minoritaire de la gérance ;
- l'option, dans de nombreux cas, entre impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu ;
- l'arbitrage, après prélèvement de l'IS, entre le versement d'une rémunération (elle-même imposable à l'IR, au titre des traitements et salaires) ou de dividendes (eux-mêmes imposables à l'IR, au titre des revenus de capitaux mobiliers).

Le traitement de ces dirigeants et de leurs revenus n'est en effet pas identique en matière sociale et fiscale.

En matière fiscale, les gérants de ces sociétés sont considérés de la même façon qu'ils soient majoritaires ou minoritaires et relèvent du même régime fiscal que les salariés. Ils doivent porter leur rémunération sur leur déclaration de revenus, déduction faite des cotisations sociales payées au cours de l'année et des primes versées au titre des contrats dits « Madelin » (dans la limite des plafonds fixés par la loi). Pour leurs frais professionnels (repas, transport, etc.), ils ont le choix entre déduire de leurs revenus leurs frais professionnels réels et justifiés ou appliquer la déduction forfaitaire de 10 %. Les dividendes éventuellement perçus sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus mobiliers et bénéficient d'un abattement de 40 % destiné à compenser leur double imposition (au niveau de la société et de l'associé). Un acompte obligatoire de 21 % est prélevé à la source (sauf cas de dispense), les sommes versées à l'associé à titre de dividendes s'ajoutant aux autres revenus de son foyer fiscal, avant que l'ensemble soit soumis au barème progressif par tranches de l'impôt sur le revenu

En matière sociale en revanche, **des différences existent entre catégories de gérants, ce qui peut conduire à des comportements d'optimisation**.

- Le **gérant minoritaire**[234] est susceptible de recevoir deux types de rémunérations : une rémunération au titre de son mandat social (actes de gestion, représentation de la société vis-à-vis des tiers), et une rémunération au titre de fonctions techniques distinctes de son mandat social et accomplies en vertu d'un contrat de travail. Pour la partie de la rémunération se rapportant au mandat social, il est assimilé à un salarié au regard de l'assurance maladie, des allocations familiales et du régime de retraite : en revanche, il ne cotise pas au titre de l'assurance chômage. Pour la partie de la rémunération se rapportant au contrat de travail de gérant minoritaire, il est, en principe, considéré comme un véritable salarié[235].

[234] Les dirigeants des sociétés anonymes et des sociétés par action simplifiée, les gérants minoritaires de SARL, les gérants non associés des commandites par action

[235] Pôle emploi peut cependant vérifier si les conditions du contrat de travail sont réellement réunies et notamment s'il existe un lien de subordination entre le gérant salarié et la société. Si Pôle emploi ne reconnaît pas le contrat de travail, le gérant ne payera pas de cotisations et ne sera pas protégé du risque chômage.

- Concernant les **gérants majoritaires**[236], ils sont en revanche affiliés dans les conditions de droit commun au RSI : tout en étant fiscalement des salariés (article 62 du code général des impôts qui emporte bénéfice de la déduction de 10 % pour frais professionnels et de l'abattement de 20 % accordés aux salaires), ils sont considérés comme non salariés en droit social. Lorsque la société est assujettie à l'IS, le revenu versé au dirigeant n'est en effet pas imposé comme un bénéfice, les deux régimes étant exclusifs, mais est considéré, au plan fiscal, comme un salaire.

b) Des choix d'optimisation possibles entre les régimes d'imposition

Des **choix d'optimisation** peuvent résulter des facultés ouvertes par la législation de choisir, pour certaines formes juridiques de société, sa forme d'imposition.

Les montants de prélèvements peuvent en effet être sensiblement différents, selon qu'il est opté pour l'IR ou l'IS et, en cette dernière hypothèse, que les dirigeants bénéficient d'une rémunération ou de dividendes en tant qu'associés. En effet, l'impôt sur le revenu croît avec le revenu, du fait de la progressivité du barème ; en revanche, l'IS est strictement proportionnel (si l'on met de côté les variations de taux liées au taux réduit et aux contributions additionnelles) et implique une imposition à deux niveaux (la société et l'associé unique). Les prélèvements sociaux ne visent quant à eux que la rémunération revenant aux personnes physiques (bénéfice fiscal des entreprises individuelles ou sociétés de personnes, ou encore salaires et dividendes) mais selon des modalités très différente selon la nature du revenu. En revanche, les bénéfices des sociétés soumises à l'IS ne sont pas soumis aux prélèvements sociaux - sauf pour la fraction des dividendes revenant aux dirigeants de sociétés (y compris associés uniques de sociétés unipersonnelles) et dépassant 10 % des capitaux propres de l'entreprise (encadré 7).

Les choix opérés vont résulter de l'anticipation du prélèvement mais aussi, et probablement dans une moindre mesure, des préférences des individus à l'égard de la protection sociale ainsi que, sans doute, du niveau de leurs revenus. Un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires[237] avait ainsi estimé que la conception des cotisations retraite (vues soit comme un prélèvement, soit comme un revenu différé) était déterminante pour les choix d'imposition et que ces conceptions pouvaient évoluer selon l'âge et le revenu de la personne concernée (*cf.* Chapitre 2).

Ce sont à cet égard les dividendes qui soulèvent les enjeux les plus importants en matière de connaissance statistique, de partage de l'information entre sphères fiscale et sociale et de lutte contre des formes d'optimisation et d'évitement du prélèvement. Compte tenu des possibilités d'optimisation existant de fait entre ces différents statuts, pour des raisons avant tout financières et subsidiairement liées au choix du régime de protection sociale, le traitement des dividendes a fait l'objet d'une meilleure prise en compte dans l'assiette sociale (encadré 7). Elles ne concernent

[236] C'est aussi le cas des gérants de société en commandite par action, quelle que soit leur part de capital, des associés en nom collectif qui ont opté pour l'impôt sur les sociétés, des membres des sociétés en participation et des sociétés de fait ayant exercé la même option, des associés uniques de SARL ayant opté pour l'impôt sur les sociétés, des associés des sociétés civiles de personnes ayant opté pour l'impôt sur les sociétés, des commandités des sociétés en commandite simple ayant opté pour l'impôt sur les sociétés.
[237] Conseil des prélèvements obligatoires (2008), « Les prélèvements obligatoires des indépendants », mars.

cependant pas toutes les formes sociétaires (et notamment pas les SAS) ; en outre, les données sur l'assiette (fiscale ou sociale) des dividendes restent lacunaires ; enfin, une adaptation des règles fiscales (touchant par exemple les taux[238] ou l'abattement de 40 %) est susceptible de limiter l'effet de ces mesures.

Encadré 7 : Le traitement des dividendes au regard des prélèvements sociaux

Pour les travailleurs non salariés (gérant majoritaire de SARL, associé unique d'EURL, associé de SNC), qui exercent leur activité dans une société relevant de l'IS, les dividendes sont assujettis à cotisations sociales pour la fraction supérieure à 10 % du capital social, des primes d'émission et des sommes versées en compte courant détenus par le travailleur indépendant. De même, les entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (EIRL) qui ont opté pour l'impôt sur les sociétés doivent intégrer dans leur revenu d'activité, la part des dividendes qui excède 10 % de la valeur du patrimoine affecté ou 10 % du montant du bénéfice net si celui-ci est supérieur.

Les dividendes non assujettis à cotisations sociales sont perçus par les dirigeants relevant du régime social des salariés (gérants minoritaires de SARL, présidents de SAS ou de SA…) Ces dividendes ne sont pas considérés comme une rémunération, mais comme des revenus de capitaux mobiliers et ne sont donc pas soumis à cotisations sociales. Ils supportent néanmoins des prélèvements sociaux retenus à la source, d'un taux global de 15,5 %[239].

III.3. Des assiettes minimales pour étendre l'assiette sociale sans toutefois garantir à tous les non salariés l'accès à une protection sociale « socle » en cas de revenus trop modestes

Des assiettes minimales, récemment revues, peuvent étendre l'assiette au-delà des revenus effectivement tirés de l'activité.

Lorsque les revenus professionnel sont faibles voire inexistants, les cotisations de sécurité sociale restent dues. Des cotisations minimales, calculées sur des bases forfaitaires, sont alors appliquées (encadré 8). Elles visent à assurer une couverture minimale aux intéressés (ces cotisations leur permettant de valider des droits et de bénéficier des prestations non universelles) ainsi qu'un financement minimal des régimes obligatoires. **Dans le contexte du développement de couvertures plus universelles pour certains risques ou de solidarités nationales** assurées via les minima sociaux (ASPA, CMU), **leur principe et leur acceptation sont cependant plus discutés**, notamment lorsque les droits acquis *via* ces cotisations paraissent inférieurs à ceux que procure la solidarité nationale, indépendamment de toute notion de revenu d'activité, ou lorsqu'existe un régime dérogatoire, celui de l'auto-entrepreneur, fondé sur le principe « pas de revenus, pas de charges », qui exclut par principe les cotisations minimales.

[238] Les revenus de capitaux mobiliers, perçus par des personnes physiques fiscalement domiciliées en France, sont soumis à un prélèvement forfaitaire de 21 %, à titre d'acompte de l'impôt sur le revenu (s'il est supérieur à l'impôt dû, l'excédent est restitué à l'associé) et aux prélèvements sociaux de 15,5 % payés à la source.

[239] Prélèvement social de 4,5 %, contribution additionnelle au prélèvement social de 0,3 %, CSG (8,2 %) et la CRDS (0,5 %), prélèvement de solidarité de 2 %.

Encadré 8 : Le principe des assiettes minimales

Les cotisations minimales trouvent leur fondement dans les mécanismes d'acquisition de droits individuels : elles sont la contrepartie d'ouverture de droits à la protection sociale en dépit de revenus peu élevés. Ainsi, en matière de vieillesse, la cotisation minimale a-t-elle longtemps assuré la validation d'au moins un trimestre, malgré un revenu très faible : la LFSS pour 2016 a accru cette cotisation afin de valider désormais trois trimestres pour les régimes relevant du RSI et de la CNAVPL. De même, pour des indemnités journalières maladie ou maternité, une cotisation minimale permet de maintenir l'égalité de traitement entre les assurés qui vont bénéficier de prestations proches.

Le principe de l'assiette minimale s'explique aussi par la nécessité de préserver l'assiette taxable dans un contexte de forte volatilité des revenus et de possibilités d'optimisation, notamment liées aux déductions de charges. D'un point de vue économique, les cotisations minimales peuvent enfin constituer pour l'entreprise une contrainte de rentabilité[240].

Certes, les assiettes minimales ne constituent pas une spécificité de la protection sociale des indépendants : des conditions préalables d'activité, en heures de travail ou en revenus salariés, existent aussi pour certains risques couverts par le régime général des salariés (*cf.* Chapitre 5). Pour autant, elles ont longtemps constitué une donnée fondamentale, et parfois contestée, du financement des régimes de non salariés.

Afin de tenir compte de l'universalisation progressive de certains risques (prise en charge des frais de santé, couverture du risque famille) comme pour limiter les cas de prélèvements jugés excessifs sur les faibles revenus, elles ont fait ces dernières années l'objet de réformes visant à les recentrer sur l'objectif d'acquisition de droits et d'équité pour les risques de nature « contributive » (indemnités journalières, retraite). En matière d'assurance vieillesse, elles ont en outre été complétées par des dispositifs dits de « pensions portées au minimum » qui permettent, sous réserve de certaines conditions (de durée cotisée, d'âge de départ, de montant des pensions tous régimes compris) de majorer le montant de la pension liquidée (*cf.* Chapitre 5).

En matière de frais de santé, l'universalisation de la couverture a conduit, pour les non salariés, à deux mouvements : le déplafonnement de la cotisation maladie d'une part et l'abandon des assiettes minimales d'autre part. Ce dernier a été acté par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, tant pour les non salariés non agricoles que pour les agricoles. Concernant le financement des prestations famille, il n'y a pas d'assiette minimale, l'ensemble du revenu professionnel constituant l'assiette du prélèvement, pour les deux catégories de professions.

Pour les **non salariés non agricoles**, la fin de la cotisation minimale maladie a permis de relever la cotisation minimale vieillesse de base et, ainsi, de favoriser l'acquisition de droits en permettant aux intéressés de valider trois trimestres (sachant que la valeur d'acquisition du trimestre de retraite a été abaissée à un montant de 150 heures SMIC depuis le 1er janvier 2014). Pour ce faire, l'assiette minimale est passée de 7,7 % à 11,5 % du PASS, soit un montant de cotisation minimale d'assurance vieillesse de base de 784 € en 2016 au lieu de 510 € en 2015.

[240] Conseil des prélèvements obligatoires (2008), « Les prélèvements obligatoires des indépendants », mars.

Le décret n° 2015-1856 du 30 décembre 2015 a également supprimé la cotisation minimale d'assurance vieillesse complémentaire et abaissé de 20 % à 11,5 % du PASS, comme pour la retraite de base, l'assiette de la cotisation minimale d'assurance invalidité. L'assiette de la cotisation minimale d'indemnités journalières est quant à elle demeurée fixée à 40 % du PASS.

En conséquence, dans leur globalité, le montant des cotisations minimales dues par les travailleurs indépendants non agricoles est passé de 1 102 € en 2015 à 950 € en 2016 (elle était de l'ordre de 1 600 € en 2012).

Il est par ailleurs à noter que **les auto-entrepreneurs** pourront désormais, en application de mesures adoptées dans le cadre de la LFSS pour 2016, opter pour que leur soient appliquées les cotisations minimales auxquels sont soumis les autres travailleurs indépendants, afin d'améliorer leurs droits à prestations (retraite, invalidité, et, pour les activités commerciales et artisanales, IJ maladie). En effet, la modestie de leurs revenus peut rendre difficile leur accès à certains droits (notamment en matière d'indemnités journalières) ou la constitution de leurs droits à pension (validation de trimestres).

Pour les travailleurs **non salariés agricoles**, l'évolution est comparable, une fois tenu compte de l'existence d'une cotisation forfaitaire définie pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles, dont l'effet d'accroissement de l'assiette sociale est analogue au mécanisme de l'assiette minimum. Cependant, les normes de références ont été moins simplifiées que pour le RSI (plusieurs plafonds existent, en référence au PASS ou au SMIC), ce qui se traduit par des assiettes multiples qui peuvent être complexes à appréhender pour le cotisant[241].

Afin de financer le risque invalidité (qui était confondu avec le risque maladie dans la cotisation AMEXA), a été créée une cotisation d'assurance invalidité, avec une assiette minimale fixée à 11,5 % du PASS, similaire à celle des travailleurs indépendants non agricoles.

Concernant la vieillesse, trois assiettes minimales co-existent :

- ✓ 600 SMIC (pour l'assurance vieillesse plafonnée et déplafonnée, AVA), soit 5802 €,
- ✓ 800 SMIC (pour l'assurance vieillesse individuelle, qui sert à financer la part forfaitaire de la pension de base), soit 7736 €,
- ✓ 1820 SMIC pour le régime de retraite complémentaire, soit 17599 €.

En conséquence, dans leur globalité, le montant des cotisations minimales s'établit à 1615 € en 2016.

Toujours dans un esprit de préservation de l'assiette sociale, mais **avec une différence majeure qui est de ne pas engendrer de droits, le législateur a institué, pour les personnes qui dirigent une exploitation dont l'importance est inférieure aux seuils d'assujettissement du régime des non salariés agricoles, une cotisation de solidarité**, qui porte pour l'essentiel sur des activités agricoles exercées à titre secondaire (article L.731-23 du code rural et de la pêche maritime). La cotisation, dont le taux est de 16 %, est calculée sur la base des revenus professionnels de l'année précédente

[241] Pour le RSI, la LFSS pour 2012 (art. 37) et les décrets n° 2011-2038 du 29 décembre 2011 et n°2012-443 du 3 avril 2012 ont remplacé la triple référence au SMIC, au plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) et à la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) par une référence unique au PASS.

ou, lors de la première année d'activité, sur une assiette forfaitaire d'installation égale à 100 SMIC. Les bénéficiaires de la CMU-C en sont dispensés. Les cotisants de solidarité sont en outre redevables de la CSG, de la CRDS et d'une cotisation forfaitaire accidents du travail – maladies professionnelles (61,44€).

Les cotisants de solidarité étaient également concernés par le régime d'imposition forfaitaire auquel se substitue le nouveau régime fiscal dit « micro BA" ou "micro-exploitations » (encadré 3). L'assiette sociale des cotisants de solidarité devrait désormais être constituée par le bénéfice imposable au titre du micro-BA (égal à la moyenne triennale des recettes hors taxes diminuée d'un abattement de 87 %, représentatif des charges supportées par l'exploitation).

IV. L'étude des barèmes des cotisations et contributions fait apparaître des différences importantes entre catégories de non salariés et le faible poids, en comparaison des salariés, des dispositifs d'exonération

Les taux et la gestion des prélèvements sociaux ont été partiellement rapprochés de ceux en vigueur pour les salariés mais conservent des spécificités liées pour partie au cadre de l'exercice professionnel non salarié et à l'assiette concernée, et pour partie à la double qualité du travailleur indépendant qui est à la fois son propre employeur et un cotisant contribuant à sa couverture personnelle.

Seront ici examinés les taux des cotisations et contributions (IV.1), les exonérations ou exemptions propres aux non salariés (IV.2) et les cotisations dues au titre des conjoints collaborateurs de travailleurs non salariés (IV.3). Enfin, afin de disposer d'une vision plus globale des enjeux posés par ces barèmes, seront évalués les taux apparents de prélèvement (rapportant l'ensemble des cotisations et des contributions sociales des non salariés à la masse de leurs revenus professionnels) (IV.4).

Les mesures particulières liées aux débuts et fluctuations d'activités sont présentés au point VI.

IV.1. Les taux des cotisations et contributions varient selon les régimes sans forcément refléter une logique d'ensemble

Seront successivement abordés les taux de cotisation de sécurité sociale applicables aux commerçants et artisans, aux exploitants et chefs d'entreprise agricole, aux sections de la CANVPL puis aux bénéficiaires du régime de la micro-entreprise.

Il convient de rappeler que **ces taux faciaux s'appliquent à des assiettes qui peuvent être différentes**, selon la cotisation ou la contribution visée d'une part, selon la situation du travailleur non salarié d'autre part (*cf.* cas des assiettes forfaitaires de début d'activité). **En conséquence, il serait erroné de les additionner** pour parvenir à un taux de prélèvement effectif ou de les comparer hâtivement à ceux appliqués aux salaires. Le calcul de celui-ci suppose de redéfinir une assiette unique, représentative des revenus tirés de l'activité (*cf.* point V) et de tenir compte des allègements généraux qui, le cas échéant, s'y appliquent. Enfin, rappelons que les taux de la CSG sur les revenus d'activité sont identiques pour les indépendants et les salariés, bien qu'ils soient appliqués à une assiette différente (*cf. supra*).

a) Les artisans et commerçants

Le barème applicable en 2016 est présenté en figure 6.

Figure 6 : Assiette et taux des cotisations des artisans-commerçants (2016)

Cotisation	Assiette	Assiette minimale en % PASS et en €	Taux artisan	Taux commerçant ou industriel	Taux profession libérale
Maladie-maternité	Totalité du revenu professionnel	-	6,50 %		
Indemnités journalières	Dans la limite de 5 PASS (soit 193 080€)	40 % 15 446 €	0,70 %		-
Retraite de base	Sous plafond 38 616 €	11,50 % 4 441 €	17,65 %		CNAVPL[242]
	Au-delà du plafond	-	0,50 %		CNAVPL
Retraite complémentaire	Dans la limite de 37 546 € (ad hoc)	-	7 %		CNAVPL
	Revenu compris entre 37 546 € et 154464 €	-	8 %		CNAVPL
Invalidité-décès	Sous plafond 38 616 €	11,50 % 4 441 €	1.30 %		CNAVPL
Allocations familiales	Totalité du revenu professionnel	-	2,15 % pour les revenus ≤à 110 % du PASS, entre 2,15 % et 5,25 % pour 110 % ≤revenu≤ 140 % du PASS, 5,25 % pour les revenus ≥à 140 % du PASS		
CSG-CRDS	Totalité du revenu professionnel + cotisations sociales obligatoires	–	8 %		

Source : RSI

Les **cotisations d'allocations familiales** dues personnellement par les artisans-commerçants, comme d'ailleurs par l'ensemble des travailleurs indépendants[243], sont calculées sur une assiette déplafonnée au taux de 5,25 %. La diminution des taux décidée dans le cadre du « pacte de responsabilité et de solidarité » s'est appliquée de façon spécifique aux travailleurs indépendants, conduisant à un taux de 2,15 % pour les revenus inférieurs à 110 % du PASS. Par ailleurs, la dispense de versement de la cotisation d'allocations familiales qui était prévue pour les travailleurs indépendants justifiant d'un revenu d'activité inférieur à 13 % du plafond de la sécurité sociale (4 945 € en 2015) a été supprimée par la loi du 18 juin 2014 relative à l'Artisanat, au Commerce et aux Très Petites Entreprises (ACTPE). Dans ce contexte, et s'agissant de la couverture d'un risque universel, sans condition d'activité professionnelle, les indépendants sont amenés à cotiser au même niveau que les employeurs pour leurs salariés (quoique sur une assiette différente).

Concernant la **cotisation maladie** des artisans-commerçants, l'assiette a été récemment déplafonnée et son taux est fixé à 6,5 % (il était de 12,9 % en 1996 et a été fixé à 6,5 % en 2001). A l'inverse de la cotisation famille, le taux est sensiblement inférieur à celui demandé aux employeurs

[242] *Cf. infra* point c).

[243] Le terme « travailleurs indépendants » recouvre ici les artisans-commerçants et les professions libérales, à l'exclusion des exploitants agricoles.

(12,84 %) pour leurs salariés, même en tenant compte du fait que la cotisation patronale couvre le risque invalidité décès, sachant que la nature des dépenses est de même ordre (couverture universelle) mais qu'il n'existe pas pour les indépendants de réduction générale de cotisations sur les bas revenus.

Les artisans et commerçants (mais non les professions libérales) ont un régime d'**indemnités journalières,** donnant lieu à une cotisation de 0,70 %, appelée sur une assiette qui n'est pas totalement déplafonnée mais est d'un montant élevé (5 PASS). Ce taux peut être rapproché du taux de la cotisation salariale maladie de 0,75 % due par les salariés du secteur privé, tout en rappelant deux éléments de différence important : d'une part, le caractère encadré du montant de la prestation, qui est fonction du revenu des trois dernières années et varie entre 5,14 et 52,90 € / jour[244] et d'autre part, la contribution qu'apporte la cotisation patronale maladie à la couverture des prestations en espèces des salariés.

En **invalidité-décès**, un taux de 1,3 % est appelé sur les revenus sous plafond.

Pour les **retraites de base**, les taux sont de 17,65 % pour la cotisation plafonnée et de 0,5 % pour la cotisation déplafonnée (non génératrice de droits). Concernant ce risque de nature « contributive», le taux retenu est implicitement équivalent à l'addition des taux faciaux des cotisations patronales et salariales pour la première citée et inférieur pour la seconde, sans, à nouveau, qu'existe de mécanisme analogue à celui de la réduction générale de cotisations patronales.

Pour les **retraites complémentaires**, que gère en propre le RSI, un barème spécifique a été choisi avec deux tranches affectées de taux de prélèvement proches (7 et 8 %) jusqu'à 154 654€. L'assiette s'élève donc à environ 4 PASS, quand le plafond de la tranche C de l'AGIRC est de 8 PASS. Les taux retenus sont proches de ceux de la première tranche de l'ARRCO (salarié + employeur), dont le taux est de 7,75 %, mais très inférieurs à ceux appliqués aux revenus des tranches supérieures.

Les analyses devront être affinées par l'examen des prestations versées aux indépendants (*cf.* Chapitre 5), mais **ces premiers éléments peuvent interroger**, qu'il s'agisse du traitement distinct appliqué aux cotisations d'allocations familiales et d'assurance maladie pour des dépenses relevant de couvertures universelles, de l'absence de modulation applicable aux plus faibles revenus d'activité ou de l'équilibre actuel entre les cotisations finançant ces couvertures et celles finançant des couvertures plus contributives.

[244] Les IJ ne sont pas versées en cas de revenus annuels inférieurs à 3754 €.

b) Les chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles

Le barème applicable en 2016 est présenté en figure 7.

Figure 7 : Assiette et taux des cotisations des exploitants agricoles (2016)

Cotisation	Assiette	Assiette minimale (par référence et en €)	Taux ou montant
Maladie-maternité	Totalité du revenu professionnel	-	3,04 %
Indemnités journalières	-		200€
Retraite de base			
AVI (plafonnée)	1P	800 SMIC (7736€)	3,32 %
AVA plafonnée	1P	600 SMIC (5 802 €)	11,55 %
AVA déplafonnée	-	600 SMIC (5 802 €)	2,14 %
Retraite complémentaire	Totalité du revenu professionnel	1820 SMIC soit 17 599 €	3 %
Invalidité	Totalité du revenu professionnel	11,50 % 4 441 €	0,80 %
Allocations familiales	Totalité du revenu professionnel	-	2,15 % pour les revenus inférieurs à 110 % du PASS, entre 2,15 % et 5,25 % pour les revenus compris entre 110 % et 140 % du PASS, 5,25 % pour les revenus supérieurs à 140 % du PASS
ATEXA	-		Comprise entre 415,45 € et 451,57 €
CSG-CRDS	Totalité du revenu professionnel + cotisations sociales obligatoires		8 %

Source : MSA

Comme pour les indépendants, la **cotisation d'allocations familiales** est calculée sur une assiette déplafonnée et dans le cadre d'un barème qui est devenu progressif depuis le pacte de responsabilité et de solidarité (entre 2,15 et 5,25 % selon le revenu).

Concernant la **cotisation maladie**, l'assiette a été récemment déplafonnée et son taux était fixé à 10,04 % au 1er janvier 2016 (chiffre à comparer avec celui de 6,5 % applicable aux indépendants comme au taux de 12,84 % demandé aux employeurs pour leurs salariés). Le premier ministre a, le 17 février 2016, annoncé une baisse de sept points de ce taux, dans le cadre de mesures de soutien au secteur agricole[245]. **S'agissant de dépenses revêtant un caractère universel, qui font l'objet d'une intégration financière entre les régimes, on peut, de même que précédemment, s'interroger sur la logique qui prévaut dans la détermination de ces taux** (que ce soit avant ou après les mesures agricoles exceptionnelles de février 2016), qu'il s'agisse des différences de taux constatées entre non salariés agricoles et non agricoles ou de la comparaison avec les taux de cotisation s'appliquant aux salariés (taux environ de moitié pour le RSI, proche pour les agricoles, avant la mesure de baisse annoncée par le Premier ministre).

Les non salariés agricoles ont, depuis peu, un régime d'**indemnités journalières maladie**, fondé sur une cotisation forfaitaire de 200€, quel que soit le revenu. La couverture en accidents du travail et maladies professionnelles s'appuie également sur une cotisation forfaitaire, qui varie (faiblement) selon le secteur d'activité.

La couverture d'**invalidité décès** fait désormais l'objet d'une cotisation ad hoc. Si son assiette minimale est la même que celle des artisans et commerçants (11,5 % du PASS), elle est plus large puisqu'elle est déplafonnée et son taux est plus faible (0,8 % contre 1,3 %).

Pour les **retraites de base**, le régime d'assurance vieillesse des exploitants présente l'originalité de prévoir deux cotisations sous plafond, aux taux de 3,32 et 11,55 %, destinées à financer respectivement la part forfaitaire et la part proportionnelle de la pension de base. Elles ont deux assiettes minimales distinctes (600 et 800 SMIC). Les taux, comme pour les artisans et commerçants, sont relativement proches de la somme des taux de cotisations patronales et salariales pour les salariés, mais toujours hors prise en compte de la réduction générale de cotisations. Le taux de la cotisation déplafonnée est de 2,14 %, proche de celui applicable aux salariés (employeur+salarié : 0,35 % + 1,85 %) et supérieur à celui des indépendants.

Le récent régime de **retraite complémentaire** des exploitants apparaît très spécifique : si le taux est faible (3 %) et sans comparaison avec celui des indépendants et *a fortiori* des salariés, l'assiette est déplafonnée et l'assiette minimale est élevée.

c) Les professions libérales

Le barème applicable en 2016 est présenté en figure 8.

Les taux et assiettes applicables en matière de couverture famille et maladie sont les mêmes que ceux présentés *supra* pour les artisans et commerçants[246]. **Les professions libérales ne disposent pas de couverture en matière de prestations espèces maladie ; elles bénéficient de régimes spécifiques de retraite et d'invalidité décès qui sont extrêmement variés**.

[245] Cette baisse de la cotisation s'applique également aux membres de la famille (aides familiaux et associés d'exploitations) rattachés aux exploitants concernés.

[246] Rappelons que ces cotisations sont partiellement prises en charge par l'assurance maladie pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC).

Seuls sont communs les paramètres de la retraite de base gérée par la CNAVPL (taux de 8,23 % sous plafond et de 1,87 % entre 1 et 5 PASS). Il existe une cotisation minimale de 296 € (sur une assiette de 7,7 % du PASS). Pour les avocats, existent une cotisation forfaitaire (fonction de l'ancienneté) et une cotisation proportionnelle, assise sur une assiette plafonnée dont le plafond est déterminé par la CNBF (*figure 8*). Ces régimes sont remarquables du fait de l'absence de cotisation déplafonnée et de la modestie des taux, eu égard à ceux applicables aux autres non salariés.

Concernant les retraites complémentaires, les règles sont très différentes entre sections de la CNAVPL. On peut distinguer :

- ✓ les sections avec un système contributif fondé sur un taux unique appliqué à une assiette plafonnée (officiers ministériels depuis le 1er janvier 2016, médecins) ;
- ✓ les sections avec un système contributif fondé sur un taux unique ou un montant forfaitaire appliqué à des tranches de revenus (experts comptables, CIPAV) ;
- ✓ les sections retenant une cotisation forfaitaire et une cotisation proportionnelle (plafonnée) : notaires[247], chirurgiens dentistes et sages-femmes, auxiliaires médicaux ;
- ✓ les sections retenant une cotisation forfaitaire (de type minimale) et des cotisations forfaitaires par tranches de revenus (pharmaciens, avocats).

Concernant les régimes **invalidité-décès**, ils sont généralement financés par des cotisations forfaitaires, le cas échéant déterminées selon des tranches de revenus.

[247] Avec une cotisation « forfaitaire » indépendante des produits réalisés par l'office et une cotisation « proportionnelle ». On distingue une section B avec une cotisation annuelle égale au nombre de points multiplié par le coût d'acquisition du point B affectée d'un coefficient d'âge et comprenant 8 classes de cotisations de 2100 à 16800€ et une section C dont le taux est de 4,50 % pesant sur une assiette correspondant à la moyenne des produits de base de l'office réalisés pendant les trois années précédant l'année antérieure à celle du recouvrement (moyenne des produits des années n-4, n-3 et n-2), dans la limite d'un plafond de 3 fois la moyenne nationale des produits des offices notariales calculés sur la même base (1 159 347 € en 2015).

Figure 8 : Taux des cotisations des professions libérales (2016, hors couverture RSI)

		notaires	**officiers ministériels**	**médecins**	**CD et SF**	**Pharmaciens**	**Auxiliaires médicaux**	**Vétérinaires**	**Experts-comptables**	**CIPAV**	**Avocats**
Retraite de base	Sous plafond	8,23 %	8,23 %	8,23 %	8,23 %	8,23 %	8,23 %	8,23 %	8,23 % (1)	8,23 %	cotisation forfaitaire + cotisation proportionnelle (2)
	Entre 1 et 5P	1,87 %	1,87 %	1,87 %	1,87 %	1,87 %	1,87 %	1,87 %	1,87 %	1,87 %	
Retraite complémentaire		Une cotisation forfaitaire (8 classes) et une cotisation proportionnelle	Cotisation de 12,5 % sur une assiette de 4P en 2016 (8P en 2020)	9,60 % sur une assiette inférieure à 3,5 PASS (131156€)	Une cotisation forfaitaire de 2514€ et une cotisation proportionnelle de 10,5 % appelée sur les revenus compris entre 0,85 et 5 PASS (entre 32 824 € 193 080€)	Une cotisation forfaitaire de 5400€ et une cotisation forfaitaire appliquée à 6 classes de revenus (montant de la CS compris entre 2160€ et 12960€)	Une cotisation forfaitaire de 1400€ et une cotisation de 3 % (entre 25146€ et 153579€ de revenus)	Taux d'appel de 104 % (prix d'achat du point 2016: 446,00 €)	8 classes de revenus (de moins de 16190€ à plus de 132780€) pour des cotisations variant entre 609 et 19035 €	8 classes de revenus (de moins de 26850€ à plus de 123300€) pour des cotisations variant entre 1214€ à 15776€	5 tranches de revenus (de moins de 41 674€ jusqu'à plus 208 370€) avec cinq classes de cotisations possibles.
invalidité décès		Pas de garanties	5 classes de cotisations, de 260€ à 1820€	3 classes de cotisations, de 622€ à 836€	3 classes de cotisations de 91 à 273€ (SF). 1 cotisation de 1077,3 (CD)	598 €	654 €	3 classes de cotisation: 390 € / 780€ / 1 170€	4 tranches: 288€, 396€, 612€ et 828€	3 classes de 76€, 228€ ou 380€	montant forfaitaire fixé par le CA de la CNBF (137€)

(1) pour la retraite de base, les experts comptables peuvent cotiser au-delà de 5 P. Pour des revenus supérieurs ou égaux à 193 080 €, la cotisation s'élève à 3178€ (maximum de la tranche 1) + 3611€ (maximum de la tranche 2) = 6789€

(2) Le *plafonnement de la cotisation proportionnelle d'assurance vieillesse de base des avocats affiliés à la CNBF est déterminé en multipliant par 7 le plafond spécifique décidé chaque année par les administrateurs de cette caisse*

Enfin **des mécanismes particuliers de prise en charge par l'assurance maladie des cotisations s'appliquent aux praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés** (encadré 9) : ils concernent les cotisations d'assurance maladie, d'allocations familiales et le régime obligatoire des avantages sociaux de vieillesse (ASV), qui s'ajoute pour les intéressés au bénéfice des pensions de base et complémentaires.

Encadré 9 : Les modalités de prise en charge des cotisations maladie/AF/ASV pour les PAMC

La prise en charge d'une partie des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux concerne les médecins, sages-femmes, chirurgiens dentistes et auxiliaires médicaux.

1- L'**assiette** de prise en charge par les CPAM peut être distincte de celle de l'assiette des cotisations : elle est limitée aux revenus tirés de l'activité conventionnée nets de dépassements d'honoraires alors que l'assiette de la cotisation d'allocations familiales et l'assiette de la cotisation maladie dues par le praticien prennent en compte son revenu global, y compris les revenus provenant d'une activité professionnelle non salariée non conventionnée.

2- Les **taux de prise en charge** divergent suivant les risques et les professions.

-pour la cotisation maladie, le régime d'assurance maladie prend en charge 9,7 % et le professionnel de santé est redevable de 0,11 %.

- pour la cotisation famille, et pour les médecins conventionnés, le taux de prise en charge est fixé à 5 % dans la limite de la cotisation due sur cette base pour la partie de l'assiette de participation inférieure ou égale à 38 616 € (plafond annuel de la Sécurité sociale pour 2016). Sur la partie de l'assiette de participation excédant 38 616 €, le taux de prise en charge est fixé à 2,90 % dans la limite de la cotisation due. En cas de souscription de l'option conventionnelle favorisant l'installation en zone sous-dense (contrat « incitatif »), cette prise en charge peut être ouverte aux autres professions conventionnées.

- pour l'ASV, et concernant les médecins, la cotisation est composée d'une part forfaitaire de 4 850 € et d'une part proportionnelle dite d'ajustement de 2,60 % des revenus conventionnels de l'avant dernière année dans la limite de 5 PASS. Les deux tiers de la cotisation forfaitaire des médecins en secteur 1 sont financés par les CPAM, soit 3 233 €. 1 617 € restent à la charge des médecins. Concernant les chirurgiens-dentistes, les CPAM participent au financement des cotisations à hauteur des deux tiers pour la cotisation forfaitaire (professionnel : 1 388,40 € / CPAM : 2 776,80 €) et de la moitié pour la cotisation proportionnelle (0,375 % pour le professionnel et 0,375 % pour la CPAM appliqués aux revenus professionnels non salariés de l'année N-2 dans la limite de cinq fois la valeur du plafond). Pour les auxiliaires médicaux, existe une prise en charge à hauteur de 2/3 de la cotisation forfaitaire par les CPAM (professionnel : 190,00 €, CPAM : 380€) et la cotisation proportionnelle aux revenus conventionnés de l'année N-2 financée à hauteur de 60 % par l'assurance maladie.

NB : La nouvelle convention médicale, signée le 25 août 2016, prévoit que la prise en charge des cotisations d'allocations familiales s'établisse à 100 % jusqu'à 1,4 PASS, 75 % entre 1,4 et 2,5 PASS et 60 % au-delà de 2,5 PASS.

d) Le régime des auto-entrepreneurs

Un taux unique, qui représente l'équivalent des cotisations de sécurité sociale, de retraite complémentaire ainsi que de la CSG/CRDS, s'applique aux activités sous le régime de la micro-entreprise, avec un niveau différent selon les activités concernées :

- ✓ Activités de ventes de marchandises, restauration, hébergement : 13,4 %
- ✓ Activités de prestations de services et professions libérales relevant du RSI : 23,1 %
- ✓ Professions libérales relevant de la CIPAV : 22,9 %

L'article L. 133-6-8-3 du code de la sécurité sociale précise la ventilation du versement forfaitaire entre les différents impôts, cotisations et contributions. L'affectation des sommes recouvrées s'effectue par priorité à l'impôt sur le revenu puis, dans des proportions identiques, à la CSG et à la CRDS. Enfin, le solde est affecté aux cotisations de sécurité sociale selon un ordre de priorité déterminé par décret[248] et qui est le suivant :

- ✓ la cotisation d'assurance maladie maternité ;
- ✓ la cotisation supplémentaire pour les IJ maladie des commerçants et artisans ;
- ✓ la cotisation d'assurance vieillesse de base ;
- ✓ la cotisation invalidité-décès ;
- ✓ la cotisation de retraite complémentaire ;
- ✓ la cotisation d'allocations familiales.

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale prévoit que les taux de cotisations du régime sont fixés de manière à « garantir un niveau équivalent entre le taux effectif des cotisations et contributions sociales versées et celui applicable au même titre aux revenus des travailleurs indépendants ». Pour autant, aucune assiette minimale n'est appliquée (sauf option pour ce choix, récemment créée, cf. *supra*), à l'inverse du régime réel des travailleurs indépendants où, même à des niveaux très faibles de revenus, des cotisations minimales sont dues afin de garantir des droits.

IV.2. Des exonérations fiscales ou sociales spécifiques s'appliquent aux non salariés

Le régime des exonérations de cotisations applicable aux non salariés est, exception faite de la récente mesure de réduction des taux des cotisations familiales, spécifique. En comparaison des mécanismes applicables aux salariés, il a trois caractéristiques : l'absence de bénéfice d'un allègement général des cotisations, l'importance des mécanismes destinés à soutenir les débuts d'activité (*cf.* point VI), l'interaction avec les exonérations fiscales qui sont plutôt privilégiées dans une optique de création et de développement des activités économiques (*cf.* également point VI).

a) Le traitement des cotisations sociales dans l'assiette de prélèvement

Comme pour les salariés, les cotisations sociales obligatoires sont déductibles du revenu imposable des indépendants. Elles sont en revanche réintégrées dans l'assiette de la CSG/CRDS.

En revanche, **le régime des cotisations sociales facultatives présente des spécificités importantes puisqu'il existe une déductibilité fiscale qui n'est pas possible en matière sociale** ; il s'agit de l'une des principales différences entre assiette fiscale et sociale. Pour encourager le développement de la protection sociale des indépendants (notamment en matière d'assurance vieillesse et de perte d'emploi subie), le législateur a en effet étendu la déductibilité des cotisations à certains régimes facultatifs complémentaires de prévoyance et à certains contrats d'assurance groupe, dits « contrats Madelin ».

[248] Codifié à l'article D. 133-4 du code de la sécurité sociale.

Contrairement aux cotisations aux régimes obligatoires, la déductibilité des primes versées dans le cadre des contrats facultatifs est cependant limitée. Les travailleurs non salariés peuvent déduire de leur revenu professionnel imposable les cotisations d'un contrat Madelin dans la limite de leur plafond fiscal. Ce plafond de déductibilité est déterminé en fonction du PASS et/ou de leur revenu. Ces limitations sont appréciées par risque (retraite / prévoyance et santé / perte d'emploi) et vont de 2,5 % du plafond de la sécurité sociale pour la perte d'emploi, à 10 % du plafond pour l'assurance vieillesse[249].

b) L'accès partiel des non salariés aux allègements de cotisations en faveur des revenus d'activité modestes

Lorsqu'ils ont des revenus modestes, **les travailleurs non salariés ne bénéficient pas de la réduction générale de cotisations de sécurité sociale, qui s'applique aux salariés relevant du champ de l'assurance chômage dont les rémunérations sont inférieures à 1,6 SMIC**[250].

En revanche une baisse du taux de cotisations d'allocations familiales décidée dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité leur a été appliquée. Elle prend la forme d'une réduction de 3,1 points appliquée, dès 2015, au taux de la cotisation d'allocations familiales pour les travailleurs indépendants non agricoles et les exploitants agricoles dont le revenu est inférieur à 110 % du PASS (soit 41 844 €). Pour éviter de réintroduire un nouvel effet de seuil, cette réduction devient dégressive pour les non salariés dont le revenu se situe entre 110 % et 140 % du PASS (53 256 €). Le gain individuel représente ainsi jusqu'à 1 297 € au maximum pour les travailleurs indépendants dont le revenu est égal à 110 % du PASS.

Les travailleurs non salariés bénéficient en outre des mécanismes visant à soutenir, cette fois directement au bénéfice de leurs titulaires, les revenus professionnels modestes (prime pour l'emploi et RSA activité avant 2016, prime d'activité depuis le 1er janvier 2016). Lorsqu'ils bénéficient du RSA ou de la prime d'activité, les ressortissants du RSI sont dispensés, de surcroît, des cotisations minimales, sauf option contraire de leur part. Les cotisations sont alors calculées sur le revenu réel.

Il est enfin à noter que, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, le Gouvernement envisage de soumettre au Parlement une mesure spécifique de baisse des cotisations d'assurance maladie des artisans , commerçants et professions libérales, qui serait ciblée sur les plus faibles revenus d'activité (inférieurs à 70 % du plafond de la sécurité sociale). Elle interviendrait sans modification de l'assiette de cotisation et, de par sa spécificité au regard des barèmes des autres professions, ne s'inscrit pas à proprement parler dans une logique de rapprochement avec ces derniers.

[249] Pour le chômage, déductibilité dans la limite la plus favorable entre 1.875 % du revenu professionnel plafonnée à 8 PASS ou 2.50 % du PASS soit 951 €. Pour la prévoyance et la santé, déduction dans la limite de 3.75 % du revenu professionnel augmenté de 7 % du PASS, le tout limité à 3 % de 8 PASS. Pour la retraite, plafond de déduction fiscale déterminé par un forfait de 10 % du PASS, quel que soit le revenu professionnel ou 10 % du revenu professionnel limité à 8 PASS augmenté de 15 % du revenu compris entre 1 et 8 PASS.

[250] Quoiqu'ils soient assimilés aux salariés, les dirigeants de sociétés, gérants égalitaires ou minoritaires, présidents de SAS, PDG de SA ne cotisent pas à l'assurance chômage pour la partie de leur rémunération perçue au titre de leur mandat social et sont donc exclus du bénéfice des allègements généraux et de la baisse de la cotisation d'allocations familiales.

c) Des exonérations propres aux travailleurs non salariés qui ont souvent un caractère temporaire, lié en particulier aux débuts d'activité[251]

Ces mesures concernent notamment les créations ou reprises d'entreprises par des demandeurs d'emploi et des mesures plus sectorielles au profit du secteur agricole. Les mesures fiscales destinées à favoriser les entreprises nouvellement créées sont présentées au point VI.

- *L'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'une entreprise*

L' ACCRE consiste en une exonération de charges sociales pendant un an à compter, soit de la date de l'affiliation au régime des travailleurs non salariés, soit du début d'activité de l'entreprise, si l'assuré relève du régime des assimilés-salariés. L'exonération ne porte que sur la partie des revenus ou rémunérations ne dépassant pas 120 % du Smic en vigueur au 1er janvier (21 119 € pour 2016). Sont prises en charge les cotisations (patronales, et salariales pour les assimilés salariés) correspondant à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès, aux prestations familiales, à l'assurance vieillesse de base. Restent dues les cotisations relatives à la CSG-CRDS, à la retraite complémentaire, et, pour les assimilés aux salariés, au risque accident du travail, au FNAL, à la formation professionnelle continue et au versement transport.

Outre l'exonération des cotisations minimales, les demandeurs d'emploi créant une activité sous le régime de l'auto-entrepreneur peuvent, en début d'activité, cumuler ses avantages avec le dispositif d'aide au chômeur créateur ou repreneur d'entreprise (ACCRE), le bénéfice étant ouvert pendant trois ans (un an dans le droit commun). Le taux global de cotisations et contributions du bénéficiaire de l'ACCRE relevant du dispositif micro-social (*figure 9*) correspond donc à un taux forfaitaire spécifique, minoré et progressif en fonction de la période d'exonération en cause, soit :

- 25 % du taux global jusqu'à la fin du troisième trimestre civil qui suit celui de l'affiliation ;
- 50 % du taux global pour les quatre trimestres civils suivants ;
- 75 % du taux global pour les quatre trimestres civils suivants.

Figure 9 : Taux de cotisations sociales pour les auto-entrepreneurs bénéficiaires de l'Accre

	1e période	2e période	3e période	Taux
Exemple avec une déclaration d'activité au 1er janvier 2016	Entre le 01/01/2016 et le 30/09/2016	Entre le 01/10/2016 et le 30/09/2017	Entre le 01/10/2017 et le 30/09/2018	À partir du 01/10/2018
Vente de marchandises	3,4 %	6,7 %	10,1 %	13,4 %
Prestations de services artisanales ou commerciales	5,8 %	11,6 %	17,4 %	23,1 %
Professions libérales relevant du RSI	5,8 %	11,6 %	17,4 %	23,1 %
Professions libérales relevant de la CIPAV	5,8 %	11,5 %	17,2 %	22,9 %

Source : APCE

[251] Ne seront pas ici évoquées les exonérations spécifiques aux départements d'Outre-Mer dont bénéficient certains travailleurs indépendants.

- *Les exonérations s'appliquant aux jeunes agriculteurs*

Les jeunes agriculteurs (de moins de 40 ans) peuvent bénéficier d'exonérations de cotisations sociales durant les cinq années qui suivent leur installation. Ces exonérations sont partielles et dégressives sur cinq ans (65 %, 55 %, 35 %, 25 %, 15 %) et portent sur les cotisations des branches maladie, vieillesse, invalidité et prestations familiales. Restent dues CSG/CRDS ainsi que les cotisations forfaitaires (IJ maladie et ATEXA) et de retraite complémentaire.

IV.3. Les conjoints collaborateurs font l'objet d'un régime spécifique de cotisations

L'une des originalités du système de protection sociale des indépendants est le statut de conjoint collaborateur, qui permet d'affilier et de donner des droits à un conjoint qui concourt à l'activité du travailleur non salarié sans bénéficier de rémunération. L'affiliation et le bénéfice de prestations est subordonné au versement de cotisations.

Concernant le RSI, le conjoint doit exercer une activité régulière dans l'entreprise, ne pas être rémunéré pour cette activité, ne pas avoir la qualité d'associé et être marié ou lié par un pacte civil de solidarité (PACS) avec l'artisan commerçant. Le **conjoint collaborateur est affilié au RSI, verse des cotisations en matière de retraite (base et complémentaire) et d'invalidité-décès et bénéficie en contrepartie de droits propres**. Il s'acquitte aussi d'une cotisation indemnités journalières et peut être indemnisé en cas d'arrêt de travail. Il bénéficie de la prise en charge des frais de santé en tant qu'ayant droit et peut percevoir une indemnité forfaitaire de repos maternel et une indemnité de remplacement en cas de maternité ou d'adoption. Afin de permettre l'équilibre entre la constitution de droits à la retraite et la santé financière de l'entreprise, cinq formules de cotisations (trois pour le conjoint collaborateur du micro-entrepreneur) sont proposées, les cotisations sociales du conjoint étant déductibles du revenu imposable du foyer fiscal comme celles du chef d'entreprise (sauf si ce dernier a opté pour le régime fiscal de la micro-entreprise ou s'il exerce en tant que micro-entrepreneur).

La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a ouvert le dispositif micro-social aux conjoints collaborateurs afin que les cotisations et contributions de sécurité sociale soient calculées avec le même taux global que celui du micro-entrepreneur. Les conjoints collaborateurs sont dispensés de cotisations d'allocations familiales et d'assurance maladie et maternité ainsi que de CSG et CRDS, aussi, l'assiette du conjoint collaborateur d'un micro-entrepreneur artisan et commerçants correspond à 58 % (23,10 % divisé par 13,33 %) du chiffre d'affaire de ces micro-entrepreneurs et celle du conjoint collaborateur d'un micro-entrepreneur de profession libérale à 46 % du chiffre d'affaire de ce dernier.

Concernant la MSA, **les règles sont proches** (mariage ou PACS, participation régulière à l'exploitation, non rémunérée). **Les cotisations dépendent du caractère principal ou secondaire de l'activité**, puisque le statut est ouvert aux conjoints ayant une activité salariée en dehors de l'exploitation. L'activité principale est déterminée par rapport à la durée de l'activité salariée exercée (sans qu'importe le temps consacré au travail sur l'exploitation ou l'entreprise agricole) : si l'activité salariée est inférieure ou égale à un mi-temps, l'activité de collaborateur est considérée comme principale ; dans le cas contraire, elle est supposée secondaire

Les cotisations d'assurance vieillesse agricole (AVA), de la cotisation au régime de retraite complémentaire et de la cotisation accidents du travail et maladies professionnelles sont dues pour le collaborateur, qu'il soit à titre principal ou secondaire. Les chefs d'exploitation dont le conjoint est collaborateur à titre principal sont en outre redevables de la cotisation vieillesse correspondant à la part forfaitaire de la pension de base (cotisation d'assurance vieillesse individuelle) ou de la cotisation invalidité.

IV.4. Des taux apparents aux taux réels de prélèvements sociaux : des confusions à éviter

Au-delà de l'analyse des taux réglementaires par risque (*cf. supra*) et en préalable à l'analyse de cas-types (*cf.* point V), il est aussi utile d'avoir une vision synthétique de l'importance des prélèvements sociaux considérés dans leur ensemble dans la masse des revenus d'activité des travailleurs non salariés.

Le taux apparent de prélèvements sociaux rapporte l'ensemble des cotisations et des contributions sociales des non salariés à la masse globale de leurs revenus professionnels. Il permet, à la différence des taux réglementaires par risques, une mesure du poids moyen, dans le revenu global des non salariés, des prélèvements considérés dans leur ensemble. Il est à la fois fonction de la règlementation, mais aussi de la structure de la population des non salariés et de la distribution des revenus d'activité en son sein. La construction d'un taux apparent de prélèvements sociaux repose néanmoins sur des conventions, dont il importe de tenir compte lorsqu'on analyse ce taux et sa déclinaison selon les niveaux de revenus, les professions ou encore les secteurs d'activité (encadré 10).

Encadré 10 : Les conventions retenues pour la construction des taux apparents de prélèvements sociaux

La construction des taux apparents de prélèvements sociaux repose sur un ensemble de conventions :

- ✓ **le périmètre des prélèvements sociaux retenus** : dans le cadre de ce rapport, sont retenues les cotisations sociales dues au titre des risques famille, retraite de base et complémentaire, maladie, indemnités journalières, invalidité-décès d'une part (il exclut donc des cotisations spécifiques, comme notamment celles relatives à la formation professionnelle), les contributions sociales CSG et CRDS d'autre part. La disponibilité des données contraint à éliminer de l'analyse les professions libérales, dont seules les cotisations au titre de la famille et les contributions CSG-CRDS sont connues par l'Acoss ;
- ✓ **le revenu auquel les prélèvements sont rapportés** : plusieurs indicateurs de revenu sont possibles, parmi lesquels le revenu professionnel ou l'assiette de prélèvements, qui en diffère selon les cas de façon plus ou moins prononcée (cf. point III). Le revenu retenu ici est le revenu professionnel pour les artisans-commerçants et l'assiette brute de prélèvement des cotisations maladie (dans la plupart des cas lissée sur trois années) pour les exploitants agricoles ;
- ✓ **le périmètre des cotisants** : l'ensemble des non salariés peut être considéré, ou seulement une partie d'entre eux (imposés au réel/imposés au forfait, non salariés dont les revenus sont connus et qui ne sont pas taxés d'office, ceux dont l'exercice n'est pas déficitaire …). L'analyse menée ici est néanmoins également tributaire pour partie du périmètre retenu par l'Acoss, dont les exploitations statistiques ne couvrent que le champ de la France métropolitaine, à l'exclusion des auto-entrepreneurs, mais incluent les conjoints collaborateurs. Les exploitations menées spécifiquement par la MSA couvrent quant à elles l'ensemble des exploitants agricoles, hors conjoints collaborateurs et aides familiaux, avec cependant, compte tenu de la sensibilité des résultats à ce paramètre, une variante sur le seul champ des exploitants imposés au réel ;

- ✓ **le millésime des prélèvements et du revenu** : dans le cas des non salariés non agricoles, depuis la mise en œuvre du « 3 en 1 », il pourrait être fait le choix de rapporter les cotisations définitives de l'année n au revenu professionnel de la même année. Cependant, la connaissance des assiettes de cotisations 2015 nécessite d'attendre l'année 2017. C'est pourquoi, il a été décidé de retenir ici les cotisations de l'année 2015 rapportées au revenu professionnel de 2014. S'agissant des non salariés agricoles, dont 85 % ont opté pour une assiette triennale (moyenne de leurs revenus professionnels des années n-3, n-2 et n-1), les prélèvements 2015 ont de ce fait été rapportés à l'assiette des cotisations maladie (constituée des revenus 2014 ou de la moyenne des revenus 2012-2014).

Les exploitations statistiques réalisées par l'Acoss et la MSA diffèrent en outre sur certains points précisés dans la figure ci-dessous (en particulier la prise en compte des conjoints collaborateurs), ce qui ne rend pas possible la comparaison directe des taux apparents de prélèvements sociaux estimés pour les artisans-commerçants d'une part, et les exploitants agricoles d'autre part.

Figure : Hypothèses retenues en pratique par l'Acoss et la MSA pour la construction des taux apparents de prélèvements

	Acoss (artisans-commerçants)	MSA (non salariés agricoles)
Périmètre des prélèvements sociaux	Cotisations famille, retraite de base et complémentaire, maladie, indemnités journalières, invalidité-décès + CSG-CRDS	
Revenu au dénominateur	Revenu professionnel 2013 ou 2014.	Assiette brute de prélèvements des cotisations maladie (AMEXA) 2014
	Le revenu est forcé à zéro pour certains cotisants, ceux taxés sur une base forfaitaire (par exemple, 1ère année d'activité ou exercices déficitiaires) et les conjoints collaborateurs (le revenu étant déjà comptabilisé au niveau du conjoint).	Les valeurs négatives sont forcées à zéro.
Millésime des prélèvements sociaux	Prélèvements provisionnels ou ajustés 2015.	Prélèvements définitifs 2015
	Compte-tenu de la disponibilité des informations, l'analyse réalisée par l'Acoss sur le champ des non salariés non agricoles, porte sur la cotisation 2015 provisionnelle (sur la base du revenu 2013) et son éventuel ajustement (sur la base du revenu 2014 s'il a été déclaré par le non salarié), le revenu étant en conséquence mixte (soit de 2013, soit de 2014 selon les cas).	
Millésime du revenu	Revenus professionnels 2013 ou 2014 selon les cas	Assiette 2014 (revenu professionnel 2014 ou moyenne des revenus professionnels 2012-2014)
Périmètre des cotisants	Cotisants avec appel de cotisation pour l'année 2015	Ensemble des exploitants agricoles cotisants en 2015
	Hors auto-entrepreneurs, hors Dom, y compris conjoints collaborateurs	Hors conjoints collaborateurs, aides familiaux, cotisants de solidarité

a) Le taux apparent de prélèvements sociaux ainsi construit, qui est de 42,5 % pour les artisans-commerçants, est nettement dégressif en fonction des tranches de revenu

Sur le champ des artisans-commerçants, hors auto-entrepreneurs, et en France métropolitaine, le montant des cotisations provisionnelles 2015[252] est estimé par l'Acoss à 9 324,5 M€ (*figure 10*). Les contributions CSG-CRDS s'élèvent à 3 103,6 M€, l'ensemble des prélèvements sociaux s'établissant en conséquence à 12 428,1 M€. Près de 1,3 millions de cotisants sont concernés par cet appel de cotisations, dont le revenu professionnel annuel se monte en moyenne à 22 602 euros. Ces prélèvements représentent 42,5 % de la masse des revenus professionnels des artisans-

[252] Il s'agit des cotisations appelées sur le revenu 2013, ou ajustées en fonction du revenu 2014 lorsqu'il a été déclaré. L'estimation a été réalisée à la date de mars 2016, les analyses complémentaires réalisées pour le SG HCFi-PS s'appuyant sur les estimations réalisées à cette date.

commerçants, dont 31,9 % au titre des cotisations sociales et 10,6 % au titre de la CSG et de la CRDS[253].

Figure 10 : Taux apparents des prélèvements sociaux estimés en 2015 pour les artisans-commerçants (en % du revenu professionnel 2014)

	Revenu 2014 *(en M€)*	Nombre de cotisants	Revenu moyen 2014 (en €)	Montants des prélèvements 2015 *(en M€)*			Taux apparent de prélèvements (en %)		
				Ens.	Cotisations	CSG-CRDS	Ens.	Cotisations	CSG-CRDS
	(1)	(2)	(1)/(2)	(3)	(3a)	(3b)	(3)/(1)	(3a)/(1)	(3b)/(1)
Artisans-commerçants	29 264,0	1 294 741	22 602	12 428,1	9 324,5	3 103,6	42,5 %	31,9 %	10,6 %
Artisans	*13 109,6*	*570 022*	*22 998*	*5 718,0*	*4 309,9*	*1 408,1*	*43,6 %*	*32,9 %*	*10,7 %*
Commerçants	*16 154,4*	*724 719*	*22 291*	*6 710,1*	*5 014,7*	*1 695,5*	*41,5 %*	*31,0 %*	*10,5 %*

Champ : France métropolitaine, non salariés non agricoles ayant un appel de cotisations en 2015 hors auto-entrepreneurs

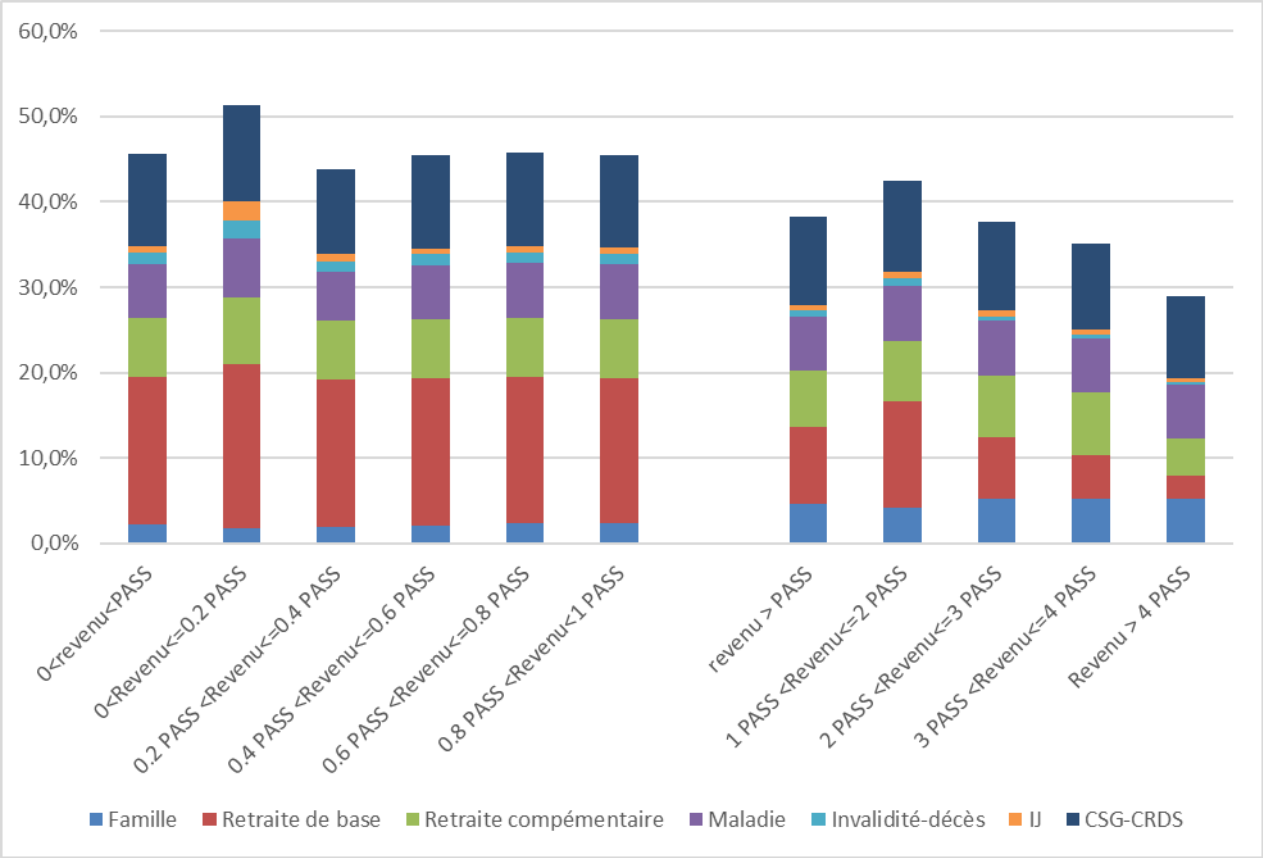
Note : Les revenus des artisans-commerçants ne sont pas les revenus définitifs mais ceux des cotisations provisionnelles (revenu 2013) ou des cotisations ajustées (revenu 2014) selon que le cotisant a fourni son revenu ou pas. Estimation arrêtée en mars 2016. Les revenus sont aussi forcés à zéro pour certains cotisants au forfait (par exemple, ceux en exercice déficitaire ou en 1ère année d'activité) et les conjoints collaborateurs.

Source : Acoss, mise en forme SG HCFi-PS.

Les prélèvements sociaux estimés sur ce champ représentent 45,6 % de la masse totale des revenus professionnels pour les artisans-commerçants dont les revenus sont inférieurs au plafond de la sécurité sociale, contre 38,3 % pour ceux dont les revenus sont supérieurs ou égaux à ce plafond, soit un écart de 7,2 points**. Le poids des prélèvements sociaux dans le revenu global des artisans-commerçants est ainsi décroissant selon les tranches de revenu** (*figure 11*). A l'exception des cotisations au titre de la famille, dont le taux est devenu progressif dans la zone des faibles revenus d'activité suite aux allègements décidés dans le cadre du Pacte de responsabilité, le profil des autres cotisations sociales est en effet dégressif en fonction des tranches de revenu professionnel. C'est particulièrement le cas des cotisations aux retraites de base, qui représentent 17,3 % du revenu global des artisans-commerçants dans la tranche des revenus (positifs et) inférieurs au plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), 12,5 % des revenus compris entre un et deux plafonds, mais 2,8 % de ceux situés au-delà de quatre plafonds. Quant au taux de prélèvement au titre de la CSG-CRDS, il est très légèrement plus élevé pour les plus faibles revenus d'activité, en raison de l'assiette de la CSG-CRDS, qui porte non pas sur le revenu professionnel, mais sur ce dernier augmenté des cotisations sociales obligatoires, lesquelles, comme on l'a vu, ont un profil dégressif. Ainsi ces contributions sociales s'élèvent à 11,2 % du revenu professionnel global de la tranche allant jusqu'à 20 % du PASS (21 % des cotisants) tandis qu'elles atteignent 9,7 % dans la tranche des revenus professionnels supérieurs à 4 plafonds (13 % des cotisants).

[253] Le taux apparent de prélèvements sociaux des professions libérales ne peut être estimé par l'Acoss, qui n'est concernée que par les cotisations au titre de la famille (4,5% en moyenne du revenu global des professions libérales contre 3,5% du revenu global des artisans-commerçants), les contributions CSG-CRDS représentant quant à elles 9,9% de la masse des revenus des professions libérales contre 10,6% de la masse des revenus des artisans-commerçants.

Figure 11 : Part des prélèvements sociaux dans le revenu professionnel des artisans-commerçants selon les risques et la tranche de revenu



Champ : France métropolitaine, non salariés non agricoles ayant un appel de cotisations en 2015 hors auto-entrepreneurs,

Note : Les revenus des artisans-commerçants ne sont pas les revenus définitifs mais ceux des cotisations provisionnelles (revenu 2013) ou des cotisations ajustées (revenu 2014) selon que le cotisant a fourni son revenu ou pas. Estimation arrêtée en mars 2016. Les revenus sont aussi forcés à zéro pour certains cotisants au forfait (par exemple, ceux en exercice déficitaire ou en 1ère année d'activité) et les conjoints collaborateurs.

Source : Acoss, mise en forme SG HCFi-PS.

Dans la majorité des secteurs d'activité des artisans-commerçants, les prélèvements sociaux représentent entre 40 % et 42 % de l'ensemble des revenus professionnels. Quelques secteurs d'activité, qui ne regroupent cependant que peu de non salariés, ont des taux apparents de prélèvements plus faibles : c'est le cas des activités financières et d'assurance (37,7 %, 13 000 cotisants) ou des activités juridiques, comptables, de gestion etc. à destination des entreprises (40 %, 15 000 cotisants). A l'opposé, le taux apparent estimé est un peu plus élevé que la moyenne dans le secteur des autres activités de service (45,7 %, 96 000 cotisants) ou dans le secteur des transports et de l'entreposage (44,2 %, 96 000 cotisants). Dans les quatre principaux secteurs qui regroupent les deux tiers des cotisants, les taux sont soit inférieurs à la moyenne (commerce et réparation, 41,9 %, 308 000 cotisants ; activités extra territoriales, 41,5 %, 129 000 cotisants), soit situés juste au-dessus de 43 % (le secteur de l'hébergement et de la restauration, 43,1 %, 156 000 cotisants ; la construction, 43,5 %, 257 000 cotisants).

b) Les prélèvements sociaux acquittés en 2015 par les exploitants agricoles, qui représentent 49,2 % de l'assiette brute globale des cotisations au titre de la maladie, ont un profil de même type

Sachant que les données ne permettent pas de faire directement la comparaison avec les artisans-commerçants (*cf.* encadré 10), les prélèvements sociaux acquittés en 2015 par les chefs d'entreprises et d'exploitations agricoles ont été rapportés à la masse des assiettes de prélèvement des cotisations maladie (assiettes AMEXA)[254]. Ces assiettes sont d'un montant global de 7 307,5 millions d'euros, tandis que l'ensemble des prélèvements sociaux acquittés en 2015 par les exploitants agricoles ont été de 3 592,7 millions d'euros (*figure 12*), soit 49,2 % de la masse globale de ces assiettes (38,3 % au titre des cotisations sociales considérées ici -*cf.* encadré 10-, 10,9 % au titre des contributions sociales). Cette part des prélèvements dans l'assiette globale des cotisations maladie est plus importante pour les chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles imposés au forfait que pour les autres exploitants.

Figure 12 : Taux apparents des prélèvements sociaux estimés en 2015 pour les chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles, selon le type d'imposition

	Assiette brute AMEXA 2014 *(en M€)*	Montants des prélèvements 2015 *(en M€)*			Taux apparent de prélèvements (en %)		
		Ens.	Cotisations	CSG-CRDS	Ens.	Cotisations	CSG-CRDS
	(1)	(3)	(3a)	(3b)	(3)/(1)	(3a)/(1)	(3b)/(1)
Chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles	**7 307,5**	3 592,7	2 795,1	797,6	49,2 %	38,3 %	10,9 %
Imposés au forfait	*530,1*	*350,6*	*287,9*	*62,6*	*66,1 %*	*54,3 %*	*11,8 %*
Imposés au réel ou mixte	*6 777,3*	*3 242,1*	*2 507,2*	*735,0*	*47,8 %*	*37,0 %*	*10,8 %*

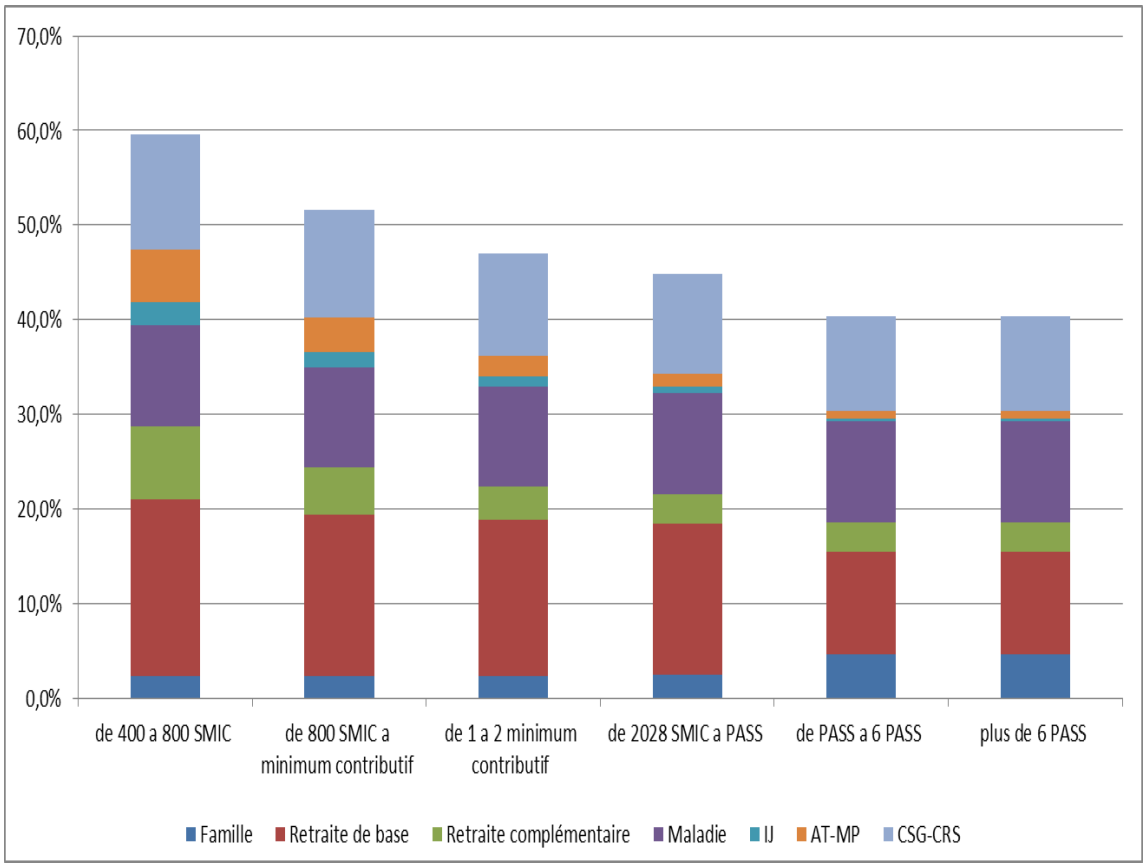
Champ : France métropolitaine, chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles, hors conjoints collaborateurs, hors aides familiaux, hors cotisants de solidarité
Note : Les assiettes brutes négatives ont été forcées à zéro
Source : MSA, mise en forme SG HCFi-PS.

Les taux de prélèvements sociaux des non salariés agricoles sont, comme ceux des artisans-commerçants, décroissants selon les tranches d'assiettes : l'ensemble de ces prélèvements représentent ainsi 58,9 % de l'ensemble des assiettes dont les montants sont compris entre 400 et 800 SMIC[255], et à l'autre extrémité des revenus, 40 % dans la tranche de celles qui sont d'un niveau supérieur à 6 PASS (*figure 13*). A l'exception des cotisations au titre de la famille, toutes les cotisations considérées ainsi que les contributions sociales sont en effet dégressives en fonction des tranches d'assiettes.

[254] Comme dans le cas des artisans-commerçants, les assiettes brutes négatives (en raison de déficits) ont été mises à zéro. En revanche, à la différence des exploitations réalisées par l'Acoss, les conjoints collaborateurs et aides familiaux, plus nombreux, ne sont pas intégrés aux analyses.

[255] Le taux apparent de prélèvement dans la tranche des assiettes d'un montant inférieur à 400 SMIC est quant à lui fortement influencé par le traitement des assiettes déficitaires, qui en font partie.

Figure 13 : Part des prélèvements sociaux 2015 selon les tranches d'assiettes de cotisations maladie pour les chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles



Champ : France métropolitaine, chefs d'entreprises ou d'exploitations agricoles, hors conjoints collaborateurs, hors aides familiaux, hors cotisants de solidarité.
Note : La tranche des assiettes inférieures à 400 SMIC, qui comprend les assiettes brutes négatives forcées à zéro, n'est pas représentée ici.
Source : MSA, mise en forme SG HCFi-PS.

La hiérarchie des secteurs d'activité agricole en termes de taux de prélèvements dépend des niveaux de revenus des exploitants qui diffèrent selon les orientations professionnelles[256]. Elle est également très sensible au millésime des assiettes et des prélèvements retenu, l'évolution des revenus pouvant diverger fortement d'un secteur à l'autre selon les années. S'agissant des taux apparents de prélèvements estimés pour 2015, exprimés en fonction de la masse des assiettes brutes de cotisations de l'année 2014, ils sont plus élevés dans les différents secteurs consacrés à l'élevage (chevaux, ovins et caprins, petits ou gros animaux … à l'exception notamment de l'élevage porcin). A l'opposé, ils sont moins importants dans les secteurs de la viticulture, des cultures céréalières ou industrielles, ou encore parmi les entreprises de travaux agricoles, de jardins, de reboisement et les pépinières.

[256] *Cf.* Annexe G.

V. Le niveau et l'équité des prélèvements sociaux acquittés par les non salariés : des évaluations complexes à conduire ; des incohérences pourtant manifestes

Les particularités de l'assiette de prélèvement propre aux travailleurs non salariés et la complexité des barèmes de cotisation rendent difficile la comparaison des montants de prélèvements et, *a fortiori*, des taux appliqués, tant entre régimes de non salariés qu'entre ces régimes et le régime général, voire avec d'autres régimes publics ou spéciaux qui présentent également des spécificités fortes. En effet :

- ✓ lLes assiettes peuvent être sensiblement différentes (cf. *supra*), de même que le champ de la couverture (absence de couverture chômage ou au titre des AT-MP pour les indépendants, par exemple). C'est pourquoi la mesure des niveaux de prélèvements supportés, issue de l'analyse de cas-types, à différents niveaux de revenus et pour différents statuts d'emploi, ne peut seule donner de conclusion quant à l'équité du prélèvement. Celle-ci ne peut être approchée sans un exercice parallèle de mesure des différences en matière de droits et prestations (*cf.* Chapitre 5) et de prise en compte des mécanismes de solidarité financière qui lient les régimes (*cf.* Chapitre 2) ;
- ✓ l'intrication des enjeux d'activité professionnelle et de couverture sociale chez les travailleurs non salariés inviterait à réfléchir de manière plus globale aux prélèvements obligatoires qui pèsent sur les actifs (prise en compte de l'impôt sur le revenu, mais aussi des cotisations ou contributions destinées à financer la formation professionnelle, le logement ou les transports publics), d'autant que les travailleurs non salariés peuvent, davantage que les salariés, avoir tendance à considérer les prélèvements de façon globalisée ;
- ✓ l'absence de bénéfice d'un allègement général de cotisations sur les faibles revenus d'activité, comparable à celui dont bénéficient les salariés, contribue par ailleurs à des situations contrastées entre non salariés et salariés dans la zone des bas salaires (revenu inférieur à 1,6 SMIC).

Plus généralement, **se pose la question de savoir si ces prélèvements doivent être comparés avec ceux qui résultent de l'addition de cotisations employeurs et salariés**, compte tenu de la double fonction d'auto-employeur et de cotisant pour leur propre couverture des travailleurs non salariés et, plus généralement, du lien qui peut être fait entre les contributions et les prestations des différents régimes, au regard des principes d'équité et de solidarité qui fondent notre système de protection sociale.

V.1. La comparaison des prélèvements peut s'opérer à partir de l'étude de cas-types de revenus « super-bruts » identiques, obtenus dans le cadre de statuts d'emploi différents

En dépit de ces difficultés techniques et conceptuelles et de la grande prudence qu'elles commandent d'observer, **le Haut Conseil a jugé intéressant d'étudier un certain nombre de cas-types, en se bornant ici au champ des prélèvements sociaux directement assis sur les revenus d'activité**, et donc sans tenir compte des impositions fiscales ni des ressources, autres que les cotisations et contributions sociales, des régimes. Ils permettent d'examiner la part des prélèvements sociaux dans le revenu selon les différents statuts d'activité offerts aux travailleurs non salariés et par comparaison avec le cas des salariés du régime général. Un examen rapide peut également être conduit pour l'impôt sur le revenu (encadré 12).

Ces cas-types ont été établis par la direction de la sécurité sociale. Les résultats complets de cette analyse sont reproduits en annexe[257] et présentés ci-après de manière synthétique.

a) La méthode retenue

- **Une approche selon la nature des risques couverts**

Dans l'exercice comparatif, et afin de tenir compte tant des effets de périmètre que de la nature des droits qui résultent des contributions, trois catégories principales de risques sociaux sont distinguées :

- ✓ ceux donnant lieu à des couvertures universelles sur la base de critères de résidence ;
- ✓ ceux donnant lieu à des prestations qui relèvent d'une couverture obligatoire des risques mais qui peuvent différer par leurs règles et par leur montant entre les non salariés entre eux, et avec les salariés (retraites de base et complémentaires, couverture invalidité-décès, indemnités journalières….) ;
- ✓ ceux pour lesquels il n'existe pas de couverture obligatoire généralisée pour les non salariés (accidents du travail, à l'exception des exploitants agricoles, indemnisation du chômage) ou pour lesquels ont été mis en place, pour les seuls salariés, des circuits de financement mutualisés fondés sur des contributions employeurs (transports, apprentissage, logement, autonomie)[258].

Cependant, cette catégorisation des risques est complexe à respecter lorsque l'on considère les prélèvements qui les financent.

Ainsi, en 2016, la CSG sur les revenus d'activité (7,5 %) finance-t-elle les régimes d'assurance maladie (6,05 %) et la branche famille (0,85 %), mais aussi, comme la CRDS, la CADES (0,6 %) qui est en charge de l'amortissement des déficits des différentes branches, quelle qu'en soit la nature. De plus, tant la CSG affectée aux régimes d'assurance maladie que les cotisations patronales d'assurance maladie financent des dépenses relevant de couvertures universelles (frais de santé) mais aussi, pour les salariés, des dépenses dont les paramètres sont distincts de ceux des non salariés, qui les financent pour leur part par des cotisations fléchées (invalidité-décès et indemnités journalières maladie-maternité). Enfin, les auto-entrepreneurs sont redevables d'une cotisation globale, portant sur l'ensemble des risques. Il convient donc de ventiler les produits de ces recettes entre les risques, cet exercice étant mis en œuvre dans les éléments de calcul présentés ci-après et détaillés en annexe H.

[257] Annexe H : « Cas-types de prélèvements sociaux », note du secrétariat général du HCFi-PS rédigée à partir des cas-types élaborés par la Direction de la sécurité sociale.

[258] On peut également inclure dans cette catégorie les contributions obligatoires à la formation professionnelle, bien qu'elles ne relèvent pas du champ de la protection sociale et concernent tant les salariés que les non salariés.

Enfin, l'exercice comparatif est limité par l'impossibilité à prendre en compte le fait que les non salariés peuvent par ailleurs avoir des charges liés à la souscription d'assurances personnelles, par exemple en matière de chômage et de retraite supplémentaire ou que la généralisation de la couverture complémentaire santé pour les salariés du secteur privé étend le périmètre de leurs cotisations obligatoires.

A des fins de simplification, cette première approche par cas-types conduit donc à rapprocher les taux de prélèvements entre non salariés et en comparaison des taux applicables aux salaires au regard de cinq périmètres de couverture :

- ✓ le « risque » famille ;
- ✓ le risque maladie, pris dans une acception large : maladie, maternité, invalidité, décès, y compris les indemnités journalières mais sans les couvertures complémentaires santé ;
- ✓ le risque vieillesse (retraites de base et complémentaire, y compris l'ASV pour le cas-type de professionnel de santé retenu) ;
- ✓ les autres risques relevant des assurances sociales : chômage et accidents du travail et maladies professionnelles ;
- ✓ les autres dépenses reposant, pour les salariés, sur une contribution patronale assise sur les salaires (formation, transports, apprentissage, CSA…)

- **La prise en compte de douze cas-types possibles, selon cinq niveaux de revenus**

Les cas-types ici considérés concernent un travailleur indépendant classique (artisan ou commerçant), un professionnel libéral relevant de la CIPAV, un médecin de secteur II[259] affilié au RSI, un médecin de secteur I relevant du régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC), un avocat[260], un exploitant agricole (avant et après mise en œuvre de la mesure de baisse de 7 points de la cotisation maladie annoncée le 17 février), des auto-entrepreneurs (commerçant, artisans ou libéraux), un indépendant affilié au régime général sous l'effet de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale (ci-après dénommé « assimilé salarié ») et, enfin, un salarié du régime général.

Ces cas types sont proposés pour cinq niveaux de revenus (0,8 SMIC, 1 SMIC, 1,6 SMIC, 2,5 SMIC, 3,5 SMIC), afin de prendre en compte les effets de seuil liés aux assiettes ou aux taux et les allègements généraux de cotisations.

[259] Affilié au RSI et non signataire d'un contrat d'accès aux soins, il ne bénéficie pas de prise en charge d'une partie de ses cotisations par l'assurance maladie. Il faut cependant noter que, pour les niveaux de revenus les plus faibles examinés, des dispenses de cotisations sont prévues par la CARMF, soumises à la demande du professionnel. Un barème dégressif s'applique pour la cotisation de retraite complémentaire (de 100% de dispense pour des revenus imposables inférieurs à 5000€ à 25% pour des revenus compris entre 19 000 et 27 000€) ; une dispense d'affiliation au régime ASV est possible pour un revenu médical libéral net inférieur ou égal à 11 500 €. En conséquence, ce cas-type ne sera pas examiné pour les revenus de 0,8 et 1 SMIC.

[260] Les avocats ont des cotisations forfaitaires en fonction de la durée d'exercice de leur activité. Au regard de revenu pris en compte dans les cas types (jusqu'à 3,5 SMIC), les cotisations prises en compte sont celles d'un avocat en troisième année d'exercice.

- **Les prélèvements sociaux retenus**

Dans l'exercice de comparaison, il n'est pas tenu compte du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), non plus que des contributions versées au titre de la couverture complémentaire santé, ce qui représente une double limite importante, notamment pour la comparaison avec les salariés : ceux-ci voient en effet leur coût du travail réduit par le CICE lorsque leur rémunération brute est inférieure à 2,5 SMIC (encadré 11), et d'un autre côté, sont désormais obligatoirement couverts par une complémentaire santé collective proposée par leur employeur.

Les prélèvements sociaux considérés portent sur les seuls revenus d'activité. Ils prennent en compte les allègements généraux de cotisations de sécurité sociale (réduction générale, modulation du taux de la cotisation d'allocations familiales). Il n'est en revanche pas tenu compte des prélèvements sociaux sur le capital qui peuvent être appliqués, pour les « assimilés » salariés, à des revenus mobiliers mais d'origine professionnelle (dividendes, encadré 7). Si les revenus professionnels des non salariés ont en réalité une double nature de revenus du capital et de revenus du travail, seul ce deuxième aspect est ici par convention considéré.

Les prélèvements sociaux examinés correspondent donc aux cotisations de sécurité sociale et de retraite complémentaire (y compris patronales pour les salariés et « assimilés »), à la CSG/CRDS, à la cotisation ASV (cas-types des médecins) et, pour les salariés, aux cotisations obligatoires recouvrées par les URSSAF (chômage, versement transport, FNAL, taxe d'apprentissage, contribution au financement des organisations syndicales, participation à l'effort de construction, CSA). Il est enfin tenu compte des cotisations liées à la formation professionnelle, tant pour les salariés que pour les non salariés.

S'agissant de la comparaison avec les salariés du secteur privé, les contributions versées par les employeurs et celles des personnes protégées sont distinguées.

- **Deux références possibles d'assiette pour effectuer les comparaisons, dont l'une est privilégiée**

Dans la mesure où la notion de revenu d'activité « brut », sur lequel sont prélevés les cotisations et contributions des salariés (y compris les exonérations afférentes), n'est pas pertinente pour des non salariés pour lesquels la CSG et la CRDS seront prélevées sur une assiette incluant les cotisations versées, il **a été choisi de retenir une assiette que l'on peut considérer comme représentative d'un « coût du travail » et correspondant, pour les salariés, à l'assiette super-brute (salaires + cotisations salariales et patronales)**. **Son équivalent pour les non salariés correspond à leur revenu ajouté à l'ensemble des cotisations et contributions versées** (c'est-à-dire à l'assiette de la CSG/CRDS à laquelle on ajouterait les sommes précisément versées au titre de la CSG/CRDS). On pourra ensuite appliquer à cette assiette, d'un montant en € identique pour tous les cas-types observées, les différents prélèvements spécifiques à chaque statut pour examiner la part prélevée sur cette assiette super-brute – ainsi que sur les revenus nets avant impôts sur le revenu. Sera ainsi évalué le degré de contribution demandé dans chaque situation pour le financement de la protection sociale, selon la grille de lecture par cinq catégories de risques précédemment évoquée.

Cette démarche est donc « d'amont en aval » : en partant d'un coût global du travail identique, est décomposée la part qu'y prennent, par grandes catégories de risques, les cotisations et contributions pour parvenir au revenu net avant impôt.

Le Haut Conseil a également examiné une autre approche, davantage « d'aval en amont » et consistant à partir de revenus nets après prélèvement social et avant impôt identiques, quels que soient les statuts. En tenant compte des cotisations et contributions appliquées, elle permet de déterminer les assiettes super-brutes, représentatives du coût du travail, à l'origine du revenu net avant impôt. Cette seconde approche pose cependant des problèmes d'interprétation aigus, dans la mesure où, en reconstituant un « coût du travail » sans égard aux risques couverts, elle suppose implicitement que les actifs effectuent des arbitrages en fonction d'un objectif de « revenu net » indépendant du niveau de ces couvertures. En outre, elle ne tient pas compte des impôts qu'ils seront aussi amenés à payer, et dont le montant peut varier selon leur régime fiscal, leur situation familiale et d'éventuels arbitrages entre revenus d'activité et revenus du capital. Compte tenu de ces difficultés et des enseignements limités qu'elle apporte (puisqu'ils s'inscrivent « en miroir » des analyses issues de la comparaison privilégiée des assiettes super-brutes), elle n'est présentée qu'à titre d'éclairage subsidiaire dans l'annexe H.

Encadré 11 : Le CICE : un dispositif qui ne concerne pas les non salariés pour leur rémunération personnelle

Institué par l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012, le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), entré en vigueur le 1er janvier 2013, bénéficie aux entreprises imposées d'après leur bénéfice réel et soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, quel que soit leur statut, dès lors que ces entreprises emploient du personnel salarié. La réduction, selon les cas, d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu, est de 6 % en métropole (4 % en 2013) de la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes au sens du code de la sécurité sociale (article L. 242-1) n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du SMIC ; elle sera de 7 % en 2017.

Les non salariés, lorsqu'ils n'emploient pas de salariés, ne bénéficient donc pas du CICE à titre personnel. En revanche, lorsqu'ils sont imposés au réel et employeurs, ils peuvent en bénéficier au titre de leurs salariés dont la rémunération est inférieure à 2,5 SMIC. Enfin, les rémunérations des dirigeants d'entreprises (présidents ou directeurs généraux de sociétés anonymes, gérants de SARL, etc.) ne sont pas éligibles au crédit d'impôt si elles sont versées au titre d'un mandat social ; elles le sont en revanche si elles sont versées au titre d'un contrat de travail, qui lie le dirigeant à son entreprise pour l'exercice de fonctions techniques distinctes de celles exercées dans le cadre du mandat social, à la condition bien sûr, sans doute peu fréquente, que ces rémunérations soient inférieures au seuil considéré.

Le choix a été fait de ne pas prendre en compte le CICE dans les cas-types élaborés par la DSS, dans la mesure où, les seuls non salariés éligibles le sont au titre des salariés qu'ils emploient et non de leur propre rémunération. Cependant, le CICE, qui s'analyse économiquement comme une réduction du coût du travail pour les employeurs (i), aurait pu être pris en compte, comme les allègements généraux des cotisations patronales sur les bas salaires, dans le cas-type portant sur les salariés du régime général. Le coût du travail des salariés du régime général, dont les salaires bruts sont inférieurs à 2,5 SMIC et pour lesquels le CICE n'a pas été pris en compte, aurait ainsi été inférieur à celui retenu dans les analyses présentées : il aurait ainsi été réduit de 5,2 % s'agissant des assiettes superbrutes correspondant à des rémunérations de 0,8 SMIC et 1 SMIC brut, et de 4,2 % s'agissant des assiettes superbrutes correspondant à des rémunérations de 1,6 et **2,5 SMIC brut.**

(i) *Cf*. Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), « Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale », mars.

V.2. L'étude des cas-types offre des enseignements importants en matière de progressivité des prélèvements sociaux et de différenciation entre professions

Selon l'approche privilégiée, l'analyse repose donc sur un point de départ identique, une assiette super-brute invariante quel que soit le statut.

Ce revenu super brut de référence est celui calculé pour un salarié dont la rémunération brute annuelle correspond à 0,8 SMIC, 1 SMIC, 1,6 SMIC, 2,5 SMIC et 3,5 SMIC, sachant que le plafond de la sécurité sociale est d'environ 2,2 SMIC (fig*ure 14*).

Figure 14 : Montant de l'assiette super-brute de départ

Niveau de rémunération	0,8 SMIC	1 SMIC	1,6 SMIC	2,5 SMIC	3,5 SMIC
Montant (€/an)	16 213	20 266	40 316	62 975	88 111

Les revenus nets qui en résultent, après prélèvements sociaux et avant impôts, sont :

- au niveau du SMIC, les plus élevés pour les avocats (15 272 €/an), les médecins relevant du régime des PAMC, les affiliés à la CIPAV, les plus faibles pour l'indépendant « assimilé » salarié (11 534 €)[261], l'éventail étant proche pour les autres catégories (dont les salariés) ;
- au niveau de 3,5 SMIC, les plus élevés pour les mêmes catégories (68 827 € pour le médecin PAMC) et les plus faibles pour les salariés (48 336 €) et les assimilés salariés (50 698 €).

a) L'analyse des taux de prélèvements sociaux par type de dépenses couvertes[262]

- **Pour le risque famille**

Pour une **assiette correspondant à 0,8 ou un SMIC**, le taux de la cotisation d'allocations familiales s'appliquant aux affiliés aux différents régimes de non salariés est identique : il s'établit à 2,15 % en raison du bénéfice de la progressivité de la cotisation d'allocations familiales résultant du pacte de responsabilité et de solidarité. S'ajoute à la cotisation la part de CSG sur les revenus d'activité affectée à la branche famille (0,85 %). Les montants divergent cependant, puisque le taux de la cotisation s'applique à une assiette dont le montant n'est pas uniforme selon le statut, même à assiette super-brut identique : des différentiels de taux, portant sur d'autres risques, vont en effet intervenir.

Ces montants, **au niveau du SMIC**, sont très proches quel que soit le régime d'affiliation des non- salariés (de l'ordre de 300 € annuels de cotisation d'allocations familiales et de 160 € de CSG). Le montant le plus élevé est de 487 € pour un avocat (328 € d'AF et 159 € de CSG) : il s'agit en effet du cas-type pour lequel le revenu net est le plus élevé à ce niveau d'assiette super-brute. Il existe une exception à cette proximité des contributions, qui concerne le médecin relevant du régime des PAMC. Il bénéficie en effet d'une prise en charge intégrale par l'assurance maladie de la cotisation d'allocations familiales et n'est redevable que de la CSG (159 €).

[261] SI le médecin de secteur II affilié au RSI ne demande pas la dispense de versement de la cotisation ASV (cas relativement improbable), sa rémunération nette sera la plus faible des cas-types.
[262] Sauf mention contraire, les montant sont indiqués en €/an.

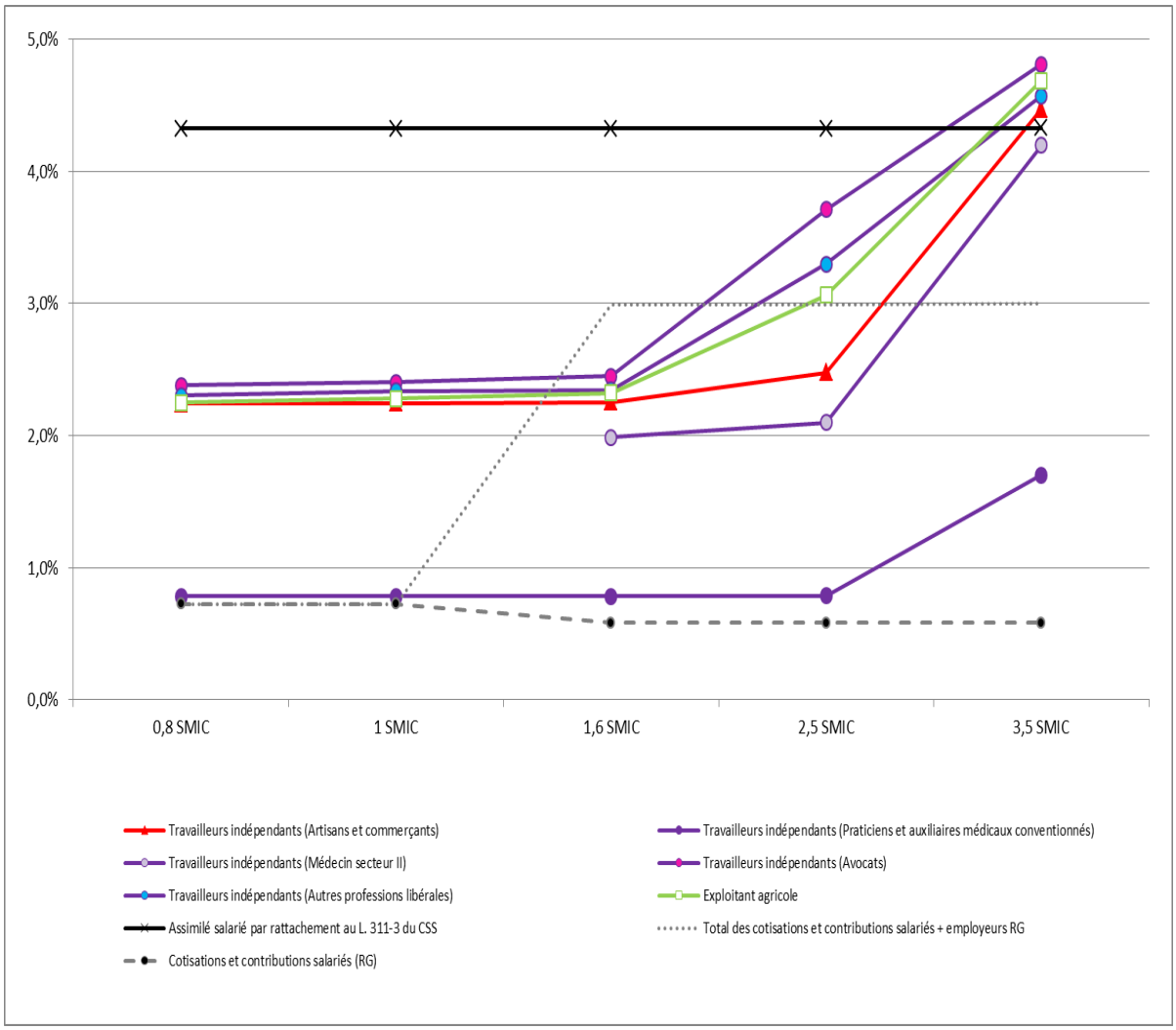
La situation est distincte pour les indépendants « assimilés » salariés, tant par rapport aux non salariés (puisqu'ils bénéficient d'une cotisation employeur et ne versent pas directement de cotisation personnelle) que par rapport aux salariés : ceux-ci bénéficient de la progressivité de la cotisation d'allocations familiales, alors que les assimilés, parce qu'ils ne sont pas couverts par la convention d'assurance chômage, voient appliquer sur leur rémunération un taux de 5,25 %. En conséquence, au niveau du SMIC, le montant de la cotisation est nul pour les salariés (qui versent néanmoins 147 € de CSG au titre de la famille) et de 756 € de cotisation patronale pour un indépendant assimilé salarié (qui est en outre redevable de 120 € de CSG, soit un total de 876 €).

A **des niveaux de revenus supérieurs**, on observe la même proximité de montants versés pour les affiliés aux régimes de non salariés, pour un taux de la cotisation d'allocations familiales porté à 5,25 % au niveau de 3,5 SMIC. La prise en charge par l'assurance maladie d'une partie de la cotisation conduit toutefois à un taux effectif de seulement 1,17 % pour l'exception du médecin relevant du régime des PAMC[263]. A 3,5 SMIC, le montant acquitté est ainsi de 3 938€ pour un artisan commerçant (AF : 3 245 €, CSG : 693 €), de 4 130 € pour un exploitant agricole (AF : 3 443€, CSG : 687 €), de 4 237 € pour un avocat (AF : 3 544 €, CSG : 693 €). Seuls les médecins connaissent des situations atypiques : pour des raisons d'assiette (poids de la cotisation ASV, qui conduit au revenu net le plus faible parmi les affiliés à des régimes de non salariés sur ce cas-type), le médecin de secteur II est prélevé de 3 698€ (AF : 3 055 €, CSG : 643 €) ; le médecin de secteur I, qui bénéficie de la prise en charge de l'assurance maladie, n'est redevable que de 1499 € (AF : 806 €, avec un taux effectif de 1,17 % ; CSG : 693 €).

Le taux de la cotisation et le montant dû sont, à 3,5 SMIC, identiques à ceux des autres non salariés pour l'indépendant « assimilé » salarié, à la nuance importante que c'est l'employeur qui est redevable de la cotisation. A titre personnel, il verse 523 € de CSG, montant moindre que celui observé pour les affiliés aux régimes de non salariés en raison d'un revenu net inférieur. Pour le salarié du régime général, le taux de cotisations familiales est de 3,45 % à compter du 1er avril 2016 (mesure ici retenue). En conséquence de ce taux réduit, l'effort contributif est plus faible et s'établit à 2 639 € (AF : 2 125 €, CSG : 514 €), à 81 % à la charge de l'employeur.

[263] La prise en charge est de 5 % jusqu'à 1 PASS puis de 2,9 % sur la part supérieure au PASS, dans la limite des cotisations versées.

Figure 15 : Prélèvements au titre de la famille en fonction de l'assiette superbrute



Source : Cas-types de la DSS, mise en forme SG HCFi-PS

Même si les écarts restent pour la plupart des professions limités, on peut s'interroger sur la persistance de ces différences de prélèvement pour le financement d'un risque qui, comme la famille, donne lieu à une couverture universelle sur critères de résidence. Le traitement particulier des indépendants affiliés au régime général (au titre de l'article L.311-3 du code de la sécurité sociale), et qui n'ouvrent pas droit aux mêmes réductions de cotisations que les salariés ou les autres indépendants, pose par ailleurs question.

- **Pour le risque maladie, maternité, invalidité et décès**

Pour une assiette super-brute identique correspondant au niveau du SMIC, la CSG s'applique au même taux mais à une assiette différente selon les statuts (l'assiette super-brute incluant les cotisations et contributions versées). Les montants versés sont cependant proches pour les affiliés aux régimes de non salariés (1 130 €) et les salariés (1 046 €), les assimilés salariés étant redevables d'un montant légèrement inférieur (856 €, l'assiette de la CSG étant, à niveau du coût du travail donné, d'un niveau plus bas en raison de l'absence de réduction des cotisations patronales).

En revanche, les taux s'appliquant aux cotisations maladie, aux cotisations d'indemnités journalières maladie (hors professions libérales) et aux régimes d'invalidité décès varient fortement entre régimes de non salariés. De ce fait et indépendamment des différences d'assiette, les montants de prélèvements divergent nettement. Ils s'établissent, cotisations et CSG maladie additionnées, à 2 314 € pour les artisans et commerçants[264], 2 157 € pour le professionnel libéral affilié à la CIPAV (effet de l'absence de cotisation IJ), 2 178€ pour un avocat. Avec la mesure de baisse de 7 points de la cotisation maladie, le montant pour les exploitants agricoles passe de 2 768 € à 1 852 €. En raison de la prise en charge de l'assurance maladie, le médecin relevant du régime des PAMC ne supporte un taux de cotisation maladie maternité qui n'est que de 0,1 % : le montant total dû est de 1 767 €.

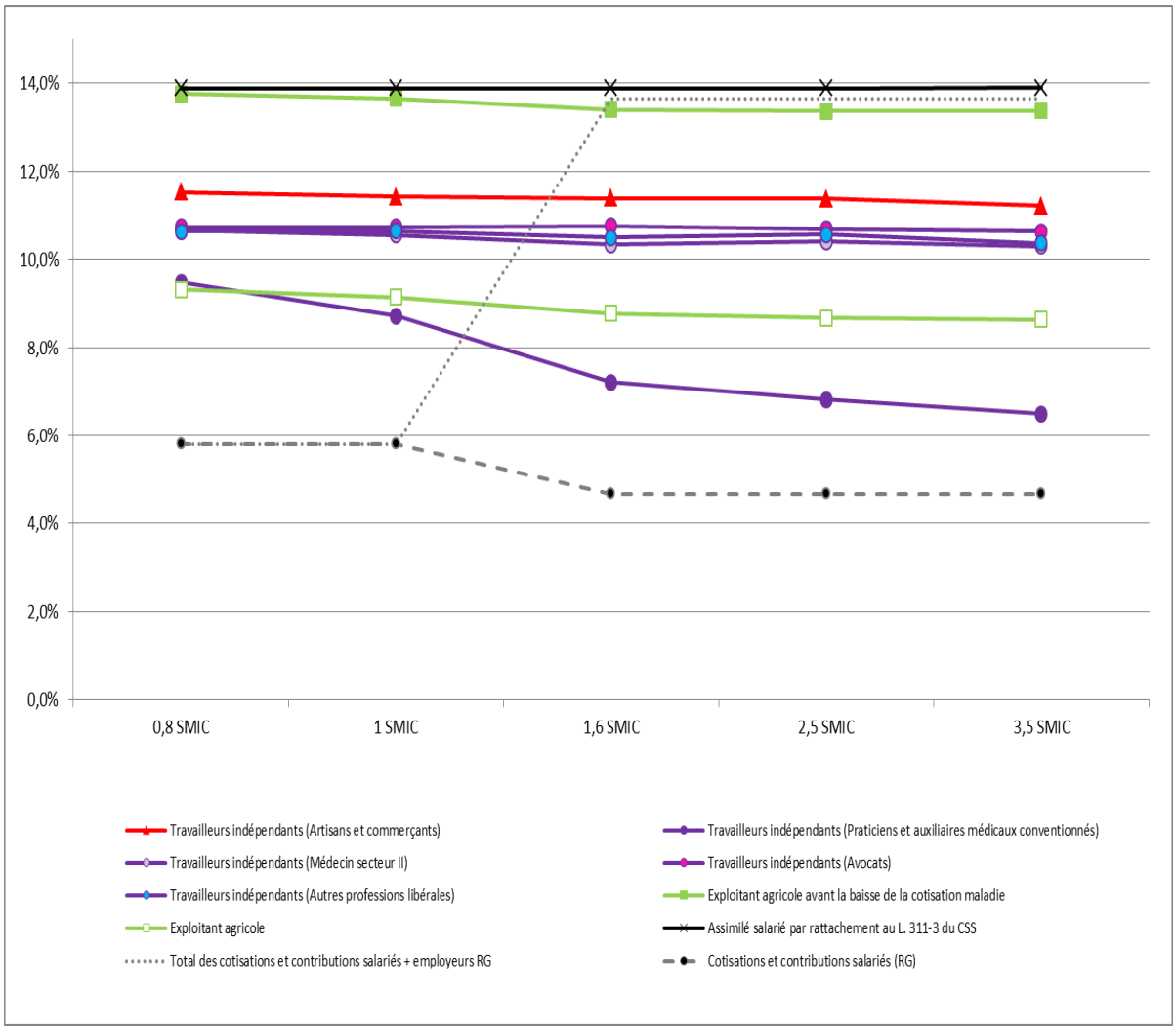
Pour le travailleur assimilé salarié, le montant de la cotisation maladie, qui couvre frais de santé, IJ et invalidité-décès, est de 1 957 €, à 94 % à la charge de l'employeur : le prélèvement est en effet de 0,75 % pour la part salariale et de 12,84 % pour la part patronale. S'y ajoutent 856 € de CSG pour la part maladie de la contribution, soit 2 813 € (dont 964 € de cotisation salariale et CSG, soit un tiers du total). Quant au salarié du régime général, l'exonération des cotisations de sécurité sociale au niveau du SMIC aboutit à limiter le prélèvement à la seule cotisation salariale (132 €) et à la part de CSG (1 046 €), soit 1 178€ au total, sans qu'intervienne de financement de l'employeur.

À des niveaux de rémunération supérieurs, on observe la même proximité des sommes versées, quel que soit le statut, au titre de la CSG-CRDS. En revanche,

- ✓ pour des **rémunérations de 1,6 SMIC,** les différences de taux et de couverture maintiennent les fortes amplitudes de montants de cotisations (hors CSG) déjà observées entre non salariés (2 340 € pour un artisan commerçant, 1 314 € pour un exploitant, sous l'effet de la baisse de la cotisation maladie, 653€ pour un médecin relevant du régime des PAMC, résultant quasi-exclusivement de la cotisation invalidité-décès). En revanche, la situation des assimilés salariés et des salariés s'égalise, l'allègement général ne produisant plus ses effets. Les montants sont très sensiblement plus élevés que pour les non salariés, si l'on tient compte des cotisations patronales et salariales : le montant dû au titre des cotisations s'élève à 3 827€ pour un salarié ; ils sont très sensiblement plus faibles si l'on ne considère que la cotisation salariale maladie (211 €). Les chiffres sont quasi-identiques pour l'indépendant assimilé salarié ;
- ✓ pour des **rémunérations de 3,5 SMIC**, les tendances observées sont identiques mais l'amplitude des différences de montants s'accroît. Le cadre est en effet presque le même (taux, assiette…) qu'à 1,6 SMIC. Pour un salarié, le montant total est de 12 032 € dont 66 % à la charge de l'employeur ; pour un artisan-commerçant, il est de 9 883 € ; pour un médecin relevant du régime des PAMC de 5 719 €.

[264] Ce chiffre, plus élevé que pour d'autres statuts, résulte en partie de l'assiette minimale de la cotisation indemnité journalière des artisans et commerçants fixée à 40 % du PASS.

Figure 16 : Prélèvements au titre de la maladie, décès-invalidité en fonction de l'assiette superbrute



Source : Cas-types de la DSS, mise en forme SG HCFi-PS

Les différences de prélèvements au titre du risque maladie restent donc marquées entre les diverses catégories de non salariés, avec des taux supérieurs pour les artisans-commerçants et les assimilés salariés, et devenus récemment plus faibles pour les exploitants agricoles. Ces différences s'observent dans un contexte où la couverture de base des frais de santé est devenue universelle, mais où des spécificités demeurent concernant les indemnités journalières maladie ou invalidité.

Ces prélèvements sont en outre globalement proportionnels, à l'opposé de ceux qui s'appliquent aux salariés, et qui sont fortement réduits, du fait de la part employeur, dans la zone des bas salaires.

- **Pour le risque vieillesse**

Au niveau du SMIC, les paramètres très différents des régimes de retraite conduisent à des montants hétérogènes de prélèvements. En particulier, l'assiette minimale des artisans et commerçants, l'existence de cotisations pour partie forfaitaires (avocats, exploitants agricoles), la modestie du taux de cotisation au RCO agricole et la prise en charge des 2/3 de la cotisation ASV pour le médecin relevant du régime des PAMC expliquent ces phénomènes.

L'effort contributif s'établit à 2 028 € pour un avocat, 2 693 € pour un professionnel libéral relevant de la CIPAV, 2 953 € pour un exploitant agricole, 3 400 € pour un artisan commerçant et 4 716 € pour le médecin de secteur I (dont 1 748 € au titre de l'ASV, prise en charge par l'assurance maladie incluse[265]).

A la différence ce que l'on pouvait observer pour le risque maladie-maternité-invalidité-décès, les contributions pour les salariés et assimilés salariés offrent un relatif équilibre entre parts salariales et patronales. Pour les assimilés salariés (qui ne bénéficient pas de la réduction générale de cotisations), le montant total est de 4 005 € (dont 1 628 € de cotisations salariales et 2 377€ à la charge de l'employeur). On voit qu'il est difficile d'en déduire un élément général de comparaison avec les non salariés, en raison de la variété des montants qu'ils doivent pour leur part ; leur effort peut être comparé à la somme (patronal + salarial) ou à la partie (salariale) du prélèvement appliqué aux assimilés salariés avec, selon le cas-type de non salarié retenu, des enseignements différents. On peut ainsi dire que le prélèvement supporté par un exploitant agricole représente les ¾ du prélèvement global applicable à un revenu de gérant minoritaire ou observer que le prélèvement dû par ce dernier représente les 4/5 de celui dû par un avocat non salarié.

Toujours au niveau du SMIC et concernant les salariés, les exonérations sur les cotisations au régime de base conduisent à un profil différent, comparable en montant dû à celui des non salariés. Le montant total du prélèvement au titre du risque vieillesse est en effet de 3 064 € (dont 1 989 € de cotisations salariales et 1 075 € de cotisations patronales à l'ARRCO).

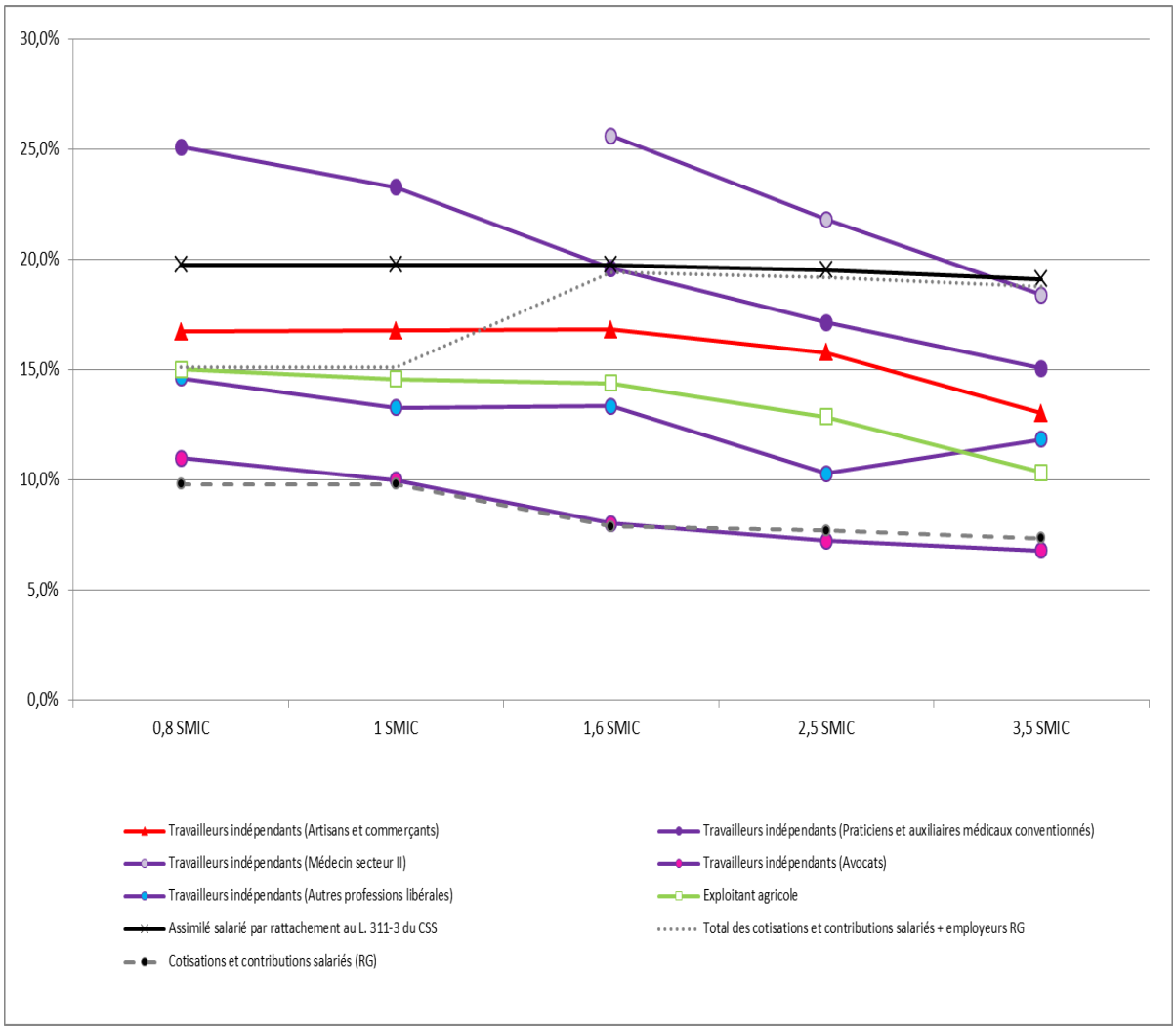
À 1,6 SMIC, les différences de paramètres entre régimes de retraites des non salariés amplifient les écarts de montants : de 3 241 € pour un avocat à 5 804 € pour un exploitant agricole, 6 785 € pour un artisan commerçant, 7904 € pour un médecin relevant du régime des PAMC (ASV incluse) et 10 329 pour un médecin de secteur II.

La situation des assimilés salariés et des salariés devient quasiment identique avec la fin de la réduction générale. Les montants consacrés au risque vieillesse sont pour ces derniers sensiblement supérieurs à ceux des non salariés. Pour un salarié, le montant est de 7 833 € (dont 4 648 € de cotisation patronale et 3 183 € de cotisation salariale). Ici encore, l'effort des non salariés (hors médecins) varie donc entre la moitié et 85 % de celui qui s'applique aux salaires (cotisations employeurs et salariés additionnées).

À 3,5 SMIC, les mêmes évolutions se donnent à voir, l'ampleur des différentiels de montants versés croissant avec le revenu.

[265] La cotisation forfaitaire ASV est de 4850€ pour un médecin (5 120 € dans les cas types de la DSS pour tenir compte de la cotisation proportionnelle qui s'y ajoute).

Figure 17 : Prélèvements au titre de la vieillesse (base et complémentaires) en fonction de l'assiette superbrute



Source : Cas-types de la DSS, mise en forme SG HCFi-PS

Le financement du risque vieillesse apparaît donc marqué par des différences de taux de prélèvement très prononcées entre les diverses catégories de non salariés, à mettre en regard des paramètres propres à chacun de leurs régimes de retraite. L'effort contributif consacré aux retraites apparaît néanmoins inférieur en ce qui les concerne à celui qui s'applique aux salariés, sauf dans la zone des bas revenus d'activité. Les cotisations vieillesse acquittées par les non salariés ont en outre dans certains cas un profil plutôt dégressif.

- **Pour les risques AT-MP et chômage**

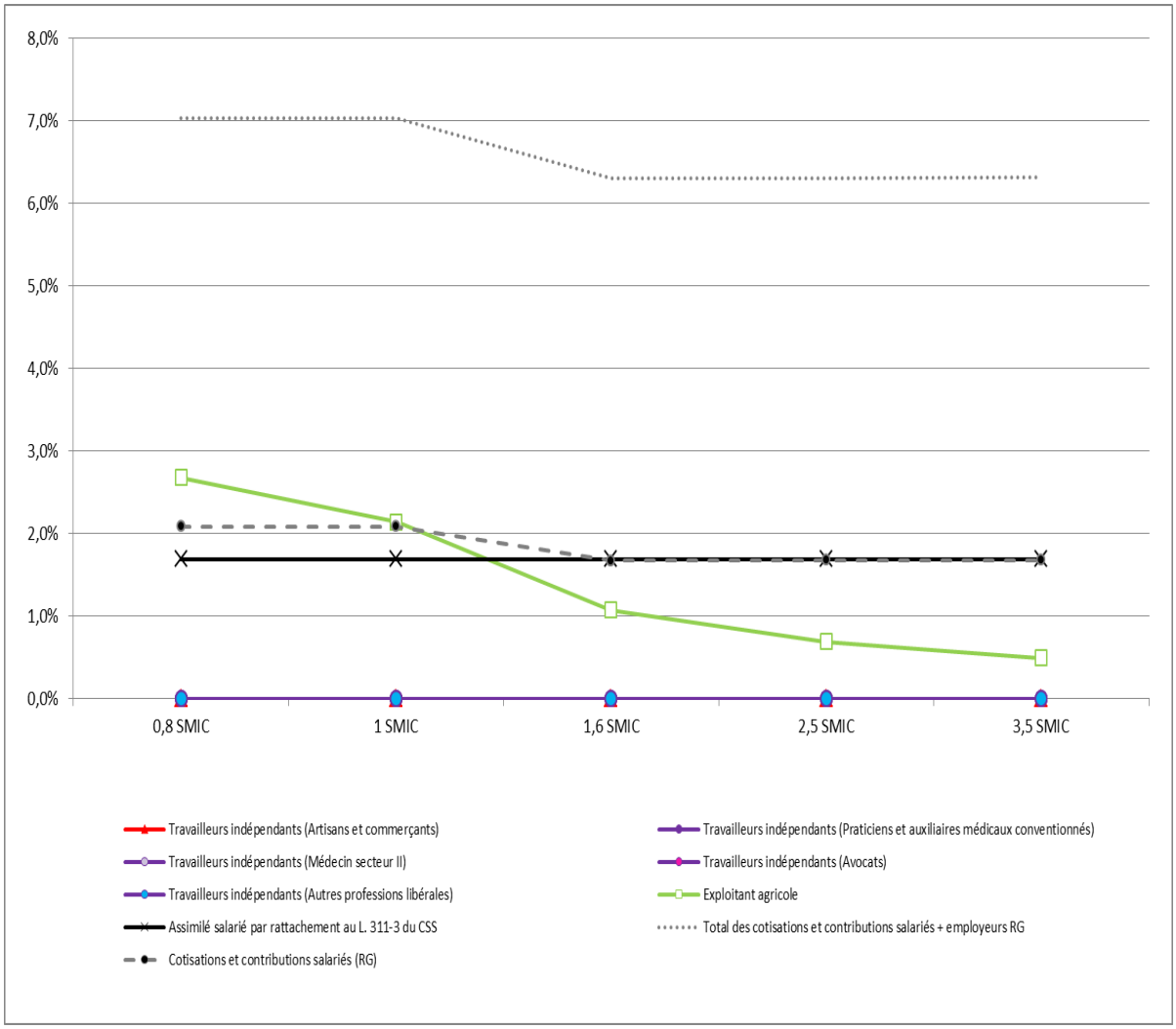
Les exploitants sont les seuls non salariés redevables d'une cotisation **au titre du risque AT-MP**. Celle-ci est quasi-forfaitaire (434 €, ici retenus, quel que soit le revenu considéré).

Au niveau du SMIC, on retient pour les assimilés salariés une cotisation patronale représentative du taux moyen national (2,38 % soit 343 €) et s'applique, pour les salariés, la fraction représentative de la sinistralité et non incluse dans les allègements généraux (1,45 % soit 255 €).

Au-delà de 1,6 SMIC, la situation des deux catégories s'égalise, un taux de cotisation AT-MP de 2,38 % s'appliquant. Les montants, difficiles à comparer à celui des exploitants, le périmètre de couverture et la sinistralité du champ agricole étant spécifiques, s'élèvent pour l'employeur d'un salarié à 670 € pour 1,6 SMIC ou 1 466 € à 3,5 SMIC.

Concernant le chômage, s'applique sur les seuls salariés une cotisation proportionnelle de 2,4 % (part salariale) et 4,25 % (part patronale), sans mesure d'allègement. Au niveau du SMIC, le prélèvement total est de 1 170 € ; il est de 1 873 € à 1,6 SMIC et de 4 096 € à 3,5 SMIC. Il est rappelé que les « assimilés » salariés ne sont pas assujettis au régime d'assurance chômage.

Figure 18 : Prélèvements au titre AT-MP et chômage en fonction de l'assiette superbrute



Source : Cas-types de la DSS, mise en forme SG HCFi-PS

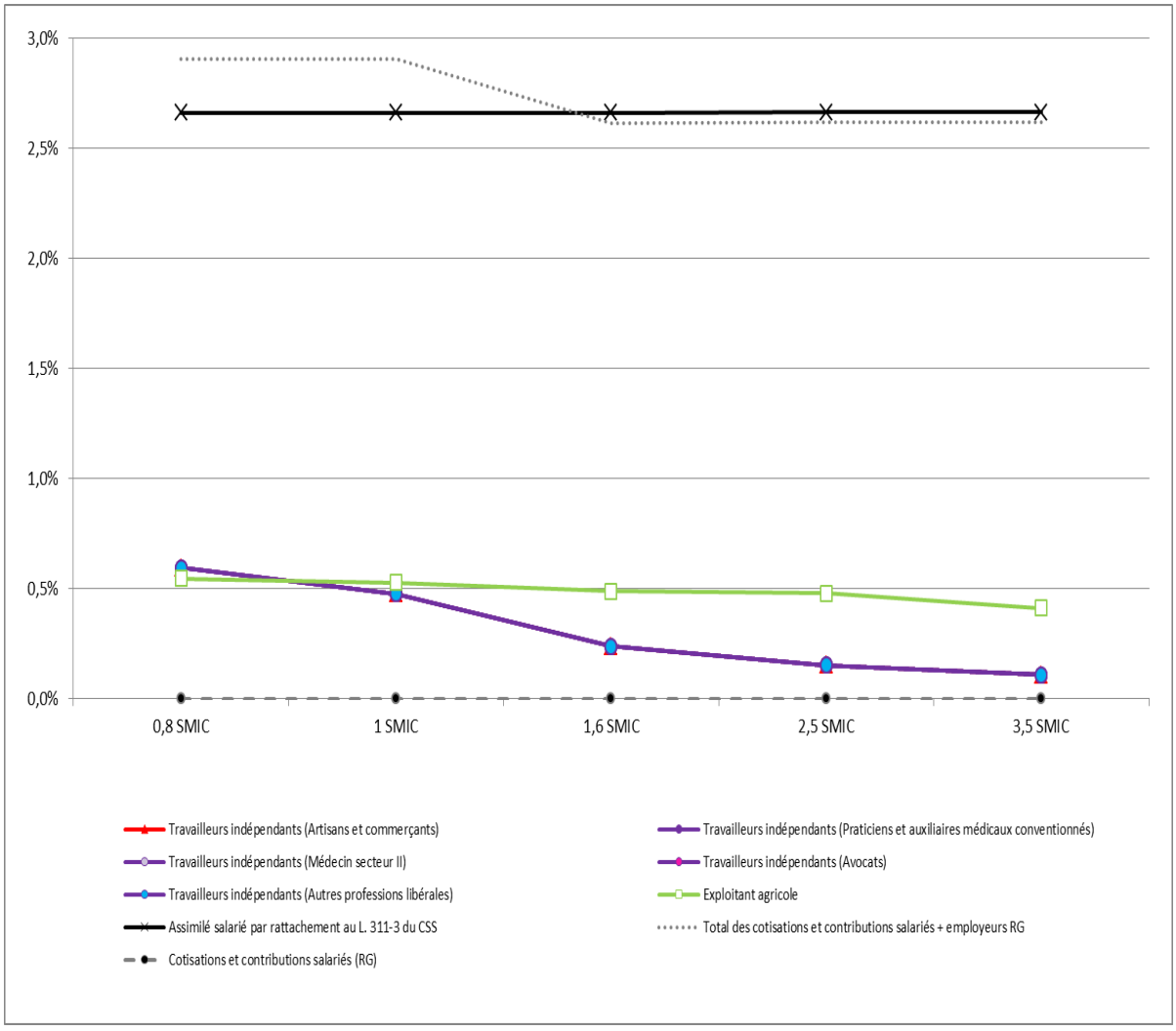
- **Pour les autres contributions assises sur les revenus d'activité**

De l'ordre de 3,7 points de prélèvements, à la charge des employeurs, sont enfin prélevés sur les salaires au titre de la formation, de l'apprentissage, du logement, de l'autonomie, de la construction, des transports, du financement des organisations syndicales. Ils ne sont pas dus par les non salariés, à l'exception des contributions relatives à la formation.

Ils représentent environ 589 € au niveau du SMIC, 1 055 € à 1,6 SMIC et 2 307 € à 3,5 SMIC (pour une entreprise de plus de 20 salariés dans le périmètre d'une autorité organisatrice des transports - AOT).

Ces prélèvements étant à taux généralement fixe, leur profil est stable, voire dégressif lorsqu'ils présentent un caractère forfaitaire : c'est le cas de la cotisation formation des professions libérales, celle des exploitants agricoles étant à taux fixe mais encadrée par un plancher et un plafond.

Figure 19 : Prélèvements au titre du transport, de l'apprentissage, de la formation … en fonction de l'assiette superbrute



Source : Cas-types de la DSS, mise en forme SG HCFi-PS

b) L'analyse de la progressivité des prélèvements sociaux en fonction du coût du travail, selon les statuts

Après ajout à la somme des prélèvements des contributions affectées à la CADES (0,6 point de CSG et 0,5 point de CRDS), il est possible d'analyser la part des prélèvements sociaux en proportion du coût global du travail (assiette super-brute) ainsi que celle des revenus nets.

- **Le profil des prélèvements rapportés au coût du travail diffère selon les professions et les statuts**

Exprimés en fonction du coût du travail, l'ensemble des prélèvements dus par un artisan-commerçant ne varient que modérément en fonction du niveau du coût du travail : de 32,1 % du coût du travail à 0,8 SMIC à 31,9 % à 1 SMIC, 31,7 à 1,6 SMIC et 29,9 % à 3,5 SMIC. L'écart entre les deux niveaux extrêmes de coût du travail considérés dans ces cas-types est donc de 2,2 points (*figure 20*).

Avant la baisse de la cotisation sociale maladie décidée en mars 2016, les taux de prélèvements des exploitants agricoles étaient plus élevés que ceux des artisans-commerçants s'agissant des niveaux du coût du travail inférieurs ou égaux à 1 SMIC (respectivement de 2,5 points et de 1,5 points à 0,8 et 1 SMIC), et de même ordre pour les rémunérations supérieures. La baisse de la cotisation maladie induit une diminution du coût du travail variant de 3,7 points à 3,9 points entre 0,8 SMIC et 2,5 SMIC et de 4,3 points à 3,5 SMIC. Par ailleurs, elle conduit à des taux de prélèvements inférieurs à ceux des artisans-commerçants à tous les niveaux de coûts du travail examinés : l'écart est de 1,3 point à 0,8 SMIC, et croît avec le montant des rémunérations (4,3 points à 3,5 SMIC).

La situation des professions libérales diffère selon la profession exercée :

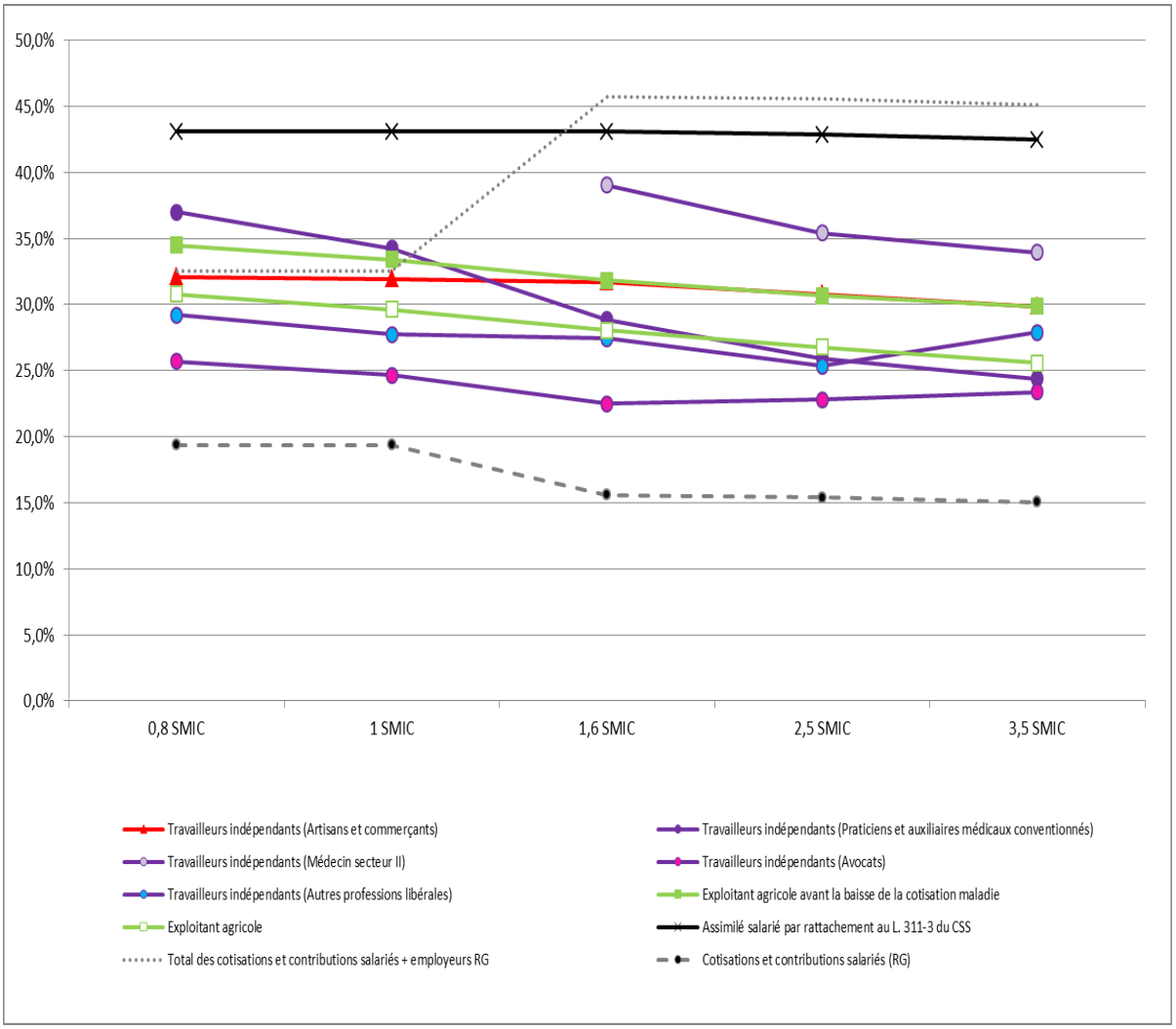
- ✓ **un cotisant à la CIPAV a, quel que soit le niveau du coût du travail, un taux de prélèvement social inférieur à celui des artisans-commerçants ou des exploitants agricoles** : il cotise et contribue à hauteur de 29,2 % de son revenu super-brut à 0,8 SMIC, à 27,4 % à 1,6 SMIC ou à 27,9 % à 3,5 SMIC ; l'écart de taux avec un artisan-commerçant est alors d'un peu plus de 4 points jusqu'à 1,6 SMIC, atteint 5,5 points à 2,5 SMIC, puis se réduit à 1,9 points à 3,5 SMIC ;
- ✓ s'agissant des avocats, pour lesquels les taux de prélèvements exprimés en fonction du coût du travail sont inférieurs à ceux des cotisants à la CIPAV, on observe une dégressivité des taux de prélèvements jusqu'à 1,6 SMIC puis une légère progressivité jusqu'à 3,5 SMIC, si bien qu'à ce niveau, le plus élevé considéré, un avocat en 3ème année d'exercice a un taux de prélèvement quasiment comparable à celui d'un médecin relevant du régime des PAMC ;
- ✓ ces médecins de secteur I présentent un profil de prélèvements rapportés au coût du travail dégressif du fait des prises en charge de l'assurance maladie, qui ne sont généralement pas modulées en fonction des revenus.

Un indépendant assimilé à un salarié cotisant au régime général en vertu de l'article L311.3 du code de la sécurité sociale a quant à lui un taux de prélèvement exprimé en fonction de son coût du travail quasiment proportionnel, bien que très légèrement dégressif ; ce taux est de 43,1 % à 0,8, 1 et 1,6 SMIC et de 42,5 % à 3,5 SMIC. D'autre part, ces taux de prélèvement sont nettement plus élevés que ceux des cotisants à un régime de sécurité sociale de non-salarié, du fait de l'allègement des cotisations patronales : relativement aux artisans-commerçants, l'écart est de 11 points pour un coût du travail de 0,8 SMIC et de 12,6 points à 3,5 SMIC.

En raison de la réduction générale des cotisations patronales sur les bas salaires allant jusqu'à 1,6 SMIC, le taux de prélèvement global (cotisations salariales et patronales) d'un salarié cotisant au régime général est, pour des niveaux de coûts du travail faibles, très inférieur à celui des indépendants affiliés au régime général qui ne bénéficient pas de ces exonérations de cotisations (par exemple de -10,6 points à 0,8 SMIC) ; il est très légèrement supérieur aux taux de prélèvements des artisans-commerçants à 0,8 SMIC (+0,4 point) et à 1 SMIC (+0,6 point).

En revanche, à 1,6 SMIC, le taux de prélèvement pour un salarié du régime général est porté à 45,7 % du coût du travail ; il est supérieur de 2,6 points à celui d'un indépendant assimilé salarié qui ne cotise pas à l'assurance chômage et, en conséquence, largement supérieur – de 14 points – au taux de prélèvement supporté par un artisan-commerçant. Pour des rémunérations supérieures, le même phénomène apparaît : le taux global de prélèvement est légèrement supérieur pour le salarié par rapport à l'assimilé salarié (de 2,7 points, du fait du périmètre de la couverture) et très supérieur à celui des non salariés (de l'ordre de 14 à 15 points entre 1,6 SMIC et 3,5 SMIC).

Figure 20 : Ensemble des prélèvements (sous-total des prélèvements précédents + CRDS + CSG affectée à la CADES) en fonction de l'assiette superbrute

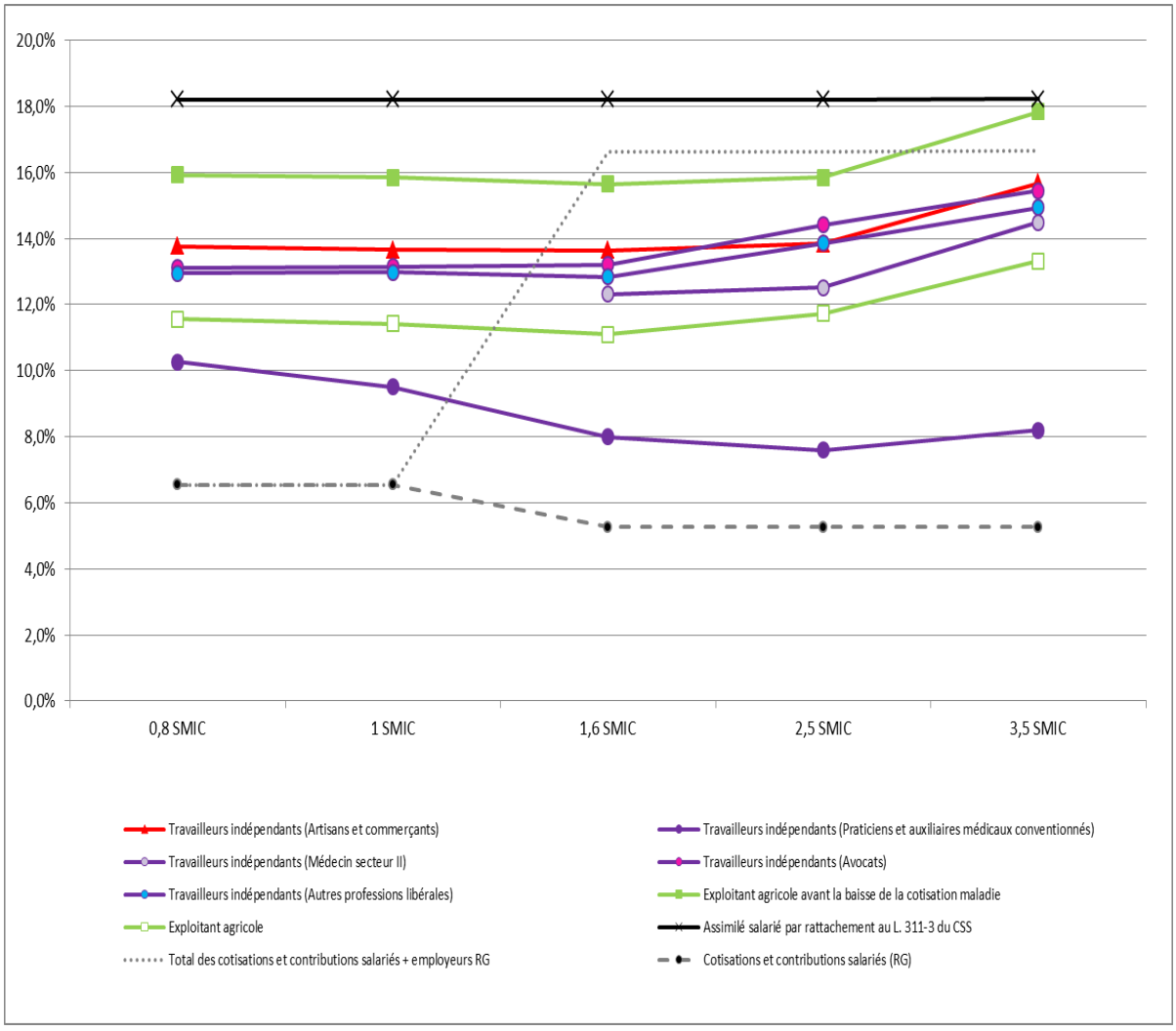


Source : Cas-types de la DSS, mise en forme SG HCFi-PS

Il est enfin intéressant de remarquer que **les taux des prélèvements sociaux dus par les non salariés s'étagent, à partir de 1,6 SMIC, entre ceux dus par les salariés au titre de leurs seules contributions personnelles (CSG+ cotisations salariales) et le total de ceux versés par eux-mêmes et leurs employeurs**. Les travailleurs non salariés apparaissent donc de ce point de vue dans une situation « intermédiaire ».

En revanche, les situations sont différenciées concernant les faibles revenus d'activité : sensiblement inférieurs pour les professions libérales (à l'exception des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés), les taux globaux de prélèvement sont pour les artisans-commerçants et dans une moindre mesure pour les exploitants agricoles proches de ceux s'appliquant aux salariés, mais pour des couvertures qui sont loin d'être identiques (s'agissant par exemple des risques chômage ou AT-MP). S'agissant des seules couvertures maladie et famille qui sont devenues très largement universelles, les taux de prélèvements sociaux représentent une part de l'assiette superbrute des non salariés nettement supérieure à celle observée pour les salariés dans la zone des bas revenus d'activité (*figure 21*).

Figure 21 : Ensemble des prélèvements au titre de la famille et de la maladie … en fonction de l'assiette superbrute



Source : Cas-types de la DSS, mise en forme SG HCFi-PS

Concernant les exploitants agricoles avec de faibles revenus d'activité, leurs taux de prélèvements à 0,8 SMIC et 1 SMIC étaient supérieurs à ceux des salariés avant la baisse des taux de cotisation maladie intervenue début 2016; avec la baisse de cotisation, leurs taux de prélèvements sont légèrement inférieurs à ceux d'un salarié (de 1,7 pts à 0,8 SMIC et de 2,8 pts à 1 SMIC).

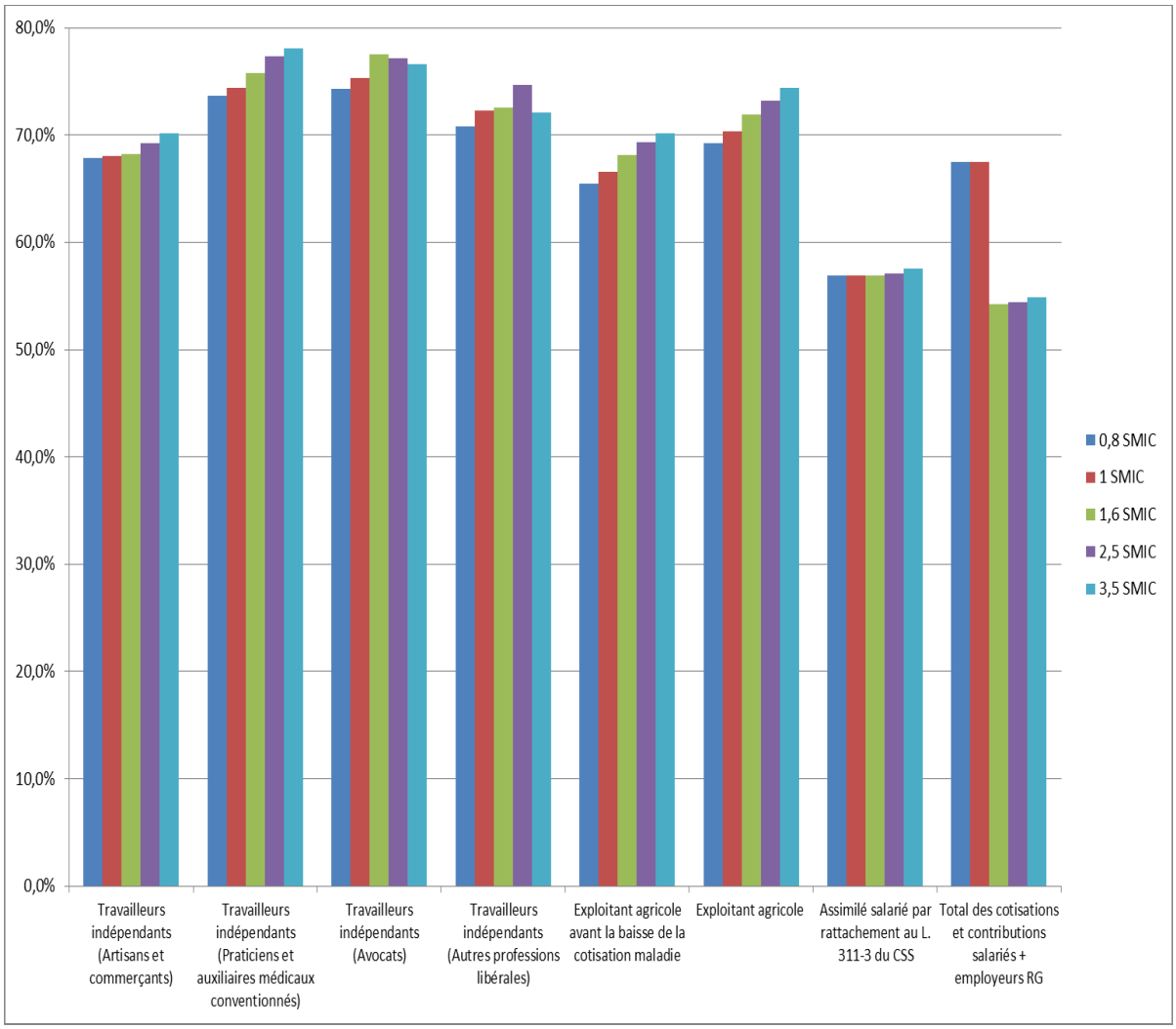
- **Les revenus « nets de prélèvements sociaux » varient donc sensiblement, pour un même coût du travail**

Au total, à coût du travail initial donné, le revenu net de l'ensemble des prélèvements sociaux représente, avant impôt, de 68 % à 70 % du coût du travail pour un artisan-commerçant, selon que le coût du travail est de 0,8 ou 3,5 SMIC. À coût du travail identique, la rémunération nette d'un exploitant agricole s'avère très légèrement supérieure à tous les niveaux de coût du travail envisagés dans l'analyse. Ainsi, la rémunération d'un exploitant agricole représente 70, 3 % (respectivement 74,4 %, pour un artisan-commerçant) contre 68,1 % (respectivement 70,1 %) du coût du travail au niveau du SMIC (respectivement de 3,5 SMIC). A tous les niveaux de coût du travail envisagé, la baisse de la cotisation maladie décidée en mars 2016 pour les exploitants agricoles conduit à augmenter le revenu net exprimé en proportion du coût du travail de 1,3 points à 0,8 SMIC, de 2,3 points à 1 SMIC et de 3,7 à 4,3 points au-delà.

Toujours pour un même coût du travail, le revenu net dégagé par un avocat ou un médecin relevant du régime des PAMC, exprimé en proportion du coût du travail, reste cependant supérieur à celui dégagé par un exploitant agricole bénéficiant de la réduction de la cotisation maladie. Il n'en va pas de même pour le médecin de secteur II (66 % de revenu net rapporté au coût global du travail à 3,5 SMIC).

En raison de taux de prélèvements élevés et quasiment proportionnels en fonction du coût du travail, le revenu net d'un indépendant rattaché au régime général est plus faible que celui des non salariés : il représente environ 57 % du coût du travail, quel que soit le niveau de ce dernier, une partie des prélèvements étant toutefois à la charge de leurs « employeurs ». Le profil du revenu net obtenu par les salariés est quant à lui, à coût du travail identique, tributaire de la réduction dégressive de cotisations appliquée aux bas salaires.

Figure 22 : Revenu net en fonction de l'assiette superbrute



Source : Cas-types de la DSS, mise en forme SG HCFi-PS

- **La prise en compte des effets de l'impôt sur le revenu apporte quelques éclairages supplémentaires**

Le Haut Conseil a jugé intéressant de prolonger les analyses précédentes en considérant également l'impôt sur le revenu acquitté par les non salariés, ayant déclaré des revenus professionnels dans la catégorie des bénéfices agricoles (BA), des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices non commerciaux (BNC). L'exercice ne concerne en conséquence qu'une partie des non salariés, ceux n'exerçant pas dans une société soumise à l'impôt sur les bénéfices. Les cas-types ont été élaborés par la Direction de la législation fiscale et portent en priorité sur les non salariés isolés. Le barème de l'impôt sur le revenu, fortement progressif, améliore alors la progressivité de l'ensemble des prélèvements en fonction des niveaux d'assiettes superbrutes examinés, mais seulement à partir du seuil de revenu où l'impôt est dû, et donc très peu en dessous de 1,6 SMIC. La prise en compte de l'IRPP ne modifie en outre que très peu les écarts entre professions (encadré 12).

Encadré 12 : Le barème progressif de l'impôt sur le revenu induit une progressivité de l'ensemble des prélèvements sociaux considérés et de l'impôt sur le revenu en fonction des niveaux d'assiettes superbrutes

La Direction de la législation fiscale a prolongé l'exercice de cas-types réalisé par la Direction de la sécurité sociale en calculant, pour chacun des cinq niveaux d'assiette superbrute considérés précédemment, le montant de l'impôt sur le revenu acquitté par les non salariés pour trois types de statut : un artisan-commerçant ayant déclaré des revenus industriels et commerciaux professionnels, un membre de profession libérale affilié à la CIPAV et ayant déclaré des revenus non commerciaux professionnels et un exploitant agricole imposé au régime réel.

S'agissant des affiliés au RSI ou relevant de la CIPAV, deux cas de figure sont envisagés selon que l'entrepreneur individuel est adhérent ou non à un organisme de gestion agréé (OGA) : en effet, en cas de non adhésion, son revenu fiscal est majoré de 25 %.

L'analyse a été menée en priorité sur les non salariés « isolés », et donc qui sont les seuls déclarants (sans conjoint ni personnes à charge dans leur foyer fiscal), même si certaines configurations familiales sont aussi envisagées. Elle se limite à l'imposition des revenus d'activité, en ne tenant donc pas compte des revenus du patrimoine, qui sont souvent importants pour les non salariés. Enfin, la comparaison avec le cas d'un salarié du régime général est également effectuée.

L'impôt sur le revenu d'un artisan-commerçant, sans conjoint ni personne à charge, et adhérant à un OGA, représente 7,3 % de l'assiette superbrute correspondant à 1,6 SMIC, 12,6 % à 2,5 SMIC et 15,4 % à 3,5 SMIC. Il contribue en conséquence à rendre l'ensemble des prélèvements sociaux et fiscaux considérés plus progressif, mais cette progressivité accrue ne joue qu'à partir du seuil de revenu où l'impôt est dû, à savoir principalement au-delà de 1,6 SMIC, sans modifier leur profil en deçà de ce seuil. Les prélèvements sociaux (cotisations sociales, CSG-CRDS) et les prélèvements fiscaux (IRPP) représentent ainsi 32,1 % de l'assiette superbrute à 0,8 SMIC, 31,9 % à 1 SMIC, et croissent de 39,0 % à 1,6 SMIC à 45,3 % à 3,5 SMIC. Il en est de même pour l'affilié à la CIPAV et l'exploitant agricole, avec une part des prélèvements globaux dans l'assiette superbrute variant de 29,2 % à 0,8 SMIC à 43,9 % à 3,5 SMIC dans le premier cas, et de 34,5 % à 0,8 SMIC à 46,6 % à 3,5 SMIC dans le deuxième cas.

La non adhésion à un OGA renforce ce phénomène : pour un artisan-commerçant, elle se traduit en effet par un surplus d'impôt de 4,2 % au niveau d'1,6 SMIC et de 6,5 % au niveau de 3,5 SMIC.

Au total, les cotisations sociales d'un artisan-commerçant adhérant à un OGA représentent un peu plus des trois-quarts des prélèvements sociaux et fiscaux considérés aux niveaux de 0,8 et 1 SMIC, tandis que la CGS et la CRDS en représentent environ le quart, le travailleur indépendant n'étant à ce niveau de revenu pas imposable au titre de l'IRPP. Au-delà, l'impôt sur le revenu représente une part croissante des prélèvements globaux qu'il acquitte (18,7 % à 1,6 SMIC, 34,1 % à 3,5 SMIC).

En comparaison, pour un salarié, le poids de l'impôt sur le revenu est, rapporté à l'assiette superbrute, inférieur de 3,7 points à 1,6 SMIC et de 6,5 points à 3,5 SMIC. En effet, à assiette brute donnée, le revenu net d'un salarié est, comme on l'a vu *supra* inférieur, ce qui conduit à un montant d'impôt moindre. À titre d'exemple, au niveau de 2,5 SMIC, l'impôt représente 29,0 % des prélèvements globaux acquittés par un artisan-commerçant, mais seulement 21,7 % de ceux acquittés par un salarié, si l'on considère exclusivement les cotisations salariales et la CSG-CRDS. La prise en compte de l'IRPP rapproche néanmoins, à ces niveaux de revenus, les prélèvements acquittés par un artisan-commerçant de ceux s'appliquant à un salarié, lorsqu'on y inclut les cotisations patronales. Elle ne modifie en revanche que très peu la dégressivité de ses prélèvements dans la zone des faibles revenus d'activité.

Figure : Montants (en €) des assiettes brutes, des revenus nets et des prélèvements selon le niveau de l'assiette superbrute et le type de non salarié « isolé »

	Assiette superbrute	Artisans et commerçants				Professions libérales (CIPAV)			
		Revenu net	IRPP	Cotisations	CSG-CRDS	Revenu net	IRPP	Cotisations	CSG-CRDS
0,8 SMIC	16 213	11 006	0	4 013	1 194	11 480	0	3 539	1 194
1 SMIC	20 266	13 794	0	4 978	1 494	14 640	178	4 132	1 494
1,6 SMIC	40 316	27 524	2 937	9 813	2 979	29 252	3 455	8 084	2 979
2,5 SMIC	62 975	43 576	7 935	14 741	4 658	47 021	8 968	11 296	4 658
3,5 SMIC	88 111	61 807	13 606	19 784	6 520	63 521	14 121	18 070	6 520

	Exploitants agricoles				Salariés du régime général				
	Revenu net	IRPP	Cotisations	CSG-CRDS	Revenu net	IRPP	Cotisations sal	Cotisations salariales et patronales	CSG-CRDS
0,8 SMIC	11 220	0	4 433	1 162	10 938	0	2 035	4 168	1 107
1 SMIC	14 257	81	5 312	1 461	13 672	0	2 544	5 210	1 383
1,6 SMIC	29 004	3 377	9 891	2 940	21 876	1 459	4 070	16 227	2 213
2,5 SMIC	46 107	8 689	14 713	4 611	34 294	3 953	6 247	25 223	3 458
3,5 SMIC	65 572	14 730	19 857	6 468	48 336	7 880	8 421	34 933	4 842

Note : Cas d'un non salarié adhérant à un OGA.

Source : Cas-types élaborés par la DSS et la DLF, mise en forme SG HCFi-PS.

Quelques situations de couple ont par ailleurs été envisagées. Leur intérêt est relatif, car l'impôt sur le revenu dépend alors fortement du quotient conjugal, et donc des hypothèses sur le statut et le niveau du revenu du conjoint. À titre illustratif, on peut prendre l'exemple d'un artisan-commerçant adhérant à un OGA, ayant un revenu professionnel correspondant à une assiette superbute d'1,6 SMIC (soit un revenu net de 27 524 €). Seul, il acquitte un impôt sur le revenu de 2 937 €. S'il vit avec un conjoint collaborateur, l'impôt dû diminue à 335 € en raison du quotient conjugal et du barème progressif de l'impôt. S'il vit avec un conjoint qui travaille pour un revenu équivalent au sien, l'impôt sur le revenu est le plus élevé lorsque son conjoint est non salarié (5 873 €) que lorsqu'il est salarié d'une autre entreprise (5 015 €).

VI. Reflets des conditions particulières d'exercice des activités non salariées, les débuts et les fluctuations de l'activité font l'objet de dispositifs spécifiques

Les cas-types qui viennent d'être présentés ont les limites de tout cas-type : ils mettent en lumière la situation d'un individu fictif, non représentatif de la diversité des situations observées. En particulier, ils masquent ce que peut être la situation de non salariés qui sont confrontés à des difficultés ou situations spécifiques dans leur activité. Tant en matière sociale (comme l'a montré la présentation des dispositifs d'exonération dont ils bénéficient, *cf.* point IV.2) que dans le domaine de la fiscalité, les pouvoirs publics ont voulu adapter les règles lorsque la situation des entreprises est fragile et mérite en conséquence le bénéfice de dispositifs de soutien – que n'ont pas pris en compte les cas-types présentés *supra*).

Ces situations de fragilité concernent les premières années de l'entreprise (*les débuts d'activité*) et les variations de revenu, notamment d'une année sur l'autre, susceptibles de créer un décalage insoutenable entre le revenu pris en compte pour le calcul des cotisations et le revenu disponible au moment de leur paiement (*les fluctuations d'activité*).

VI.1. Des dispositifs fiscaux et sociaux multiples visent à alléger les prélèvements supportés par les entreprises nouvellement créées

En **matière sociale**, **les mesures sont de trois ordres** et ne s'appliquent pas à l'ensemble des travailleurs non salariés.

En premier lieu, existent, comme vu *supra*, des exonérations de cotisations dans la cadre de la reprise ou la création d'une entreprise par les demandeurs d'emploi (ACCRE), ou la reprise ou création d'une entreprise ou exploitation agricoles (exonération jeunes agriculteurs).

En deuxième lieu, des assiettes forfaitaires sont appliquées lors des premières années d'activité, tant pour les affiliés du RSI que pour les exploitants agricoles, mais selon des modalités différentes (encadré 13).

Encadré 13 : Les assiettes forfaitaires de début d'activité

Pour les indépendants, cette assiette forfaitaire de début d'activité est de 19 % du PASS au titre de la première année d'activité (soit, en 2016, 7 337€) et de 27 % de ce plafond (soit 10 426 €) la deuxième année d'activité, sauf pour le bénéfice des indemnités journalières maladie pour lesquelles l'assiette est de 40 % du PASS (*figure*). En cas de période d'affiliation inférieure à une année, le plafond servant au calcul des cotisations provisionnelles est réduit au prorata de la durée d'affiliation.

Figure : Assiette et cotisations de début d'activité (RSI)

Artisans/Commerçants - 1ère année d'activité en 2016			
	Règles de calcul	Assiette maximale	Cotisation maximale
Maladie	19 % PASS	7 337 €	477 €
Indemnités journalières	40 % PASS	15 446 €	108 €
Retraite de base	19 % PASS	7 337 €	1 295 €
Retraite complémentaire	19 % PASS	7 337 €	514 €
Invalidité - décès	19 % PASS	7 337 €	95 €
Allocations familiales	19 % PASS	7 337 €	158 €
CSG / CRDS	19 % PASS	7 337 €	587 €
Total cotisations			**3 234 €**
Artisans/commerçants - 2ème année d'activité en 2016			
Maladie	27 % PASS	10 426 €	678 €
Indemnités journalières	40 % PASS	15 446 €	108 €
Retraite de base	27 % PASS	10 426 €	1 840 €
Retraite complémentaire	27 % PASS	10 426 €	730 €
Invalidité - décès	27 % PASS	10 426 €	136 €
Allocations familiales	27 % PASS	10 426 €	224 €
CSG / CRDS	27 % PASS	10 426 €	834 €
Total cotisations			**4 550 €**

Source : RSI

Pour **les non salariés agricoles nouveaux installés**, l'assiette provisoire est adaptée à chaque cotisation. Elle s'établit à 600 SMIC pour l'assurance vieillesse agricole, les prestations familiales ainsi que pour les contributions sociales recouvrées pour le compte de l'État (CSG-CRDS), à 800 SMIC pour l'assurance vieillesse individuelle et l'assurance maladie et à 1 820 SMIC pour la retraite complémentaire obligatoire. Les revenus réellement perçus vont donner lieu à une régularisation, partielle, des cotisations au terme de trois ans, en raison de l'assiette triennale.

En outre, lorsqu'ils relèvent du régime réel, les jeunes agriculteurs bénéficient d'un abattement fiscal de 50 % sur leurs bénéfices imposables au titre des soixante premiers mois de leur activité. La loi de finances rectificative pour 2006 a porté cet abattement à 100 % pour les revenus de l'année au cours de laquelle la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA) est versée.

En troisième lieu, il faut relever que la première année d'exercice de l'activité fait l'objet de mesures spécifiques.

- ✓ Pour **les indépendants**, l'article L. 131-6-1 du code de la sécurité sociale prévoit que le travailleur indépendant ne relevant pas du régime de la micro-entreprise peut demander qu'il ne lui soit exigé **aucune cotisation ou contribution, provisionnelle ou définitive, pendant les douze premiers mois suivant le début de l'activité non salariée**. Les cotisations définitives dues au titre de cette période peuvent faire l'objet, à la demande du travailleur non salarié, d'un paiement par fractions annuelles sur une période qui ne peut excéder cinq ans. Chaque fraction annuelle ne peut être inférieure à 20 % du montant total des cotisations dues. Le bénéfice de cet étalement n'emporte aucune majoration de retard. Le bénéfice de ces dispositions ne peut être obtenu plus d'une fois par période de cinq ans, au titre d'une création ou reprise d'entreprise.

- ✓ Pour **les exploitants agricoles**, le principe de l'annualité des cotisations prévu à l'article L. 731-10-1 du code rural et de la pêche maritime conduit à appeler des cotisations aux personnes affiliés au 1er janvier de l'année. Il présente l'avantage d'exonérer de cotisations les exploitants en début d'activité. Ainsi, à la différence des autres indépendants, les exploitants installés postérieurement au 1er janvier ne sont pas redevables de cotisations pour l'année en cours tout en bénéficiant du versement des prestations.

En **matière fiscale**, le droit prévoit également certaines règles spécifiques pour les entreprises nouvellement créées, permettant un allègement de la fiscalité (encadré 14).

Encadré 14 : Exonérations et abattements fiscaux en faveur des entreprises nouvellement créées

Un certain nombre de dispositifs fiscaux permettent aux entreprises créées dans certaines zones du territoire de bénéficier d'exonérations totales et/ ou partielles d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés. Il s'agit notamment de l'exonération d'IS ou d'IR pour les bénéfices des entreprises créées en zones d'aide à finalité régionale (AFR), en zone franche urbaine-territoire entrepreneurs (ZFU-TE), dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER), dans les zones de restructuration de la défense (ZRD) ou les zones de revitalisation rurale (ZRR). Ces mécanismes permettent des exonérations à 100 % pendant les deux voire cinq premières années d'activité selon les zones concernées, avec, en règle générale, des exonérations partielles les années suivantes.

Par ailleurs, les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition bénéficient d'un abattement de 50 % de leur bénéfice imposable au titre des soixante premiers mois d'activité, le taux d'abattement étant porté à 100 % au titre de l'exercice en cours à la date d'inscription en comptabilité de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (art. 73 B du code général des impôts).

De même, les auteurs d'œuvres d'art bénéficient également d'un abattement de 50 % du bénéfice imposable, dans la limite de 50 000 € par an, au titre des cinq premières années d'activité (art. 93-9).

VI.2. L'étalement et le lissage des revenus sont privilégiés pour faire face aux fluctuations d'activité

Pour le RSI comme pour la MSA, des **dispositifs d'étalement des cotisations**, gérés dans le cadre de l'action sociale des régimes, peuvent permettre, en cas de difficultés conjoncturelles, d'adapter les montants dus aux fluctuations des revenus.

Des mesures peuvent également être décidées de façon plus exceptionnelle. Ainsi, pour apporter une réponse à la crise agricole, a été annoncé en février 2016 un report de cotisations d'un an, reconductible dans la limite de trois ans, sans pénalité ni majoration de retard, des cotisations et contributions sociales dues en 2016 pour les exploitants agricoles les plus en difficulté (déclarant un revenu inférieur à 11 % du plafond annuel de la Sécurité Sociale (soit 4 248 €) en 2015). Le report concerne tout paiement devant intervenir en 2016 (appel 2016, régularisations des annuités antérieures sous réserve de la prescription, plans de paiement, échéanciers en cours).

Les initiatives des pouvoirs publics ont aussi porté sur **la réduction des décalages entre les revenus servant d'assiette aux cotisations provisionnelles et ceux servant d'assiette aux cotisations définitives**, afin d'offrir aux entreprises une plus grande souplesse en trésorerie et de réduire le décalage avec la prise en compte des revenus (encadré 15).

Encadré 15 : Modalités d'étalement et de lissage des revenus

Au **plan fiscal**, des possibilités d'étalement et de lissage des revenus existent pour les BA, les BIC et les BNC. L'ensemble des assujettis à l'impôt sur le revenu, agriculteurs compris, dispose de la possibilité de lisser leurs revenus exceptionnels sur une période de quatre ans (système du quotient, article 163-0 A du code général des impôts, qui suppose que ces revenus exceptionnels dépassent la moyenne des trois années précédant leur perception). En outre, les agriculteurs bénéficient de deux régimes spécifiques, plus avantageux que ceux octroyés aux autres professions indépendantes : «l'étalement des revenus exceptionnels » (article 75-0 A du code général des impôts) qui permet aux exploitants de lisser leurs revenus sur une période de sept ans et « la moyenne triennale » (article 75-0 B du code général des impôts) qui offre un droit d'option pour une assiette d'imposition triennale, cumulable avec le système général du quotient visé plus haut.

Au **plan social**, la LFSS pour 2012 (article 37) et les décrets n° 2012-443 du 3 avril 2012 et n° 2012-1550 du 28 décembre 2012 ont mis en place **pour les ressortissants du RSI** un dispositif facultatif d'ajustement des cotisations provisionnelles de l'année en cours sur la base du dernier revenu connu ou du revenu estimé de l'année (au lieu du revenu de l'avant-dernière année) et, pour les travailleurs indépendants qui déclarent leurs revenus par la voie dématérialisée, de régularisation anticipée des cotisations de la dernière année d'activité écoulée. La LFSS pour 2014 (article 26) a finalisé cette évolution en généralisant et systématisant, au 1er janvier 2015, ces dispositifs d'ajustement des cotisations provisionnelles de l'année en cours sur la base du dernier revenu connu et de régularisation anticipée des cotisations de la dernière année écoulée dès connaissance du revenu de cette année (encadré 4).

Les **auto-entrepreneurs** disposent enfin d'un dispositif de transition destiné à prendre en compte les franchissements de seuil. Depuis le 1er janvier 2016, si le chiffre d'affaires dépasse les seuils majorés de franchise de TVA de 90 300 € (pour les activités de vente) ou de 34 900 € (pour les prestations de services), le bénéfice du régime est perdu dès l'année suivant celle du dépassement, sauf si le franchissement conduit à dépasser le seuil majoré de franchise de TVA (le bénéfice prend fin dès le mois suivant).

*

On l'a vu, de multiples mesures ont visé à simplifier les paramètres des cotisations et de leur recouvrement, notamment afin d'améliorer la compréhension par les intéressés de leurs prélèvements, de rapprocher les revenus générés par l'activité des revenus sur lesquels vont peser les prélèvements et de mieux identifier le lien entre contributions et droits à prestation.

Pour autant, la divergence des assiettes des cotisations et de la CSG entre salariés et non salariés, combinée avec le calcul des droits à revenus de remplacement sur la seule assiette des cotisations, aboutit certes à un « retour par rapport aux cotisations » globalement équitable entre salariés et non salariés, mais, par rapport au prélèvement social global, à un retour moins favorable pour les non salariés que pour les salariés, ce qui peut nuire à la bonne acceptation de ces prélèvements.

Le panorama des prélèvements sociaux fait apparaître plusieurs spécificités ou difficultés qui demeurent :

✓ l'assiette sociale est liée à l'assiette fiscale tout en en demeurant distincte. Il en résulte que des modifications de la législation fiscale[266], le choix par les intéressés entre plusieurs options fiscales, les perspectives d'évolution du prélèvement fiscal vers un prélèvement à la source sont nécessairement de nature à affecter l'assiette sociale ;

✓ diverses assiettes existent, en pratique, pour le seul prélèvement social : certains risques ou régimes conservent des assiettes minimales, dont les montants et les références (en pourcentage du SMIC, du PASS ou en €) sont hétérogènes ; l'assiette de la CSG/CRDS et l'assiette des cotisations sont sensiblement distinctes ;

✓ des questions spécifiques se posent sur les fondements et les évolutions futures des assiettes minimales ou de la cotisation de solidarité agricole, au regard de l'universalisation de certains risques et des droits qu'elles permettent effectivement d'acquérir ;

✓ l'examen des taux retenus pour les différents risques et les différents régimes ne fait pas apparaître de logique d'ensemble ou de choix clair entre trois modèles possibles : des taux alignés sur ceux des cotisations salariales, des taux représentatifs de la somme des taux appliqués pour les cotisations salariales *et* patronales, un système mixte (par exemple, 75 % de la somme des taux employeurs+salariés). L'existence d'assiettes différentes ainsi que de champs de risques couverts distincts accroissent cependant les difficultés d'un tel choix ;

✓ 'importance des mécanismes destinés à soutenir les débuts d'activité, l'interaction très avec les exonérations fiscales qui sont plutôt privilégiées dans une optique de création et de développement des activités économiques, permettent une certaine modulation des prélèvements en fonction des revenus d'activité, mais plutôt sur un laps de temps limité.

Depuis une vingtaine d'années, les prélèvements sociaux portant sur les salaires ont été enfin fortement sollicités pour encourager le développement ou le maintien d'emplois faiblement qualifiés *via* le dispositif de réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale. En

[266] Ainsi, la suppression de l'avoir fiscal par l'article 93 de la loi de finances pour 2004 avait-elle réduit l'assiette des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine qui était constituée des dividendes perçus y compris l'avoir fiscal.

l'absence de dispositif analogue, les mesures visant à soutenir, dans la même logique, le développement de l'emploi non salarié paraissent de portée limitée (nouveau barème des cotisations d'allocations familiales, exonérations ciblées sur les débuts d'activité, régime de l'auto-entrepreneur), dans un contexte où une protection sociale de moindre ampleur que celle dont bénéficient les salariés (*cf.* Chapitre 5) peut dans certains cas constituer un frein à l'attractivité de ces formes d'emploi indépendantes.

Au regard de ces éléments, la situation que connaît la partie des travailleurs indépendants qui bénéficie de contributions d'autres acteurs au financement de leur protection sociale mérite d'être analysée. La prise en charge d'une partie des cotisations par l'assurance maladie pour les professionnels de santé, la contribution des diffuseurs pour les artistes-auteurs, le bénéfice de cotisations patronales pour les gérants minoritaires de sociétés offrent un modèle alternatif ne faisant pas peser sur le seul revenu professionnel de l'indépendant le financement de « sa » protection sociale. Dans le cadre de l'économie collaborative notamment, peut être posée la question de la participation financière, directe ou forfaitaire, des « donneurs d'ordre » (champ de l'article L.311-3, plateformes ou donneurs d'ordre engagés dans des relations de sous-traitance « régulière » à définir) au financement de la protection sociale des non salariés et, au-delà, de leurs protections complémentaires (*cf.* les réflexions sur ce point présentées au chapitre 6).

Annexes

Annexe G : « La mesure et les caractéristiques des revenus des non salariés », note du secrétariat général du HCFi-PS.

Annexe H : « Cas-types de prélèvements sociaux », note du secrétariat général du HCFi-PS rédigée à partir des cas-types élaborés par la Direction de la sécurité sociale.

Chapitre 5

Les prestations sociales dont bénéficient les non salariés : des tendances contradictoires, entre harmonisation de certains droits, maintien de spécificités professionnelles et absence de couvertures sociales mutualisées

En contrepartie des prélèvements acquittés (*cf*. Chapitre 4) ou du fait de l'existence de couvertures universelles sans condition d'activité professionnelle, les travailleurs non salariés bénéficient de diverses formes de couverture des risques sociaux.

En comparaison des prestations dont bénéficient les salariés, trois grands types de couverture peuvent être distingués : des couvertures universelles, indépendantes du statut d'activité, et pour lesquelles la problématique propre aux travailleurs non salariés relève davantage des modes de recours à ces droits que de leur nature intrinsèque (prestations familiales et de logement, frais de santé); des couvertures qui conservent une assise professionnelle forte, d'inspiration assurantielle, et pour lesquelles l'harmonisation avec les salariés a été, comme en matière de retraite, plus ou moins prononcée (revenus de remplacement en cas de maladie, maternité, paternité ou invalidité) ; des couvertures qui ne sont pas assurées ou ne le sont que sur une base facultative (accidents du travail, couvertures complémentaires santé et prévoyance, chômage ou perte de revenu), pour des raisons qui ont essentiellement trait au rapport entre droits et efforts contributifs souhaité par les professions, ainsi qu'au niveau de mutualisation choisi pour la couverture de ces risques. Enfin, au-delà des assurances sociales, les non salariés ont accès aux dispositifs de minima sociaux ou de soutien aux faibles revenus, notamment le revenu de solidarité active (RSA), qui pourraient jouer un rôle spécifique pour cette population en l'absence de couverture chômage.

Ces couvertures sont à mettre en regard de l'exposition des travailleurs non salariés aux risques sociaux, dont l'analyse met en lumière des spécificités. En découle l'opportunité de réfléchir à une harmonisation de leur couverture avec celle des salariés ou à une mutualisation accrues, dans le contexte de revenus souvent faibles et fragiles et en tant compte des problèmes liés au niveau et à l'équité des prélèvements auxquels ils sont assujettis (*cf*. Chapitre 4). La diversité des profils des non salariés rend cependant leurs perceptions de ces risques et leurs souhaits d'évolution hétérogènes (*cf.* Chapitre 2).

I. Les travailleurs indépendants : des spécificités d'exposition à certains risques sociaux, « traditionnels » ou « nouveaux »

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'analyse des risques sociaux auxquels sont exposés les travailleurs non salariés et de leurs spécificités est intéressante pour éclairer les modalités de leur couverture. Le risque de pauvreté monétaire, important parmi les artisans et commerçants en raison de la forte proportion d'entre eux qui déclarent de faibles revenus d'activité (*cf.* Chapitre 4), fait ici l'objet d'un développement particulier. Il en est de même pour les conditions de travail et la santé au travail des non salariés au regard de celles des salariés exerçant les mêmes métiers, ou encore des indicateurs d'état de santé et d'espérance de vie des non salariés, qui s'avèrent au contraire plutôt meilleurs que ceux des salariés alors même que les non salariés sont en moyenne plus âgés[267].

[267] Pour une analyse détaillée de ces risques, se reporter à l'Annexe I : « Travailleurs non salariés et exposition aux risques sociaux », note du secrétariat général du HCFi-PS.

I.1. Des niveaux de vie en moyenne plus élevés mais un risque de pauvreté trois fois plus fréquent

Le risque de pauvreté et/ou d'exclusion sociale peut s'apprécier à l'aune de différents critères : percevoir une prestation sociale relevant de ce risque (*cf.* partie VI.), être « pauvre » en termes de « conditions de vie [268]» ou en termes « monétaires ». C'est cette dernière approche qui est examinée ici, le risque d'être pauvre en termes monétaires survenant lorsque le niveau de vie, i.e. le revenu disponible par unité de consommation de son ménage[269], est inférieur à un seuil relatif et conventionnel de pauvreté (par exemple, 60 % du niveau de vie médian au niveau européen)[270].

Dans 96 % des cas, les travailleurs non salariés vivent dans un ménage dont c'est la personne de référence ou son conjoint qui est non salarié (au sens de la nomenclature des catégories socio-professionnelles de l'Insee). Ces ménages, qualifiés ici de « non salariés[271] », disposent en moyenne d'un revenu disponible[272] nettement plus élevé que celui des autres ménages dont la personne de référence ou son conjoint occupe un emploi salarié : en 2013, leur **revenu disponible moyen** est de 53 480 €, contre 39 600 € pour les autres ménages, soit 35 % de plus. Parmi les ménages « non salariés », les ménages de professions libérales et assimilés ont les revenus disponibles moyens de loin les plus importants (66 730 € en 2013), suivis des ménages d'exploitants agricoles (48 820 €), puis des ménages d'artisans-commerçants (42 420 €). Leurs revenus disponibles diffèrent également selon que le non salarié vit en couple avec un salarié, auquel cas ils s'élèvent en moyenne à 61 560 €, ou selon qu'il vit avec un conjoint lui aussi non salarié ou n'occupant pas d'emploi, leur revenu disponible étant alors de 46 325 €.

Le **niveau de vie annuel moyen** des non salariés[273] est quant à lui également plus élevé que celui des salariés, mais dans des proportions moindres : il s'élève à 29 610 € en 2013 contre 24 920 € pour les salariés, soit 19 % de plus (*cf. figure 1*). Il présente cependant une dispersion nettement

[268] L'approche par les conditions de vie vise à repérer des manques « concrets » sur la base d'un ensemble de critères qui s'interprètent comme les éléments d'un bien-être matériel standard, c'est-à-dire largement diffusés dans la population. En France, elle mesure la proportion de ménages qui déclarent connaitre au moins huit restrictions parmi les 27 répertoriées conventionnellement. Ces restrictions sont regroupées en quatre domaines : consommation, insuffisance de ressources, retards de paiement, difficultés de logement.

[269] Une unité de consommation (UC) au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans, selon l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée.

[270] Les analyses du risque de pauvreté monétaire qui suivent reposent sur des statistiques élaborées par l'Insee à la demande du Haut Conseil. Pour plus de détail, se référer à l'Annexe I.

[271] Ces ménages qualifiés de non salariés peuvent soit être quasiment exclusivement composés de non salariés (lorsque la personne ne vit pas en couple ou que son conjoint est soit non salarié soit en non emploi), soit être des couples, dont l'un des membres est non salarié tandis que l'autre occupe un emploi de salarié. Au total, dans ces ménages non salariés, 68% des individus en emploi sont non salariés tandis que 32% sont salariés (*Cf.* Annexe I).

[272] Le revenu disponible se compose des revenus déclarés à l'administration fiscale, dont les revenus d'activité professionnelle et du patrimoine, de prestations sociales et il est net d'impôts. Ces informations sont disponibles dans l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS, Insee-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA), qui est un appariement statistique de l'enquête Emploi avec les fichiers fiscaux de la DGFiP (déclarations de revenus des foyers fiscaux des ménages de l'enquête Emploi)) et les données sur les prestations perçues de la CNAF, de la CNAV et de la MSA. Dans l'enquête ERFS, le statut salarié/non salarié est appréhendé à partir de la nomenclature des PCS (renseignée dans l'enquête Emploi), l'information n'existant pas dans les données administratives, à l'exception de celles de la MSA.

[273] S'agissant des niveaux de vie et du risque de pauvreté, les statistiques portent sur les individus, non salariés ou salariés, étant bien sûr entendu que leur niveau de vie est celui de leur ménage.

plus forte : en particulier, le premier quartile de leurs niveaux de vie est de 14 360 € (et inférieur de 17 % à celui des salariés), alors que le troisième quartile est de 35 040 € (et supérieur de 20 % à celui des salariés). Les niveaux des premiers quartiles de niveaux de vie des agriculteurs-exploitants et des artisans-commerçants sont particulièrement faibles, à peine supérieurs au seuil de pauvreté (soit à 60 % de la médiane des niveaux de vie, 1 000 € par mois en 2013). A l'exception des professions libérales et assimilées, les niveaux de vie moyens des agriculteurs et des artisans-commerçants sont en moyenne moins élevés quand ils vivent dans des ménages exclusivement non salariés que lorsqu'ils vivent en couple avec une personne salariée : ils sont respectivement inférieurs de 17 % s'agissant des agriculteurs et jusqu'à 25 % s'agissant des artisans-commerçants.

Au seuil de 60 % du niveau de vie médian, **le taux de pauvreté monétaire des non salariés est de 18 %**, soit trois fois plus élevé que celui des salariés (6,3 % en 2013). Le risque de pauvreté monétaire concerne tout particulièrement les agriculteurs (23,3 %) et les artisans-commerçants (21,5 %). Il est également relativement élevé pour les professions libérales et assimilées (10,8 %), qui connaissent une très grande hétérogénéité de niveaux de vie, le quart de leurs membres les plus aisés disposant d'un niveau de vie d'au moins 46 910 €. **L'intensité de la pauvreté**, qui mesure l'écart au seuil de pauvreté du niveau de vie médian des personnes pauvres, est aussi plus importante pour les non salariés (28 %). La situation la plus problématique s'observe pour les agriculteurs et surtout les artisans-commerçants qui, lorsqu'ils sont pauvres, ont un niveau de vie médian inférieur de près de 31 % au seuil de pauvreté. Les taux de pauvreté des non salariés sont nettement plus importants lorsqu'ils ne vivent pas avec un conjoint salarié (25 % contre 8 % lorsque leur conjoint est salarié), l'intensité de la pauvreté dans ces ménages étant de surcroît accrue. Ces différences de situations sont particulièrement marquées chez les exploitants agricoles ou les artisans-commerçants. Symétriquement, le taux de pauvreté monétaire des salariés vivant en couple avec un non salarié est de 8 % (soit supérieur à celui observé pour l'ensemble des salariés[274]).

Sans surprise, les ménages pauvres bénéficient davantage de **prestations** que les autres ménages : c'est le cas de 67,9 % des ménages pauvres « non salariés » (contre 48,9 % de l'ensemble des ménages « non salariés ») et de 85,3 % des ménages pauvres « salariés » (contre 49,1 % de l'ensemble des ménages « salariés »). Cependant, en comparaison, **les ménages pauvres « non salariés » bénéficient moins souvent de prestations que ceux qui sont « salariés »**, qu'il s'agisse des prestations familiales (44,9 % contre 50,2 %), des prestations logement (38,4 % contre 67,9 %, soit un écart important) ou des minima sociaux (19,5 % contre 30,1 %, soit un écart également important). En revanche, les ménages pauvres « non salariés » étaient en 2013 plus souvent bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) que les ménages pauvres « salariés » (44,9 % contre 35,5 %), avec une part plus importante dans leur revenu disponible moyen (2 % contre moins de 1 %). Les prestations sociales perçues par les ménages pauvres « non salariés » représentent en moyenne le quart de leur revenu disponible (12 % pour les prestations familiales, 7 % pour les allocations logement et 5 % pour les minima sociaux), contre près de 30 % pour les ménages « salariés ». Il est en particulier à noter que les prestations logement bénéficient davantage aux ménages pauvres « salariés », contribuant à hauteur de 11 % à leur revenu disponible, contre

[274] *Cf*. Annexe I pour des approfondissements à ce sujet.

seulement 7 % pour les « non salariés » ; il est à cet égard possible que, même avec de faibles revenus, les non salariés soient plus fréquemment propriétaires de leur logement[275].

Au seuil de 50 % du niveau de vie médian, qui a longtemps été privilégié en France, 12,4 % des non salariés étaient en 2013 en situation de pauvreté monétaire, contre seulement 3 % des salariés. L'intensité de la pauvreté des non salariés est en outre de 33 %, les plus touchés étant ceux qui vivent dans un ménage sans conjoint salarié.

Figure 1 : Niveau de vie et pauvreté des non salariés et des salariés au sens de la nomenclature des catégories sociales de l'Insee en 2013

	Non salariés				Salariés	Ensemble des actifs occupés
	Ensemble	Agriculteurs exploitants	Artisans-commerçants	Professions libérales et assimilés		
Le niveau de vie annuel en 2013 et sa dispersion						
Niveau de vie moyen	29 610 €	25 730 €	23 040 €	38 730 €	24 920 €	25 450 €
Niveau de vie médian	22 250 €	19 370 €	19 150 €	31 400 €	22 210 €	22 210 €
1er quartile (Q1)	14 360 €	12 540 €	13 080 €	18 990 €	17 280 €	17 040 €
3ème quartile (Q3)	35 040 €	30 710 €	27 910 €	46 910 €	29 090 €	29 560 €
Rapport interquartile (Q3/Q1)	2,4	2,4	2,1	2,5	1,7	1,7
Taux et intensité de la pauvreté monétaire aux seuils de 50 % et 60 %						
Taux de pauvreté (seuil à 60 %)	17,9 %	23,3 %	21,5 %	10,8 %	6,3 %	7,6 %
Intensité de la pauvreté (seuil à 60 %)	28 %	28 %	31 %	20 %	16 %	18 %
Taux de pauvreté (seuil à 50 %)	12,4 %	16,1 %	15,1 %	7,6 %	3,0 %	4,1 %
Intensité de la pauvreté (seuil à 50 %)	33 %	33 %	34 %	30 %	30 %	31 %

Champ : France métropolitaine, ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Source : Insee-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013.

1.2. Les conditions et la santé au travail des non salariés : davantage d'isolement et d'emprise du travail sur la vie personnelle, mais aussi d'autonomie, des risques professionnels liés à la profession exercée

Le travail indépendant recouvre des réalités très diverses, regroupant des professions intellectuelles ou manuelles, des travailleurs isolés ou des chefs de petites entreprises, que les conditions de vie et de travail exposent à des risques différents et plus ou moins grands pour la santé. Les conditions de travail des indépendants, comme celles des salariés, peuvent être appréhendées à travers différents facteurs de risque professionnel, décrits à travers un ensemble d'indicateurs synthétiques : pénibilité physique des travaux, cumul de contraintes de rythme,

[275] Néanmoins, selon l'Insee, une mesure enrichie du niveau de vie, incorporant des loyers fictifs imputés notamment aux propriétaires ne modifierait pas la hiérarchie observée entre non salariés et salariés, du fait de montants imputés aux non salariés en général moindres que ceux imputés aux salariés.

manque d'autonomie, isolement, emprise du travail sur la vie quotidienne ou encore précarité de l'emploi[276]. Les conditions de travail des indépendants sont globalement aussi variées que celles des salariés, mais présentent des spécificités même si, au sein d'un même métier, salariés et non salariés présentent souvent les mêmes contraintes.

Si l'on compare globalement les non salariés et les salariés, les dimensions des conditions de travail qui les distinguent le plus sont d'un côté **la forte emprise du travail sur la vie personnelle** (31 % des non salariés sont concernés contre moins de 4 % des salariés) et **le fait de devoir toujours ou souvent se dépêcher** (61 % des non salariés contre 31 % des salariés), qui concernent bien davantage les non salariés (*cf*. *figure 2*) ; *a contrario*, le manque d'autonomie concerne moins de 11 % des non salariés contre près de 30 % des salariés. Élément notable, **la crainte de perdre son emploi** s'est fortement accrue parmi les non salariés et est en 2013 plus fréquente que parmi les salariés : elle concerne 30 % des non salariés en 2013, contre 16 % en 2005, dont environ 38 % des artisans-commerçants[277].

Si l'on compare les non salariés entre eux, les **agriculteurs** sont de très loin ceux qui connaissent le plus de pénibilités physiques (58 %) et la plus forte emprise du travail (56 %). Les **artisans** et les **commerçants** sont, avec les deux tiers d'entre eux dans cette situation, ceux qui sont les plus concernés par le fait de devoir toujours ou souvent se dépêcher. La pénibilité physique concerne également 36 % des artisans et la forte emprise du travail 38 % des commerçants. Les non salariés relevant des **professions libérales et assimilées** sont quant à eux souvent ou toujours amenés à travailler seuls ; c'est le cas de presque neuf d'entre eux sur dix au sein des professions intermédiaires, qui comprennent notamment les auxiliaires médicaux. A l'exception des chefs d'entreprise de dix salariés et plus, cette situation d'isolement professionnel est assez largement partagée par l'ensemble des non salariés[278].

Si l'on compare plus spécifiquement les non salariés aux salariés exerçant des métiers similaires, les conditions de travail se rapprochent en partie, même s'il reste des différences notables en termes de pénibilité, d'étendue des plages d'activité, et si la plus grande autonomie des non salariés va de pair avec une emprise du travail et une solitude accrues. La **pénibilité physique** s'avère particulièrement forte chez les agriculteurs exploitants (en 2013, 80 % doivent rester longtemps debout, 77 % déplacer de lourdes charges, 65 % rester longtemps dans une posture pénible), mais la situation des ouvriers agricoles est peu différente. En revanche, les artisans, bien qu'ils subissent un niveau élevé de pénibilités physiques et de nuisances (températures élevées ou basses, mauvaises odeurs, humidité), y sont moins exposés que les ouvriers qualifiés de type artisanal et que les ouvriers en général.

[276] La Dares a documenté ces questions à l'aide des enquêtes Conditions de travail. Les éléments qui suivent reprennent les principales conclusions des dernières études de la Dares (Algava E. et Vinck L. (2009), « Les conditions de travail des non-salariés en 2005 », *Premières Synthèses*, n° 50.1, décembre), de l'Insee (« Conditions de travail des indépendants en 2013 », fiche 1.7 pp 104-105 de l'ouvrage *Emploi et revenus des indépendants*, Insee Références, Edition 2015), ainsi que des compléments apportés par le ministère de l'agriculture sur les exploitants agricoles ou encore, s'agissant des risques psychosociaux, des enseignements du rapport de l'Inserm, résultant d'une expertise collective, consacré aux indépendants en réponse à la sollicitation du RSI (*Stress au travail et santé – Situation chez les indépendants*, Éditions Inserm, avril 2011).

[277] Algava E. (2015), « Insécurité de l'emploi et exercice des droits dans le travail », *Premières Synthèses*, n°092, décembre.

[278] Ce sentiment d'isolement professionnel manifeste ne doit cependant pas faire oublier leur insertion dans des réseaux nombreux et divers (*cf*. la contribution de Sylvie Célérier, reproduite en Annexe A).

En matière d'exigences du travail, le point qui distingue le plus nettement les non salariés des salariés est la forte **emprise du travail sur leur vie personnelle**. La **durée du travail** qu'ils déclarent est particulièrement longue : plus de 40 % d'entre eux, et jusqu'à 75 % des agriculteurs, affirment travailler six ou sept jours par semaine, et donc souvent le week-end (un sur quatre le dimanche contre un salarié sur huit). Cependant, la durée effective moyenne du travail des indépendants a diminué au cours des années récentes, passant de 52 heures hebdomadaires en 2005 à 49 heures en 2012, soit une baisse d'environ 1 % par an. Le brouillage **des frontières entre travail et vie privée** est un autre marqueur de l'emprise du travail : en premier lieu, domicile et lieu de travail se confondent pour nombre de non salariés (38 % travaillent habituellement à domicile) ; de surcroît, 23 % d'entre eux sont amenés à effectuer une partie de leur activité à leur domicile[279].

Figure 2 : Les conditions de travail des non salariés en 2013

	Non salariés							Salariés
	Ensemble	Agriculteurs exploitants	Artisans	Commer-çants	Chefs d'entre-prise de 10 salariés et plus	Professions libérales de niveau		
						cadre	Profe-ssions intermé-diaires	
Forte emprise du travail	30,6 %	55,8 %	26,2 %	37,8 %	21,8 %	14,8 %	20,2 %	3,8 %
Devoir toujours ou souvent de dépêcher	60,8 %	57,5 %	66,9 %	66,6 %	38,6 %	55,1 %	62,3 %	30,8 %
Travailler toujours ou souvent seul	72,0 %	65,9 %	70,9 %	71,2 %	43,9 %	77,5 %	88,1 %	54,5 %
Pénibilité physique	29,8 %	58,3 %	36,2 %	12,7 %	15,9 %	3,4 %	18,2 %	20,4 %
Crainte pour son emploi dans l'année qui vient	29,8 %	16,0 %	38,9 %	37,3 %	37,7 %	22,0 %	25,2 %	24,3 %
Cumul de contraintes de rythme	21,8 %	28,0 %	28,2 %	14,6 %	25,7 %	16,6 %	19,6 %	35,2 %
Manque d'autonomie	10,6 %	16,8 %	11,7 %	11,9 %	3,1 %	5,5 %	9,3 %	29,9 %

Champ : France, personnes en emploi âgées de 15 ans et plus
Source : Dares, enquête Conditions de travail 2013.

S'agissant des accidents et maladies professionnelles (AT-MP), la MSA recense, en 2014, 24 142 AT-MP reconnus, parmi lesquels près de 90 % sont des accidents du travail (21 658 AT) et un peu plus de 7 % sont des maladies professionnelles (1 768 MP). Les publications de la MSA relatives aux troubles musculo-squelettiques (TMS), qui représentent 88,9 % des maladies professionnelles des exploitants agricoles, mettent en lumière les secteurs agricoles les plus concernés (élevage de volailles et lapins, élevage bovins-lait, viticulture) et un risque deux fois plus élevé pour les femmes. Il s'agit en grande partie d'affections péri-articulaires dues à des gestes et postures (89 % des TMS)[280]. Quant aux accidents du travail, ils sont plus fréquents que la moyenne dans les exploitations forestières, les élevages de bovins et le secteur hippique. Ils diminuent ces dernières

[279] Algava E. et Vinck L. (2009), « Les conditions de travail des non-salariés en 2005 », *op.cit.*
[280] *Cf.* MSA (2016), « Statistiques des risques professionnels des non-salariés et des chefs d'exploitation agricole », Direction des Études, des Répertoires et des Statistiques, Étude.

années : l'indice de fréquence annuel des accidents du travail avec arrêts indemnisés est en baisse depuis 2010 et s'établit en 2014 à 34,1 accidents pour 1 000 chefs d'exploitation.

Les données administratives du RSI ne permettent pas, quant à elles, d'identifier à proprement parler les accidents du travail et les maladies professionnelles, mais de dénombrer les artisans et commerçants bénéficiaires des prestations d'invalidité qui sont en progression depuis le milieu des années 2000, en lien avec les réformes qui ont eu lieu au cours de la période, qu'elles concernent l'invalidité ou d'autres risques, comme le régime des indemnités journalières ou les prestations vieillesse[281]. Le risque d'invalidité concerne plutôt des hommes proches de la retraite (en 2014, 1,7 % des cotisants du régime des artisans et 1,0 % des commerçants âgés de 50 ans ou plus sont entrés en invalidité contre 0,1 % avant 50 ans) et le secteur de la construction (55 % des artisans invalides ont exercé dans ce secteur et, en 2014, 0,4 % des cotisants y ont été reconnus invalides)[282].

S'agissant enfin des risques psychosociaux au travail, un temps de travail élevé, des horaires atypiques et un faible soutien social lié à un relatif isolement pourraient potentiellement être générateurs d'atteintes à la santé psychique parmi la population des travailleurs indépendants[283]. Cependant, leur importante autonomie décisionnelle vient aussi contrebalancer les effets de ces contraintes, les non salariés pouvant plus facilement ajuster leurs horaires et se disant globalement plus satisfaits que les salariés du nombre d'heures qu'ils effectuent. Certaines contraintes sont également propres aux professions libérales et aux artisans-commerçants : relations avec le public et exposition aux violences externes. Pour plusieurs professions libérales (médecins, infirmiers, avocats), l'exposition à la souffrance et à la mort est une dimension spécifique. Comme relevé par l'Inserm dans son rapport de 2011[284], un important corpus d'études, méthodologiquement rigoureuses, permet de considérer qu'il existe des liens entre des expositions professionnelles à des facteurs psycho-sociaux et une altération de la santé mentale, principalement au travers d'une symptomatologie dépressive. Concernant d'autres indicateurs de santé mentale, la littérature est moins abondante, avec des résultats qui restent à consolider. D'autres formes d'insécurité spécifiques aux non salariés pourraient à cet égard constituer une source de stress et sont rarement étudiées, telles que l'incertitude quant au revenu et sa variabilité d'un mois à l'autre. Enfin, très peu de données épidémiologiques permettent actuellement de documenter le lien entre les actes suicidaires et les conditions de travail des non salariés, sauf pour les professions de santé et surtout pour les agriculteurs. Si l'on compare globalement les indépendants non agricoles et les autres catégories socioprofessionnelles, les premiers semblent occuper une position intermédiaire en termes de prévalence des épisodes dépressifs et des troubles anxieux, entre les employés et ouvriers, qui sont les plus concernés, et les cadres[285].

[281] *Cf*. RSI (2016), *L'essentiel du RSI, Édition 2015*, p.96-112 et les développements du point IV.4.

[282] Il est important de noter que 10% des invalides du RSI ont été auto-entrepreneurs au cours de leur carrière, les trois-quarts d'entre eux étant entrés en invalidité alors qu'ils exerçaient sous ce statut, les autres, entrepreneurs classiques, ayant opté pour ce statut d'auto-entrepreneur dans le cadre du cumul d'une activité indépendante et d'une pension d'invalidité du RSI.

[283] Les risques pour la santé mentale physique et sociale ont été définis et retenus par le collège d'expertise sur le suivi statistique des risques psychosociaux du travail. Cf. Gollac M., Bodier M. (dir.), (2011) « Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser », Dares, avril.

[284] Inserm (2011), *Stress au travail et santé…op.cit.*

[285] *Ibid.*

I.3. L'état de santé et l'espérance de vie des non salariés : des indicateurs « singulièrement » favorables

S'agissant de la santé, les indicateurs donnent un éclairage plutôt favorable de la santé des non salariés, associant une mortalité plus faible que la moyenne, une perception de leur état de santé plutôt positive et meilleure que celle des salariés, alors qu'ils sont en moyenne plus âgés, mais des pathologies propres à chaque profession.

Plusieurs études ont mis en évidence **le meilleur état de santé déclaré par les non salariés**, et souligné que les indépendants sont plus nombreux à considérer que le travail a des effets positifs sur la santé, alors même qu'ils ont des horaires de travail plus lourds ; cela pourrait contribuer à expliquer le fait qu'ils déclarent un meilleur état de santé subjectif que les salariés[286]. Ce sont les agriculteurs pour lesquels les indicateurs de santé sont les moins favorables : 93 % déclarent être au moins en assez bonne santé, 36 % déclarent un problème de santé chronique et 18 % une limitation d'activité due à des problèmes de santé[287] (*cf. figure 3.a*). En matière d'état de santé, le groupe des non salariés non agricoles se situe, quant à lui, entre le groupe des cadres et celui des professions intermédiaires : 97 % d'entre eux se déclarent au moins en assez bonne santé, 23 % déclarent un problème de santé chronique et 12 % une limitation d'activité due à des problèmes de santé.

Cependant, ces indicateurs apparaissent plutôt positifs par comparaison aux salariés, dans la mesure où les non salariés sont en moyenne plus âgés. Si l'on distingue selon le sexe, les résultats apparaissent très similaires : les agriculteurs présentent l'état de santé le plus défavorable et les autres indépendants un état de santé proche de celui des professions intermédiaires. Les femmes agricultrices se distinguent toutefois par des indicateurs d'état de santé perçue et de maladies chroniques déclarées beaucoup plus défavorables que pour les salariées ou pour les autres non salariées. Cette différence est significative bien qu'elles soient peu nombreuses et que l'estimation ne soit donc pas très précise. On retrouve par ailleurs le résultat connu selon lequel les indicateurs déclarés sont moins bons pour les femmes, alors même que leur espérance de vie est plus élevée.

[286] Algava E., Cavalin C. et Célérier S. (2012), « La singulière bonne santé des indépendants », *Travail et Emploi* n° 132, pp 5-20, octobre-décembre ; Inserm (2011), *Stress au travail et santé …op.cit.*

[287] Pour les besoins du Haut Conseil, la Drees a réalisé une exploitation spécifique de l'enquête SRCV de 2011, reprise ici, sur le champ des non salariés, identifiés dans l'enquête selon la nomenclature des catégories socio-professionnelles et ventilés en raison de la taille de l'échantillon uniquement en deux groupes : les agriculteurs et les autres non salariés (artisans, commerçants, chefs d'entreprise, professions libérales et assimilés).

Figure 3.a : Santé perçue, santé fonctionnelle, maladies chroniques selon la catégorie socioprofessionnelle en 2011

	Non salariés		Salariés				Ensemble des actifs occupés
	Agriculteurs exploitants	Autres non salariés	Cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	
Être au moins en assez bonne santé (*)	93 %	97 %	98 %	98 %	96 %	95 %	97 %
Avoir un problème de santé chronique (**)	36 %	23 %	22 %	25 %	27 %	25 %	25 %
Avoir une limitation d'activité (***)	18 %	12 %	8 %	12 %	16 %	17 %	14 %

Champ : France métropolitaine, actifs occupés âgés de 15 ans et plus, logements ordinaires.
Note : Les questions sont libellées comme suit : « Comment est votre état de santé en général ? Très bon, bon, assez bon, mauvais, très mauvais »; « Avez-vous une maladie ou un problème de santé qui soit chronique ou de caractère durable ? oui/non »; « Êtes-vous depuis au moins 6 mois à cause d'un problème de santé dans les activités que les gens font habituellement ? Oui, fortement limité ; oui, limité mais pas fortement ; non, pas limité du tout ».
Source : Enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV), 2011, Insee, exploitation Drees.

Les données sur **l'espérance de vie et la mortalité des travailleurs indépendants** conduisent également à les situer dans une position plus favorable que la moyenne de la population française. Selon les dernières études disponibles[288], l'espérance de vie des non salariés[289], aussi bien à 35 ans qu'à 60 ans, se situe entre celle des cadres et des professions intermédiaires. C'est l'espérance de vie des exploitants agricoles qui est la plus favorable : à 35 ans, elle atteint 45,3 années pour les hommes et de 50,1 années pour les femmes ; pour les indépendants non agricoles, elle est de 44,4 années pour les hommes et de 50,1 pour les femmes. A 60 ans, l'espérance de vie des exploitants agricoles est de 21,9 années pour les hommes et de 25,7 années pour les femmes (*cf. figure 3.b*) ; pour les indépendants non agricoles, elle est de 21,4 années pour les hommes et de 25,8 pour les femmes[290]. Ces résultats peuvent sembler en partie contradictoires avec ceux observés précédemment, les hommes indépendants (hors professions libérales) ayant une espérance de vie moins élevée que les agriculteurs, dont les indicateurs de santé déclarée sont moins favorables. Il faut toutefois noter que le calcul d'espérance de vie est effectué à un moment de la carrière, et que les chômeurs et les retraités, classés dans leur ancienne profession, sont inclus dans ces estimations.

[288] Cambois E., Laborde C., Robine J.M (2008), « Espérances de vie sans incapacité en France : disparités sociales, disparités régionales », rapport final dans le cadre de l'appel d'offres Drees-MiRe « Analyses secondaires des données de l'enquête santé 2002-2003 ».

[289] Les non salariés ne comprennent pas ici les professions libérales qui sont classées avec les cadres supérieurs (pour les plus diplômées d'entre elles) ou avec les professions intermédiaires (notamment s'agissant des auxiliaires médicaux).

[290] Ces résultats sont confirmés par les données publiées en février 2016, qui ne sont pas reprises ici car ne détaillant pas les espérances de vie sans incapacité : Blanpain N. (2016), « Les hommes cadres vivent toujours 6 ans de plus que les hommes ouvriers », *Insee Première*, n° 1584, février.

Les liens entre espérance de vie totale et **espérance de vie sans incapacité** varient quant à eux selon les professions. De façon générale, plus l'espérance de vie est courte, plus les années d'incapacité sont nombreuses. Les agriculteurs ne suivent cependant pas ce schéma, avec une espérance de vie relativement élevée, mais aussi relativement plus d'années d'incapacité. Ainsi, pour les hommes agriculteurs, l'espérance de vie à 60 ans sans restrictions d'activités pour les soins personnels est de 19 ans, soit inférieure à celle des cadres et professions intermédiaires, mais largement supérieure à celle des employés et des ouvriers.

Figure 3.b : Espérance de vie selon l'incapacité, la catégorie socioprofessionnelle et le sexe en 2003

	Non salariés		**Salariés**				Ensemble des actifs et inactifs
	Agriculteurs exploitants	Autres (*)	Cadres (yc prof. libérales)	Prof. Intermédiaires	Employés	Ouvriers	
Espérance de vie des hommes à 60 ans	21,9	21,4	23,1	21,9	20,5	19,4	20,7
avec difficultés dans les activités "soins personnels"	2,9	2,3	2,1	2,3	3,2	3,1	2,7
avec difficultés dans les activités en général	5,7	5,8	5,8	6,1	6,3	6,6	6,2
avec problèmes fonctionnels physiques et sensoriels	12,2	10,9	10,5	10,7	10,7	12,1	11,2
Espérance de vie des femmes à 60 ans	25,7	25,8	26,6	25,7	25,4	24,7	24,9
avec difficultés dans les activités "soins personnels"	5,5	4,9	4,4	4,3	4,7	5,5	4,8
avec difficultés dans les activités en général	10,1	10,1	7,8	9,1	8,9	10,1	9,1
avec problèmes fonctionnels physiques et sensoriels	16,7	15,4	12,3	14,1	16,3	16,2	15,3

Source : Calculs par les auteurs (Cambois E., et al.) à partir des données de l'Echantillon démographique permanent et de l'Enquête sur la santé et les soins médicaux 2002-2003 (Insee).

Ces données d'espérance de vie et d'état de santé déclaré fournissent des résultats globaux, qui méritent d'être complétés par des éléments plus détaillés sur les pathologies propres aux différentes professions qui ont été examinés par certaines études spécifiques recensées par le rapport de l'Inserm pré-cité.

A la spécificité des risques rencontrés par les non salariés en matière de niveaux de vie, de conditions de travail et d'état de santé répond une grande diversité de couvertures : certaines sont universelles et indépendantes du statut d'activité (point II), d'autres conservent une assise professionnelle forte, avec une harmonisation plus ou moins prononcée avec celles des salariés (points III et IV) ; d'autres relèvent enfin du champ facultatif (point V). Enfin, au-delà des assurances sociales, l'accès aux minima sociaux est susceptible de jouer un rôle spécifique pour cette population, en l'absence de couverture chômage (point VI).

II. L'universalisation des prestations familiales et de la couverture de base maladie des frais de santé

Pour ces deux risques, la couverture proposée par la sécurité sociale relève désormais d'une logique universelle, indépendante des statuts professionnels : les droits sont identiques, quels que soient les régimes d'affiliation.

Cette évolution a d'abord concerné la branche famille, selon un processus analysé par le Haut Conseil dans son rapport de juin 2013 consacré à la clarification et à la diversification du financement des régimes de protection sociale[291]. Comme le relevait le Haut Conseil dans son rapport de juillet 2015[292], le processus restait à parachever s'agissant de la couverture de base des frais de santé. Il a été porté à son terme par la création, par la loi du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, de la protection maladie universelle qui se traduit, au plan organisationnel, par deux phénomènes.

En premier lieu, une intégration financière des régimes de non salariés dans le régime général conduit à unifier les branches maladie et famille, les comptes de la caisse nationale du régime général (CNAF, CNAMTS) retraçant les dépenses et les recettes des régimes intégrés pour refléter fidèlement l'équilibre de la branche prise dans son ensemble (*cf.* Chapitre 2).

En second lieu, l'existence de droits identiques ne conduit pas à une unicité d'organismes de gestion. Pour la branche famille, à côté des caisses d'allocations familiales, les caisses de MSA conservent la gestion des droits pour les ressortissants, salariés ou non salariés, des régimes agricoles. Pour la branche maladie, les caisses de MSA (pour les exploitants agricoles) et le RSI, *via* ses organismes conventionnés (pour les artisans, commerçants et professions libérales), assurent la gestion des droits en assurance maladie de leurs ressortissants. Cependant, ces modalités administratives de gestion, qui conduisent à déterminer un régime de rattachement, sont sans effets sur la nature des droits, s'agissant de la couverture des frais de santé pris en charge par l'assurance maladie.

La protection maladie universelle (*cf*. encadré 1) comporte enfin un aspect de simplification, qui vise à limiter les mutations inter-régimes, dont les travaux précédents du Haut Conseil avaient mis en évidence les coûts en gestion pour les caisses et les complexités administratives pour les assurés.

[291] Haut Conseil du financement de la protection sociale (2013), « Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale », juin.
[292] Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015), « Rapport sur la lisibilité et l'architecture financière des régimes sociaux *»,* juillet.

Encadré 1 : La protection maladie universelle

Cette réforme se situe dans la suite logique de la mise en place de la couverture maladie universelle de base en 1999, qui avait posé les bases de l'universalité de la couverture maladie. La prise en charge des frais de santé est désormais garantie pour toute personne, soit du fait de son activité professionnelle, soit de sa résidence régulière et stable sur le territoire.

Les conditions de rattachement des assurés et de leurs ayants droit sont adaptées pour garantir la continuité de ce droit et éviter les changements de régime : les caisses n'interviennent que comme services gestionnaires d'une protection définie pour l'ensemble de la population. Les assurés ne seront plus sollicités pour apporter des justificatifs, parfois chaque année, pour faire valoir leurs droits à l'assurance maladie. La réforme permet également de rester dans son régime d'assurance maladie, y compris en cas de perte d'activité ou de changement de situation professionnelle ou personnelle. Les éventuelles périodes de rupture dans les droits doivent ainsi évitées. Toutes les personnes étant désormais couvertes du fait de leur activité professionnelle ou de leur résidence, le système de la CMU de base disparaît. De même, cette protection universelle s'adressant à toutes les personnes majeures, le statut d'ayant droit disparaît pour les personnes de plus de 18 ans : un droit d'option permet à l'assuré sans activité professionnelle de rejoindre la caisse de son conjoint sur simple demande ; un mineur peut, dès 16 ans, devenir assuré.

Les décrets d'application ont précisé les règles en cas d'exercice simultané de plusieurs activités. Les personnes qui exercent simultanément une activité relevant du RSI et une activité relevant du régime général sont affiliées, cotisent et bénéficient des prestations simultanément auprès des régimes dont relèvent ces activités. Les frais de santé sont pris en charge par le premier régime d'affiliation (régime historique), sauf option contraire exercée par l'assuré pour l'autre régime. En ce cas, le régime choisi informe l'autre régime dans les 15 jours suivant la réception de l'option et elle prend effet au plus tard le 1er jour du 2ème mois suivant la réception de la demande.

Si les activités simultanées relèvent de la MSA et du RSI, les personnes sont affiliées, cotisent et bénéficient des prestations au seul régime de leur activité principale. Pour simplifier la définition de cette notion, l'activité principale est réputée être l'activité la plus ancienne. Néanmoins, les personnes intéressées peuvent demander que l'activité qui a procuré le montant de chiffres d'affaires ou de recettes hors taxes le plus élevé sur les trois dernières années soit considérée comme activité principale. Si l'une des activités est permanente et l'autre saisonnière, l'activité principale est réputée être celle permanente.

La règle de l'activité principale s'applique aussi en matière de coordination entre le régime général et le régime des non-salariés agricoles, avec un droit d'option cependant.

Dès lors que les droits sont identiques et qu'est assurée leur continuité, les différences entre non salariés et salariés en matière de perception des prestations résultent de leurs caractéristiques démographiques, de leurs expositions différenciées aux risques et, le cas échéant, d'un recours différencié aux droits.

S'agissant des **prestations familiales et de logement**, ce sont la configuration familiale, le niveau de revenu (s'agissant de prestations dont beaucoup sont sous conditions de ressources), le statut d'occupation du logement (propriétaire/locataire) qui expliquent principalement, comme indiqué plus haut et en annexe[293], les différences globales observées en matière de recours.

[293] Annexe I.

En l'état des systèmes d'information, il est cependant difficile d'isoler les non salariés au sein des allocataires de la branche famille. S'agissant des allocataires des CAF, cette différenciation est difficile, tant pour les prestations familiales (encadré n2) que pour les minima sociaux (point VI). S'agissant des affiliés à la MSA, si les caisses identifient les salariés et les non salariés pour le versement des prestations familiales et de logement comme des minima, ce décompte n'est pas forcément exhaustif. En effet, si un membre de la famille est au régime agricole et l'autre non, alors la famille peut solliciter soit la MSA soit la CAF pour le versement des prestations[294].

Encadré 2 : Un suivi difficile des allocations perçues par les travailleurs non salariés non agricoles

La CNAF n'identifie le statut des allocataires qu'au moment du versement de la première allocation. A cette occasion, un dossier est monté ; parmi les informations demandées à l'allocataire, figure le statut, sur une base déclarative, de chacun des membres du foyer. Ces informations ne sont cependant pas actualisées au fil des ans, ce qui, en raison des changements de situations professionnelles au cours du temps, rend impossible la ventilation de statistiques sur les allocataires selon leur situation vis-à-vis de l'emploi à une date donnée. Pour l'attribution des prestations qui sont sous conditions de ressources, la CNAF dispose des revenus annuels déclarés à l'administration fiscale, mais sans que les informations ne permettent de distinguer l'origine des ressources (salaires ou bénéfices, qui d'ailleurs ne permettent qu'imparfaitement de distinguer les non salariés des salariés).

En dépit de ces difficultés, on peut noter qu'une différence importante entre salariés et non salariés concerne la perception de prestations logement, qui est beaucoup moins répandue chez les seconds.

S'agissant des **frais de santé**, les déterminants bien connus de l'âge, du sexe, des revenus, de la proximité et de la variété de l'offre de soins influent sur le recours aux soins. Pour autant, l'état de santé et les comportements semblent aussi jouer un rôle important. En effet, on observe, notamment via l'enquête Santé et Protection Sociale (ESPS) que les dépenses de santé des travailleurs indépendants sont plus faibles que celles des salariés. En moyenne, elles leur sont inférieures d'un peu plus de 10 % (1 188 € annuels contre 1 414 €), sans différences *a priori* notables selon le sexe (*figure 4*). En revanche, si tant est qu'on puisse en juger étant donnée la faiblesse des effectifs dans l'enquête, les dépenses de soins des non salariés et des salariés sont plus ou moins proches selon les âges : en deçà de 35 ans, les non salariés, et tout particulièrement les hommes, ont en moyenne une consommation de soins d'un montant nettement moindre ; dans les classes d'âge intermédiaires, les dépenses des non salariés se rapprochent en moyenne de celles des salariés, tout en leur restant inférieures.

[294] Selon l'enquête Emploi de l'Insee de 2014, un exploitant agricole vit en couple avec un salarié non agricole ou un non salarié non agricole dans environ un quart des cas.

Figure 4 : Consommation de soins des non salariés et des salariés selon le sexe et l'âge en 2012 selon l'enquête ESPS

	Non salariés			Salariés		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Moins de 26 ans	265	572	357	647	1 122	839
26-35 ans	469	1 262	749	828	1 531	1 185
36-45 ans	1 076	1 453	1 202	1 007	1 620	1 319
46-55 ans	949	1 981	1 282	1 468	1 932	1 699
55 ans et plus	1 611	1 210	1 490	1 799	1 993	1 906
Ensemble	1 035	1 506	1 188	1 133	1 693	1 414

Champ : actifs salariés et indépendants ; population générale – ménages ordinaires de France métropolitaine.
Note : les chiffres en grisé sont des moyennes calculées sur moins de 50 observations. Les non salariés sont ici les actifs occupés affiliés au RSI ou à la MSA, les salariés étant les autres actifs occupés.
Source : appariement ESPS 2012 avec les données de consommation inter-régimes de l'assurance maladie

Selon une étude d'E. Algava, C. Cavalin et S. Célérier, trois motifs peuvent au moins partiellement l'expliquer : un meilleur état de santé perçu (*cf*. point I.3.), un moindre bénéfice des couvertures complémentaires, qui pourrait constituer une barrière à l'accès aux soins, une emprise plus importante du travail sur la vie, qui pourrait expliquer des phénomènes de report ou de non consommation[295].

S'agissant du non recours aux soins, les auteures soulignent que les non salariés énoncent aussi souvent le coût des soins (37 % des motifs de non recours) que le manque de temps (38 %), alors que les cadres et autres salariés mentionnent majoritairement le coût des soins (à respectivement 54 % et 52 %). S'agissant du recours aux soins, les modèles estimés par les auteures, permettant de contrôler de différentes caractéristiques, dont l'âge, le niveau de vie et le bénéfice d'une couverture maladie complémentaire, indiquent que les non salariés consultent moins souvent un généraliste dans l'année que les salariés ; ce n'est en revanche pas le cas pour la consultation de spécialistes – il est vrai moins fréquente – au cours de l'année écoulée.

III. Des prestations vieillesse ayant donné lieu à rapprochement ou harmonisation avec celles des salariés

Si des rapprochements de législations sont intervenus lors des réformes de 2003, 2010 et 2014 et ont produit un mouvement de convergence réel mais inégal entre les régimes, tant au plan financier qu'au regard des droits à pension, des spécificités demeurent en matière de calcul des pensions et de lien entre les contributions acquittées, les mécanismes de solidarité et les droits versés. Cette évolution est analysée en détail dans la note de la Drees en annexe[296].

[295] Algava A., Cavalin C., Célérier S. (2012), « La singulière bonne santé des indépendants », *Travail et Emploi*, n°132, octobre-décembre.
[296] Annexe J : « Les retraites des anciens non-salariés : éléments statistiques », Hady Senghor et Julie Tréguier, note DREES-BRET, n°16-09, 21 mars 2016.

III.1. Un mouvement, continu mais inégal, de convergence entre les régimes

La généralisation des régimes complémentaires de retraites, l'alignement de certains régimes de base de non salariés sur le régime général (artisans et commerçants) et le renforcement de la coordination entre régimes illustrent l'existence d'un mouvement de convergence entamé de longue date. Ainsi les réformes menées depuis 2003 ont-elles permis :

- ✓ un rapprochement des règles de calcul des pensions des régimes de base ;
- ✓ une généralisation des régimes complémentaires, avec toutefois des degrés de maturation et de générosité inégaux ;
- ✓ une meilleure prise en compte des droits acquis dans l'ensemble des régimes de base pour la détermination des prestations, afin d'améliorer la situation des poly-pensionnés mais avec, toutefois, une intensité variable selon que les régimes sont alignés sur le régime général ou non.

a) La convergence des régimes de base

A titre liminaire, il est à rappeler que les non salariés rattachés au régime général (personnes relevant de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, mais aussi artistes-auteurs) relèvent de la branche vieillesse du régime général, avec une assiette spécifique de cotisation, fondée sur les revenus artistiques pour les seconds cités. Les paramètres de calcul de leur pension de base sont donc ceux des salariés.

- *Des régimes alignés : les retraites de base des artisans et commerçants*

Les régimes de base des artisans (ex- CANCAVA) et commerçants (ex-ORGANIC) sont depuis 2006 gérés par le régime social des indépendants (RSI). Comme le régime des salariés agricoles, ces régime sont dits « alignés » sur le régime général : les paramètres de ces régimes en annuités sont en effet les mêmes que ceux qui sont applicables au régime de base des salariés du secteur privé en matière de calcul du revenu de référence (25 meilleures années)[297], de revalorisation des pensions (selon les prix), de taux de liquidation (50 %), de durée d'assurance pour le taux plein, d'âges légal de départ ou d'annulation de la décote, de taux de la décote ou de la surcote…. De même, les règles régissant les droits à la réversion sont alignées. Les assiettes et les taux de cotisation restent cependant spécifiques pour des raisons qui tiennent à la nature des revenus professionnels pris en compte et à l'absence de cotisation patronale.

Cet alignement des paramètres a permis que soit réalisée, par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 du 8 août 2014, l'intégration financière de la branche retraite des artisans et commerçants.

[297] Cette règle s'applique depuis la génération 1953 pour le RSI (1949 pour le régime général). Ce sont évidemment des revenus annuels moyens qui sont pris en compte – et non des salaires annuels moyens.

- *Un régime dont les paramètres sont proches de ceux des régimes alignés mais qui conserve des spécificités : l'assurance vieillesse de base des exploitants agricoles*

Les principaux paramètres applicables dans le régime général et les régimes alignés se retrouvent dans la législation sur les pensions de base des exploitants agricoles : il s'agit notamment des durées d'assurance pour le taux plein, des âges de départ, des taux de la décote ou de la surcote. C'est essentiellement le mode de calcul qui diffère des autres régimes, puisque la pension de base repose sur l'addition d'une retraite forfaitaire (en annuités) et d'une retraite proportionnelle (en points).

- *Un régime de base récemment unifié et présentant des spécificités paramétriques : l'assurance vieillesse des professions libérales*

La réforme des retraites de 2003 a permis la fusion des régimes préexistants de retraite des professions libérales – à l'exception des avocats – en un régime unique géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). En pratique, les sections professionnelles gèrent cependant, pour le compte de la CNAVPL, les cotisations et prestations y afférant. Si les conditions d'âge et de durée pour percevoir une pension de retraite de base complète sont les mêmes que pour le régime général et les régimes alignés, ce régime de base présente l'originalité au sein du système de retraites français d'être géré intégralement en points[298]. S'il n'existe pas de coefficient de proratisation (rapport entre le nombre de trimestres cotisés et le nombre de trimestres requis pour une pension de taux plein), existent en revanche une décote (de taux identique à celui du régime général et des régimes alignés) et une surcote, dont le montant est spécifique (0,75 % par trimestre supplémentaire au lieu de 1,25 % pour les salariés). La valeur de service du point est déterminée par décret.

b) La généralisation des régimes complémentaires

Depuis la création de l'AGIRC (14 mars 1947) et de l'ARRCO (8 décembre 1961) existent des régimes de retraite complémentaire pour les salariés qu'une loi du 29 décembre 1972 a généralisés. Fonctionnant par points, les régimes de retraite complémentaire des non salariés présentent une double originalité :

- ✓ La généralisation du caractère obligatoire de ces modes de couvertures est plus récente : les dernières professions à s'en être dotées sont les avocats et les artisans (1979), les non salariés agricoles (2003) et les commerçants (2004), ce qui conduit à des degrés de maturité et de générosité différents ;
- ✓ Ce sont les mêmes organismes qui gèrent les pensions de base et les retraites complémentaires, à l'inverse du schéma applicable aux salariés du secteur privé.

Le **régime complémentaire des artisans et commerçants**, unique depuis le 1er janvier 2013, est géré par le RSI. Il fonctionne par points et repose sur le principe de la répartition provisionnée : l'excédent des cotisations par rapport aux prestations est capitalisé, le régime devant, en application de règles prudentielles, être en mesure de payer à ses bénéficiaires leurs droits, sur l'ensemble de leur durée de vie. Il est géré de façon autonome par le RSI dont le conseil d'administration détermine la valeur d'achat et de service des points.

[298] C'est également le cas de celui des avocats.

Le **régime complémentaire des exploitants agricoles** présente plusieurs originalités. Créé par la loi du 4 mars 2002, il a l'ambition de garantir un montant de retraite totale (base et complémentaire) au moins égal à 75 % du SMIC net, pour une carrière complète. De ce fait, il comprend une part importante de droits gratuits, qui résultent de deux mécanismes : l'attribution de droits aux exploitants affiliés à la MSA avant la création du régime d'une part, le bénéfice de compléments différentiels de points pour les exploitants dont le montant de retraite est inférieur à la cible de 75 % du SMIC (*cf*. *infra*). Ce régime complémentaire ayant, de façon originale, pour fonction de garantir ce montant cible de pension[299] et de financer les droits repris, il bénéficie d'impôts et taxes affectés (*cf.* Chapitre 2).

Les **régimes complémentaires des professions libérales** sont gérés par les sections professionnelles de la CNAVPL. Les valeurs de service et d'achat du point sont variables selon les dix sections professionnelles, de même que l'assiette et les taux de cotisation (*cf*. Chapitre 4). A l'exception de la CIPAV, les retraites complémentaires des professions libérales ne suivent pas exactement les règles d'âge applicables aux régimes de base. Il n'est presque jamais possible de bénéficier d'une pension complémentaire complète avant 65 ans, voire 67 ans (pharmaciens, chirurgiens-dentistes et sages-femmes), des décotes intervenant même si la retraite de base à taux plein a été liquidée.

Il est en outre à rappeler que les professions médicales bénéficient, en plus de ces régimes obligatoires, d'allocations supplémentaires de vieillesse (ASV), généralement financées par une cotisation forfaitaire et une cotisation proportionnelle, qui peuvent être prises en charge en partie par l'assurance maladie pour les praticiens conventionnés. Ces prestations supplémentaires sont gérées par les sections professionnelles, comme la retraite complémentaire « de droit commun ».

Les **artistes-auteurs** présentent enfin l'originalité, bien qu'ils soient affiliés au régime général, de disposer de régimes complémentaires spécifiques gérés par l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC).

c) Une prise en compte plus globale des droits à retraite

Comme l'a noté le Conseil d'orientation des retraites, les règles des régimes tendent à se rapprocher, mais aussi à interagir grâce à une approche plus globale des droits à la retraite, ce mouvement concernant les régimes de non salariés, mais aussi les régimes spéciaux ou de la fonction publique.

- *La prise en compte de la retraite totale pour l'attribution ou la détermination de certaines prestations*

Ce mouvement se traduit en premier lieu par la prise en compte de la retraite totale pour l'attribution ou la détermination de certaines prestations servies par les régimes, et notamment des minima de pensions et de revenus, qui contribuent fortement à relever le niveau de ressources des pensionnés dont les droits acquis sont modestes.

[299] En 2016, 837 € mensuels pour une carrière complète d'exploitant agricole à titre exclusif ou principal.

Les principaux régimes de base prévoient des **pensions minimales** (minimum contributif (MICO) pour le régime général et les régimes alignés, minimum garanti (MIGA) dans la fonction publique, pension minimale de référence (PMR) pour les non salariés agricoles) qui permettent de porter les pensions résultant du calcul à un montant minimal. Pour les indépendants, ces mécanismes complètent, à la liquidation, les effets des assiettes minimales qui permettent d'atteindre un montant minimal de pension via un surcroit de cotisations, en cours de carrière, par rapport aux revenus professionnels.

Les évolutions récentes ont conduit à renforcer la dimension contributive de ces dispositifs (en introduisant des critères de durée cotisée et des mises sous condition de montant total des retraites perçues[300]), tout en opérant une certaine convergence des règles entre les régimes.

Pour les **salariés et pensionnés de régimes alignés (RSI)**, l'objectif de la réforme de 2003 d'un montant total de pensions (y compris régimes complémentaires) d'au moins 85 % du SMIC net après une carrière complète cotisée et à temps plein rémunérée au SMIC a ainsi conduit à des revalorisations du minimum contributif (MICO) et de sa majoration qui s'applique pour les assurés ayant au moins 120 trimestres cotisés.

Pour les **non salariés agricoles**, la pension minimale de référence (PMR) s'élève à 681,20 € pour la durée cotisée en tant qu'exploitant à titre principal ou à 541,30 € pour la durée cotisée comme conjoint collaborateur ou aide familial. Comme pour le MICO, la majoration ne peut avoir pour effet de porter la somme de toutes les pensions de retraite obligatoire perçues (de base et complémentaire) au-dessus d'un plafond, qui s'élève à 852,39 €/mois en 2015. En revanche, les règles de cotisation préalable ont été supprimées par la loi du 20 janvier 2014 ; alors qu'il fallait auparavant avoir cotisé 17, 5 ans comme exploitant, le dispositif est ouvert sous la seule condition de bénéfice du taux plein (comme pour le MICO). Comme pour le MICO encore, le montant est calculé au prorata des trimestres cotisés/validés.

La PMR ne permettant pas d'atteindre les seuils minimaux de pension souhaités par les pouvoirs publics, la loi du 20 janvier 2014 a prévu que les retraités agricoles, quelle que soit la date de liquidation de leur pension, bénéficient, au titre de leur régime de retraite complémentaire (RCO), d'un complément différentiel de points de retraite permettant d'atteindre progressivement sur 3 années un montant de retraite minimal égal à 75 % du SMIC net (73 % en 2015, 74 % en 2016 et 75 % en 2017) pour une carrière complète de chef d'exploitation. Ce complément est servi au prorata de la durée d'assurance en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole.

En revanche, des **dispositifs analogues de minima de pension n'existent pas pour les professions libérales**[301].

[300] Le montant total des pensions ne doit pas dépasser 1 135,73 euros mensuels, minimum compris.

[301] A l'exception d'une disposition particulière s'appliquant aux notaires (article 25 des statuts du régime d'assurance complémentaire).

Deux faits montrent pourtant l'importance de ces dispositions :

- ✓ d'une part, la proportion élevée des indépendants qui liquident leur retraite en percevant un minimum de pension dans leur régime. Pour la génération 1946, elle est, pour les mono-pensionnés, de 33 % des artisans, 36,5 % des commerçants et 11,8 % des agriculteurs et, pour les poly-pensionnés ayant le régime non salarié pour régime principal (où ils ont validé le plus grand nombre de trimestres), de 11,6 % pour les artisans, 15,7 % pour les commerçants et 27,4 % pour les exploitants agricoles. Les femmes sont sur-représentées parmi ces situations ;

- ✓ d'autre part, la croissance des situations de travail ou d'emploi qui, à l'avenir, pourraient se traduire par des montants de pension très faibles justifiant l'intervention de minima de pension. Cette situation concerne une proportion importante de micro-entrepreneurs, qui ne dégagent pas de leur activité un chiffre d'affaires suffisant pour valider quatre trimestres par an, soit, pour 2016, entre 8 800€ et 20 000€ selon la nature de l'activité exercée (*figure 5*).

Figure 5 : Montants minimaux de chiffre d'affaires à réaliser en 2015 et en 2016 pour valider des trimestres d'assurance vieillesse (en €)

Type d'activité	CA pour un trimestre		CA pour deux trimestres		CA pour trois trimestres		CA pour quatre trimestres	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Activité commerciale	4 971	5 002	9 941	10 003	14 912	15 005	19 883	20 007
Activité artisanale	2 883	2 901	5 766	5 802	8 649	8 703	11 532	11 604
Activité libérale	2 185	2 198	4 368	4 395	6 552	6 593	8 736	8 791

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), appelée aussi **minimum vieillesse**, permet enfin d'accéder à un montant minimum de revenus, accordé sous conditions de ressources, aux personnes de plus de 65 ans qui n'ont pas suffisamment cotisé aux régimes de retraite pour pouvoir bénéficier d'un revenu d'existence, à l'âge de la retraite. Elle se différencie des minima de pension par le fait qu'elle ne tient pas compte du nombre de trimestres validés et que la condition de ressources tient compte des revenus complets du foyer de la personne âgée. Étant différentielle, cette allocation permet donc de porter le revenu de la personne (pension et ASPA inclus) au plafond de l'allocation (800€/mois pour une personne seule). Selon la Drees, les bénéficiaires de l'ASPA représentent moins de 4 % des retraités bénéficiant d'une pension de droit direct de ces régimes: 3,9 % à la MSA non-salariés, 3,6 % au RSI commerçants et 3,3 % au RSI artisans (quel que soit le régime de versement de l'ASPA).

- *La prise en compte de la situation des polypensionnés*

La **situation des poly-pensionnés, dont le nombre pourrait croître en raison de changements de statuts d'activité plus fréquents**, conduit à une coordination accrue des droits et de leur gestion. Ainsi, dans le cadre de la loi du 20 janvier 2014, et **pour les régimes alignés** (salariés agricoles, artisans et commerçants), le salaire annuel moyen est désormais calculé en prenant les

25 meilleures années de revenu, tous régimes confondus et quelle qu'en soit la répartition entre les différentes périodes d'affiliation et, à compter de 2017, une seule pension sera calculée et versée par un seul régime (principe de la liquidation unique). Ainsi, à montant total de cotisation égal, deux retraités percevront des pensions identiques, quel que soit le nombre de régimes d'affiliation et la répartition des années de revenu entre les différentes périodes.

Cette réforme ne touche cependant que les régimes de non salariés alignés (artisans et commerçants). Lorsque la personne a été affiliée à un ou plusieurs régimes alignés et à un ou plusieurs régimes non-alignés, le calcul de la pension relevant des premiers prend en compte les années qui ont été cotisées pour ce régime ; le calcul de la pension relevant des seconds se fait en fonction des règles propres à ces régimes (système à points dans le régime des professions libérales par exemple). En revanche, la durée d'assurance est bien prise en compte tous régimes confondus, comme la somme des durées d'assurance acquises dans chaque régime de base (dans la limite de 4 trimestres par an).

- *Ce mouvement de convergence s'est enfin traduit par un rapprochement des dispositifs de droits familiaux et conjugaux*

Les **avantages familiaux** sont de trois ordres: une majoration de pension de 10 % est accordée à tous les parents de 3 enfants ; des trimestres de durée d'assurance (MDA) sont accordés, pour chaque enfant, principalement aux femmes, au titre de l'incidence sur la carrière de l'accouchement et de l'éducation; les parents qui cessent leur activité pour élever leurs enfants peuvent, sous condition de ressources, bénéficier en plus de trimestres d'assurance (AVPF).

L'**AVPF**, qui est gérée par la CNAV pour tous les régimes, est applicable aux régimes de non salariés, même si elle est en pratique peu utilisée dans certains, comme ceux des professions libérales, compte tenu des conditions de ressources requises.

Les dispositifs de **majoration de durée d'assurance** (MDA) se sont rapprochés entre régimes. Il existe toutefois des règles spécifiques d'attribution de la MDA aux non salariés agricoles, compte tenu du système de calcul de la retraite proportionnelle par points. Par ailleurs, les MDA n'entrent pas dans le calcul des pensions complémentaires des professions libérales, qui ne font pas appel à la notion de durée (sauf à la CIPAV).

La CNAVPL présente l'originalité d'être le seul régime de base à ne pas accorder de **majoration de 10 % la pension des personnes ayant élevé trois enfants**. Si la plupart des régimes complémentaires de professions libérales proposent cette majoration de 10 % (sauf les régimes gérés par la CAVEC, la CRN, la CAVOM et la CARPIMKO), ce n'est pas le cas des régimes de retraite complémentaire des exploitants agricoles, des artisans et des commerçants.

En matière de **réversions**, les règles suivies par les régimes de base de non salariés sont quasi-identiques à celles du régime général pour les principaux paramètres: les bénéficiaires (conjoints et ex-conjoints), les conditions d'âge (55 ans), l'absence de condition de durée de mariage, l'existence de conditions de ressources et le taux de réversion. Des différences peuvent exister pour les régimes complémentaires, notamment des professions libérales, différences également perceptibles entre régimes publics et privés de salariés.

En matière d'acquisition de droits, les **règles applicables aux conjoints collaborateurs** ne diffèrent pas de celles applicables au conjoint qui exerce en tant qu'indépendant. C'est le montant

de l'effort contributif qui détermine donc le niveau des droits. Il peut donner lieu à des arbitrages au sein du couple sur la base d'options proposées par les régimes (RSI, CNAVPL) ou reposer sur des couvertures forfaitaires minimales (MSA), comme le montre l'encadré 3.

Encadré 3 : Les droits des conjoints collaborateurs : un arbitrage à effectuer par le non salarié et son conjoint

Pour **le RSI**, le conjoint collaborateur est affilié à titre personnel et verse des cotisations sociales, en contrepartie de droits propres, pour la retraite de base et la retraite complémentaire. Les cotisations vieillesse (base, complémentaire et invalidité décès) du conjoint collaborateur reposent sur une option proposée entre cinq formules de cotisations (trois pour le conjoint collaborateur du micro-entrepreneur). Ces cinq formules se subdivisent entre des cotisations sans partage du revenu au sein du couple (cotisation forfaitaire sur une assiette d'un tiers du PASS, cotisation sur un tiers du revenu du chef d'entreprise, cotisation sur la moitié du revenu du chef d'entreprise, celui cotisant dans tous les cas sur 100 % de son revenu) ou cotisations avec partage du revenu du chef d'entreprise (2/3 - 1/3 ou moitié-moitié, ce qui, mécaniquement, diminue les droits propres du chef d'entreprise). La retraite et la validation de trimestres sont calculées en fonction du revenu cotisé : pour pouvoir valider un trimestre annuellement, les revenus ne doivent pas être inférieurs à 150 fois le taux horaire du SMIC (cas de droit commun).

Pour la **CNAVPL**, le schéma est très proche. La cotisation d'assurance vieillesse de base du conjoint collaborateur est calculée soit sur un revenu forfaitaire égal à 50 % du PASS, soit sur 25 % ou sur 50 % du revenu d'activité non salarié du professionnel libéral soumis à cotisation retraite (5 PASS), soit, en cas de partage de revenu, sur une fraction fixée à un quart ou à la moitié du revenu d'activité non salarié pris en compte pour déterminer l'assiette de la cotisation du professionnel libéral. Comme pour le professionnel libéral, la cotisation minimale du conjoint collaborateur est calculée sur 5,25 % du plafond de la sécurité sociale (et permet de valider deux trimestres). Pour les régimes complémentaires, la cotisation du conjoint collaborateur est égale au quart ou à la moitié de celle du professionnel libéral. Les conditions d'acquisition de points, de validation de trimestres et de service de la pension sont les mêmes que celles des professionnels libéraux.

Le régime applicable aux **conjoints d'exploitants agricoles** est en revanche différent. L'exploitant acquitte au nom du conjoint collaborateur trois cotisations différentes: une cotisation pour la retraite forfaitaire (AVI), dont le taux est de 3,30 % en 2015 sous plafond, avec une cotisation minimale de 254€, une cotisation pour la retraite proportionnelle (AVI) qui est forfaitaire et correspond à ce que paierait un exploitant si ses revenus professionnels s'élevaient à 400 SMIC, une cotisation pour la retraite complémentaire, qui s'élève à 346€ en 2015 (c'est la cotisation que paierait un exploitant, au taux de 3 %, si ses revenus étaient de 1200 SMIC). Le régime est donc implicitement fondé sur des cotisations minimales.

III.2. Des spécificités qui demeurent en termes de montants de retraites et qui résultent à la fois des paramètres des régimes et des profils des non salariés

Les différences de montants de pension (de droit direct et de droit dérivé, de pension de base et de pension complémentaire), d'âge de liquidation, de durées validées sont présentées de matière détaillée dans la note de la Drees jointe en annexe[302].

S'agissant des âges de départ, les départs à la retraite des anciens non salariés sont en moyenne plus tardifs que pour l'ensemble des retraités, notamment en raison d'un âge de liquidation plus tardif pour les professions libérales et, dans une moindre mesure, pour les commerçants (*figure 6*).

[302] Annexe J.

Figure 6 : Répartition des anciens non-salariés selon l'âge à la liquidation et la génération

	1936	1938	1940	1942	1944	1946
Professions libérales	64,1	64,5	64,1	64,3	63,7	63,3
MSA non-salariés	61,1	61,1	61,0	61,0	61,1	60,7
RSI Artisans	61,4	61,4	61,4	61,4	61,3	60,8
RSI Commerçants	62,3	62,2	62,2	62,1	62,2	61,6
Ensemble des non-salariés	**61,7**	**61,7**	**61,7**	**61,8**	**61,8**	**61,3**
Ensemble des retraités	**61,3**	**61,3**	**61,3**	**61,3**	**61,1**	**60,7**

Champ : Retraités de droit direct, anciens non-salariés, résidant en France ou à l'étranger et vivants au 31 décembre 2012
Source : Drees (EIR 2012)

S'agissant des montants de pensions, les retraités anciens non-salariés reçoivent une pension mensuelle tous régimes de 1169 € en moyenne au 31 décembre 2012, sensiblement inférieure à celle des autres retraités (*figure 7*).

Figure 7 : Montants moyens de pension tous régimes des pensions de droit direct selon le régime principal

	Pension tous régimes (en euros)	Part de la pension non-salariée dans la pension totale tous régimes (en %)
Ensemble des retraités	**1 282**	**12**
Ensemble des retraités anciens non-salariés	**1 169**	**49**
Toutes carrières		
dont unipensionnés d'un régime de base		
Professions libérales	1 969	100
MSA non-salariés	617	100
RSI Artisans	718	100
RSI Commerçants	494	100
dont polypensionnés de régimes de base ayant un régime principal (1)		
dont anciens salariés		
CNAV	1 367	16
CNRACL	1 492	6
Fonction publique d'Etat civile	2 077	6
Regimes Spéciaux (2)	1 902	11
Militaires	2 489	8
MSA Salariés	1 412	13
dont anciens non salariés		
Professions libérales	2 404	81
MSA non-salariés	776	71
RSI Artisans	1 238	74
RSI Commerçants	1 087	72
Autres polypensionnés de régime de base (3)	1 268	39

Champ : Retraités de droit direct, anciens non-salariés, résidant en France ou à l'étranger et vivants au 31 décembre 2012
Source : Drees (EIR 2012)

Ces différences entre non salariés d'une part, et avec les salariés d'autre part, font apparaître des disparités très marquées entre professions ainsi que, pour certaines d'entre elles, une part

importante de faibles retraites. Elles résultent naturellement des carrières professionnelles et des revenus qui ont donné lieu à cotisation, ainsi que des profils des cotisants et pensionnés. Elles résultent aussi des différences d'assiette et de taux, des modes de calcul au sein des régimes, des dispositifs solidaires mis en place (de type minimum contributif), de la réglementation de la situation du poly-pensionné … bref, des paramètres même du système. Enfin, il convient aussi, pour analyser la situation des non salariés au regard des retraites, de tenir compte des couvertures individuelles facultatives, dont la diffusion reste cependant limitée.

a) Des assiettes et des taux de cotisation variables

Les assiettes et les taux de cotisation aux différents régimes ont été présentés dans le chapitre 4. Rappelons brièvement que les taux de cotisation « faciaux » ne constituent pas des indices suffisants de comparaison, en raison du bénéfice par les régimes d'autres recettes, et du fait que les assiettes de cotisation sur lesquelles ces taux s'appliquent ne sont pas les mêmes.

Le Conseil d'orientation des retraites a conduit des études visant à approcher un taux de cotisation d'équilibre des régimes, à assiette comparable et en tenant compte des différences de périmètres, de mécanismes d'équilibrage et de situation démographique[303]. Dans l'ensemble, l'éventail des taux de prélèvement ainsi corrigés s'étend de 11 % (professionnels libéraux) à 28 % (fonction publique territoriale et hospitalière). Les régimes de non-salariés présentent des taux globalement plus faibles que ceux des autres régimes : 11 % pour les professionnels libéraux, 12 % pour les artisans-commerçants, 18 % pour les non salariés agricoles. Le régime général présente un taux de l'ordre de 17 %, le taux tous régimes étant de 23 %.

b) Un calcul des pensions aux modalités différentes

Les régimes de retraite de non salariés se distinguent encore par les modalités de calcul de leurs droits. Pour les régimes de base, les régimes des artisans et commerçants sont alignés sur les règles du régime général et fonctionnent en annuités. A l'inverse, les régimes des exploitants agricoles (pour partie), et le régime de base des professions libérales (en totalité) sont des régimes en points. Si tous les régimes de retraite complémentaire sont en points, leur assiette et leurs taux de cotisation, les valeurs d'achat et de service sont différentes selon les régimes. Il serait à cet égard utile que des cas-types soient établis pour permettre de comparer les taux de remplacement d'individus aux carrières et revenus identiques, mais relevant de régimes de non salariés et salariés différents, ce qui n'est pas fait actuellement.

c) Des dispositifs «de solidarité », destinés à faciliter l'acquisition de droits, hétérogènes

Sans revenir sur la problématique des assiettes minimales, des minima de pensions ou des avantages familiaux, il convient de souligner que d'autres dispositifs favorisant l'acquisition de droits ne se déploient pas de la même manière dans le régime général et les régimes non salariés. Ainsi, en matière de validation de trimestres, l'absence de bénéfice d'une indemnisation au titre du chômage comme la nature particulière (en durée de versement et en montant) des indemnités journalières maladie ou maternité) rendent moins probable la possibilité de bénéficier de périodes assimilées au titre du chômage, de la maladie ou de la maternité. De fait, des travaux du Conseil

[303] COR (2016)*, «* Évolutions et perspectives des retraites en France »*, Rapport annuel,* figure 3.4 (p.104).

d'orientation des retraites ont montré que la part des dispositifs de solidarité dans les dépenses des régimes était plus importante au régime général qu'au RSI.

d) Des pensions complètes plus souvent issues de plusieurs régimes, mais avec une part inférieure des pensions complémentaires

Comme le montre l'étude de la Drees jointe en annexe, l'analyse du montant des pensions dont bénéficient les anciens non salariés doit tenir compte de plusieurs phénomènes :

- ✓ rares sont les non salariés à avoir passé toute leur carrière dans le même régime d'affiliation et à être donc uni-pensionnés. La part d'uni-pensionnés la plus élevée est observés pour les exploitants agricoles ;
- ✓ parmi les bénéficiaires de pensions de non salariés, la majorité n'a pas pour régime principal un régime non salarié. Ils ont plus souvent effectué la majorité de leur carrière comme salariés ;
- ✓ la part des retraités non salariés ayant eu à titre principal une activité non salariée est donc limitée (environ 1 million de retraités dont à peu près une moitié d'exploitants agricoles).

Les **poly-pensionnés** représentent 82,2 % de l'ensemble des retraités anciennement non-salariés (86,5 % parmi les hommes et 76,8 % parmi les femmes) : ces personnes touchent donc une pension de droit direct d'au moins deux régimes de base. La quasi-totalité des retraités des deux branches du RSI sont des poly-pensionnés (97,1 % des artisans et 94,4 % des commerçants) tandis que leur part est de 86,5 % dans les régimes de professions libérales (CNAVPL et CNBF), et de 69 % pour les exploitants agricoles. Il résulte de cette situation que l'appréciation que l'on peut faire de la situation des retraités non salariés ne peut pas prendre en compte leurs seules pensions versées par le régime non salarié.

La pension globale recouvre en effet les pensions qu'ils perçoivent de plusieurs régimes de base, ainsi que des pensions complémentaires, en proportion variable. Comme le montre l'étude de la Drees (*cf*. Annexe J), la pension de droit direct servie par les régimes de professions libérales (base et complémentaire) représente, en moyenne, 53 % de la pension totale (base et complémentaire) de leurs assurés et la pension de base correspond à 48 % de la pension de base tous régimes, hors complémentaire (la complémentaire étant très importante dans les régimes des professions libérales, *cf*. *figure 8*). À la MSA non-salariés, ces proportions sont respectivement de 57 % et de 58 % tandis qu'au RSI, elles sont de 39 % et 40 % pour les artisans et de 33 % et 36 % pour les commerçants, respectivement. Pour 21 % des retraités des professions libérales, la pension de droit direct (base et complémentaire) servie dans ce régime représente moins de 10 % de leur pension tous régimes. Il en est de même pour 23 % des non salariés agricoles et pour respectivement 27 % et 33 % des artisans et commerçants du RSI.

Figure 8 : Montant et composition des pensions de retraite des non salariés

	Pension de base			Pension avec complémentaire		
	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes
Retraités à carrières complètes						
Professions libérales	401	408	382	1 085	1 195	805
MSA non Salariés	437	457	415	467	503	425
RSI Artisans	411	425	309	542	562	386
RSI Commerçants	347	376	276	404	443	309
Retraités monopensionés et à carrières complètes						
Professions libérales	881	893	830	2 641	2 765	2 173
MSA non Salariés	656	759	552	713	855	572
RSI Artisans	817	867	600	1 062	1 142	713
RSI Commerçants	928	963	888	1 069	1 153	973

Champ : Retraités de droit direct, anciens non-salariés, résidant en France ou à l'étranger et vivants au 31 décembre 2012
Source : Drees, EIR 2012.

e) Des dispositifs facultatifs de couverture individuelle, qui peuvent compléter les pensions de base et complémentaire mais qui restent peu répandus et d'un apport très limité

En sus du PERP[304], il existe des possibilités de couverture individuelle dans un cadre professionnel propres aux travailleurs indépendants, non prises en compte dans l'étude de la Drees commentée *supra*. Il s'agit de contrats à cotisations définies :

- ✓ les contrats Madelin : la loi du 11 février 1994, dite loi « Madelin », permet en effet à un entrepreneur individuel dans le cadre d'un contrat d'assurance de bénéficier d'une déduction du revenu imposable du montant des cotisations qu'il verse, afin de se constituer une retraite supplémentaire305. La mesure bénéficie par définition aux indépendants imposables ;

- ✓ les contrats « exploitants agricoles » : institués par l'article 55 de la loi du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines et destinés à compléter les prestations du régime obligatoire de retraite des travailleurs non salariés des professions agricoles, ces contrats d'assurance de groupe à adhésion individuelle ont pour objet le versement d'une retraite complémentaire sous forme de rente viagère.

[304] Créé par la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, il s'agit d'un contrat d'assurance accessible à tous, souscrit de façon individuelle et facultative. Cette épargne est reversée sous forme de rente viagère. Une sortie en capital est aussi possible depuis 2006 pour l'acquisition, en primo-accession, d'une résidence principale. La loi de 2010 portant réforme des retraites a introduit à partir du 1er janvier 2011 la possibilité d'une sortie en capital lors du départ à la retraite, limitée à 20 % de la valeur de rachat du contrat.

[305] Le plafond de déduction pour un contrat de retraite est déterminé soit par un forfait de 10 % du PASS soit 3804 € pour 2015, quel que soit le revenu professionnel, soit à 10 % du revenu professionnel, dans la limite de 8 PASS, augmenté de 15 % du revenu compris entre 1 et 8 PASS.

En 2013, les cotisations au titre des contrats Madelin se sont montées à 3 Mds € et celles au titre des contrats agricoles à 275 M€. Ces chiffres sont à comparer avec les cotisations versées au profit des salariés dans le cadre des dispositifs de retraite supplémentaires (PERCO, PERE, contrats à prestations ou cotisations définies prévus par les articles 39, 82 et 83 du code général des impôts) : ceux-ci représentent 6,5 Mds € de cotisations en 2013. Ceci indique un investissement proportionnellement plus important des indépendants dans ces dispositifs supplémentaires, mais avec, comme le montrent les données de la note de la Drees reproduite en annexe, d'importantes inégalités de souscription. On compte 166 000 bénéficiaires d'une rente au titre du contrat Madelin, 39 000 au titre du contrat agricole. Avec de fortes dispersions, la rente des indépendants atteint 1 710 €/an en moyenne (pour 20 % d'entre eux, elle est supérieure à 5 000 €) et celle des exploitants agricoles 1000€ / an (pour 2 % d'entre eux, elle est supérieure à 5 000 €).

IV. Des spécificités réaffirmées pour les prestations de maladie et d'invalidité, souvent propres à certaines professions et parfois revendiquées par elles

Sont ici concernées les prestations en espèces de l'assurance maladie maternité ainsi que la couverture invalidité-décès.

IV.1. Des dispositifs récents, limités et autonomes de couverture des arrêts maladie, dont ne bénéficient pas les professions libérales

La protection maladie universelle ne concerne que ce qui était, antérieurement à sa création, appelé la couverture des prestations en nature de l'assurance maladie. Concernant les prestations en espèces, celles-ci demeurent fondées sur une logique d'assurances sociales : elles visent à compenser le manque à gagner résultant d'un arrêt de travail selon une logique mettant en lien le revenu d'activité antérieur et le montant de la prestation, et dans le cadre de régimes d'affiliation professionnels.

S'agissant des non salariés, il faut encore noter à titre liminaire que les dispositifs concernés sont lacunaires (absence de bénéfice pour les professions libérales), récents (1er janvier 2014 pour les exploitants agricoles), largement déterminés dans leurs paramètres par les professions et qu'ils font l'objet d'un financement spécifique : une cotisation dédiée les finance, sans recours à d'autres ressources et sans intégration financière au régime général. Les paramètres de ces indemnités journalières sont présentés dans la figure 9.

Le **dispositif de prise en charge des indemnités journalières du RSI ne concerne que les commerçants et artisans** ; les professions libérales, bien qu'elles soient affiliées auprès du RSI pour les frais de santé, n'ont pas souhaité en bénéficier. En 2014, le RSI a versé 253 M€ d'IJ maladie à 116 000 personnes, montant qui est modeste comparé aux 8,2 Mds€ de dépenses remboursées dans le champ de l'ONDAM ou aux 7 Mds€ que représentent les IJ maladie pour l'ensemble des régimes d'assurance maladie. Il s'explique par un montant moyen limité (29 €/jour en 2014), le nombre de journées indemnisées étant quant à lui de 8,7 millions.

Le bénéfice des IJ suppose d'être affilié depuis plus d'un an et d'être à jour de ses cotisations (d'assurance maladie et d'IJ). Le montant est égal à la moitié du revenu professionnel moyen des trois dernières années, dans la limite du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS). En cas de revenu annuel supérieur ou égal à 3698 € (soit 10 % du PASS), l'IJ est comprise entre 5,07 € et 52,11€/jour ; en deçà de ce niveau de revenu, elle n'est pas due. Cette dernière règle résulte d'un décret du 2 février 2015 [306] : si le revenu de l'assuré ayant servi de base au calcul des cotisations est inférieur à un montant équivalent à 10 % du PASS, le montant des prestations en espèces servies en cas de maladie est nul. Sous l'effet de cette mesure, les montants versés aux micro-entrepreneurs ont été en très net retrait depuis lors : ils ont diminué en volume de moitié et ne représentent plus que 8 % des IJ versées, alors que la croissance du nombre des micro-entrepreneurs avait entraîné une forte progression des dépenses du régime.

Pour les professions libérales, ni le régime des PAMC (professionnels de santé rattachés au régime général pour leur couverture maladie), ni le RSI ne versent d'indemnités journalières en cas de maladie. Dans certains cas, les professionnels de santé peuvent toutefois bénéficier d'allocations journalières dans le cadre des régimes d'assurance invalidité gérés par les sections professionnelles, mais ceci uniquement pour des arrêts de longue durée – de plus de trois mois.

Il est noter que l'IJ maladie maximale versée à un salarié du régime général est égale à 43,4€/jour (ou 57,86 € en cas de charges de famille) et est servie dès le 4ème jour d'arrêt maladie (trois jours de carence). L'allocation journalière invalidité pour un médecin varie entre 63,73€ et 127,46€ en fonction du niveau de son incapacité mais n'est servie qu'au 91ème jour d'arrêt de travail, ce qui signifie qu'aucune allocation n'est versée entre le 1er jour et le 90ème jour de cet arrêt.

Pour les **exploitants agricoles**, le dispositif est récent puisqu'il n'est entré en vigueur qu'au 1er janvier 2014. Sa particularité est son caractère forfaitaire, au plan de la cotisation comme de la prestation. La cotisation d'IJ est fixée à 200 € par chef d'exploitation et couvre également les collaborateurs d'exploitation. Comme pour les commerçants et artisans, existe un délai de carence de sept jours (trois jours en cas d'hospitalisation). L'indemnité est versée au maximum pendant 360 jours ou trois ans en cas d'ALD. Pour les 28 premiers jours indemnisés, elle est de 21,04 € par jour (depuis le 1er avril 2014). A partir du 29e jour indemnisé, elle est de 28,05 € par jour (depuis le 1er avril 2014). En 2014, 25 600 personnes ont bénéficié d'IJ à ce titre (pour environ 29 000 arrêts).

[306] Décret n° 2015-101 du 2 février 2015 relatif au calcul des prestations en espèces versées aux assurés au régime social des indépendants.

Figure 9 : Droits en matière d'indemnités journalières maladie

	RSI			TNS agricoles		RG + salariés agricoles
	Artisans / commerçants/industriels		PL	Assuré	Conjoint collaborateur	
	Assuré	Conjoint collaborateur	Assuré			
Conditions d'ouverture des droits	Être affilié au régime depuis 1 an et être à jour, à la date de l'AAT, de l'ensemble des cotisations d'assurance maladie (cotisations de base et IJ) et des majorations de retard	idem	Néant	Être affilié au régime depuis 1 an et être à jour, au 1er janvier de l'année civile de l'AAT, de la cotisation d'assurance maladie (indemnités journalières AMEXA)	idem (NB : la cotisation forfaitaire due par l'exploitant couvre également le conjoint coll)	AAT < 3 mois : Avoir travaillé au moins 150 heures au cours des 3 mois précédant l'AAT ou justifier de 1015 SMIC au cours des 6 mois précédant l'AAT AAT > 6 mois : avoir travaillé au moins 600 heures au cours des 12 mois à la date de l'AAT ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 2 030 fois le montant du SMIC horaire au cours des 12 mois précédant l'AAT + Justifier de 12 mois d'immatriculation
	Seuil de contributivité minimale = 10 % du PASS	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
Calcul	1/730 du revenu professionnel annuel moyen des 3 dernières années civiles dans la limite du PASS (38040 € au 1/1/15)	1/730 de 40 % du PASS	Néant	21,04 €/jr pendant les 28er jours d'AAT, 28,05 €/jour à compter du 29è jour.	idem	L'IJ= 50 % du GJB* (1/91,25 des trois derniers salaires bruts servant de base au calcul de la cotisation due pour le risque maladie, maternité, invalidité et décès dans la limite de 1,8 fois SMIC, soit 2639 €). L'IJ est majorée à compter du 31ième jour dès lors que l'assuré a au moins trois enfants à charge (IJ = 2/3 du salaire brut plafonné à 1,8 fois le SMIC). L'IJ minimale = 9,26€ (et à 12,35€ si charges de famille) et l'IJ max = 43,4€ (ou 57,86€ si charges de famille)

Figure 9 : Droits en matière d'indemnités journalières maladie

	RSI			**TNS agricoles**		**RG + salariés agricoles**
	Artisans / commerçants/industriels		**PL**	**Assuré**	**Conjoint collaborateur**	
	Assuré	**Conjoint collaborateur**	**Assuré**			
Durée du droit	360 IJ par période glissante 3 ans de date à date si ALD	idem	Néant	360 IJ par période glissante de 3 ans décomptée de date à date au titre d'une ou plusieurs maladies. Pour les ALD, l'IJ peut être versée pour une période de 3 ans calculée de date à date pour chaque affection	idem	360 IJ par période glissante 3 ans de date à date si ALD

IV.2. Des couvertures maternité sans principes communs et parfois limitées

Concernant les **ressortissants du RSI** (et de façon cette fois commune aux artisans, commerçants et aux professions libérales), les prestations maternité consistent en une allocation forfaitaire de repos maternel, versée en deux fois, et des indemnités journalières d'interruption d'activité. Les conditions d'ouverture du droit requièrent d'être à jour des cotisations maladie-maternité au 31/12 de l'année N-1 et, pour l'indemnité journalière seulement, de cesser son activité pendant la période, dont impérativement 14 jours avant la date présumée d'accouchement. L'IJ est versée pendant 44 jours consécutifs, cette période pouvant être prolongée deux fois de 15 jours jusqu'à 74 jours, soit une durée maximale de dix semaines et quatre jours. Peuvent y être ajoutés, en cas de grossesse pathologique seulement, 30 jours supplémentaires (soit 104 jours au total).

Le montant est variable selon que les revenus d'activité moyens des trois dernières années sont supérieurs ou inférieurs à 10 % du PASS (3862 €) : dans le premier cas, l'allocation forfaitaire est du montant du plafond mensuel (3218 €) et les IJ de 53 € par jour (1/730è du PASS) ; dans le second, l'allocation forfaitaire est réduite à 10 % du plafond mensuel et les IJ à 10 % de 1/730è du PASS. Comme pour les IJ maladie, un principe plus contributif a été en effet adopté en 2015 ; de la même manière, il a conduit à réduire de -5,1 % en 2015 le montant des dépenses (151 M€). Dans les deux cas des indemnités maladie et maternité, ces dispositions créent un fort effet de seuil.

Pour les **conjointes collaboratrices**, le bénéfice des prestations suppose de cesser son activité et d'être effectivement remplacée par du personnel salarié dans les travaux professionnels ou ménagers habituellement effectués. Les montants de l'allocation forfaitaire sont identiques à ceux perçus par les femmes chefs d'entreprise ; l'indemnité de remplacement, qui tient lieu d'IJ, vise à un remboursement au coût réel du recrutement, dans la limite de 52,05€ par jour. La durée maximale de versement est de 28 jours (56 jours sur demande) avec la possibilité d'aller jusqu'à 84 jours en cas de grossesse pathologique.

Au sein des ressortissants du RSI, une attention particulière mérite d'être dédiée aux **professions médicales**, et notamment aux médecins, pour deux raisons : d'une part, ces personnes peuvent être, lors de la période au cours de laquelle elles vont enfanter, dans différents régimes successivement ou simultanément (régime général, comme salariée ou PAMC, couverture par le RSI) ; d'autre part, les inégalités de couverture maternité ont, de longue date, été identifiées par les professions comme un frein à l'exercice libéral. Des mesures spécifiques ont donc été adoptées au profit des femmes médecins par les pouvoirs publics.

S'agissant des médecins rattachées au régime général (relevant du régime des PAMC en raison de leur mode exercice en secteur I), les différences sont désormais réduites entre les IJ qu'elles perçoivent et celles dont bénéficient les salariées. Les différences restent *a contrario* importantes en ce qui concerne les prestations offertes aux professionnelles affiliées au RSI, dont la durée maximale d'indemnisation est limitée à environ dix semaines (encadré 4).

Encadré 4 : Les différences de prestations maternité dont bénéficient les femmes médecins, selon leurs régimes d'affiliation

1) **En cas de couverture par le régime général, des différences de prestations qui se sont réduites entre le statut de salariée et le statut de PAMC**.

Si les PAMC sont rattachées au régime général, la nature de leurs droits est, en assurance maternité, différente de celle des autres personnes couvertes.

Le montant maximum de l'IJ maternité versé par le régime général aux salariées est de 83,56 € au 1er janvier 2016 (soit 100 % du gain journalier brut calculé sur un salaire net limité au niveau du PSS)[307]. Les conditions sont d'avoir être immatriculée depuis au moins 10 mois à la date présumée de l'accouchement, d'avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1015 fois la valeur du SMIC horaire les six mois civils précédant le début de la grossesse ou le début du repos prénatal ou avoir effectué au moins 150 heures de travail au cours des trois mois à la date du début de la grossesse ou du début du repos prénatal.

Les PAMC perçoivent quant à elles, pendant la durée de leur congé maternité (16 semaines), une IJ forfaitaire d'un montant de 52,90 € au 1er janvier 2016. Cependant, elles perçoivent en sus une allocation forfaitaire d'un montant de 3 218 €, versée pour moitié à la fin du 7ème mois et pour l'autre moitié à l'accouchement. Si l'on tient compte de cet élément, l'écart d'indemnisation par jour sur la durée du congé légal de 16 semaines est considérablement réduit, l'indemnisation journalière des PAMC apparaissant alors juste légèrement plus faible que celle des salariées : 81,63€ par jour au lieu de 83,56 €, soit un différentiel de moins de 2€/jour. En pratique, on constate que la durée effective du congé maternité des PAMC (12 semaines en moyenne) est inférieure à celle de l'ensemble des femmes (17 semaines en moyenne) ce qui peut s'expliquer par la baisse de revenu occasionnée par leur absence (qui n'est que partiellement compensée par l'indemnisation) et par la crainte de voir leur clientèle diminuer en cas d'absence prolongée. Si l'on tient compte de cette durée effective, l'indemnisation par jour (IJ+allocation) des PAMC est de 91,20 €, soit un montant supérieur au montant maximal des IJ maternité des salariées. En outre, le calcul de cette indemnisation journalière ne tient pas compte des revenus perçus en cas de rétrocession d'honoraires par le médecin remplaçant la femme en congé maternité.

D'un autre côté, des conventions collectives ou accords d'entreprise peuvent prévoir des dispositions plus favorables, se traduisant par un complément d'indemnisation pour les salariées. Dans la mesure où il ne s'agit pas d'une obligation légale, ce complément n'est pas systématique. Par ailleurs, ce complément est souvent soumis à condition notamment de durée d'activité (au moins 6 mois dans l'entreprise) et peut être dégressif ou limité en montant et/ou en durée.

2) **En cas d'exercice libéral, des différences de prestation qui demeurent entre ressortissantes du RSI et ressortissantes du régime général au titre du régime des PAMC**

En tant que professionnelles de santé exerçant à titre libéral, les femmes médecins doivent faire le choix, au moment de leur installation, entre le régime des PAMC (rattaché au régime général de la Sécurité Sociale) et le RSI. Dans ce dernier cas, le régime d'indemnisation de la maternité qui leur est applicable est commun à celui de l'ensemble des professions libérales affiliées au RSI (*cf*. *supra*).

[307] Le montant de l'IJ est calculé selon la formule : IJ = Gain Journalier de base*1/91,25 des 3 derniers salaires dans la limite du PMSS (3 218 €) et diminué de 21%. L'IJ ne peut être inférieure à 9,26 € et supérieure à 83,56 €.

Le régime des PAMC et du RSI offrent des garanties identiques en ce qui concerne l'allocation forfaitaire de repos maternel[308].

Les indemnités journalières (IJ) de maternité sont en revanche différentes d'un régime à l'autre. Si dans les deux régimes, la base de calcul est égale à 1/730è du montant mensuel du plafond de la sécurité sociale (52,90 € en 2016), la durée de versement est plus longue dans le régime des PAMC. En 2006, la couverture du risque maternité des PAMC a été améliorée grâce à l'alignement de la durée de versement des indemnités journalières maternité sur celle des salariées « ordinaires » affiliées au régime général sans qu'il en soit de même pour les professionnelles de santé affiliées au RSI : en cas de grossesse simple de rang 1 ou 2, l'IJ maternité des PAMC peut être versée pendant une durée totale de seize semaines maximum (six semaines avant l'accouchement et dix semaines après), soit 112 jours, étant précisé que la femme ne sera indemnisée pour son arrêt maternité que si elle cesse toute activité professionnelle pendant au moins huit semaines (dont deux semaines avant l'accouchement). En revanche, pour le RSI[309], comme indiqué supra, la durée d'indemnisation est de 44 jours consécutifs (à condition d'avoir cessé toute activité), cette période pouvant être prolongée par une ou deux périodes de quinze jours consécutifs jusqu'à 74 jours. Enfin, la création en 2014 d'un congé maladie en cas de grossesse difficile pour les seules PAMC a créé une nouvelle différence de traitement entre professionnelles de santé affiliées au régime des PAMC et celles affiliées au RSI, motivée par le souhait d'encourager les installations en secteur I.

D'autres initiatives plus récentes, telles le dispositif des praticiens territoriaux de médecine générale, qui comprend aussi un volet concernant les indemnités de congés maladie, procèdent de la même ambition. Ils devraient prochainement être étendus à l'ensemble des médecins de secteur I et des médecins de secteur II ayant signé un contrat d'accès aux soins[310] (encadré 5).

Encadré 5 : Le dispositif des praticiens territoriaux de médecine générale (PTMG) et des praticiens territoriaux de médecine ambulatoire (PTMA)

1) Pour lutter contre les déserts médicaux, le pacte territoire santé a mis en place le statut de praticien territorial de médecine générale (PTMG)[311]. Ce dispositif est réservé aux jeunes médecins généralistes libéraux installés depuis moins d'un an et exerçant dans les territoires fragiles identifiés par les agences régionales de santé (ARS), qui s'engage à respecter les tarifs conventionnels ou à modérer leurs dépassements d'honoraires, et à se faire remplacer en cas d'absence. Il conduit à verser un complément de revenu différentiel permettant d'atteindre une cible de revenu garanti de 6 900€ bruts/mois. **Un élément d'attractivité du dispositif réside aussi dans les avantages accordés en cas de congé maladie ou maternité.**

Le praticien bénéficie en cas de maladie – pour tout arrêt de travail supérieur à 7 jours – d'une indemnisation correspondant à à la moitié du complément de rémunération maximal, soit 1 552 € brut par mois. Elle est versée pendant trois mois maximum par arrêt maladie.

[308] Dans les deux cas, les femmes qui accouchent perçoivent une allocation forfaitaire sans condition de cessation d'activité dont le montant est égal au montant mensuel du plafond de la sécurité sociale (soit 3 218 € au 1er janvier 2016). Les modalités de versement sont également les mêmes : l'allocation est versée pour moitié à la fin du 7ème mois de grossesse et pour moitié après l'accouchement.

[309] Article D. 613-4-2 modifié par le décret n° 2008-1410 du 19 décembre 2008.

[310] Ce contrat sera remplacé, après entrée en vigueur de la nouvelle convention médicale, par une option pratique tarifaire maîtrisée.

[311] Décret n° 2013-736 du 14 août 2013 relatif au contrat de praticien territorial de médecine générale.

En cas de maternité, un revenu minimum est garanti par l'ARS à la femme médecin, en complément de ses indemnités journalières maternité servies par son régime d'affiliation (il se cumule avec les allocations forfaitaires des femmes médecins PAMC). Son montant est égal au montant maximal du complément de rémunération : 3 105 € par mois, soit plus de 10 000 € pour 12 semaines de congé maternité. L'avantage paternité s'élève à 1 138 € pour les onze jours de congé.

2) L'avantage maternité/paternité des PTMG a été étendu à l'ensemble des médecins, généralistes ou spécialistes, en secteur 1 ou en secteur 2 s'engageant à modérer leurs dépassements d'honoraires dans les limites du contrat d'accès aux soins, et souhaitant s'installer en zone sous dense, dans le cadre du « statut » de praticien territorial de médecine ambulatoire (PTMA)[312].

Le dispositif est de nature contractuelle et lie l'ARS et le médecin. La durée fixée par le contrat ne pourra être inférieure à trente-six mois ni supérieure à soixante-douze mois. La dépense est financée sur les crédits du fonds d'intervention régional (FIR) ordonnancée par les ARS et payée par les organismes d'assurance maladie.

3) La feuille de route rendue publique après la Grande conférence de santé du 11 février 2016 prévoit un processus d'extension de l'avantage maternité du PTMG (praticien territorial de médecine générale) / PTMA (praticien territorial de médecine ambulatoire) à l'ensemble des médecins de secteur I (et de secteur II - signataires du contrat d'accès aux soins prévu par l'avenant n°8 à la convention de 2011), quel que soit leur lieu d'installation.

La nouvelle convention médicale, signée le 25 août 2016, prévoit de substituer au contrat d'accès aux soins une option pratique tarifaire maîtrisée (OPTAM), un OPTAM-CO étant proposé aux médecins exerçant une spécialité chirurgicale ou une spécialité de chirurgie-obstétrique. Les médecins souscrivant à ces options devraient logiquement bénéficier de la disposition annoncée dans le cadre de la Grande conférence de santé.

Pour le **régime agricole**, existe un dispositif limité (nonobstant, naturellement, la prise en charge des frais médicaux liés à la maternité) qui vise à financer le recours à un service de remplacement pendant l'interruption d'activité. Cette allocation de remplacement pour congé de maternité suppose d'être affiliée en assurance maladie à la MSA depuis dix mois avant la date présumée de l'accouchement (comme chef d'exploitation ou comme conjoint collaborateur), de cesser tout travail sur l'exploitation et d'être effectivement remplacée par l'intermédiaire d'un service de remplacement ayant passé une convention avec la MSA ou par un salarié recruté directement par l'exploitant. Dans le premier cas, le montant est égal au coût du remplacement, la MSA versant directement l'allocation au service de remplacement. Dans le second cas, le montant est égal au montant des salaires et charges sociales du salarié embauché, dans la limite du salaire conventionnel correspondant à l'emploi ; la MSA rembourse alors directement l'assurée, sur présentation de la copie du contrat de travail et du bulletin de salaire. La durée maximale de versement de cette allocation est de 16 semaines ou de 18 semaines en cas de grossesse pathologique.

IV.3. Des indemnités journalières paternité moins mobilisées que par les salariés

Au RSI comme à la MSA, le congé de paternité est calé sur le régime applicable aux indemnités maternité. Dans les deux cas, le mode de calcul est identique. S'agissant des indépendants, le montant perçu est de 53€ / jour si les revenus sont supérieurs à 3 862 € et il est limité à 10 % de ce montant si les revenus sont inférieurs. S'agissant des exploitants agricoles, le versement est

[312] Décret n° 2015-1357 du 26 octobre 2015 relatif au contrat de praticien territorial de médecine ambulatoire.

conditionné au recours à un service de remplacement ou à l'embauche d'un salarié. Comme pour les salariés, la durée de versement est limitée à 11 jours (18 en cas de grossesse multiple), sachant que, pour ces derniers, le montant maximal est 82,32 € par jour[313].

S'agissant d'un droit qui relève de la politique familiale, puisque les dépenses à ce titre sont remboursées aux régimes d'assurance maladie par la branche famille, on observe, comme pour les prestations familiales et de logement, des comportements dans le mode de recours au droit qui sont spécifiques aux non salariés.

Selon l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de la Drees[314], environ 450 000 pères ont eu recours au congé de paternité en 2012, soit environ 68 % de ceux qui y sont éligibles. Parmi les pères qui travaillaient au moment de la naissance, si une très grande majorité des pères salariés du secteur public (neuf sur dix) et du secteur privé (huit sur dix) en contrat à durée indéterminée ont pris un congé de paternité à la naissance de leur dernier enfant, seule la moitié des autres salariés et le tiers des travailleurs indépendants l'ont fait. Selon la Drees, le plafond de versement des indemnités journalières, plus faible que pour les salariés du secteur privé, pourrait expliquer ce faible recours. La plus grande diversité des situations des travailleurs indépendants peut également intervenir : si certains bénéficient d'une relative flexibilité pour se rendre disponible, en particulier quand leur domicile est proche de leur lieu de travail, d'autres connaissent au contraire une grande difficulté à se faire remplacer en cas d'absence ou font face à une charge de travail plus lourde[315].

IV.4. La couverture invalidité-décès : des modalités spécifiques à chaque groupe professionnel

Le périmètre et les modes de couvertures sont différents entre artisans-commerçants, professions libérales et exploitants ou chefs d'entreprise agricoles.

Pour la **MSA**, la couverture de ce risque tient compte de l'existence d'un régime d'accidents et travail et maladies professionnelles qui sert notamment des prestations d'incapacité permanente (84M€ en 2015). Les pensions d'invalidité, à la charge de la branche maladie du régime[316], s'élèvent à 53 M€ en 2015. La pension d'invalidité est versée jusqu'à l'âge de départ en retraite, sous réserve de justifier de douze mois d'affiliation en assurance maladie, au chef d'exploitation ou conjoint collaborateur qui justifie d'une incapacité totale ou en cas d'inaptitude au moins égale à 66 %. Les montants annuels sont respectivement de 4 356,37 € (inaptitude totale) et 3 379,95 € (incapacité de 66 %). Une majoration de 40 % est attribuée si l'état de l'assuré nécessite l'assistance d'une tierce personne.

Pour le **RSI**, existent **deux régimes spécifiques**, **financés par cotisation, d'invalidité décès pour les commerçants et pour les artisans**, respectivement créés en 1975 et 1961. Ils ont versé 140 M€ et 183 M€ de prestations en 2015, à plus de 28 000 personnes au total. Ce nombre a augmenté récemment avec le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, lequel a deux effets : il conduit

[313] Il est déterminé par le total des trois derniers mois de salaires (ou des douze derniers en cas d'activité saisonnière ou discontinue) dans la limite du plafond mensuel de la Sécurité sociale.

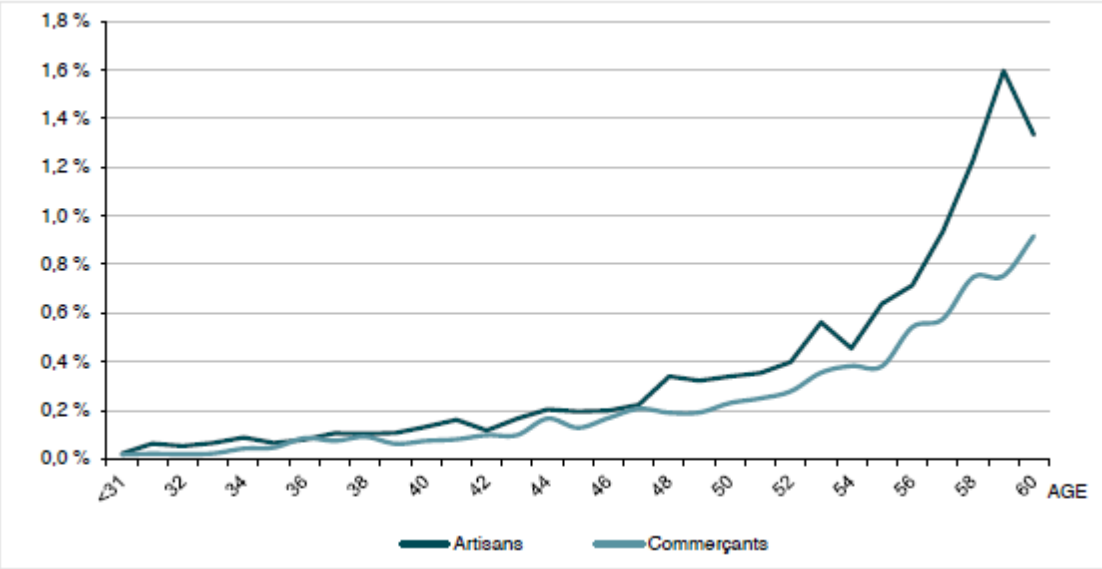
[314] Legendre E., Lhommeau B. et Vincent J. (2016), « Le congé de paternité : un droit exercé par sept pères sur dix », *Études et résultats*, n° 957, Drees, mars.

[315] Bauer E. et Penet S. (2005), « Le congé de paternité », *Études et Résultats*, n° 442, Drees, novembre.

[316] Depuis le 1er janvier 2016, la cotisation d'assurance invalidité est distincte de la cotisation d'assurance maladie-maternité (AMEXA).

les personnes invalides à rester plus longtemps dans ce dispositif ; il conduit des personnes qui seraient parties directement en retraite sous l'effet des règle précédentes à demander une pension (entre 60 et 62 ans). La durée moyenne de perception d'une pension d'invalidité est, selon le RSI, de 6,5 ans : les entrées se font principalement après 55 ans, avec une sur-représentation du secteur de la construction (*cf. figure 10*).

Figure 10: Proportion de cotisants devenus invalides en 2014 en fonction de l'âge en 2014 (commerçants et artisans)



Source : RSI

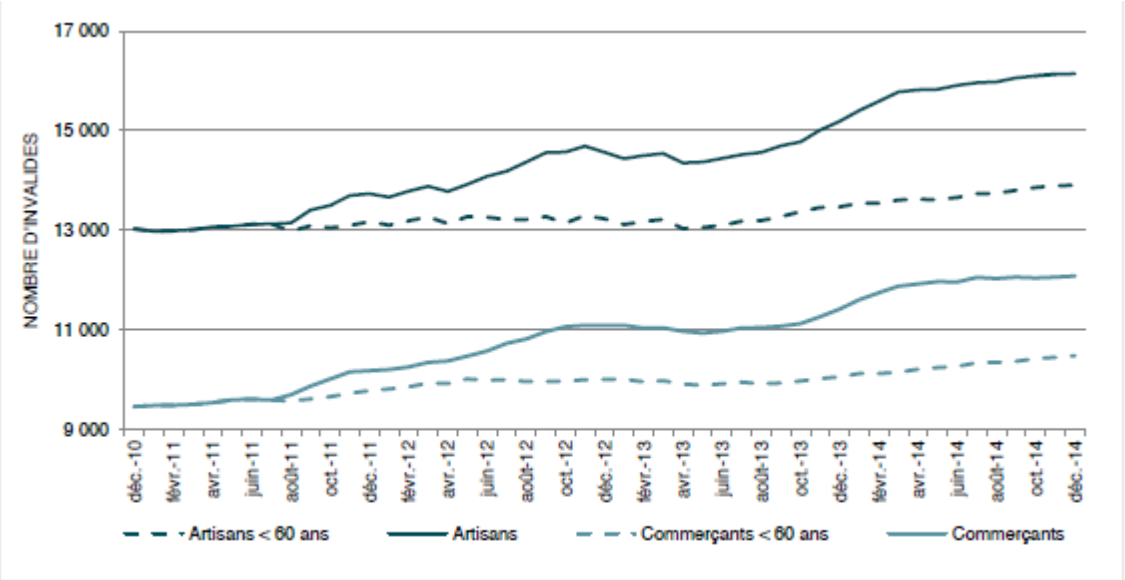
Les régimes versent trois types de prestations : la pension d'invalidité totale et définitive, pour les artisans et pour les commerçants, pour les assurés reconnus incapables d'exercer une activité rémunérée (1585 €/mois maximum, 8 300 bénéficiaires) d'une part; l'incapacité au métier du chef d'entreprise pour les artisans, qui s'apprécie en fonction des caractéristiques du secteur d'activité de l'entreprise et doit correspondre à un handicap au moins égal aux deux tiers des conditions physiques requises pour l'exercice de la profession concernée (951€/mois maximum, 12 600 bénéficiaires) et la pension d'invalidité partielle pour les commerçants, attribuée en cas de perte de la capacité de travail ou de gain supérieure aux deux tiers de celle que procurerait une activité commerciale ou de chef d'entreprise d'autre part (7300 bénéficiaires). Peuvent s'y ajouter une majoration pour tierce personne.

Concernant les **professions libérales**, **ce sont les sections professionnelles qui gèrent les régimes, selon des modalités de financement et avec des droits relativement disparates**, pour un montant global de 253 M€ en 2015. La section des notaires ne propose pas de couverture invalidité-décès.

La comparaison avec la situation observée dans les régimes de salariés fait apparaître **la part très limitée des non salariés dans la population couverte par des pensions d'invalidité, et, de façon plus nette encore, dans les dépenses liées à l'invalidité**. Les dépenses totales d'invalidité tous régimes s'élèvent à 6,4 Mds€ en 2014, le régime général représentant 84 % du total, les régimes de la fonction publique 11 % et l'ensemble des autres régimes (régimes spéciaux, MSA salariés et régimes de non salariés) 5 %. C'est au sein du régime général que les dépenses d'invalidité, tous régimes

confondus, ont progressé le plus vite au cours des dix dernières années (+ 4 % par an entre 2003 et 2014, contre + 1,2 % pour le régime agricole). En revanche, les âges de début du bénéfice d'une pension d'invalidité sont proches et, pour tous les régimes, les réformes des retraites ont contribué à la hausse des prestations d'invalidité, le recul de l'âge de départ se traduisant par un allongement de la durée en invalidité et du nombre d'invalides, comme l'illustrent les chiffres relatifs aux commerçants et artisans (*figure 11*).

Figure 11 : Évolution du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité entre 2010 et 2014 (Commerçants et artisans)



Source : RSI, 2015

V. Des couvertures exclusivement facultatives, dans un cadre non ou faiblement mutualisé, pour le chômage et les AT-MP ainsi qu'en matière de complémentaires santé et de prévoyance

V.1. Santé au travail, accidents du travail et maladies professionnelles : une couverture obligatoire pour les exploitants agricoles, des dispositifs d'assurance volontaire

La **couverture au titre du risque d'accidents du travail et maladies professionnelles** est réservée aux salariés ou aux personnes travaillant pour le compte d'un employeur (article L. 411-1 du code de la sécurité sociale). Le fondement de ce principe réside dans la subordination du salarié comme dans les pouvoirs de l'employeur qui dispose d'obligations et de moyens en matière de réduction des risques professionnels. Il en résulte que **les artisans, commerçants et professions libérales, qui de surcroît ne bénéficient pas tous d'IJ maladie, ne sont pas couverts à titre obligatoire** en matière d'AT6MP, y compris lorsqu'ils sont rattachés au régime général pour la couverture des autres risques.

Une exception a cependant été introduite au profit des exploitants agricoles, dont la profession a choisi de se garantir contre ce risque. Les non salariés agricoles bénéficient en effet depuis 2002 d'un régime qui a trois fonctions :

- ✓ le remboursement des frais médicaux, de transport et d'appareillage, à l'exception de la participation forfaitaire d'1 € et des franchises médicales ;
- ✓ le versement d'indemnités journalières, désormais ouvertes aux collaborateurs d'exploitation ainsi qu'aux aides familiaux et d'un montant de 21 € à compter du 8ème jour d'arrêt de travail et de 28 € à compter du 29ème jour ;
- ✓ une rente, est également attribuée au chef d'exploitation en cas d'incapacité permanente au moins égale à 30 % et aux autres membres de sa famille, si leur incapacité permanente est de 100 %. Cette rente est majorée en cas de recours à une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie courante.

En outre, en raison de l'intégration des services de santé au travail dans les caisses de MSA comme de la proximité des problématiques entre salariés et chefs d'entreprise sur les exploitations agricoles, des actions préventives sont menées auprès des exploitants.

En 2014, 572 741 personnes (chefs d'exploitation, collaborateurs, cotisants solidaires) étaient affiliées à l'ATEXA. L'engagement financier s'élève à 120 M€ de prestations AT-MP versées et 57 M€ de versement aux fonds de réserve des rentes, le régime étant financé par une cotisation d'un montant forfaitaire d'environ 430 € par an, légèrement modulé selon le secteur d'activité.

Pour les autres non salariés, y compris les PAMC qui ne sont affiliés au régime général que pour les risques maladie, maternité et décès, les dispositions actuelles du code de la sécurité sociale ne prévoient pas d'affiliation obligatoire des professionnels libéraux au régime d'accidents du travail-maladies professionnelles. Est cependant ouverte la possibilité de se couvrir à titre volontaire, auprès du régime général, le RSI prenant en charge en tout état de cause les frais de santé liés à l'accident (encadré 6).

Encadré 6 : L'assurance volontaire en accidents du travail et maladies professionnelles

S'ils souhaitent bénéficier d'une couverture AT-MP, les indépendants doivent souscrire de manière individuelle à l'assurance volontaire au titre du risque AT-MP prévue à l'article L. 743-1 du code de la sécurité sociale. La cotisation correspondante est alors à leur charge et le taux applicable est le taux collectif de leur activité auquel est appliquée une réduction de 20 % (par exemple, pour un auxiliaire médical, ce taux s'élève à 2 % en 2016, dans la catégorie de risque « cabinets d'auxiliaires médicaux »). L'assiette est un montant annuel déclaré par l'assuré volontaire et qui doit être compris entre le montant annuel minimum des rentes correspondant à un taux d'incapacité d'au moins 10 % (18 263,54 € au 1er avril 2015) et le plafond annuel de Sécurité sociale ; dans ces limites, l'intéressé choisit librement le montant de base des cotisations dans la limite du plafond annuel de sécurité sociale (38 616 € au 1er janvier 2016).

Cette couverture volontaire donne droit, en cas d'accident, à la prise en charge des soins à hauteur de 100 % du tarif de l'assurance maladie et à une indemnisation en cas d'incapacité permanente (capital ou rente). En revanche, elle n'ouvre pas droit aux IJ d'AT-MP.

Sur les 13 600 bénéficiaires de cette assurance volontaire, plus de 12 000 sont des praticiens et auxiliaires médicaux.

Cette couverture du risque AT-MP, qui est très centrée sur les salariés et leurs employeurs, pose question pour certaines nouvelles activités liées à l'économie collaborative, soit que la relation de subordination ne soit pas clairement établie, soit que les activités interviennent à la frontière de l'activité domestique et du travail. Certes, certains travailleurs collaboratifs peuvent être couverts lorsque l'activité exercée par voie de mise en relation électronique l'est dans le cadre d'un contrat salarié. Pour les autres cependant, leur coût d'une assurance volontaire, auprès d'une CPAM ou dans le cadre d'un contrat d'assurance, peut ne pas être adapté aux activités collaboratives qui génèrent des revenus modestes[317]. Enfin, les travailleurs collaboratifs ne sont, en principe, pas couverts pour les accidents subis dans le cadre d'activités exercées comme particuliers, les activités n'étant pas considérées comme professionnelles. L'assurance en responsabilité civile du tiers responsable du dommage est alors la principale couverture susceptible d'intervenir en matière de dommages corporels (cas du covoiturage).

L'absence de couverture obligatoire peut en outre poser problème pour d'autres non salariés, notamment des micro-entrepreneurs, qui sont exposés à des risques professionnels, par exemple pour l'exécution de tâches en sous-traitance ou dans des activités telles que celles liées au bâtiment. La recherche d'une couverture en AT-MP est à cet égard, au même titre que le bénéfice d'une indemnisation chômage, l'un des motifs des contentieux liés à la requalification de la relation de travail[318].

V.2. Protection sociale complémentaire en santé et prévoyance : des dispositifs privés, plutôt destinés aux hauts revenus, et des dispositifs publics, ciblés sur les bas revenus, permettent de façon inégale aux non salariés de compléter leur couverture

La généralisation de la couverture complémentaire santé au 1er janvier 2016 ne concerne jusqu'ici que les salariés du secteur privé. **Pour les non salariés, cette couverture est laissée dans le champ facultatif**, un « filet de sécurité » étant assuré par les dispositifs d'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS) et de la CMU-C, auxquels ils ont accès dans les conditions de droit commun (sous conditions de ressources).

a) Une moins bonne couverture complémentaire pour les indépendants, notamment en raison de barrières financières

Les travailleurs indépendants sont plus souvent sans couverture complémentaire que les salariés du secteur public ou privé : selon l'exploitation de l'enquête ESPS réalisée par la Drees au bénéfice du Haut Conseil, 7 % sont non couverts contre 3 % des salariés, en 2012 (*figure 12*).

[317] Le coût de la franchise est compensé par un mécanisme de déduction à l'IRPP, qui par définition ne peut bénéficier qu'aux ménages effectivement assujettis à cet impôt.
[318] *Cf.* Chauchard J.-P (2009), «*Les avatars du travail indépendant* », *Droit social,* n°11, 2009.

Figure 12 : Type de couverture complémentaire en santé, selon le statut, pour les actifs occupés

	Salariés	Travailleurs indépendants	Population générale
Non couverts	3 %	7 %	5 %
Couverts	94 %	91 %	89 %
dont contrats individuels	44 %	88 %	62 %
dont contrats collectifs	56 %	12 %	38 %
CMU-C	2 %	2 %	6 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %
Effectifs	8461	779	23047

Champ : Actifs salariés et indépendants; population générale –ménages ordinaires de France métropolitaine
Source : ESPS 2012

Les différentes professions de non salariés n'est sont en outre très diversement couvertes : 3 % des professionnels libéraux, 4 % des agriculteurs, 5 % des artisans et 11 % des commerçants n'ont pas de complémentaire santé (*figure 13*). **Les travailleurs indépendants sont, par ailleurs, couverts à 88 % par des contrats individuels**, les 12 % restants pouvant bénéficier de la couverture collective de leur conjoint, en tant qu'ayants droit (*figure 12*). Il en résulte une couverture globalement de moindre qualité que celle dont bénéficient les salariés dont, en 2012, 56 % étaient couverts par des contrats collectifs. La généralisation de la complémentaire santé aux salariés devrait accroître cette différence de prise en charge.

Figure 13 : Répartition des travailleurs indépendants, selon leur mode de couverture

	Agriculteurs	Artisans	Commerçants	Professions libérales
Couverture				
Non Couverts	4 %	5 %	11 %	3 %
Couverts	92 %	94 %	84 %	97 %
CMU-C	*4 %*	*1 %*	*5 %*	*0 %*
Ensemble	*100 %*	*100 %*	*100 %*	*100 %*
Part des travailleurs indépendants	*18 %*	*32 %*	*20 %*	*13 %*
Effectifs	*180*	*234*	*144*	*92*

Champ *:* 83 % des travailleurs indépendants. Les indépendants non présentés dans ces principales catégories socio-professionnelles exercent principalement comme chefs d'entreprise et professions intermédiaires. Ménages ordinaires de France métroploitaine
Source : ESPS 2012

Selon la Drees, **ce sont les barrières financières qui seraient, à titre principal, responsables de cette moindre couverture**. C'est notamment dans les tranches de revenus inférieures de la population non salariée que sont observés les taux de couverture les plus faibles (32 % des personnes non couvertes appartiennent aux 20 % ayant les niveaux de vie les plus faibles).

b) Une protection facultative, en santé et prévoyance, plutôt destinée aux hauts revenus

Pour encourager le développement de la protection sociale des indépendants (notamment en matière d'assurance vieillesse et de perte d'emploi subie), le législateur a prévu la déductibilité des cotisations à certains régimes facultatifs complémentaires de prévoyance et à certains contrats d'assurance groupe, dits « contrats Madelin » pour les indépendants, les affiliés à la MSA ne disposant pas d'un tel dispositif. Outre la retraite (*cf*. point III), ces contrats assurent la couverture complémentaire santé, la prévoyance et la perte d'emploi.

S'agissant de la santé, les contrats permettent de compléter les remboursements de l'assurance maladie, en partie ou totalité à concurrence des frais réels engagés, et ce en fonction du niveau de couverture retenue. Ils peuvent également prendre en charge des dépenses non remboursées. Les contrats peuvent être individuels ou de groupe, afin de couvrir l'assuré mais aussi son conjoint et ses ayants droit pour un même niveau de cotisation. Selon un rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie[319], l'aide liée aux contrats Madelin était d'environ 260 € par contrat en 2011, soit un montant légèrement supérieur à celui que proposaient les aides publiques au profit des contrats collectifs obligatoires.

Il est à souligner que les organismes conventionnés du RSI, qui interviennent pour le remboursement de la couverture de base, peuvent proposer ces couvertures complémentaires dans un cadre commercial et que la MSA propose, pour certaines couvertures mutuelles souscrites à titre individuel et si la mutuelle a signé un accord avec la MSA en ce sens, une gestion pour le compte de l'assureur complémentaire, qui permet à l'assuré de voir liquidées simultanément les parts de base et complémentaire du remboursement de ses frais de santé.

S'agissant de la prévoyance, les contrats visent à assurer un maintien de revenu en cas d'invalidité du travailleur, et protéger leurs familles en cas de décès. La tarification peut être faite en fonction de l'âge de l'assuré ou être fixe. La couverture du risque incapacité temporaire de travail se traduit par le versement d'une indemnité journalière (IJ) avec une franchise plus ou moins élevée selon le contrat. La durée d'indemnisation est généralement de trois ans. Les garanties invalidité visent à assurer un maintien de revenu en cas d'arrêt de travail définitif ou d'invalidité permanente (partielle ou totale), sous forme de rente. Les garanties en cas de décès sont également versées sous forme de rente.

c) Des aides publiques centrées sur les ménages à bas revenus : ACS et CMU-C

Comme le reste de la population, les non salariés sont, sous condition de revenu, éligibles à l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire santé (ACS), qui n'est alors pas cumulable avec le dispositif Madelin, et à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C).

[319] Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (2013), « La généralisation de la couverture complémentaire en santé ».

Selon le fonds de financement de la couverture maladie universelle, 1,35 millions de personnes ont bénéficié en 2015 de l'ACS. Le RSI a envoyé 31 806 attestations d'ACS en 2014, dont plus de la moitié à des ressortissants âgés de plus de soixante ans. Depuis 2011, sous l'effet de l'élargissement du dispositif (relèvements multiples des plafonds), et sans doute en raison d'une précarité accrue d'une partie de la population couverte par le régime, le nombre d'attestations a fortement crû (+50 % entre 2011 et 2014). Pour la MSA, 18 218 attestations ont été délivrées en 2014, dont 70 % à des affiliés de plus de soixante ans. L'année 2015 a été marquée par une forte hausse pour tous les régimes (+13 % au régime général, +11 % pour les salariés et non salariés agricoles, + 7 % pour le RSI).

Selon le fonds de financement de la couverture maladie universelle encore, 5,4 millions de personnes bénéficiaient au 31 décembre 2015 de la CMU-C. Sur le seul champ métropolitain, le régime général représentait 74 % des attributions, le RSI 7,4 % (317 000 personnes) et la MSA 3 % (127 000 personnes, dont 24 000 non salariés). La proportion de bénéficiaires de la CMU-C est un peu plus faible au RSI qu'au régime général (7 % contre 8 % en 2014) mais a crû depuis la création du statut de micro-entrepreneur. La part de bénéficiaires de la CMU-C est de 1,5 % dans le régime des non-salariés agricoles et de 3,3 % pour les moins de 60 ans ; elle est sensiblement plus faible que celle observée dans les autres régimes en raison d'un effet de composition : une partie de la population plus âgée (en forte proportion au régime des non-salariés) dispose, avec le minimum vieillesse, de ressources supérieures au plafond de la CMU-C.

V.3. Une couverture contre le risque chômage limitée à des souscriptions individuelles ou au cumul entre une activité non salariée et des droits à indemnisation acquis antérieurement

Pour le risque chômage aussi, la couverture des non salariés est individuelle et optionnelle. Des dispositifs spécifiques permettent cependant de lier assurance chômage et activités non salariées dès lors qu'une proportion non négligeable de demandeurs d'emploi tentent de créer des entreprises ou cumulent des indemnités chômage et des revenus non salariés.

a) Dans le cadre des contrats Madelin ou d'assurances individuelles: une possibilité de couverture facultative peu adaptée aux revenus modestes

Les travailleurs non salariés peuvent déduire de leur revenu professionnel imposable les cotisations d'un contrat de perte d'emploi souscrit au titre du dispositif Madelin. Cette possibilité de déduction s'applique dans la limite la plus favorable soit à 1,875 % du revenu professionnel plafonnée à 8 PASS, soit à 2,5 % du PASS, soit 965 €. Les indemnités versées en cas de perte d'emploi sont imposables dans la catégorie des pensions et rentes viagères et elles supportent le CSG et la CRDS au taux de 6,6 % et 0,5 %.

Divers contrats de groupe existent de surcroît, proposés par des intervenants divers (GCS, APPI, April, Cameic…). A titre d'exemple, un contrat d'un de ces organismes, consultable en ligne, prévoit les conditions suivantes :

- ✓ la garantie est réservée aux cas de perte involontaire d'activité professionnelle (redressement judiciaire, révocation ou non reconduction d'un mandat) et subordonnée à la recherche d'un emploi ;

- ✓ l'indemnisation intervient à l'issue d'un délai de carence d'un mois ;
- ✓ la durée d'indemnisation varie de 12 à 18 mois, avec au choix deux niveaux d'indemnisation de 55 % ou 70 % du revenu net fiscal professionnel et des taux de cotisation effectifs de l'ordre de 3 à 4 %.

Ces contrats apparaissent, en raison de leur coût, peu adaptés aux travailleurs de l'économie numérique et plus généralement aux indépendants de revenus modestes (encadré 7). Pour un revenu professionnel de 50 000 €, la cotisation correspondant à une indemnisation de 18 mois à 55 % est par exemple, dans le contrat mentionné ci-dessus, de 2 300 €.

Encadré 7 : Perte d'emploi et indemnisation chômage des travailleurs collaboratifs

1) **Les travailleurs collaboratifs peuvent être confrontés à des situations particulières de perte d'activité**

S'agissant de la perte d'emploi ou des fluctuations d'activité, il est à relever qu'aucun dispositif n'indemnise la perte d'activité électronique subie, soit par déréférencement ou dégradation de la note du contributeur par la plateforme, soit par diminution du volume d'affaires moyen/contributeur opéré par la plateforme[320].

2) **Les travailleurs collaboratifs bénéficient rarement d'une indemnisation chômage au titre d'une activité exercée sur les plateformes**

Les travailleurs collaboratifs qui exercent une activité non salariée (ou comme particulier) par l'intermédiaire d'une plateforme ne bénéficient pas, par définition, de l'assurance chômage. Les travailleurs collaboratifs ne sont susceptibles d'être salariés au titre d'une activité exercée sur plateforme (et relever de l'assurance chômage) qu'en de rares situations[321]. A titre d'illustration, certains exercent celle-ci pour le compte d'une entreprise partenaire d'une plateforme[322], ou pour le compte d'un particulier employeur[323].

3) **Certains travailleurs collaboratifs pluriactifs sont couverts au titre d'une autre activité**

Les travailleurs collaboratifs, exerçant une activité salariée parallèlement à leur activité de plateforme, ou étant anciennement salariés, sont couverts par l'assurance chômage dans les conditions prévues par le droit commun. Les travailleurs collaboratifs exerçant une activité physique non salariée ne cotisent pas et n'accumulent pas de droits à l'assurance chômage. Ce sont ainsi leurs revenus salariaux, et non les revenus acquis par l'intermédiaire d'une plateforme, qui bénéficient d'une garantie.

4) **Les dispositifs de couverture individuelle paraissent aujourd'hui peu adaptés aux travailleurs collaboratifs**

Les contrats d'assurance couvrant la perte d'emploi des travailleurs non salariés, et bénéficiant du dispositif de déduction fiscale dite « Madelin », semblent aujourd'hui peu adaptés à la majorité des contributeurs de plateformes.

[320] Cette éventualité reste encore très théorique, le développement des plateformes collaboratives restant récent et la crise économique de 2007 étant antérieure à leur essor. Il serait intéressant d'observer de telles fluctuations sur longue période, notamment lors d'un choc macro-économique.

[321] Certaines plateformes salarient leurs prestataires-utilisateurs, mais ceci reste très rare.

[322] C'est notamment le cas de nombreux chauffeurs VTC de Uber qui sont en réalité employés par une entreprise partenaire de la plateforme de mise en relation.

[323] Sur le modèle, par exemple, de ce qui peut exister dans l'économie physique dans le secteur des ménages à domicile (*cf.* convention nationale des salariés du particulier employeur) ou des cours particuliers.

La plupart des assureurs définissent des conditions caractérisant la cessation d'activité subie dans le cadre de ces contrats, celles-ci n'étant pas définies légalement. Il existe dans certains cas des garanties « perte de collaboration »[324], laquelle doit être justifiée. Ces situations sont caractérisées par un acte juridique et matériel qui atteste de la cessation subie d'activité. Les fluctuations d'activité rencontrées sur les plateformes ne sont, pour leur part, pas toujours le résultat d'une cessation des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur collaboratif. Elles peuvent aussi résulter d'une dégradation de la notation, d'une moindre participation horaire du travailleur collaboratif à la plateforme, d'une évolution du mode de tarification… Définir la cessation d'activité serait un préalable à la définition de tout mécanisme adapté aux travailleurs collaboratifs.

Dans ces conditions les contrats actuels semblent surtout accessibles et adaptés aux dirigeants d'entreprises, aux mandataires sociaux ou aux travailleurs indépendants classiques.

b) Un phénomène assez répandu de cumul entre indemnités chômage et activités non salariées reprises ultérieurement

Ce phénomène est encouragé par les stipulations des différentes conventions d'assurance chômage qui ont facilité ce cumul et favorisé par l'accroissement de la création d'entreprises, notamment sous l'effet du régime du micro-entrepreneur.

Encadré 8 : Les aides aux demandeurs d'emploi créateurs/repreneurs d'entreprises

Le règlement de l'assurance chômage annexé à la convention du 14 mai 2014 prévoit deux dispositifs d'aide aux créateurs-repreneurs d'entreprise, qui ont le choix entre les deux, voire peuvent bénéficier successivement des deux dispositifs.

1) L'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE)

Les créateurs d'entreprise bénéficiaires de l'assurance chômage peuvent opter pour l'attribution d'un capital qui leur est versé en deux fois, et correspondant à 45 % du reliquat de leur droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

L'attribution de l'aide est subordonnée à l'obtention de l'aide de l'État (ACCRE), dont les services examinent la validité du projet de création ou reprise d'entreprise. La première moitié est versée à la date où toutes les conditions exigées sont réunies, et au plus tôt à la date d'ouverture du droit ARE (dans ce cas, elle est égale à 45 % du droit, puisqu'aucune allocation n'a encore été versée) ; la seconde moitié est versée six mois après la date de création de l'entreprise, sous réserve que le bénéficiaire exerce toujours son activité (de ce fait, le second versement peut intervenir peu de temps après le premier, si la date d'ouverture du droit ARE est postérieure de plusieurs mois à la date de création de l'entreprise). Si le bénéficiaire cesse son activité pour une raison indépendante de sa volonté (par exemple catastrophe naturelle l'obligeant à fermer son entreprise ou abandon de son projet par suite d'impossibilité de faire face à ses obligations sociales et/ou fiscales), il pourra de nouveau être indemnisé par Pôle emploi, sur la base du reliquat de ses droits, réduits du montant de l'aide reçue.

[324] Pour certaines professions libérales, comme les avocats du Barreau de Paris en cas de rupture du contrat de collaboration.

2) Le cumul de l'ARE avec les rémunérations non salariées

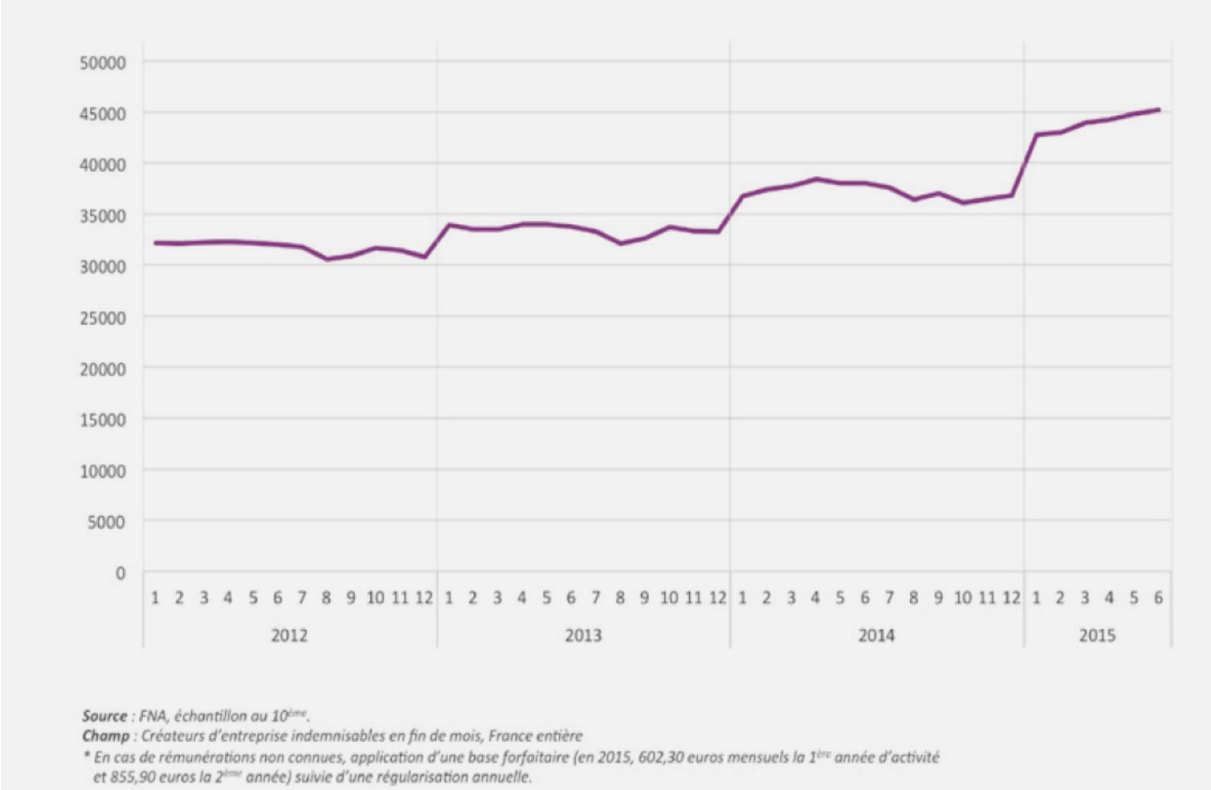
Plutôt qu'un capital, le créateur peut choisir de recevoir chaque mois ses allocations d'aide au retour à l'emploi, réduites du montant des rémunérations de son activité, dans les mêmes conditions que les allocataires exerçant une activité salariée dite « réduite ».

La difficulté principale pour cette population vient de ce qu'elle ne connait pas précisément sa rémunération, au moins dans les premiers mois, notamment pour des raisons fiscales. Dans ce cas, les gains sont estimés forfaitairement (sur la base utilisée pour le calcul des cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants), une régularisation étant effectuée en octobre. Une fois ces rémunérations déterminées, elles sont déduites à hauteur de 70 % du montant mensuel des allocations ; le montant ainsi calculé est divisé par l'allocation journalière, ce qui permet de connaître le nombre de jours à indemniser. Dans tous les cas, le cumul allocations-rémunération ne peut excéder l'ancien salaire mensuel de référence (salaire de l'activité perdue sur laquelle le droit a été ouvert).

Source : UNEDIC

Selon l'UNEDIC, au 2ème trimestre 2015, on recensait en moyenne chaque mois 44 760 allocataires indemnisables au titre de l'assurance chômage ayant simultanément une activité professionnelle non salariée. Ce nombre est en augmentation régulière depuis 2012 (*cf. figure 14*). Parmi eux, 41 000 étaient indemnisés, dont un tiers cumulaient l'ARE avec une rémunération connue issue d'une activité professionnelle non salariée, un tiers étaient indemnisés au forfait car leur revenu mensuel n'était pas connu au moment de l'actualisation, un tiers ne percevaient que l'indemnité, leurs revenus d'activité étant nuls.

Figure 14 : Évolution du nombre de demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise bénéficiant du cumul allocation-revenu



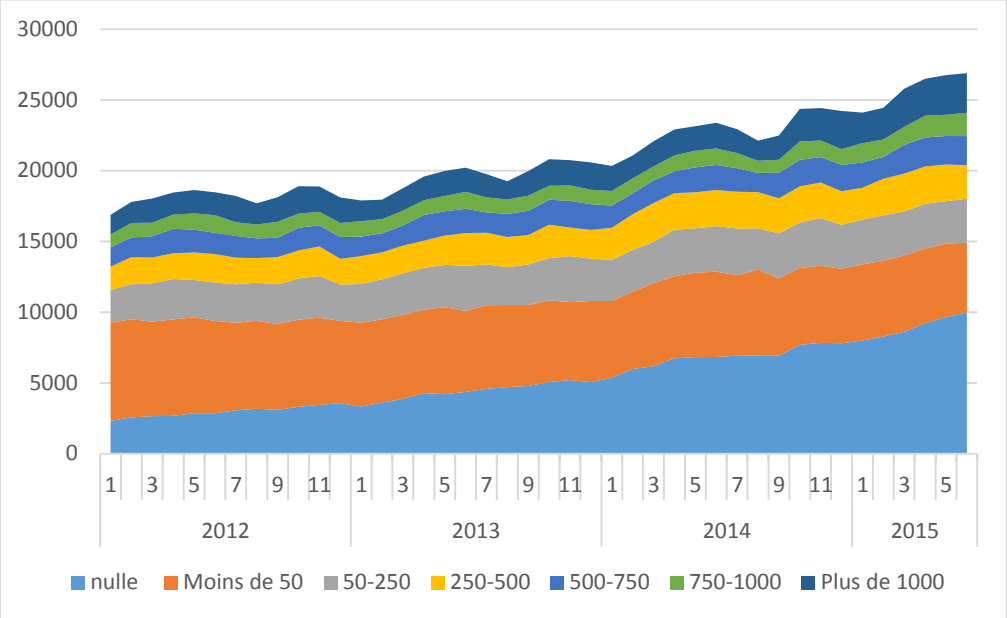
Source : FNA, échantillon au 10ème.
Champ : Créateurs d'entreprise indemnisables en fin de mois, France entière
* En cas de rémunérations non connues, application d'une base forfaitaire (en 2015, 602,30 euros mensuels la 1ère année d'activité et 855,90 euros la 2ème année) suivie d'une régularisation annuelle.

La réglementation sur les conditions de cumul qui s'applique depuis le 1er octobre 2014 a conduit mécaniquement à une certaine redistribution des allocataires indemnisables, selon qu'ils sont indemnisés ou non, les effectifs de non indemnisés diminuant par rapport aux effectifs indemnisés. Pour les créateurs dont la rémunération est connue, la suppression des seuils de cumul (70 % de l'ancien salaire) et de durée de cumul maximale, fixée à 15 mois, ainsi que la nouvelle formule de calcul du nombre de jours indemnisés expliquent cette redistribution. Pour les créateurs dont la rémunération est inconnue, qui ne sont pas concernés par la formule de calcul du nombre de jours indemnisés (ils sont indemnisés au forfait), la redistribution est due principalement à la fin de la durée maximale de quinze mois.

Si l'on ne tient pas compte des demandeurs d'emploi indemnisés au forfait pour ne plus examiner que les demandeurs d'emploi indemnisables dont les revenus d'activité non salariés sont connus, on observe que leur revenu mensuel, c'est-à-dire leur revenu d'activité cumulé avec une partie de leur allocation mensuelle, est stable en moyenne entre 2012 et 2015, autour d'un montant légèrement inférieur à 2000€ bruts/mois, alors que, dans le même temps, leur nombre d'heures travaillées a crû, avec une accélération à partir des premiers mois de 2014, tout en restant faible (moins de 50h/mois).

Au cours de la même période et toujours au sein du groupe des demandeurs d'emploi indemnisés dont les revenus d'activité sont connus, le nombre de créateurs d'entreprise cumulant une indemnisation au titre de l'assurance chômage *avec un revenu nul* issu de leur activité non salariée est passé de 2 500 à 10 000 personnes en moyenne par mois. Le nombre d'allocataires ayant des revenus d'activité non salariés positifs est quant à lui resté assez stable, à l'exception des allocataires gagnant moins de 50 € par mois, qui a décru (*figure 15*).

Figure 15 : Évolution de la population des créateurs d'entreprise indemnisés selon leur revenu mensuel (en € brut)



Champ : Créateurs d'entreprise indemnisés en fin de mois et dont la rémunération est connue.
Note de lecture : Fin janvier 2015, environ 8 000 créateurs d'entreprises cumulent une indemnisation au chômage et une activité qui ne leur rapporte aucun revenu.
Source : UNEDIC- FNA, échantillon au 1/1 ème.

En moyenne, et en partie en raison de la recomposition de la population de demandeurs d'emploi indemnisés, le montant de l'allocation journalière a baissé de 2012 à mi-2014, avant de repartir à la hausse à partir de cette date.

VI. Le filet de sécurité des minima sociaux (minimum vieillesse, RSA, prime d'activité) : un rôle spécifique pour les travailleurs non-salariés ?

Les minima sociaux, et en particulier le RSA, tiennent lieu pour les travailleurs non salariés de dernier filet de sécurité, ce qu'illustre la part significative de travailleurs non salariés dans ce dispositif. Elle résulte de la part élevée de faibles revenus d'activité mais aussi de l'absence de couverture au titre du chômage ou, en cas de fluctuations d'activité subies, au titre d'un « équivalent » du chômage partiel.

Les prestations couvrant le risque pauvreté et exclusion sociale ne sont pas ventilées selon le statut des personnes. Même s'agissant des seuls minima sociaux, il est difficile d'identifier l'ensemble des bénéficiaires qui ont, ou ont eu, à titre principal une activité non salariée, surtout lorsque celle-ci n'est pas agricole.

Comme indiqué *supra* à propos des autres prestations versées par les CAF, c'est en effet lors de l'affiliation que va être renseignée la nature de l'activité professionnelle exercée et la notion est inégalement suivie ou actualisée par la suite. Or cette affiliation peut intervenir à des périodes différentes. Si un indépendant est affilié à l'occasion de la naissance d'un enfant ou d'une demande de prestation logement, il sera encore identifié comme tel plus tard, même après avoir occupé des emplois salariés, lorsqu'il pourra être amené à faire une demande de RSA : sauf à ce qu'il indique avoir eu des revenus salariés au cours des trois derniers mois, il sera toujours considéré comme indépendant, et ce même si son activité indépendante remonte à plusieurs années. Inversement, un indépendant qui n'aurait jamais été affilié à la CNAF et aurait dû cesser son activité suite à redressement ou liquidation judiciaire, ne sera pas considéré comme un indépendant au moment d'une demande de RSA. La CNAF repère en revanche dans son système d'information les allocataires de RSA déclarant des revenus d'activité non salarié et bénéficiant anciennement du RSA activité et désormais de la prime d'activité (depuis le 1er janvier 2016).

De ce point de vue, la MSA dispose d'un avantage indéniable, puisque les demandes de RSA sont formulées au même guichet que celui qui enregistrait les données de la carrière professionnelle (cotisations, retraites) : la nature non salariée de l'activité est donc en principe connue et fiable, au moment de la demande de RSA, de même, le plus souvent, que les revenus qui fondent la demande. La vision qui en résulte n'est cependant pas exhaustive.

a) Les allocataires non salariés ayant un droit payable au RSA à la MSA

L'instruction du droit se fait obligatoirement par les caisses de MSA lorsqu'un des membres du foyer à un statut de non salarié agricole, alors que dans le cas des ménages dont l'un des membres est salarié agricole, l'instruction peut être faite par une CAF ou par une caisse de MSA. Aussi, les données de la MSA sous-estiment le nombre de foyers allocataires du RSA, au sein desquels vivent des non salariés agricoles.

Au 31 décembre 2014 (*cf. figure 16*), la MSA recensait 11 276 foyers d'allocataires du MSA relevant du régime des non salariés :

- ✓ 30 % avaient des ressources qui ont été évaluées comme nulles et percevaient le RSA socle seul ;
- ✓ environ 37 % percevaient le RSA socle et activité.
- ✓ un tiers percevait le RSA activité seul.

Figure 16 : Nombre d'allocataires ayant un droit payable au RSA selon le régime agricole

		déc-11	déc-12	déc-13	déc-14
Non salariés agricoles	RSA socle	7 547	7 258	7 355	7 583
	RSA socle seul	3 055	3 165	3 413	3 410
	RSA socle + activité	4 492	4 093	3 942	4 173
	RSA activité seul	3 953	3 916	3 600	3 693
	Total RSA	11 500	11 174	10 955	11 276

Champ : France métropolitaine
Source : MSA

La partie « socle » du RSA concernait donc au total 7 583 allocataires non salariés. Le RSA étant une prestation dite « familialisée », elle n'est pas attribuée à un individu, mais à un foyer. Le nombre de personnes couvertes dans les foyers de non salariés agricoles n'est aujourd'hui pas connu.

Le montant des prestations versées aux non salariés agricoles était de 59,3 M€ en 2014, en progression de + 4,7 % en un an. Le montant mensuel moyen versé aux foyers non salariés agricoles est de 524 € en moyenne, le revenu brut moyen de 2013 de ces bénéficiaires s'élevant à 6 150 € annuels.

Par ailleurs, le maintien du droit est soumis à une déclaration trimestrielle des ressources portant sur toutes les ressources du ménage. Cette révision trimestrielle conduit à un nombre important de mouvements mensuels d'entrées et de sorties du dispositif, qui touche notamment les ménages non-salariés agricoles, du fait de la forte variabilité de leurs ressources. Ainsi, le RSA a concerné au cours de l'année 2014 un peu plus de 15 700 foyers.

En dépit de cette augmentation, les chiffres de bénéficiaires restent en deçà des estimations qui avaient été établies par la MSA lors de la création du dispositif et ne paraissent pas évoluer en lien avec les fluctuations des revenus agricoles. Des facteurs culturels, liés à la peur de l'échec professionnel, au souhait de conserver une perspective d'intégration professionnelle et à la réticence à bénéficier de revenus d'assistance, ont, selon certaines études, probablement une part dans les comportements de non recours constatés[325].

[325] Deville C. (2015), « Le non recours au RSA des exploitants agricoles », *Politiques sociales et familiales*, n° 119, mars.

b) Les allocataires non salariés ayant un droit payable au RSA à la CNAF

À la fin de l'année 2015, le RSA était versé par les CAF à environ 2,53 millions de foyers, dont 2,28 millions résidant en France métropolitaine et 249 000 dans les DOM. Aux termes de la législation applicable en 2015, les allocataires pouvaient être répartis selon trois composantes. Ce sont ainsi environ 1,43 millions de foyers qui bénéficiaient du RSA socle seul en métropole (193 000 dans les DOM), 283 000 du RSA socle et activité (19 000 dans les DOM) et 576 000 du RSA activité seul (37 000 dans les DOM).

S'agissant des personnes en emploi, le RSA peut concerner des bénéficiaires occupant des situations variées. Ils percevaient jusqu'ici la composante « activité » du RSA, le cas échéant combinée au RSA socle, et ont vocation, depuis le 1er janvier 2016, à bénéficier de la prime d'activité qui s'y substitue.

Selon des statistiques établies par la CNAF à la demande du Haut Conseil, les bénéficiaires ayant déclaré des revenus d'activité non salariés, définis par la branche famille comme entrepreneurs et travailleurs indépendants (ETI), étaient près de 128 000 fin 2015 et représentaient environ 14 % de l'ensemble des allocataires ayant déclaré des revenus d'activité (encadré 9). Leur profil familial et leur niveau de ressources sont précisés en figure 17.

Encadré 9 : Les travailleurs indépendants parmi les bénéficiaires du RSA activité : un éclairage sur l'année 2011

Fin 2011, les bénéficiaires ayant déclaré des revenus d'activité non salariés, définis par la branche famille comme entrepreneurs et travailleurs indépendants (ETI) ne représentaient que 4 % de l'ensemble des allocataires « actifs ». Leur nombre avait alors plus que doublé depuis la mise en place du RSA, les effectifs allocataires passant de 41 000 fin juin 2009 à plus de 98 000 fin décembre, alors que les ETI « actifs » bénéficiaires de l'API ou du RMI étaient relativement stables, de l'ordre de 38 000 sur la période juin 2008-mars 2009[326] ; la croissance s'est poursuivie depuis avec une augmentation de près de 30 % des effectifs entre fin 2012 (107 500 foyers ETI allocataires du RSA activité) et fin 2015.

Les allocataires ETI du RSA activité bénéficiaient plus souvent du cumul des composantes socle et activité du RSA (56 % d'entre eux) que du RSA activité seul (44 % d'entre eux) ; c'est l'inverse qui était observé parmi les allocataires salariés du RSA activité, dont 29 % seulement bénéficient du RSA socle. Aussi, les ETI représentaient-ils près du quart des allocataires du RSA socle et activité et à peine un dixième des allocataires du RSA activité seul. Ceci est à mettre en relation avec la faiblesse de leurs revenus : dans un quart des cas, leurs revenus au cours du dernier trimestre de l'année 2015 étaient inférieurs à 500 € alors qu'un peu moins de 10 % des allocataires salariés étaient dans cette situation. Dans une étude portant sur la situation des allocataires fin juin 2015, la CNAF et la DREES notaient également que les allocataires ETI du RSA activité avaient aussi généralement une ancienneté au RSA plus élevée : près de la moitié d'entre eux étaient continûment présents dans le RSA depuis au moins quatre ans, contre un tiers de l'ensemble des allocataires du RSA activité[327].

[326] CNAF (2012), « Études sur le revenu de solidarité active (RSA) », *Dossier d'études*, n° 156, octobre.

[327] D'Isanto A. et Reduron V. (2016), « La croissance du nombre d'allocataires du RSA diminue mais reste élevée », *Études et Résultats*, n°956, Drees, mars.

Les allocataires ETI du RSA activité étaient des couples dans 41 % des cas, contre 33 % des allocataires salariés, et quand ils étaient en couple, très souvent un seul des deux travaillait[328]. Les ETI isolés étaient aussi beaucoup plus souvent des hommes (la moitié d'entre eux contre environ un quart des allocataires salariés). S'agissant du nombre d'enfants à charge, les foyers allocataires du RSA activité différaient en revanche peu selon qu'il s'agissait d'ETI ou de salariés. Enfin, les personnes référentes des foyers ETI étaient un peu plus souvent des personnes âgées de cinquante ans et plus (23 % d'entre elles contre 20 % dans le cas de foyers salariés) et un peu moins souvent des personnes âgées de moins 30 ans (19 % contre 24 %).

Figure 17 : Caractéristiques des foyers allocataires du RSA activité en décembre 2015 selon la perception de revenus d'activité non salariée

	Allocataires ETI			**Allocataires non ETI**		
	RSA socle et activité	RSA activité seul	Ensemble	RSA socle et activité	RSA activité seul	Ensemble
Nombre de foyers (*)	71500	56000	127500	230000	557500	787500
Caractéristiques du foyer (*)						
Situation familiale						
Isolé	59 %	58 %	59 %	74 %	65 %	67 %
En couple	41 %	42 %	41 %	26 %	35 %	33 %
Nombre d'enfants à charge						
Aucun enfant	50 %	40 %	45 %	48 %	40 %	43 %
1 enfant	21 %	29 %	24 %	25 %	30 %	29 %
2 enfants	17 %	20 %	18 %	16 %	20 %	19 %
3 enfants et plus	12 %	11 %	12 %	10 %	10 %	10 %
Age de l'allocataire						
Moins de 30 ans	17 %	22 %	19 %	24 %	24 %	24 %
Entre 30 et 49 ans	57 %	59 %	58 %	54 %	57 %	56 %
Entre 50 et 59 ans	21 %	17 %	19 %	19 %	16 %	17 %
60 ans et plus	5 %	3 %	4 %	4 %	2 %	3 %
Ressources du foyer au 4ème trimestre 2015 avant perception du RSA (**)						
Aucun revenu	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %
Moins de 500 euros	45 %	0 %	25 %	27 %	0 %	8 %
Entre 500 et 1000 euros	26 %	1 %	15 %	31 %	1 %	10 %
Entre 1000 et 2500 euros	28 %	39 %	33 %	40 %	32 %	35 %
2500 euros et plus	1 %	60 %	27 %	1 %	65 %	47 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Champ : France entière, régime général.
Note : Les allocataires ETI du RSA activité sont les allocataires ayant déclaré au moins un euro de revenu d'activité non salariée au cours du quatrième trimestre 2015. Une personne isolée est définie ici comme une personne ne vivant pas en couple.

(*) Source : CNAF, fichier FILESA décembre 2015

(**) Source : CNAF, fichier ALLNAT décembre 2015

[328] 82% d'entre eux selon l'estimation réalisée à la date de juin 2015.

Les premières données réunies par la CNAF sur le **bénéfice de la prime d'activité par des foyers percevant des revenus d'activité indépendants** indiquent qu'à fin mars 2016, ces foyers étaient au nombre de 76 198 (représentant un total de 110 885 adultes et une population totale, enfants et personnes à charge comprises, de 181 246 personnes). Ils bénéficiaient en moyenne de 169 € de prime sur le mois. Pour 64 % d'entre eux, l'accès à la prime résulte d'une bascule automatique du RSA vers le nouveau dispositif. Pour les autres, en revanche, il s'agit d'un accès à des droits nouveaux, une partie d'entre eux étant déjà connue des CAF au titre du bénéfice de prestations familiales ou de logement (25 % du total des bénéficiaires), une partie ayant été immatriculés pour bénéficier de la prime sans être connus antérieurement de la CAF (11 % du total des bénéficiaires). La poursuite du déploiement de la prime d'activité devrait permettre de mieux connaître le profil de ces « nouveaux entrants ». 7 % des adultes vivant dans les foyers d'« indépendants » bénéficiaires de la prime avaient moins de 25 ans, qu'ils soient à l'origine directe du droit par leur activité ou non (à charge, conjoint…).

Au terme de cette analyse, il apparaît qu'on ne dispose que d'une vision très incomplète du rôle de filet de sécurité joué par le RSA au profit des non salariés, dans la mesure où, sauf en partie pour la MSA, il est difficile de repérer ceux qui y ont recours après avoir été contraints à cesser ou réduire fortement leur activité, sans pouvoir bénéficier d'une indemnisation du chômage. Des éléments d'information et d'études complémentaires seraient donc nécessaires sur ce point, notamment dans le contexte du déploiement de la prime d'activité.

VII. Conclusion : les questions ouvertes par ces constats

A la lumière des analyses qui précèdent mais aussi des constats qui ont été formulés en matière de prélèvements, quatre faits peuvent être relevés.

Les données statistiques sont parfois défaillantes pour apprécier les spécificités des profils des travailleurs non salariés et les modalités de leur accès à la protection sociale. Ainsi, en matière de retraites, les cas types sur les travailleurs non salariés sont moins suivis que ceux relatifs aux salariés ou aux ressortissants des régimes publics. On manque également de recul sur l'acquisition par les micro-entrepreneurs de droits à retraite. De même, comme on vient de le voir, il peut être difficile, s'agissant de prestations ayant pour référence le foyer telles que les minima sociaux ou les prestations familiales ou de logement, de suivre les revenus d'activité non salariés. Les phénomènes de pluri-activité accroissent ces difficultés.

En matière de couverture des risques sociaux, 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, l'hétérogénéité des revenus des indépendants et des attitudes différenciées vis-à-vis de la nécessité de telles couvertures conduisent à des disparités encore plus importantes que dans le champ des couvertures obligatoires.

On observe par ailleurs une interdépendance certaine entre les différentes couvertures, certaines, qui sont collectives et généralisées, étant mobilisées pour pallier l'absence de dispositif sur d'autres risques. Ainsi la couverture maladie des artisans, commerçants et professions libérales est-elle sollicitée, mais de façon limitée, pour prendre en compte les frais de santé ou l'invalidité liée à des accidents de travail. Ainsi encore, les minima sociaux sont mobilisés pour faire face aux difficultés, temporaires ou permanentes, que génère un niveau d'activité insuffisant.

D'autre part, apparaît une relative inadaptation du système :

- ✓ à la couverture de certaines nouvelles situations d'emploi que rencontrent d'une part les micro-entrepreneurs et d'autre part les travailleurs des plateformes collaboratives, comme, dans certains cas, à la féminisation de certaines professions (*cf*. point IV.2.) ;
- ✓ à 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 qu'aux « nouveaux risques» liés à l'instabilité des parcours (validation des trimestres d'activité, continuité de la prise en charge des arrêts maladie).

L'analyse de la couverture des non salariés met donc en lumière la conjugaison d'anciennes limites de notre système de protection sociale (notamment pour ceux qui peuvent se trouver, de façon concomitante ou successive, entre des statuts d'activité et des droits sociaux différents, dont l'articulation est perfectible) et des risques émergents (couverture de la perte de revenu liée à un déréférencement sur une plateforme collaborative, santé au travail de certains professionnels, difficultés à valider des trimestres pour des micro-entrepreneurs).

Certes, la diversité des aspirations et des profils d'indépendants rend difficile le consensus sur les évolutions et se traduit par une tension entre des demandes de convergence vers les sécurités dont bénéficient les salariés (qui ont déjà trouvé des traductions concrètes) et l'affirmation d'une logique de protection individuelle et de responsabilité, confortée par le maintien de spécificités professionnelles fortes. Cependant, et les expériences étrangères examinées au chapitre 3 le mettent en lumière, le système français est caractérisé par la faiblesse, pour certains risques, de couvertures publiques optionnelles et l'absence de couvertures mutualisées au sein des professions.

Annexes

Annexe I : « Travailleurs non salariés et exposition aux risques sociaux », note du secrétariat général du HCFi-PS.

Annexe J : « Les retraites des anciens non-salariés : éléments statistiques », Hady Senghor et Julie Tréguier, note DREES-BRET, n°16-09, 21 mars 2016.

Chapitre 6

Les enjeux et scénarios possibles d'évolution

Avant que soient présentés les pistes ou scénarios possibles d'évolution étudiés par le Haut Conseil , il est utile, à la lueur des développements qui ont été consacrés aux prélèvements supportés par les travailleurs non salariés (*cf*. Chapitre 4) et aux prestations dont ils bénéficient (cf. chapitre 5), de revenir sur les enjeux qui découlent de ces diagnostics et d'en déduire quelques orientations qui pourraient guider à l'avenir les évolutions de la protection sociale des non salariés et de son financement (I). Ces évolutions, envisageables à court-moyen ou à plus long termes, font ensuite l'objet d'hypothèses dont les avantages et inconvénients sont brièvement étudiés (II) et sur lesquelles les avis ou positions des membres du Haut Conseil ont été sollicités (III).

I. L'évolution de la protection sociale des non salariés et de son financement : des enjeux et des orientations à considérer

I.1. L'équilibre d'ensemble contributions-prestations : des enjeux en termes de développement d'activités, de concurrence, d'équité, de niveau des protections et de choix entre formes et statuts d'activité

L'analyse de la couverture des non salariés a mis en évidence la persistance de spécificités certaines, qui se manifestent dans chacun des paramètres de leur protection sociale (affiliation, régimes, prélèvements, droits).

Fruit d'une construction historique, ce système présente des limites qui sont, pour certaines, connues de longue date et parfois assumées (absence ou modestie de la couverture pour certains risques, difficulté à gérer l'exercice concomitant ou successif d'activités de statuts différents) mais qui, pour d'autres, sont apparues récemment. Ces dernières résultent notamment de la relative inadaptation du cadre actuel aux profils et besoins des « nouveaux indépendants » que sont les auto-entrepreneurs ou les travailleurs des plateformes collaboratives.

L'hétérogénéité des revenus et des modes d'activité des indépendants, pris dans leur ensemble, et des attitudes différenciées vis-à-vis de la protection sociale rendent difficile la définition d'évolutions homogènes, souhaitées et partagées par l'ensemble des acteurs. Pour autant, il paraît nécessaire que le modèle de la protection sociale des non salariés soit adapté au regard des évolutions de fond que constituent d'une part les phénomènes d'externalisation des activités par les entreprises ou les particuliers, notamment par le recours au travail indépendant, et, d'autre part, la révolution numérique.

Le Haut Conseil estime cependant qu'il ne faut pas considérer les enjeux de la protection sociale des non salariés indépendamment de celle dont bénéficient les actifs exerçant sous d'autres statuts. Comme l'a noté un récent rapport du Conseil national du numérique, les mutations de l'économie et de l'emploi se font désormais à un rythme rapide, et ont des conséquences à l'échelle de la carrière

d'un individu : sous l'effet du numérique mais pas seulement, « les parcours individuels se diversifient, les transitions se multiplient, les profils s'hybrident »[329].

Les évolutions de la protection sociale des non salariés devraient à cet égard permettre de mieux appréhender plusieurs enjeux, qui découlent des constats présentés dans les chapitres précédents.

a) Des enjeux en termes de développement d'activités avec un niveau de protection suffisant

Comme le chapitre 2 l'a rappelé, la construction du système de protection sociale des indépendants a été marquée par des débats, voire des tensions, entre le souhait de « rattrapage » vis-à-vis des droits que s'étaient constitués les salariés et le souhait de conserver un niveau de prélèvements modéré et une gestion dans le cadre de régimes professionnels spécifiques.

Le panorama qui a été dressé dans les chapitres précédents illustre les chemins divers qui ont été pris en matière de renforcement des droits sociaux des travailleurs indépendants :

- ✓ pour les droits de nature universelle, tels que les frais de santé ou la politique familiale, les régimes des indépendants ont été intégrés au régime général (solidarité nationale). Néanmoins, ils supportent une contribution proportionnellement plus élevée que celle des salariés en raison du poids de la CSG dans le financement de ces dépenses et de la spécificité de leur assiette de prélèvement ;
- ✓ pour les droits de nature plus contributive (retraites, prestations en espèce), les droits acquis sont généralement plus faibles, en raison d'un effort contributif moins élevé, et ceci en dépit de l'intégration financière de la branche retraites des artisans commerçants et d'un effort pour rapprocher leurs taux de cotisations à l'assurance vieillesse de base de ceux supportés par les salariés ;
- ✓ pour certains autres volets de la protection sociale, des professions ont choisi de ne pas mettre en place de dispositif collectif de protection (chômage, couverture AT-MP des artisans-commerçants et professions libérales, indemnités journalières maladie des professions libérales).

L'évolution des aspirations en matière de protection sociale et l'arrivée de « nouveaux indépendants » conduisent simultanément à vouloir soutenir le dynamisme des nouvelles activités économiques en cours de développement et à questionner l'état des lieux précédent pour deux raisons :

- ✓ une partie des travailleurs qui exercent ces activités ne bénéficie pas d'un niveau de protection suffisant. Même si les données sont mal connues, il est par exemple probable qu'une partie des auto-entrepreneurs ne disposent pas de revenus suffisants pour valider quatre trimestres par an au titre de l'assurance vieillesse, notamment lorsqu'ils exercent à titre exclusif et/ou de façon durable sous le régime de la micro-entreprise ; ils peuvent aussi se trouver privés de tout revenu lorsqu'une relation stable avec un donneur d'ordre se trouve brutalement interrompue ;

[329] Conseil national du numérique (2016), « Travail, emploi, numérique : les nouvelles trajectoires », janvier.

- ✓ des nouveaux besoins en matière de protection peuvent apparaître. Ainsi, un auto-entrepreneur du secteur du bâtiment ou un indépendant effectuant des livraisons dans le cadre d'une plateforme peut éprouver le besoin de disposer d'une protection en matière d'accidents du travail. De même, la féminisation de certaines professions, dans le domaine du droit ou de la santé notamment, peut inciter à placer une priorité sur l'amélioration de la couverture en matière de maternité.

Ces évolutions doivent conduire à une réflexion de la part des professions sur leurs besoins en matière de protection sociale. Celle-ci est en effet l'un des facteurs qui peuvent, comme bien sûr le niveau des prélèvements et le « coût du travail », intervenir dans le choix des statuts d'activité et leur attractivité. Ainsi, le développement de l'économie collaborative reposant largement sur le recours au travail indépendant, l'un des facteurs de sa croissance et de son développement est aussi la garantie du bénéfice d'une protection sociale suffisante pour ses intervenants. En l'absence de telles réflexions et évolutions, un risque accru de polarisation du marché du travail dans son ensemble et de segmentation au sein des professions non salariées est à redouter.

b) Des enjeux en termes d'exercice de la concurrence pour des activités économiques proches

La création du régime de l'auto-entrepreneur a alimenté la crainte d'une distorsion de concurrence entre les indépendants exerçant sous ce régime et « les indépendants classiques », ainsi qu'avec l'exercice du même type d'activités sous statut salarié. Le législateur a tenté d'apporter une réponse à cette première inquiétude en posant le principe que le prélèvement applicable aux auto-entrepreneurs devait être déterminé « de manière à garantir un niveau équivalent entre le taux effectif des cotisations et des contributions sociales versées et celui applicable aux mêmes titres aux revenus des [autres] travailleurs indépendants », ainsi qu'en renforçant les mesures portant sur les conditions requises pour l'exercice d'activités artisanales et commerciales (notamment l'inscription auprès des chambres consulaires et la prise en compte des qualifications), au prix d'une partie de la simplicité de déclaration de l'activité qui avait été un des objectifs de la création de ce régime. L'absence de couverture obligatoire pour certains risques jointe à l'existence de zones grises en matière d'affiliation peuvent toutefois inciter certains donneurs d'ordre à recourir de façon préférentielle à des auto-entrepreneurs plutôt qu'à des prestataires classiques ou à l'embauche de salariés.

Le développement des plateformes collaboratives renforce également la question des distorsions de concurrence que peut générer pour certaines activités l'application de statuts sociaux ou fiscaux différents. Cette distorsion potentielle peut s'opérer à trois niveaux :

- ✓ entre particuliers et entreprises : l'exemple le plus connu est celui de l'hébergement, le développement de la location de maison ou d'appartements privés, favorisé par des plateformes comme Airbnb, étant une source de concurrence au détriment des hôtels classiques. Il en va de même pour la restauration à domicile ;
- ✓ entre les non salariés qui recourent aux services d'intermédiation des plateformes et les autres : en dépit des contreparties qui peuvent en résulter (pression sur les prix, contrôle de la qualité de l'activité, risque de déréférencement), les premiers peuvent aussi en tirer des avantages en termes d'accroissement de l'activité et de baisse des coûts de transaction et de coordination ;

- ✓ entre les différents régimes statutaires d'exercice sur les plateformes : au plan de la régulation sectorielle, les acteurs sont par exemple soumis à des règles différentes, comme le montre les cas des artisans taxis, chauffeurs de VTC, chauffeurs pour Uber, qui peuvent selon les cas être salariés on non salariés.

La question est en outre posée du partage de la valeur entre les différents acteurs (le non salarié, la plateforme, le consommateur) et de leur contribution aux prélèvements publics, dans un contexte où les problématiques sont renouvelées par les outils technologiques, certaines activités devenant plus visibles et repérables, et donc plus aisément assujettissables et contrôlables.

c) Des enjeux en termes d'arbitrage entre formes ou statuts d'activité, au sein d'un ensemble de facteurs pouvant influer sur ces choix

Les possibles distorsions de concurrence qui viennent d'être décrites ont probablement un autre effet, encore méconnu, qui est de multiplier les formes et statuts sous lesquels un même individu exerce une activité identique ou proche ; tel un artisan taxi qui pourra aussi travailler comme salarié pour une société de VTC ou compléter son revenu en travaillant avec la plateforme Uber.

La question posée est celle de la protection sociale, mais aussi des droits collectifs résultant de la législation du travail, associés à ces différentes formes d'emploi, qu'il s'agisse du salariat, du travail indépendant dans ses différentes formes ou des nouvelles formes à la lisière des deux pôles.

Les développements du chapitre 2 ont montré que le choix du statut était une problématique ancienne pour les travailleurs indépendants et que les facteurs intervenant dans ces choix étaient de nature multiple. Entrent notamment en ligne de compte :

- ✓ les aspirations à l'égard de la protection sociale. Ainsi, une perception élevée du risque en matière de maladie ou de chômage peut conduire à privilégier un travail salarié de préférence à un statut d'indépendant ;
- ✓ la préférence pour le présent, qui peut conduire à privilégier un revenu net immédiat plus élevé, quitte à ce qu'il soit moins générateur de droits sociaux en termes de couverture santé ou de retraites ;
- ✓ la prise en compte de la situation du conjoint, qui peut, s'il contribue à l'activité de l'entreprise, être conjoint collaborateur, salarié ou associé avec des droits et des niveaux de prélèvements distincts ;
- ✓ la connaissance du cadre juridique applicable mais aussi les modifications qu'il subit, les évolutions intervenues ces dernières années en matière de prise en compte des dividendes ayant ainsi eu un effet sur les recours aux différentes formes de société.

L'imbrication des problématiques fiscales et sociales et la diversité des règles applicables aux différents régimes sociaux rendent probablement illusoire l'idée d'une neutralité de la protection sociale à l'égard des choix effectués en matière d'organisation juridique de l'activité, notamment dans le cas des sociétés de personnes ou de capitaux, mais cet enjeu doit néanmoins rester présent dans la réflexion sur les réformes possibles. Il est d'autant plus important que les évolutions du marché de l'emploi et la discontinuité des parcours professionnels, joints à l'instabilité des règles fiscales et sociales peuvent conduire, sans doute plus fréquemment que par le passé, à réévaluer, et le cas échéant, modifier ces choix.

d) Des enjeux en termes d'équité, à resituer au regard des solidarités professionnelles, interprofessionnelles ou nationales souhaitées pour chacun des différents risques

L'équité des prélèvements sociaux supportés par les indépendants ne peut s'apprécier à la seule aune de leur montant brut, ni même du « retour » dont ils bénéficieraient directement en termes de droits.

Par définition, la protection sociale opère des redistributions entre personnes jeunes et âgées, malades et bien portantes, chargées de famille et autres. Pour chaque individu, l'équilibre contributions /prestations est par ailleurs instable dans le temps et varie au fil du cycle de vie. Enfin, les différents mécanismes de redistribution existant entre assurés (validation de trimestres au titre de la maternité ou du chômage, minimum contributif, avantages familiaux… pour ne prendre que l'exemple des retraites) rendent peu envisageable, et en tout cas peu valide, une approche qui tenterait de définir un retour direct sur investissement du prélèvement social.

D'autre part, des mécanismes complexes et puissants de redistribution interviennent entre les régimes de sécurité sociale et avec l'État. Le mécanisme de compensation démographique vieillesse, l'intégration financière d'une partie des régimes de non salariés au régime général ou l'affectation de recettes fiscales prennent ainsi, comme l'ont précisé les développements du chapitre 2, une part déterminante dans le financement de la protection sociale des artisans, commerçants et exploitants agricoles.

Au regard des champs de la protection sociale examinés dans ce rapport, ces niveaux de solidarité interviennent néanmoins de manière différenciée selon les risques, et suscitent par là même des questions différentes :

- ✓ dans le champ de la famille, les droits sont identiques quel que soit le statut d'activité, et la mesure de l'équité peut être appréciée à la seule aune de l'effort contributif. Or, comme l'a montré l'examen des cas-types présentés au chapitre 4, tant l'assiette particulière de la CSG que l'absence de cotisation salariale et l'absence d'exonération sur les bas niveaux de revenus conduisent à une forme de sur-contribution relative des non salariés, notamment en bas de distribution ;

- ✓ dans le champ des frais de santé, la situation est proche de celle de la branche famille, et l'intégration financière des régimes du RSI et de la MSA permet la mise en œuvre d'une solidarité entre les régimes ;

- ✓ dans les champs des indemnités journalières maladie, de la couverture AT-MP des exploitants agricoles, de la couverture complémentaire vieillesse des artisans commerçants et de la couverture vieillesse des professions libérales, c'est avant tout une solidarité interne aux professions qui est à l'œuvre, sur la base d'arbitrages effectués à l'initiative de leurs représentants ;

- ✓ en matière de protection complémentaire, le principe est celui de contributions individuelles facultatives, parfois encouragées par un avantage fiscal, à la souscription de contrats d'assurance ; les mécanismes de solidarité sont ici plus réduits, en l'absence d'obligation d'assurance et du fait du prix à acquitter, qui dissuade les titulaires des revenus les plus faibles d'y souscrire ;

- ✓ enfin, dans le champ de l'assurance vieillesse, les solidarités sont plus complexes à appréhender, en raison, au plan général, des redistributions plus ou moins implicites qu'opèrent les formules de calcul des droits et les dispositifs de solidarité ou de droits non contributifs, ainsi que, d'autre part, de la diversité des régimes de non salariés.
  Ceux-ci sont en effet dans des situations hétérogènes – et différentes selon que l'on considère la couverture de base et la couverture complémentaire d'une même catégorie professionnelle (encadré 1).

Encadré 1 : Des enjeux d'équité et de solidarité divers pour les retraites des non salariés

- Pour les artisans et commerçants, le régime de base est intégré financièrement au régime général et les droits à pension alignés. La mesure de l'équité conduit donc à privilégier l'étude de la contributivité, nonobstant l'effet de la compensation démographique vieillesse. En revanche, le régime complémentaire est auto-financé par les ressortissants du régime (cf. *supra*).

- Pour les exploitants agricoles, le régime de base comme le régime complémentaire bénéficient de mécanismes de solidarité qui prennent la forme de l'affectation de recettes fiscales, l'équilibre du premier étant de surcroît très dépendant de la compensation vieillesse.

- Pour les professions libérales, le régime de base concourt, en raison de sa situation démographique, positivement au mécanisme de compensation démographique, les régimes complémentaires étant auto-financés (exception faite du cas particulier de l'ASV des professions de santé), dans une logique de solidarité interne à chaque catégorie de professionnels libéraux concernés (médecins, avocats, notaires, etc.).

Il faut enfin noter que d'autres mécanismes de solidarité, plus mineurs dans leur ampleur, lient les non salariés aux autres assurés. Ainsi, le « régime » des artistes auteurs est pour partie financé par des contributions des diffuseurs (répercutées dans les prix supportés par le consommateur) qui permettent de fixer les taux de cotisation au niveau de ceux des salariés. On l'a vu enfin, les cotisants de solidarité du régime agricole contribuent, par leurs cotisations, au financement du régime agricole sans acquérir de droits et les auto-entrepreneurs qui ne parviennent pas aux seuils permettant l'accès à certains droits (indemnités journalières, validation de trimestres) sont néanmoins prélevés pour le financement des régimes.

Ce bref panorama montre la complexité tant de l'appréhension de l'équité souhaitable entre non salariés et avec les salariés que des mécanismes qui y interviennent. Il met néanmoins en lumière des orientations qui pourraient contribuer à progresser dans cette voie (*cf*. point II).

e) Des enjeux en termes de continuité de la protection sociale au fil des parcours professionnels

Le développement des activités indépendantes accessoires, la diversification des statuts d'emploi, les discontinuités accrues des parcours professionnels sont autant d'évolutions qui contribuent à questionner le modèle français de protection sociale, qui a historiquement reposé sur une base professionnelle et implicitement privilégié le modèle salarial.

Pour répondre à ce défi, plusieurs adaptations ont été effectuées. Elles ont consisté à universaliser la couverture famille, à mettre en place une protection universelle maladie (PUMA), à mieux prendre en compte les situations de poly-activité, tant dans le champ des retraites que des prestations en espèces, à créer un dispositif de droits rechargeables en assurance chômage (*cf*. Chapitre 5). La diversité des régimes reste cependant un trait du système français : au-delà de la gestion des assurés par des caisses différentes, elle se traduit par des règles différentes en matière de droits ou par des périmètres divers de ces derniers.

Afin de sécuriser les parcours et de rendre la protection sociale plus neutre vis-à-vis des changements qui interviennent dans la vie professionnelle, trois voies sont théoriquement possibles.

La première est le développement d'un régime unifié, garantissant des droits identiques quel que soit le statut professionnel, avec ou non le maintien d'organismes de gestion à fondement professionnel. Elle présente naturellement des difficultés majeures de principe, de conception et de réalisation, mais qui n'excluent pas de chercher à renforcer l'attractivité du régime général pour les activités nouvelles ou multiples, ou sur option des travailleurs concernés.

La seconde est de déconnecter les droits en matière de protection sociale des statuts professionnels en organisant leur portabilité et leur transférabilité, notamment dans une optique de sécurisation des parcours professionnels et d'individualisation des droits, mais dans un cadre qui resterait collectif. C'est l'une des ambitions à laquelle veut contribuer le compte personnel d'activité (CPA), mais dont la mise en œuvre progressive, à partir du 1er janvier 2017, ne permet pas d'appréhender aujourd'hui le champ des droits qui y seront potentiellement inclus (encadré 2).

Encadré 2 : Le compte personnel d'activité

L'article 38 de la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015 a prévu qu'au 1er janvier 2017, chaque personne « dispose d'un compte personnel d'activité qui rassemble, dès son entrée sur le marché du travail et tout au long de sa vie professionnelle, indépendamment de son statut, les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel ».

Un rapport publié en octobre 2015 par une commission réunie par France Stratégie[330] a proposé de retenir trois objectifs pour ce compte : permettre à chacun d'être mieux couvert dans un modèle social décloisonné, sécuriser les parcours et en rendre la maîtrise aux personnes, donner une meilleure capacité d'autonomie par une réduction des inégalités opérée par une portabilité accrue des droits et des dotations spécifiques au bénéfice des personnes les plus fragiles et les plus éloignées de l'emploi. La commission a proposé trois scénarios de mise en œuvre :

- Scénario 1 – « Sécurisation des parcours par un développement des capacités professionnelles **»** : il vise à promouvoir un meilleur accès à la formation, en incluant le compte personnel et le congé individuel de formation, le compte épargne temps, le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), l'épargne salariale, et éventuellement les allocations chômage.

- Scénario 2 – « Liberté dans l'usage des temps tout au long de la vie»: il ajoute au scénario 1 les droits à congés et les activités civiques (donnant lieu à une rétribution via des points), et doit notamment permettre de financer des périodes de travail non marchand ;

- Scénario 3 – « Sécurisation des parcours par la continuité et l'accès aux droits » : il envisage l'ajout au compte des droits sociaux associés à la personne mais non fongibles (chômage, retraite) et des outils de simulation.

Suite à une négociation entre les partenaires sociaux, l'article 39 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels [331] prévoit de commencer la constitution du CPA par l'addition de trois volets : le compte personnel de formation, le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) et un compte de valorisation des engagements citoyens. Dans une seconde étape et à partir d'études de besoin, sera constitué un portail des droits sociaux, y compris ceux relatifs à la protection sociale.

La troisième, plus progressive dans ses modalités, est de poursuivre le mouvement de convergence des droits sociaux afin d'universaliser ce qui peut l'être (sur le modèle de la famille et des frais de santé), de généraliser les couvertures qui ne le sont pas et qui font défaut, de rapprocher les modes de couverture des risques concernés dans le respect de l'équité contributive et, enfin, de faciliter la gestion administrative des changements de situation.

Les propositions étudiées ici sur l'évolution de la protection sociale des indépendants s'inspirent plutôt de ces dernières options, sans cependant prétendre résoudre l'intégralité des questions et enjeux qui viennent d'être rappelés.

[330] Commission présidée par Selma Mahfouz, « Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret », France stratégie, octobre 2015

[331] Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

I.2. Des orientations susceptibles de guider la réflexion

Les pistes d'évolution de la protection sociale des non salariés et de son financement sont diverses et ne donnent pas forcément lieu à consensus. Certaines orientations partagées peuvent néanmoins être formulées, qui ont guidé la réflexion du Haut Conseil en la matière.

En premier lieu, les transformations récentes du marché du travail, et en particulier le développement des plates-formes numériques, mais aussi le développement de certaines formes de travail non salarié 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.

En effet, les critères d'exercice d'une activité professionnelle, de subordination et d'affiliation, et les régimes fiscaux et sociaux qui en découlent, donnent lieu depuis longtemps, comme les développements des chapitres précédents l'ont montré, à des problèmes de frontière, par nature complexes et sujets à discussion, et pour lesquels des solutions légales ou jurisprudentielles ont été trouvées, de façon plus ou moins stable et satisfaisante. Les situations « nouvelles », liées ou non au numérique, peuvent être très largement être examinées à l'aune de ces critères, si l'on désire leur apporter des réponses directes en termes de traitement fiscal ou social.

Cependant, le développement d'activités à la frontière entre travail bénévole, salarié et non salarié (et parfois de différentes catégories de travail non salarié), exercées parfois de façon concomitante est susceptible, de par son échelle et sa « visibilité », de mettre en question certains des compromis forgés au fil du temps. Cette mise en question concerne simultanément les conditions concurrentielles d'exercice de certaines activités, dans un contexte de forte sensibilité à la question du coût du travail, les attitudes des acteurs vis-à-vis du cadre social et fiscal qui préside à leur exercice, avec à la fois des demandes de rapprochement des « sécurités » offertes aux salariés et de maintien, voire d'accroissement, des « libertés et responsabilités » associées à l'exercice du travail indépendant, et enfin les situations des personnes, qui peuvent se trouver « éclatées », de façon concomitante ou successive, entre des statuts d'activité et des droits sociaux différents, dont la complexité d'articulation est patente.

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 d'envisager des adaptations ponctuelles de la protection sociale et de son financement à tel ou tel type d'activité nouvelle et/ou ponctuelle, les propositions ou scénarios considérés ici 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 du maintien ou de l'évolution de certaines de ces spécificités.

L'évolution de la protection sociale des non salariés peut par ailleurs donner lieu à des options pour partie divergentes, mais qui peuvent aussi pour partie être combinées :

- ✓ le rapprochement des règles de protection sociale des non salariés de celles s'appliquant aux salariés en tenant compte de leur inscription dans le système général de protection sociale et de la cohérence d'ensemble de ce système ;
- ✓ le maintien de règles et d'équilibres « contributions / prestations » différents, eu égard à la fois à leurs spécificités « objectives » en termes d'exercice de leur activité professionnelle et à leurs attitudes ou attentes vis-à-vis de la protection sociale.

Le Haut Conseil a souhaité dans ce cadre mettre l'accent sur trois orientations qui pourraient être privilégiées dans ces propositions ou scénarios d'évolution : 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.

La suite de ce chapitre examine de façon plus précise les propositions et scénarios en débat, les contributions des membres du Haut Conseil, jointes au présent chapitre, apportant un éclairage complémentaire à ces réflexions.

II. Des propositions et scénarios à géométrie variable

Conformément aux logiques de travail qu'a adoptées le Haut Conseil, les différentes pistes de propositions sont examinées dans les développements qui suivent sous l'angle de leurs avantages ou inconvénients ainsi que de leur faisabilité. Elles sont en outre formulées avec des logiques temporelles de mise en œuvre variées, depuis des propositions « incrémentales » s'inscrivant dans le cadre des règles actuelles jusqu'à des scénarios de transformation plus complète, des options pouvant relever d'aménagements réalisables à court terme ou de réformes de plus grande ampleur envisageables à moyen terme.

Les pistes d'évolution passées en revue concernent successivement les domaines de la connaissance des non salariés, de l'affiliation, des prélèvements, des prestations et de l'organisation de la protection sociale. Elles sont en conclusion resituées dans le cadre de trois ou quatre scénarios plus globaux, proposés à la réflexion des membres du Haut Conseil.

II.1. L'amélioration de la connaissance des non salariés et de leur couverture sociale

Afin d'apprécier la situation des non salariés en termes d'emploi, de revenus, de conditions de vie et de protection sociale, le Haut Conseil a pu s'appuyer sur un ensemble de données et d'études en provenance notamment du système statistique public (Insee, Drees, Dares) et des organismes de sécurité sociale (MSA, ACOSS, RSI). Pour une part, il s'est agi de statistiques ou d'analyses déjà existantes, régulièrement diffusées (Insee Références *Emploi et revenus des indépendants* de 2015; enquêtes de l'Insee et publications de l'ACOSS sur les autoentrepreneurs ; publications de la DGE, du

RSI et de la MSA, etc.) ou plus anciennes et actualisées *a minima*, voire non reproduites. Pour une autre part, des statistiques ont été élaborées spécifiquement à la demande du Haut Conseil (exploitations de l'Insee de l'enquête ERFS sur les revenus de ménages d'indépendants et leurs niveaux de vie ; statistiques de la Drees sur les pensions de retraite des indépendants ; exploitation des enquêtes et baromètres d'opinions du CRÉDOC et de la Drees…).

L'état des lieux des connaissances statistiques ainsi établi, et les questions soulevées par l'examen de la situation des non salariés du point de vue de leur protection sociale (*cf*. point I), conduisent aux deux axes de réflexion suivants :

- ✓ si la situation des non salariés est bien étudiée dans certaines dimensions (revenus d'activité, secteurs d'implémentation, créations d'entreprises individuelles et leurs devenirs, dans le cadre de l'auto-entreprenariat …..) ou dans certains champs (les exploitants agricoles notamment), il n'en est pas de même d'autres aspects, au premier rang desquels les trajectoires professionnelles, dans un contexte où de surcroît les parcours individuels se diversifient, la pluri-activité se développe, de même que les activités indépendantes exercées à titre accessoire ;
- ✓ l'identification du travail non salarié, qui ressortit à la fois du droit du travail et du droit de la sécurité sociale, mais aussi le caractère principal ou secondaire de l'activité non salariée, se traduisent dans les statistiques par des périmètres de l'emploi non salarié qui diffèrent selon les sources mobilisées et/ou les administrations et organismes producteurs de données, ainsi que selon les pays (cf. notamment chapitres 1 et 3). Ces différences de périmètres ne sont sans doute pas très perceptibles pour les usagers, d'autant que le vocabulaire peut aussi prêter à confusion (usage indifférencié des termes « non salariés », « travailleurs indépendants »). Ce, alors que l'évolution des formes d'emploi et la diversification des statuts rendent encore plus que par le passé nécessaires l'identification et la différenciation des formes que peut revêtir l'emploi non salarié ;

Ce bref état des lieux sur les non salariés ne doit pas laisser entendre que les statistiques ou études sont inexistants. L'impression demeure néanmoins d'un certain éclatement des informations, et d'une difficulté à les rassembler dans le cadre d'une vision d'ensemble, en raison des difficultés à identifier les champs retenus, ces dernières se doublant du souhait de pouvoir systématiquement identifier, en matière de protection sociale, les artisans-commerçants d'une part, les professions libérales d'autre part.

Les besoins d'études qui se font prioritairement sentir portent sur les domaines suivants.

a) L'analyse des trajectoires des non salariés, en lien notamment avec l'acquisition de droits en matière de protection sociale

Le peu d'études consacrées aux trajectoires des non salariés tient pour partie à la faiblesse des effectifs concernés dans les enquêtes (sachant que les non salariés représentent environ 10 % des personnes en emploi), à l'exception toutefois des enquêtes Emploi ou du recensement. Dans le passé, plusieurs études se sont néanmoins intéressées aux transitions entre salariat et non salariat, ainsi qu'à l'origine sociale des non salariés (*cf*. Chapitre 1). Ces études n'ont cependant pas été reconduites depuis. Or, le développement de l'auto-entreprenariat, la diversification des statuts,

l'exercice d'activités indépendantes secondaires voire accessoires … rendent nécessaire l'étude à la fois des trajectoires des non salariés, mais aussi, compte tenu de l'imbrication des statuts, des alternances ou successions d'emplois salariés et non salariés au cours des carrières ainsi que des situations de pluri-activité. Les enquêtes Conditions de travail ont aussi montré que le sentiment d'insécurité de l'emploi s'était accru depuis une dizaine d'années au sein de la population des non salariés (*cf.* Chapitre 5), sans que leurs risques de cessation d'activité ou de perte d'emploi ne soient documentés par ailleurs. Les transitions des non salariés vers ou en provenance du chômage ne sont quasiment pas connues.

S'agissant par ailleurs des auto-entrepreneurs, les enquêtes de l'Insee, de même que les statistiques de l'ACOSS (*cf.* Chapitre 1) sont très utiles. Néanmoins, des travaux complémentaires seraient nécessaires afin de connaître les trajectoires individuelles de ces auto-entrepreneurs, et notamment d'apprécier la situation de ceux qui occupent ce statut à titre principal, et s'ouvrent *a priori* des droits réduits en matière de retraite, qu'il s'agisse de débuts ou de fins de carrières. Ces études devraient permettre d'appréhender si leur situation d'autoentrepreneur est durable ou provisoire, et quels droits sociaux, notamment en matière de retraites, elle leur permet d'acquérir.

Les phénomènes de pluri-activité, qui, quant à eux, se sont visiblement accrus (*cf.* Chapitre 1) et pourraient s'accentuer avec le développement des plateformes collaboratives, devraient continuer à être documentés et les analyses enrichies à leur propos.

b) La connaissance de certaines situations d'emploi non salarié

La diversification des statuts, avec notamment l'essor des formes sociétaires et le développement de nouvelles formes de travail et de sous-traitance, aux contours parfois incertains, rendent – sans doute encore plus que par le passé – nécessaires de clarifier les périmètres du non salariat retenus dans les analyses et d'améliorer la connaissance spécifique de certains statuts : les dirigeants salariés et non salariés, les travailleurs indépendants économiquement dépendants …. Ces conclusions rejoignent pour partie celles émises par le rapport du CNIS sur la diversité des formes d'emploi ainsi que les réflexions en cours au BIT (*cf.* Chapitre 3). Par ailleurs, en lien avec le point précédent, une plus grande attention devrait aussi être portée à la caractérisation des situations d'emploi non salarié, selon que les emplois non salariés sont exercés à titre principal, secondaire ou accessoire.

Il importe en particulier que le système statistique public se dote rapidement d'outils pour suivre des formes d'emploi comme le travail économiquement dépendant (des travaux sont en cours à ce sujet à l'Insee et à Eurostat), et cerner les modes d'activité associés aux plateformes collaboratives.

Ces deux types de travaux, analyse des trajectoires et amélioration de la connaissance des différentes formes d'emplois non salariés, devraient également déboucher sur une meilleure appréciation des facteurs d'évolution de l'emploi non salarié : effets de la conjoncture, impact des mesures incitatives, effets des modifications des conditions d'exercice des professions, évolution des préférences pour l'exercice de certaines activités sous statut salarié ou non salarié.

c) Le suivi des non salariés bénéficiaires de prestations sociales

S'agissant des niveaux de vie et des prestations dont bénéficient les non salariés, les travaux réalisés dans le cadre du rapport ont fait apparaître certains manques d'information, ainsi que la nécessité de clarifier dans certains cas, les unités d'observation retenues.

En particulier, il s'est avéré que le système d'information de la CNAF à la différence de celui de la MSA ne permettait pas d'identifier les non salariés parmi les allocataires, à l'exception de ceux dont la connaissance des revenus individuels d'activité est nécessaire à l'attribution de certaines prestations, comme la prime d'activité (*cf.* Chapitre 5). En conséquence, aucun élément d'information n'est disponible sur les travailleurs indépendants, qui par exemple se retrouvent allocataires du RSA suite à la faillite de leur entreprise. Des rapprochements entre le RSI et la CNAF, ainsi qu'un focus périodique sur les non salariés dans les enquêtes de la Drees sur les minima sociaux, pourraient permettre de répondre à ce type de questions.

Plusieurs statistiques, et certaines études, sont en revanche disponibles au niveau des ménages d'indépendants. Leur niveau de vie moyen ainsi que leur risque de pauvreté monétaire est ainsi publié chaque année par l'Insee et par la MSA s'agissant des exploitants agricoles. A l'issue des travaux menés notamment à l'occasion du chapitre 5, deux constats s'imposent cependant : les études sur les non salariés sont trop peu nombreuses, alors que la situation d'une partie de ces ménages, en raison de la faiblesse de leurs revenus, apparaît problématique. Il conviendrait en conséquence de procéder à des analyses plus précises de ces ménages, en agrégeant par exemple plusieurs enquêtes et en confrontant les éléments d'information (pauvreté en termes monétaires, pauvreté en conditions de vie notamment), ce qui n'a pu être réalisé dans le calendrier contraint du rapport. Par ailleurs, les analyses effectuées ont montré que le champ en général sélectionné, celui des ménages d'indépendants, n'était pas forcément le plus pertinent, et que les analyses gagneraient à séparer les ménages composés exclusivement d'indépendants et ceux composés à la fois d'indépendants et de salariés. Cette considération renvoie par ailleurs aux choix d'activité des membres des ménages, qui peuvent être particulièrement imbriqués s'agissant des non salariés (*cf.* Chapitre 2), et sur lesquelles peu d'études ont été réalisées.

d) La connaissance des conditions de transmission du patrimoine professionnel, notamment au moment de la retraite

Les analyses du patrimoine des ménages d'indépendants, d'un montant en moyenne plus élevé que celui des ménages de salariés, mériteraient elles aussi d'être réalisées en distinguant les ménages mixtes et les ménages composés exclusivement d'indépendants ou de salariés (*cf.* Chapitres 1 et 3). Surtout, un élément important du patrimoine des indépendants est leur patrimoine professionnel. Or, les conditions de transmission de ce patrimoine professionnel, au moment du passage à la retraite ou en cas de cessation d'activité, sont largement méconnues. Selon des professionnels auditionnés par le Haut Conseil (*cf.* Chapitre 1), ces conditions se seraient dégradées pour une part significative des non salariés. Du point de vue des décisions en matière de retraite, comme de l'arbitrage entre acquisition de droits ou constitution d'un patrimoine, il apparaît important de caractériser ces conditions de transmission, et plus largement de progresser dans l'analyse des comportements d'épargne des indépendants, qui peuvent s'expliquer aussi bien par le

besoin de se prémunir face aux fluctuations importantes de leurs revenus que de se garantir un certain niveau de vie à la retraite.

II.2. Des pistes d'évolution concernent l'affiliation aux régimes de protection sociale

Les chapitres 1 et 2 du rapport ont mis l'accent sur l'existence de nombreuses zones « grises » à la frontière, d'une part, entre activités amateures et professionnelles, d'autre part, entre activités indépendantes ou salariées.

Le traitement des revenus des activités indépendantes dépend, en principe, de trois questions successives :

- ✓ premièrement, l'activité est-elle professionnelle ou non ? une réponse positive implique alors un assujettissement aux prélèvements sociaux ;
- ✓ deuxièmement, les revenus générés relèvent-ils du patrimoine ou du travail ? et relèvent-ils exclusivement de l'assiette fiscale ou également de l'assiette sociale ?
- ✓ enfin, faut-il apporter un traitement social différent aux revenus de nature occasionnelle ou accessoire, qu'ils soient générés sur les plateformes collaboratives ou non ?

Si ces questions permettent le plus souvent de cheminer vers des réponses conformes au droit actuel, elles ne sont pas toujours les plus satisfaisantes en pratique ou sur un plan économique et social. Aussi des possibilités de clarification et d'amélioration de l'affiliation des activités non salariées peuvent-elles être identifiées et examinées.

Au-delà de la qualification juridique et sociale de telle activité ou de tel revenu, et incidemment des questions d'assiette et d'acquisition de droits, les formalités et obligations administratives liées à l'affiliation méritent également d'être prises en compte afin d'assurer un équilibre satisfaisant des solutions retenues.

Les pistes passées en revue ici reprennent et complètent les analyses et réflexion de récents travaux, en particulier le rapport Terrasse[332] ainsi que le rapport de l'IGAS consacré aux plateformes collaboratives[333].

a) La clarification des conditions d'exercice d'activités indépendantes, à la frontière entre activité professionnelle et amateure

- **La sécurisation du traitement social du « partage de frais » par harmonisation avec les critères dégagés en matière fiscale**

S'agissant du « partage de frais », qui a gagné une nouvelle popularité avec les plateformes collaboratives (comme *Blablacar* dans le domaine du covoiturage ou *Vizeat* dans le domaine de

[332] Terrasse P., Barbezieux PH. et Herody C. (2016), Rapport au Premier ministre sur « l'économie collaborative », février.

[333] Amar N. et Viossat L.-C (2016), « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », IGAS, rapport n°2015-121 R, mai. Cf. également les auditions de la mission de l'Inspection générale des affaires sociales lors des séances des 13 janvier et 20 juillet 2016 du HCFi-PS.

l'organisation de repas), les récents rapports – notamment le rapport Terrasse – ont convergé pour proposer une sécurisation de cette notion.

En pratique, le « partage de frais » n'est pas considéré aujourd'hui comme un revenu professionnel par l'ACOSS et les URSSAF. Cependant, préciser le droit applicable de façon plus explicite pourrait s'avérer utile, d'une part, en raison du flou pouvant exister entre ce qui constitue un revenu et une simple mutualisation des frais engagés, d'autre part, parce que certaines activités de partage engagent nécessairement l'exercice d'une activité « manuelle » qui pourrait parfois être assimilée à du travail (conduire, cuisiner, *etc*.).

La législation fiscale connaît également des interrogations de ce type, que ce soit sur la qualification de la somme générée par la transaction (revenu ou non) ou la qualification du revenu et son imputation à la catégorie des revenu fonciers, bénéfice industriel et commercial (BIC), bénéfice non commercial (BNC) ou bénéfice agricole (BA)[334] (encadré 3).

Encadré 3 : Fiscalité des particuliers pour les ventes et prestations de services réalisées à titre occasionnel

Certaines activités occasionnelles sont exonérées, qu'elles soient ou non exercées sur internet

Les sommes tirées d'activités occasionnelles peuvent être exonérées d'impôt, qu'elles soient ou non exercées sur internet. Plusieurs des activités exercées sur des plateformes d'économie collaborative bénéficient de régimes fiscaux, antérieurs à leur apparition, qui exonèrent des activités occasionnelles exercées à titre non professionnel. Les revenus tirés de la location de sa résidence principale sont exonérés d'impôt dès lors que les recettes annuelles n'excèdent pas 760 €. Dès lors que cette exonération n'est pas applicable, les revenus tirés de la location sont imposables au 1er euro. Les sommes perçues de la vente occasionnelle de biens acquis pour des besoins personnels sont exonérées d'impôt. Les recettes tirées de ventes exercées dans ces conditions, dès lors que le prix de cession n'excède pas 5 000 € ou que les biens vendus sont des meubles, des appareils ménagers et des automobiles sont exonérées d'impôt (article 150 UA du CGI). La vente occasionnelle d'autres biens meubles relève du régime de plus-value de cession des biens meubles (le gain réalisé est soumis à un taux forfaitaire de 19 % à l'IR et de 15,5 % au titre des prélèvements sociaux). La vente de métaux précieux, de bijoux, d'objets d'art, de collection ou d'antiquités relève d'un régime fiscal spécifique : la taxe forfaitaire sur les objets précieux. En tout état de cause, dès lors que l'activité est exercée par un particulier de manière habituelle (caractérisé par un ensemble d'indices tels que la fréquence des ventes, la nature ou le volume d'activité) dans le but de se constituer un revenu complémentaire, les recettes tirées de la vente de biens d'occasion sont soumises à l'IR dans la catégorie des BIC.

Les activités dont il serait démontré qu'elles se bornent à organiser le partage de frais ne dégagent pas de revenu imposable. Encore faut-il que le contribuable –ainsi que la plateforme qui est désormais tenue de lui délivrer une information fiable sur ses obligations fiscales– soit en mesure de démontrer que les sommes perçues ne peuvent pas dépasser les charges induites par l'activité (dans l'exemple du covoiturage, les coûts de carburant, de péages etc.). À ce titre, seuls les frais engagés dans le but de percevoir le revenu peuvent en être déduits.

Source : Terrasse P., Barbezieux PH. et Herody C. (2016), Rapport au Premier ministre sur « l'économie collaborative », février.

[334] Les bénéfices résultant d'une prestation de service non professionnelle ont, en principe, vocation à être rattachés à la catégorie des BNC au titre de l'article 92 du code général des impôts.

La doctrine fiscale a ainsi récemment admis la non-imposition des « revenus tirés d'activités de « co-consommation » qui correspondent à un partage de frais à condition qu'ils respectent les critères cumulatifs » liés à la « nature de l'activité » et au « montant des frais partagés »[335]. Le critère d'activité concerne les activités de co-consommation[336] entendues strictement (l'activité doit être réalisée pour le bénéfice du consommateur comme du particulier qui la propose) et exclut explicitement la location de tout ou partie de son patrimoine personnel (immobilier, automobile…). En dépit du principe de taxation au premier euro, les revenus ainsi générés sont ainsi exonérés d'impôts à condition que le montant ne dépasse pas les coûts engagés à l'occasion de la prestation (à l'exclusion des frais d'acquisition, de l'entretien, de la quote-part des frais engagés revenant au particulier, entre autres).

Pour ce qui est de la législation sociale et de l'assiette des cotisations, il pourrait donc être envisagé d'exempter explicitement d'affiliation et de prélèvements sociaux les revenus liés au « partage de frais » sur la base des mêmes critères et principes que ceux définis par l'instruction fiscale d'août 2016 sur les activités de co-consommation. L'avantage de cette solution serait de sécuriser les principales activités relevant aujourd'hui du « partage de frais », en particulier *via* une plateforme collaborative mais pas seulement, au regard du code de la sécurité sociale. Ces activités de partage seraient donc exclues *de facto* de la catégorie ou du traitement des revenus professionnels. La reprise des critères et principes déjà élaborés au plan fiscal limiterait le risque de divergence d'appréhension de cette notion en droit fiscal et social. Il resterait alors à déterminer activité par activité, et secteur par secteur, les barèmes les plus adéquats pour faciliter le respect de cette réglementation du « partage de frais » par le contribuable ou l'assujetti.

Cette solution n'éteindrait pas cependant pour l'avenir le débat sur le « partage de frais », et notamment l'opportunité d'une extension du périmètre des frais concernés aux charges d'amortissement[337] ou au paiement de contributions forfaitaires, revendiqué par certains acteurs de l'économie collaborative[338]. Ces options pourraient faire l'objet d'une concertation entre ces acteurs et les pouvoirs publics.

- **Des pistes de traitement des revenus accessoires et occasionnels**

Les revenus générés par les activités accessoires ou occasionnelles sont aujourd'hui assimilés à des revenus professionnels (sous le régime de l'auto-entrepreneur par exemple) ou non (achat/revente d'occasion non commerciale[339], location de meublés,…). Traditionnellement, le caractère professionnel d'une activité est marqué par la notion de régularité des revenus concernés, mais qui varie selon les activités et les réglementations (fiscales, sociales, commerciales…). Ce cadre

[335] *Cf.* bulletin officiel des finances publiques – impôts en date du 30 août 2016.

[336] Sont explicitement mentionnées les activités de covoiturage, de sorties de plaisance en mer et d'organisation de repas (ou « co-cooking »).

[337] Le coût d'une telle mesure pour les finances publiques mériterait d'être étudié plus avant si une telle hypothèse était retenue.

[338] En témoigne la tribune de MM. Jean-Guillaume FOLLOROU et François-Xavier SIMEONI, « Économie collaborative : le législateur doit intervenir », in *Le Monde*, 15 septembre 2016.

[339] Par exemple, l'article 150 UA du CGI s'agissant des plus-values de cessions de biens meubles et exonérant d'impôt sur le revenu la revente de nombreux biens. La vente d'occasion non commerciale n'est, en outre, pas en pratique assujetti à cotisations sociales aujourd'hui.

hérité d'équilibres trouvés jusqu'ici activité par activité semble aujourd'hui insatisfaisant, et nécessiter des adaptations.

Premièrement, la lisibilité de la répartition entre les activités dont le revenu est considéré comme professionnel – et par conséquent assujetti à cotisations et emportant obligation d'affiliation à la sécurité sociale – et un revenu non professionnel – qui sera seulement fiscalisé – est souvent perfectible. Deuxièmement, les plateformes collaboratives (LeBonCoin, TokTokTok,…) facilitent un changement d'échelle et un essor de ces activités accessoires, souvent réalisées par des particuliers, qui exigent aujourd'hui de poser un cadre clair au plan social, là où jadis les transactions étaient peu nombreuses et souvent opérées dans le cadre de l'économie informelle.

Deux scénarios principaux seraient alors possibles pour guider l'évolution des règles actuelles.

- ✓ *Utiliser et, le cas échéant, adapter les outils existants et notamment le régime de la micro-entreprise ou le CESU (travaux chez les particuliers)*

Ces dispositifs simplifiés ont été conçus pour faciliter l'exercice et la déclaration de ces activités. Ils favorisent l'affiliation des travailleurs, le traitement social de leurs revenus et l'acquisition de droits à prestation. Cependant, en raison de la pression concurrentielle, que permet le niveau élevé des plafonds de chiffres d'affaires autorisés[340], sur les professions indépendantes exercées sous les régimes de droit commun, le durcissement des conditions réglementaires d'exercice[341] dans une recherche de professionnalisation des auto-entrepreneurs a rendu ces régimes moins adaptés aujourd'hui à la prise en compte d'activités occasionnelles.

Un retour à l'esprit initial du dispositif de l'auto-entrepreneur pourrait à cet égard s'avérer utile, soit à travers un aménagement particulier du dispositif du CESU[342], soit à travers la création d'un statut additionnel encadré par un plafond de chiffre d'affaires de faible montant (*cf.* option 2 *infra*).

- ✓ *Par ailleurs, envisager, à titre alternatif, des adaptations plus importantes, en vue d'un traitement particulier de ces revenus*

Quelles que soient les modalités finalement retenues pour le traitement des revenus accessoires ou occasionnels, les paramètres à examiner sont les suivants : nature du traitement particulier à mettre en place, critères de seuils ou plafonds retenus, niveau ou montant de ces seuils, moyens disponibles pour restreindre ces adaptations aux seules activités occasionnelles et accessoires, articulation avec les autres pans de la législation applicable (code de commerce, code des impôts…).

[340] Fixé à 82 200 euros pour l'achat/revente et 32 900 euros pour la prestation de service.

[341] Notamment l'obligation faite aux auto-entrepreneurs exerçant une activité commerciale ou artisanale de s'immatriculer au RCS, de suivre un stage de préparation à l'installation pour les artisans, de disposer d'un compte bancaire séparé, ou encore de s'acquitter de la cotisation foncière des entreprises dès la première année depuis la loi n°2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE).

[342] L'IGAS a proposé d'aménager le dispositif chèque emplois services universel (CESU) pour que son recours soit pleinement adapté aux plateformes collaboratives, *via* un régime proche de ce qui existe aujourd'hui pour les entreprises dites « mandataires ». *Cf*. Amar N. et Viossat L.-C (2016), « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », IGAS, rapport n°2015-121 R, mai.

S'agissant de la nature du traitement particulier, deux principales modalités pourraient être considérées **:** un seuil de déclenchement de l'affiliation (les revenus seraient donc *de facto* présumés non professionnels en deçà de celui-ci) ; un prélèvement libératoire dans le cadre d'un régime spécifique (sur la base d'un montant forfaitaire en € ou pourcentage).

Le montant de revenu ou de chiffre d'affaires éligible au traitement particulier reste également à débattre. L'IGAS a proposé de fixer le plafond d'un régime ultra simplifié pour les revenus occasionnels générés *via* une plateforme collaborative aux alentours de 1 500 € annuels[343], tandis que le Sénat[344] a suggéré une franchise d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux d'inspiration similaire à 5 000 € par an, piste qui n'est pas envisagée ici, compte tenu de sa complexité potentielle et des risques d'expansion à l'ensemble des activités professionnelles salariées ou non salariées qu'elle pourrait porter en germe.

Dans un objectif de simplicité, l'articulation de ce nouveau dispositif avec les autres législations applicables à l'exercice d'une activité professionnelle – au premier rang desquelles le code de commerce et le code des impôts – mériterait d'être particulièrement soignée : les formalités administratives de type CFE, inscription au registre des métiers des activités artisanales[345] ou enregistrement des activités commerçantes au registre de commerce et des sociétés (article L. 121-3 du code de commerce) pouvant par exemple être assouplies.

Deux options seraient en pratique envisageables et mériteraient de donner lieu à des études plus approfondies.

- *Option 1 : la création d'un seuil de revenu en deçà duquel l'activité occasionnelle serait présumée non professionnelle et ne donnerait en conséquence pas lieu à prélèvement social*

Une première possibilité pourrait être de définir un seuil en deçà duquel l'activité accessoire serait présumée non professionnelle et ne donnerait en conséquence pas lieu à affiliation et prélèvement.[346] Les revenus occasionnels en deçà du seuil annuel seraient exemptés de cotisations et contributions sociales, ce critère pouvant se conjuguer avec un second critère de fréquence d'actes de vente (*cf. infra*). Au premier euro dépassant le seuil, les obligations s'appliqueraient conformément au droit commun et les cotisations sociales auraient vocation à être acquittées sur la totalité du revenu, une variante possible, de type franchise, consistant à n'assujettir que les sommes supérieures à ce seuil.

Pour ce qui concerne les critères de seuil retenus, il peut être envisagé un critère monétaire simple (i.e. le chiffre d'affaires généré) ou un critère monétaire doublé d'un critère de fréquence de l'activité. Cette technique du double critère, pour légitime qu'elle soit pour caractériser le caractère professionnel de l'activité, reste complexe à mettre en place, la fréquence étant notamment à

[343] Amar N. et Viossat L.-C (2016), « Les plateformes collaboratives… », *op.cit.*

[344] Sénat (2015), « Rapport d'information sur l'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », n°690 (2014-2015), septembre.

[345] Article 19 de la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

[346] Le principe général de l'affiliation est prévu aux articles L. 111-1 et L. 111-2-2 du code de la sécurité sociale.

apprécier au cas par cas selon les biens vendus ou les prestations réalisées[347], et, dans le cas des plateformes, en faisant la somme des activités réalisées sur plusieurs plateformes.

Cette option aurait pour avantage de ne pas bouleverser l'architecture des prélèvements sociaux. En revanche, la présomption du caractère non professionnel des activités concernées serait laissée à l'appréciation des intéressés, ce qui est porteur de risque de fraude.

Par ailleurs, son coût pour les finances publiques serait à estimer. Si le taux marginal d'imposition était supérieur à 100 % lors du dépassement du seuil, il pourrait avoir un effet désincitatif sur le passage d'une activité occasionnelle à professionnelle.

Une variante moins ambitieuse de cette option, mais praticable à très brève échéance, pourrait consister en l'adoption de plusieurs seuils d'affiliation selon la catégorie d'activité concernée (prestation de service, achat/revente, location de bien meuble notamment).

- *Option 2 : la création d'un prélèvement libératoire dans le cadre d'un régime de « micro-entrepreneur collaboratif »*

La création d'un régime de « micro-entrepreneur collaboratif » serait une seconde alternative. Il pourrait être ouvert soit aux seuls travailleurs des plateformes (cf. la proposition de l'IGAS sur ce seul champ d'activité[348]), soit à l'ensemble des travailleurs occasionnels.

L'éligibilité à ce nouveau régime serait fondée sur un critère unique (plafond de chiffre d'affaires annuel). Seraient donc concernés les revenus occasionnels avec, le cas échéant, un plafond différencié pour la prestation de services et pour l'achat/revente, afin de tenir compte des différences économiques entre ces deux grandes catégories d'activités (amortissement et coûts des *inputs* souvent plus élevés dans le cas de l'achat/revente). Ce régime devrait s'accompagner, pour être efficace et attractif, de formalités simplifiées de déclaration d'activité. En contrepartie, le bénéficiaire s'acquitterait d'un prélèvement libératoire à taux proportionnel et réduit (de type micro-entreprise) avec une modalité de paiement en ligne simple.

Un tel régime ultra simplifié pourrait présenter l'avantage de sa simplicité (exemption des formalités de démarrage d'activité), sa clarté (critère unique) et sa souplesse (prélèvement libératoire). Néanmoins, il comporte le risque de créer une confusion de vocabulaire avec la « micro-entreprise », que ce régime ne ferait pas disparaître puisqu'il s'agirait d'un statut supplémentaire. De plus, il présente un risque de conformité plus fragile au principe d'égalité, son bénéfice étant restreint aux activités occasionnelles. Cependant, ce prélèvement libératoire serait moins divergent de celui applicable aux activités professionnelles que la première option. Enfin, un tel régime résoudrait la majorité des difficultés d'affiliation des travailleurs numériques occasionnels et serait incitatif, dans la même veine que le dispositif historique d'auto-entrepreneur, à la déclaration des revenus et au paiement des cotisations.

[347] Vendre 100 fois un CD peut relever d'une activité non professionnelle, tandis qu'on envisage plus difficilement que vendre 100 bijoux fabriqués main soit complètement amateur.
[348] Amar N. et Viossat L.-C (2016), « Les plateformes collaboratives… », *op.cit*.

- **La clarification du traitement de certaines formes spécifiques d'activité de travailleurs non salariés**

Suivant les formules retenues entre les deux scenarios principaux, le devenir de certaines formes historiques de traitement des activités occasionnelles ou accessoires devrait être précisé :

- ✓ dans le premier scénario, seraient conservés les dispositifs fiscaux et/ou sociaux spécifiques qui régissent, parfois de longue date, la location de chambre d'hôte ou le régime des reventes d'occasion. Ces activités auraient vocation en revanche à intégrer les options envisagées à moyen terme pour le second scénario et à être de la sorte rattachées à un droit commun des activités accessoires ou occasionnelles, qu'elles soient exercées dans le cadre de plateformes ou non ;

- ✓ les options envisagées dans le cadre du second scénario pourraient être étendues au domaine des activités agricoles et emporter en ce cas la suppression du régime des cotisants de solidarité ainsi que des seuils minimaux d'affiliation à la MSA. Devrait cependant être préservée la faculté, en cas de non affiliation ou de revenus inférieurs à la franchise, de se couvrir à titre volontaire contre les AT-MP ;

- ✓ le régime de l'auto-entrepreneur serait maintenu dans les deux scénarios. Dans le second cependant, il aurait vocation à ne plus concerner les activités accessoires : il serait alors possible que le régime de la micro-entreprise soit limité aux activités principales, ce régime retrouvant sa finalité initiale de « sas » vers l'exercice d'une activité indépendante classique avec des simplifications importantes en gestion, pour les régimes d'assurance maladie notamment.

b) Des évolutions à envisager du régime applicable aux conjoints collaborateurs

La redéfinition des critères professionnels de l'activité pourrait s'étendre à la question des conjoints collaborateurs, dont le nombre est devenu marginal pour les « non salariés non agricoles » mais qui occupent encore une place significative dans le domaine agricole.

La logique croissante d'individualisation des droits sociaux et de constitution de droits propres peut militer pour la fin de cette option.

Pour tenir compte des évolutions économiques, sociales et démographiques, la mesure pourrait s'appliquer « en flux », les actuels conjoints collaborateurs conservant ce statut qui serait en revanche fermé pour les nouvelles entrantes (qui sont très majoritairement des femmes).

En cas d'association à l'activité du chef d'entreprise ou exploitant agricole, les conjoint-es pourraient recourir aux autres statuts possibles (salarié et associé notamment), auxquels, de fait, les femmes des nouvelles générations ont déjà de plus en plus recours.

c) La simplification et la clarification de l'affiliation des travailleurs non salariés aux différents régimes

- **Un ancrage à conserver des seuils sociaux de la micro-entreprise sur les seuils fiscaux de TVA, source de lisibilité et gage de professionnalisation**

Le régime de la micro-entreprise repose sur une simplification sociale, fiscale et comptable nécessitant un ancrage sur des seuils identiques.

La simplification sociale concerne la déclaration du chiffre d'affaires (trimestrielle et auprès de l'ACOSS), le recouvrement (acquittement des cotisations auprès de l'ACOSS) et le calcul du prélèvement (forfaitaire). De surcroît, le prélèvement peut être également libératoire de l'imposition sur le revenu. Le bénéfice de ce régime est plafonné et « s'emboîte » avec la simplification fiscale que constitue le régime de franchise de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : en-deçà des plafonds fixés à 82 200 euros pour l'achat/revente et 32 900 euros pour la prestation de service, les assujettis à la TVA (soit toute entreprise en principe) n'ont ni obligation de la payer ni obligation de la déclarer. Ces obligations sociales et fiscales simplifiées permettent l'imposition de règles comptables allégées aux micro-entrepreneurs et compatibles avec les impositions au forfait.

Au plan individuel, l'efficacité de cette architecture nécessite de conserver l'ancrage des plafonds de la micro-entreprise sur les seuils fiscaux. Premièrement, le relèvement du plafond du régime de la micro-entreprise conduirait à déconnecter le plafond social du seuil de franchise de TVA[349], source d'une première complexité. Par ailleurs, cette même hypothèse exigerait soit de déconnecter le plafond social des seuils d'imposition au réel – et donc de perdre la majeure partie du bénéfice de la simplification au dessus du seuil fiscal – soit de repousser l'entrée dans des dispositifs d'imposition au « réel » – et incidemment de limiter l'incitation à la professionnalisation qui constitue la possibilité de déduire les charges.

C'est pourquoi il serait important de veiller, dans les évolutions à venir, à privilégier un ancrage et une stabilisation des seuils sociaux et fiscaux de la micro-entreprise sur les niveaux actuels.

- **Une réflexion à mener sur les critères d'affiliation aux différents régimes**

Le chapitre 4 a précisé les difficultés qui existaient parfois pour déterminer la nature d'une activité, notamment lorsque de nouveaux métiers apparaissent, et le caractère parfois complexe (valorisation des actes de commerce effectués par exemple) ou désuet (inscription à des registres, qui n'existent de surcroît pas pour toutes les professions) des critères utilisés.

Indépendamment des possibilités de droit d'option entre régimes évoquées plus loin, des simplifications pourraient être étudiées, notamment au profit des professions libérales affiliées aujourd'hui à la CIPAV, lesquelles comptent de nombreux auto-entrepreneurs.

[349] Le niveau de la franchise de TVA est défini au niveau de l'Union européenne, que ce seuil soit de droit commun ou dérogatoire.

Deux options sont en théorie possibles :

- ✓ une première option consisterait à établir au profit de ces personnes un guichet unique d'accueil et d'information, que pourrait gérer la CIPAV et qui ferait fonction de « *front office* » pour le compte du RSI (en charge de la couverture maladie) et des URSSAF (en charge du recouvrement) ;
- ✓ une autre option consisterait à revenir sur le principe d'affiliation de ces professionnels libéraux à la CIPAV en les affiliant, en assurance vieillesse, invalidité décès au RSI, lequel deviendrait la caisse unique servant des droits pour cette population.

  La mesure aurait pour effet de simplifier les démarches de ces personnes, de leur donner accès à un régime de prestations en espèces maladie mais aussi d'augmenter leurs prélèvements. La CIPAV serait, en ce cas, transformée en une section professionnelle de la CNAVPL « classique » couvrant des professions techniques ou réglementées (architectes, ingénieurs conseils, géomètres) et ne faisant plus fonction de « voiture balai » pour les activités libérales ne ressortissant à une autre section de la CNAVPL ; le RSI verrait sa population couverte croître de même que son activité en matière de retraites.

  Cette migration pourrait d'abord s'effectuer en flux, les nouveaux entrants dans les statuts d'indépendants étant affiliés au RSI. Cette voie est celle dans laquelle semble vouloir s'engager le Gouvernement dans le cadre du PLFSS 2017, après concertation avec les professions concernées.

d) Des frontières à préciser et faire évoluer entre activités relevant du régime général (RG) et celles relevant de régimes non salariés

- **Une réflexion à engager sur la redéfinition, le regroupement, et le cas échéant l'extension, des activités ponctuellement énumérées au L. 311-3 du code de la sécurité sociale dans un objectif de lisibilité et de cohérence.**

Les frontières entre activités relevant du régime général et celles relevant des régimes des travailleurs non salariés ne sont pas toujours évidentes, et pourtant lourdes de conséquences en matière de prélèvements et d'acquisition de droits. L'appartenance à l'une ou l'autre de ces régimes dépend, en principe, d'un faisceau d'indices rattachant le travailleur à la catégorie de salarié ou d'une des professions non salariées. La dépendance économique peut participer de ce faisceau d'indices mais n'en est pas un critère suffisant[350]. Si bien que certaines situations « grises » ou de « para-subordination » ont été historiquement résolues en France par détermination de la loi.

En matière sociale, la catégorie de non salariés assimilés salariés par détermination de la loi est constituée d'un « halo » de professions indépendantes affiliées au régime général, et dont la liste est

[350] Depuis 1931, la Cour de cassation estime que « la condition juridique d'un travailleur à l'égard de la personne pour laquelle il travaille ne saurait être déterminée par la faiblesse ou la dépendance économique » de celui-ci., exigeant un lien de subordination juridique. Toutefois, en cas de travail exclusif pour une entreprise, la dépendance économique peut amener à reconnaître le statut salarié au travailleur (par exemple Cass.soc., 23 novembre 1989).

énumérée à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale. Il existe donc un continuum en matière de protection sociale entre activité salariée et indépendante, en droit comme dans les faits. Un mécanisme similaire de présomption légale de salariat existe également dans le code du travail (*cf.* les professions de la septième partie dudit code), sans que les professions concernées par l'une ou l'autre de ces législations se recouvrent complètement (*cf.* Chapitre 2).

Il pourrait être opportun, dans ce contexte, de consolider les modes d'affiliation de certains indépendants assimilés salariés au régime général. Il s'agirait, pour ce faire, de construire une réflexion, à débattre avec les professions, sur la liste des activités énumérées au L. 311-3 pour envisager des regroupements ou redéfinitions possibles afin d'aboutir à une énumération moins « ponctuelle » de ces activités, ainsi qu'à d'éventuels enrichissements pour des activités en évolution. Si cette piste était retenue, elle pourrait être complétée par l'institution pour ces activités non salariées affiliées au R.G. de mécanismes de représentation et de gouvernance qui restent encore à explorer (*cf.* point II.5).

L'avantage de cette consolidation ou toilettage du champ d'application de l'article L. 311-3 serait de permettre une correction « ponctuelle » des situations problématiques identifiées, non résolues dans le cadre actuel. Ceci favoriserait, en outre, l'attractivité de ce dispositif pour des activités en développement situées à la frontière du salariat et du travail non salarié.

Il pourrait subsister, toutefois, une fragilité juridique au terme de ce processus : la création de « nouvelles frontières » à la suite de la reformulation des termes de l'article L. 311-3 mériterait d'être parcimonieuse de sorte à éviter l'insécurité juridique ou la déstabilisation de professions par des rédactions ambigües, incertaines ou imprécises. Une concertation avec l'ensemble des professions sur cette modification ou non de la liste serait donc indispensable.

Cette consolidation de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale semble préférable, à moyen terme, à la création d'un tiers statut entre travail salarié et non salarié, comme il peut exister en Allemagne ou en Espagne, et remis au goût du jour par les débats sur la régulation des plateformes collaboratives (*cf*. sur ce point les développements en point II. 6).

Cette approche prudente de rationalisation n'est toutefois pas exclusive d'une clarification *a priori* des critères justifiant l'admission de telle ou telle profession à l'article L.311-3, et qui forme d'ores et déjà le socle de ce que pourrait être un troisième statut en matière de protection sociale.

- **L'élaboration de lignes directrices, sur la base des critères mis en avant par la jurisprudence ou des spécificités de l'exercice de certaines professions pour le rattachement d'activités non salariées au L. 311-3.**

L'élaboration de lignes directrices relatives aux critères justifiant l'admission de certaines professions au régime des assimilés salariés de l'article L. 311-3 présenterait plusieurs avantages.

D'une part, elle permettrait de dégager les critères de « para-subordination » ou de «spécificité des activités » pouvant guider les pouvoirs publics dans le rattachement de professions ou de nouvelles activités à l'article L. 311-3, de sorte notamment à « aiguillonner » d'éventuelles demandes

« reconventionnelles » de professions spécifiques pour l'avenir[351]. D'autre part, ces travaux animeraient une réflexion plus large et au long cours sur la variété des formes de travail indépendant et le plus ou moins grand degré de dépendance économique auquel elles donnent lieu. A cette occasion, la réflexion pourrait s'élargir aux relations contractuelles de sous-traitance stables, au-delà des seules caractéristiques de telles ou telles professions, afin de dégager un cadre adéquat pour l'ensemble des situations de dépendance économique.

Les administrations sociales pourraient ainsi, en concertation avec les partenaires sociaux, élaborer des lignes directrices justifiant le rattachement de certains indépendants au régime des « assimilés salariés ».

- **La sécurisation des relations triangulaires liées aux plateformes collaboratives, voire des relations contractuelles stables entre un donneur d'ordre et ses sous-traitants, via un rescrit de portée générale**

Les relations contractuelles entre un donneur d'ordre et un sous-traitant, voire un client, ne sont pas toujours sécurisées juridiquement. C'est notamment le cas de la « zone grise » entre travail salarié et travail indépendant, entre un prestataire et son client qui a parfois la qualité de particulier-employeur, entre une plateforme collaborative jouant le rôle d'intermédiaire et celle jouant un rôle proche de celui de l'employeur (*cf.* Chapitre 1).

De manière à sécuriser a priori ces situations, l'élargissement des procédures de rescrit social mériterait d'être étudié, leur bénéfice étant aujourd'hui limité aux travailleurs indépendants (article L. 311-11 du code de la sécurité sociale) ou entreprises cotisant aux URSSAF (L. 243-6-3 du même code)[352]. S'agissant des plateformes collaboratives, il pourrait être envisagé de créer un rescrit de portée générale.

Ce rescrit serait largement ouvert : d'une part, aux gestionnaires et créateurs de plateformes collaboratives, afin de confirmer/infirmer leur qualité d'employeur et de préciser le statut des travailleurs numériques y opérant, et, d'autre part, à la personne ayant la qualité de donneur d'ordre dans le cadre d'une relation de sous-traitance en lui permettant de vérifier la qualité de sous-traitant ou de salarié du prestataire. Il vaudrait, en outre, pour le compte de tiers (clients et les travailleurs numériques) et serait de portée générale au sens où l'administration sociale pourrait être saisie de chaque élément de la relation triangulaire ou de sous-traitance : rémunération, conditions commerciales imposées/subordination, *etc*.

L'avantage d'une telle procédure serait de sécuriser l'ensemble des parties de la relation triangulaire – ou de sous-traitance – quant aux pouvoirs de poursuite des Urssaf. En effet, la réponse

[351] Dans tous les cas une modification législative de la liste de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale restera nécessaire pour y rattacher de nouvelles professions dans cette hypothèse.

[352] Le champ des questions pouvant être posées à l'administration dans le cadre de ces procédures est également borné. L'adaptation aux relations triangulaires pourrait justifier l'élargissement du champ des interrogations susceptibles d'être formulées (vérification de la subordination juridique permanente à l'égard de l'employeur dans le cas de l'article L. 311611 du CSS et à l'application de la législation en matière de cotisation et contribution dans le cas de l'article L. 243-6-3 du CSS).

au rescrit engage l'administration pour l'avenir, sauf changement de circonstances de droit[353] ou de fait (la modification d'un modèle d'affaires ou de conditions d'utilisation d'une plateforme par exemple). Elle n'interdit pas le recours contentieux de la part du travailleur non salarié, mais limite les risques de contentieux avec les organismes de sécurité sociale et les organismes de recouvrement. Un inconvénient de cette mesure serait cependant de lier l'administration sur des questions qui ne sont pas toujours arrivées à maturité, en particulier s'agissant des nouvelles formes d'emplois numériques.

- **L'ouverture possible de droits d'option en matière d'affiliation**

Au-delà des réflexions suggérées quant aux modifications des règles d'affiliation entre régimes de non salariés, les exemples étrangers analysés au chapitre 3 mettent en évidence les vertus que pourrait comporter, pour la protection sociale d'un non salarié, la possibilité optionnelle de s'affilier au régime général, lorsque ses préférences en matière de couverture, ses capacités contributives, sa sensibilité à la complexité administrative lui font considérer cette option comme préférable.

Ce type de faculté existe déjà, en pratique, pour les dirigeants de société (*cf*. les développements en II. 3 sur ce point). Un public de non salariés plus large, notamment parmi ceux qui sont concernés par la pluri-activité, pourrait en bénéficier selon deux possibilités, à débattre.

- ✓ *Option 1 : Un droit d'option individuel au rattachement au régime général pour les situations de poly-affiliation ou d'activité indéterminée*

Les situations de pluriactivités se traduisent souvent par une obligation d'affiliation à plusieurs régimes de caisses de sécurité sociale. Ces situations de poly-affiliations peuvent être inter-régimes, et concernent par exemple les salariés qui exercent parallèlement comme travailleur indépendant ou micro-entrepreneur. La protection universelle maladie (PUMA) et la liquidation unique des régimes alignés (LURA) ont, certes, simplifié la délivrance des prestations maladie et le calcul et versement des pensions ainsi que certaines formalités administratives. Il n'en demeure pas moins que la poly-affiliation est source de complexité et d'une lisibilité perfectible de notre système social pour les affiliés. Par ailleurs, les chapitres 4 et 5 du présent rapport soulignent les écarts résiduels de droits ou de cotisations, ainsi qu'une « contributivité » différenciée selon les risques, entre travailleurs salariés et indépendants.

Dans ce cadre, la création d'un droit d'option individuel de rattachement au régime général en cas d'activités multiples ou indéterminées pourrait être envisagée.

Il consisterait en un droit de rattachement au régime général, considéré comme régime principal, des activités exercées sous un autre statut. Dès lors, un assujetti ayant exercé son option de rattachement acquerrait ses droits à prestations selon les règles du régime général.

Afin de limiter les optimisations entre affiliations, l'exercice de cette liberté de choix pourrait être définitif ou limité à une durée déterminée. Ce droit pourrait le cas échéant s'éteindre en cas d'activité devenant durablement et exclusivement indépendante.

[353] Changement de législation par exemple.

Un tel droit d'option individuel au rattachement au régime général aurait l'avantage d'une simplification statutaire (l'assujetti ne relèverait alors plus que d'un seul régime). Par ailleurs, il soutiendrait l'attractivité du régime général en autorisant les souscripteurs à acquérir des droits à prestation plus importants, en son sein, sur la base d'une « globalisation » des revenus.

Sa mise en œuvre impliquerait la définition d'un taux forfaitaire, considéré comme « équivalent » des cotisations sociales salariales et employeur au régime général, lequel reste à étudier et à discuter plus avant. En effet, la difficulté à déterminer le montant adéquat de la cotisation forfaitaire, ainsi que le caractère éventuellement peu soutenable de ce montant pour les revenus faibles ou irréguliers, seraient deux inconvénients nécessitant de lier cette solution avec les réformes envisagées en matière de prélèvements. En tout état de cause, la mise en œuvre d'une telle mesure ne pourrait être immédiate ou à très brève échéance.

- ✓ *Option 2 : La création éventuelle et à plus long terme d'un droit d'option général au rattachement au régime général ou agricole, pour les travailleurs non salariés*

Une variante plus ambitieuse consisterait en l'instauration d'un droit d'option général, c'est-à-dire ouvert à l'ensemble des travailleurs non salariés, autorisant leur adhésion à un régime de salarié (régime général ou agricole).

Les enjeux et difficultés seraient identiques que dans l'option 1 et concerneraient des populations plus larges. L'un des risques pourrait être le recours accru à des travailleurs indépendants en substitution de travailleurs salariés par certaines entreprises, puisque la possibilité existerait en effet pour certains employeurs de chercher à éviter de verser des cotisations patronales au régime général, le travailleur indépendant contribuant seul au financement de sa protection sociale. La réglementation sur le travail dissimulé doit, en principe, prévenir ce risque. Dans le cadre de ce droit d'option général, il serait, par ailleurs, nécessaire de porter une vigilance toute particulière au calibrage de la cotisation, à un niveau « équivalent » aux parts salariale et patronale des salariés affiliés au régime général, en particulier pour écarter tout risque d'optimisation ou de pression à la baisse sur les rémunérations brutes comme nettes.

En revanche, cette option constituerait un levier intéressant d'harmonisation à terme de la protection sociale des travailleurs indépendants et de celle des salariés, qui aurait pour avantage la souplesse de son caractère optionnel, et pourrait le cas échéant renforcer le mouvement vers une protection sociale plus unifiée sans nécessité d'une fusion préalable des régimes.

Cette solution pourrait donner lieu à un débat approfondi et sa mise en œuvre devrait être préférentiellement liée aux cas où une association et une contribution des donneurs d'ordre peut être envisagée (*cf.* point II.5).

II.3. Des pistes d'évolution concernant les prélèvements sociaux et fiscaux

L'étude des prélèvements sociaux auxquels sont assujettis les travailleurs non salariés (*cf.* chapitre 4) a mis en évidence les spécificités qui restent fortes de leur assiette de cotisation, qui est fondée sur un revenu professionnel dont la définition a des sources fiscales et comprend des assiettes minimales ou forfaitaires, diverses selon les risques et les régimes, comme de l'assiette de prélèvement de la CSG, qui intègre les cotisations personnelles versées aux régimes. Elle a également permis de mettre en lumière la variété des barèmes qui s'appliquent, selon la catégorie professionnelle, à ces assiettes. Enfin, l'examen de cas-types de prélèvements, à coût du travail équivalent, a révélé la difficulté à comparer le montant des prélèvements avec ceux supportés par les salariés, en raison, d'une part de la difficulté méthodologique à déterminer s'il convient de prendre en compte l'addition des cotisations employeurs et salariales ou ces seules dernières, et, d'autre part, de l'effet massif, sur les bas niveaux de revenus, de la réduction générale de cotisations de sécurité sociale dont bénéficient les salariés – et dont sont exclus les affiliés aux régimes d'indépendants.

a) Des évolutions ponctuelles envisageables dans l'assiette des prélèvements pour faciliter leur compréhension sans modifier leur rendement

- **L'hypothèse d'un passage à une assiette de cotisations « super-brute » (intégrant les cotisations sociales acquittées) proposée par le RSI et étudiée par l'IGF et l'IGAS**

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, qui a été auditionnée par le Haut Conseil, ce dernier n'a pas expertisé lui- même cette question. Lors de l'audition de la mission, ont été évoqués à l'encontre de cette proposition trois arguments principaux, par delà les risques opérationnels associés à cette réforme ou le soutien que les cotisants pourraient lui apporter[354]:

- ✓ une telle réforme aurait pour conséquence de devoir modifier l'ensemble des barèmes : non seulement les taux mais aussi les plafonds de cotisations et les assiettes minimales et forfaitaires ; une complexité accrue pourrait en résulter pour les assujettis et pour les organismes de recouvrement ;
- ✓ l'augmentation éventuelle des droits (en matière de retraites ou d'indemnités journalières) devrait être gagée par des recettes supplémentaires, qui pourraient relever de la responsabilité du régime général en raison de l'intégration financière du régime d'assurance vieillesse ;
- ✓ la comparaison avec les prélèvements supportés par les salariés ne serait pas rendue plus aisée, du fait de la persistance de différences de périmètre.

[354] *Cf.* l'audition de la mission de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur les « Évolutions de l'assiette et des modalités de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants ».

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 de la solidarité.

- **Des améliorations possibles à la prise en compte des fluctuations d'activité et de la pluri-activité**

Comme l'a montré le chapitre 4, une particularité forte des prélèvements sociaux des indépendants est la prise en compte des revenus des années antérieures, lequel résulte de l'absence d'auto-déclaration (exception faite du cas particulier des auto-entrepreneurs), ainsi que la référence à l'assiette fiscale, qui impose des modalités de calcul et de recouvrement cohérentes entre le prélèvement social et l'impôt sur le revenu (appel annuel des cotisations sur une base provisoire, puis régularisation sur le fondement des revenus définitifs). En dépit des efforts entrepris ces dernières années pour rapprocher le revenu généré du revenu prélevé (*cf*. notamment la réforme du « trois-en-un » conduite par le RSI), **cette situation reste délicate pour les personnes dont l'activité présente de fortes fluctuations.**

La mission de l'IGF et de l'IGAS[355] a envisagé plusieurs pistes ayant pour objet de réduire encore ces décalages temporels et, notamment, l'hypothèse d'une reconstitution de l'assiette sociale à partir des données fiscales, soit dans le cadre d'un traitement de masse, soit sur l'intervention du cotisant. Le passage à un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu militerait pour que cette piste soit étudiée. D'autre part, en raison de la connaissance dont elles disposent souvent, et en temps réel, des revenus acquis par les travailleurs qui recourent à leurs services, les plateformes collaboratives pourraient être associées davantage aux mécanismes de déclaration aux administrations sociales et fiscales de ces revenus (*cf. infra* point II.5).

Par ailleurs, la bonne lisibilité du système des prélèvements obligatoires gagnerait à ce que les dispositifs fiscaux et sociaux permettant de faire face à des fluctuations d'activité (mécanisme du quotient qui permet au plan fiscal un lissage sur quatre ans, régularisations anticipées ou recalcul des cotisations provisionnelles sur la base du revenu de l'année en cours au plan social) soient davantage alignés.

Ces dispositifs visent néanmoins avant tout à tenir compte de revenus exceptionnels (supérieurs à ceux des dernières années), le traitement des « mauvaises » années étant plus délicat et reposant pour l'essentiel sur des mesures de prévention et d'étalement des cotisations, sur lesquelles la réflexion pourrait être développée au sein des organismes sociaux.

Concernant la pluri-activité, les règles en matière d'assiette prévoient une cotisation à chaque régime d'affiliation, les prestations étant ouvertes dans le respect des conditions d'ouverture de droit propre à chaque régime. Si, dans le système de retraites, les règles ont été aménagées pour

[355] *Ibid*.

« faire masse » des cotisations versées, notamment dans le cas des régimes alignés (régime général, MSA salariés, artisans commerçants), des situations existent pour lesquelles les cotisations, notamment versées dans le régime non principal, sont insuffisamment ou mal pris en compte.

Ainsi, en matière d'indemnités journalières maladie, et comme cela a été précisé au chapitre 2, si la faculté a été ouverte aux salariés ayant une activité accessoire simultanée relevant du RSI de bénéficier des IJ dans les deux régimes[356], ce n'est pas le cas en matière agricole : un salarié ou un artisan commerçant exerçant à titre accessoire une activité agricole ne pourra bénéficier d'indemnités de la part de la MSA. D'autre part, lorsque deux activités génèrent des revenus qui, pris indépendamment, ne suffisent pas à ouvrir des droits dans l'un ou l'autre régime mais, additionnés, pourraient justifier le bénéfice de droits dans un régime au moins, des règles permettent pour les régimes de salariés (régime général et MSA) de faire masse des cotisations et d'ouvrir le droit : en revanche, la même règle n'existe pas entre le RSI et le régime général. **Dans les deux cas, il pourrait être souhaitable que des coordinations interviennent entre les régimes.**

Enfin, on peut noter que l'article 25 de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites avait prévu la mise en place d'un mécanisme de report de cotisations d'une année vers l'autre dans les cas où un assuré n'a pas validé quatre trimestres d'assurance vieillesse lors de chacune de ces deux années. Cette mesure, qui devait autoriser un transfert vers l'année suivante du reliquat de cotisations qui n'a pas permis de valider un trimestre, a depuis lors été abrogée, sans être entrée en application. Il serait utile de réévaluer l'intérêt d'une telle disposition qui, *a priori*, peut permettre de tirer tout le parti des cotisations versées, dans l'intérêt des travailleurs à faible revenu.

- **La révision des règles en matière d'assiettes forfaitaires et minimales**

Pour des revenus trop faibles ou inconnus (en cas de non déclaration ou de début d'activité), interviennent **des assiettes minimales**. Celles-ci ne sont pas d'une nature différente des règles applicables au régime général (150 heures au SMIC pour la validation d'un trimestre, 150 heures au cours du dernier trimestre pour le bénéfice d'indemnités journalières, par exemple) : elles constituent la contrepartie à l'ouverture de droits, même en cas de revenus faibles. Elles conduisent, aussi, à étendre l'assiette au-delà du revenu professionnel réellement acquis.

En raison de l'universalisation de la couverture et pour limiter le montant des prélèvements sur les plus bas revenus, **ces assiettes ont été supprimées pour l'assurance maladie** (couverture des frais de santé) tant au RSI qu'à la MSA. On notera en outre qu'il n'existe pas *stricto sensu* d'assiette minimale en matière de CSG et de CRDS. En revanche, **elles subsistent pour le financement de couvertures de nature plus contributive mais selon des modalités très hétérogènes et complexes pour la compréhension des cotisants** :

- ✓ le périmètre des cotisations minimales est différent : il n'y a plus de cotisation minimale en retraite complémentaire au RSI ; celle qui existe au régime agricole pour le même champ est la plus élevée (1820 SMIC) ;

[356] Auparavant, le fait d'être couvert pour les prestations en nature par un autre régime, ne permettait pas d'avoir des IJ de la part du RSI (article D. 613-15).

- ✓ les formes sont variées : généralement en pourcentage d'un revenu, lui-même doté de références variables (PASS, SMIC) mais des cotisations forfaitaires[357], en €, existent pour la couverture accidents du travail-maladies professionnelles (ATEXA) et les prestations en espèces maladie des exploitants agricoles ;
- ✓ les niveaux de ces assiettes sont variables, avec par exemple trois niveaux d'assiette minimale pour le seul risque retraite des exploitants agricoles ;
- ✓ les montants dus sont hétérogènes entre ressortissants du RSI (950 €) et de la MSA (1615 €), et ce, même si l'on raisonne à périmètre comparable.

Les réformes poursuivies ces dernières années ont visé à recentrer ces assiettes vers l'objectif de constitution de droits pour les assurés et ont visé à faciliter la validation de trois trimestres au moins par les travailleurs indépendants du RSI. Les assiettes minimales interviennent en outre pour manifester l'effort contributif, notamment dans la constitution de droits à pension, et doivent donc aussi être interrogées au prisme des autres mécanismes de solidarité intervenant dans le système et notamment entre régimes.

Trois voies d'évolutions paraissent néanmoins possibles et pourraient être considérées :

- ✓ le principe des assiettes forfaitaires (qui correspond à des prestations également forfaitaires) retenu pour le régime des non salariés agricoles en matière d'indemnités journalières et d'AT-MP présente des propriétés anti-redistributives évidentes, ce qui légitimerait une réflexion sur une évolution du prélèvement vers un modèle plus proportionnel ;
- ✓ la variété des montants retenus en matière d'assurance vieillesse des exploitants agricoles paraît peu compréhensible et pourrait être réexaminée ;
- ✓ l'alignement du montant des cotisations forfaitaires de début d'activité (sur deux ans au RSI, sur trois ans à la MSA) avec celui des cotisations minimales pourrait être réalisé, dès lors que les deux dispositifs ont tous deux pour finalité d'assurer un minimum de contribution à leur protection sociale des titulaires de faibles revenus (ou réputés comme tels s'agissant des débuts d'activité). Une telle mesure serait de nature à faciliter la compréhension du système de prélèvement, notamment pour les indépendants à faibles revenus qui peuvent basculer, en troisième année d'activité de l'assiette forfaitaire à l'assiette minimale et probablement plus simple à gérer par les organismes.

D'autre part, et sans que cela prenne la forme d'assiette minimale ou forfaitaire, certains régimes prévoient des seuils de revenus pour l'accès aux droits. C'est notamment le cas des cotisants de solidarité pour le régime agricole (*cf. supra*) mais c'est aussi le cas en matière de bénéfice des prestations en espèces au RSI. Rappelons en effet (*cf.* Chapitre 5) qu'en deçà d'un revenu de 10 % du PASS, l'IJ maladie n'est pas due et que, en matière de maternité et pour le même seuil de revenu, l'allocation forfaitaire est réduite à 10 % du plafond mensuel et les IJ à 10 % de

[357] La cotisation à l'ATEXA est très légèrement modulée, selon quatre catégories de risques (de 415,45 €/an à 451,57 €/an en 2016).

1/730è du PASS. **Ces mécanismes ont pour effet paradoxal qu'en écartant le principe d'une assiette minimale, ils minorent les droits des actifs aux niveaux de revenus les plus faibles**. Visant à éviter des « comportements d'optimisation », ils ont eu pour conséquence d'exclure du bénéfice de ces droits une partie des auto-entrepreneurs. Même si des dispositions de la LFSS pour 2016 ont ouvert la faculté aux auto-entrepreneurs d'opter pour que leur soient appliquées les cotisations minimales auxquels sont soumis les autres travailleurs indépendants, l'effet de seuil ainsi introduit pose question par son ampleur, voire par sa pertinence concernant un dispositif comme les indemnités journalières maternité (*cf. infra* point II.4). Une réflexion pourrait être engagée pour aboutir à des règles plus progressives et tenant mieux compte des revenus générés.

Tant les assiettes minimales que les seuils d'exclusion posent enfin la question de l'acquisition des droits, laquelle doit aussi être examinée en termes de solidarité au sein des régimes et entre régimes.

En effet, le seuil de revenu minimum introduit au RSI exclut, comme on l'a vu, du bénéfice des prestations les revenus les plus faibles. D'autre part, se pose la question de la cotisation de solidarité sur les activités agricoles, qui n'est pas génératrice de droits. Pour les personnes déjà retraitées qui y sont assujetties et n'ont pas à acquérir de droits en matière d'assurance vieillesse ou d'assurance maladie, la pertinence de cette cotisation se pose. Pour les actifs qui y sont assujettis, la création d'une option pour le paiement des cotisations minimales du régime agricole permettrait de pallier pour partie ce caractère contestable.

- **Des réflexions à engager sur la faisabilité d'une mesure d'assujettissement des dividendes pour toutes les formes sociétaires**

Comme l'ont précisé les développements du chapitre 4, les travailleurs indépendants peuvent recevoir, au titre de leur activité, des revenus du capital et des revenus du travail. Les premiers sont traités selon des modes différents selon le statut social et fiscal de la personne.

Pour les gérants minoritaires de SA ou de SEL à responsabilité limitée, les présidents et directeurs généraux de SA ou SEL à forme anonyme, qui sont au plan social assimilés à des salariés, les dividendes ne sont pas considérés comme une rémunération, mais comme des revenus de capitaux mobiliers et ne sont donc pas soumis à cotisations sociales (mais supportent néanmoins des prélèvements sociaux retenus à la source, d'un taux global de 15,5 %) ; pour les gérants majoritaires exerçant leur activité dans une société relevant de l'IS et affiliés au RSI, les dividendes sont assujettis à cotisations sociales pour la fraction supérieure à 10 % du capital social.

Ces différences de traitement peuvent conduire à des stratégies d'optimisation, visant à diminuer le montant des cotisations. Pour éviter d'assujettir les dividendes perçus aux cotisations, il est ainsi possible de faire évoluer le statut de la société vers celui d'une société anonyme ou d'attribuer une part minoritaire de l'entreprise à un conjoint non affilié au RSI, ce qui a pour effet d'affilier le travailleur indépendant au régime général. Celui-ci doit alors arbitrer sur la composition de sa rémunération, entre les dividendes et les revenus d'activités qui sont, eux, soumis aux cotisations sociales du régime général.

La mission de l'IGF et de l'IGAS dédiée à l'assiette des travailleurs indépendants[358] estime que la mesure d'intégration des dividendes n'a pas eu d'effets majeurs sur le profil des prélèvements obligatoires supportés par les intéressés, mais a opéré des redéploiements de recettes entre la sphère fiscale (moindre rendement de l'impôt sur les sociétés) et la sphère sociale (montant des cotisations). Pour autant, elle juge souhaitable de faire évoluer le cadre actuel afin de garantir les recettes du RSI, compte tenu de la croissance des SA simplifiées, et d'éliminer des différences de traitement qui existent entre RSI et régime général. A cet effet, elle propose d'étendre la mesure d'assujettissement des dividendes d'une part aux dirigeants assimilés salariés, et d'autre part, sur le modèle qui existe en matière agricole, aux conjoints ou proches des dirigeants de sociétés imposées à l'impôt sur le revenu et n'ayant aucune activité dans l'entreprise[359] (dès lors que les dividendes représentent plus de 10 % des capitaux propres).

Le Haut Conseil n'a pas directement expertisé ces préconisations, mais **les réflexions sur ce point pourraient être poursuivies,** dans la mesure où :

- ✓ le surcroît de recettes dont pourrait ainsi bénéficier le régime général peut être justifié par l'intégration financière des régimes maladie et vieillesse du RSI au régime général ;
- ✓ le rapprochement du traitement social des gérants majoritaires et des dirigeants assimilés salariés peut apparaître souhaitable, en regard de l'unicité de traitement qui prévaut en matière fiscale (*cf.* Chapitre 5) ;
- ✓ les choix effectués par les dirigeants de sociétés de la forme juridique et du régime fiscal de leur activité pourraient être davantage déconnectés des problématiques du prélèvement social et, de ce fait, moins susceptibles d'être considérées comme des stratégies d'optimisation.

b) La recherche de davantage de cohérence et d'équité dans les barèmes des prélèvements sociaux applicables aux travailleurs non salariés

Même si l'assiette du prélèvement social des travailleurs indépendants présente des spécificités, notamment au regard de l'assiette des cotisations et de l'assiette de la CSG-CRDS des salariés, l'étude des barèmes de cotisation présentée au chapitre 4 conduit à souligner plusieurs incohérences dans le traitement des différentes catégories de non salariés.

- **La réduction des différences de prélèvement entre catégories de non salariés et des incohérences dans le financement de chaque risque**

La comparaison, sur la base de cas-types, des barèmes de cotisations de différentes catégories de travailleurs indépendants met en évidence des différences de traitement sujettes à questionnement entre les diverses catégories de non salariés d'une part, et avec les salariés du secteur privé d'autre part.

[358] *Cf*. les auditions de la mission de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur les « Évolutions de l'assiette et des modalités de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants ».

[359] Ces personnes peuvent en effet percevoir une quote-part des bénéfices, qui seront traités comme des revenus du capital et ne seront pas soumis à cotisation.

Concernant les risques dont la couverture est désormais universelle, les taux des cotisations d'allocations familiales sont identiques et les indépendants comme les exploitants agricoles ont bénéficié des mesures d'exonération prévues dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité. Il est cependant à noter que les indépendants assimilés salariés relevant de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale ne bénéficient ni de cette mesure (parce qu'ils ne sont pas indépendants au regard du droit de la sécurité sociale), ni de la réduction générale de cotisations (parce qu'ils ne sont pas affiliés au régime d'assurance chômage[360]). Cette situation ne trouve guère de justification et pourrait être rapidement revue.

Concernant les frais de santé, les taux de cotisation présentent quant à eux peu de cohérence puisqu'ils varient de 3,04 % pour les exploitants agricoles (10,04 % avant les mesures d'urgence prises en février 2016 pour faire face à la crise agricole) à 6,5 % pour les ressortissants du RSI. Ils ne peuvent pas davantage être rapprochés des cotisations supportées par les salariés (0,75 % pour la cotisation salariale) et les employeurs du secteur privé (12,84 % de cotisation patronale). S'agissant d'un prélèvement forfaitaire qui porte sur l'intégralité du revenu professionnel, et pèse donc fortement au sein du prélèvement total, et s'agissant d'autre part de dépenses de nature universelle[361], de telles différences de prélèvement entre salariés et non salariés et entre non salariés paraissent difficilement justifiables et mériteraient d'être revues à lumière des principes d'égalité[362].

Un deuxième sujet de réflexion porte sur la CSG-CRDS, dans la mesure où, on l'a vu, l'assiette de ces contributions pour les travailleurs non salariés diffère sensiblement de celle des salariés, la première étant l'équivalent d'un revenu super-brut (revenu d'activité professionnel + cotisations personnelles) quand la seconde est essentiellement fondée sur le revenu brut (sans intégration des cotisations patronales[363]). Les comparaisons effectuées sur cas-types (*cf.* Chapitre 4) mettent en évidence que pour un coût global du travail (un revenu super-brut) identique, les montants de CSG-CRDS acquittés sont plus élevés pour les travailleurs indépendants que pour les salariés quel que soit le niveau de revenu. Cette situation s'explique par le fait que des taux faciaux identiques sur les revenus d'activité (8 points) portent sur une assiette en réalité plus importante, les cotisations patronales de sécurité sociale et au titre des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage n'étant pas intégrées dans l'assiette de la CSG des salariés.

Cette situation pose les mêmes questions que les cotisations famille et maladie au regard de la nature des dépenses financées par la CSG-CRDS et qui relèvent des risques universels ou de la solidarité (frais de santé, famille, remboursement de la dette sociale).

[360] L'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale réserve en effet le bénéfice de la réduction générale aux gains et rémunérations versés aux salariés au titre desquels l'employeur est soumis à l'obligation édictée par l'article L. 5422-13 du code du travail (adhésion à l'assurance chômage) et aux salariés mentionnés au 3° de l'article L. 5424-1 du même code (agents non titulaires de la fonction publique notamment).

[361] Même si un effet de champ intervient : une partie de la cotisation patronale d'assurance maladie contribue au financement des prestations en espèces maladie, maternité, invalidité et décès.

[362] *Cf*. les développements qui y sont consacrés au chapitre II du précédent rapport du HCFi-PS : Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015), « Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux », juillet.

[363] A l'exception, notamment, des contributions finançant les dispositifs de prévoyance complémentaire ou de retraite supplémentaire.

En matière de retraites, **des disparités importantes existent également, mais peuvent en revanche s'expliquer par la situation démographique ou le degré de maturité des régimes complémentaires.** Il n'en reste pas moins que, pour les prélèvements effectués sur une base comparable (au titre de l'assurance vieillesse de base sous plafond), les taux varient très fortement entre catégories (17,15 % pour un commerçant ou artisan, 14 ,87 % pour les exploitants agricoles, 8,23 % pour un professionnel libéral affilié à la CIPAV) et peuvent difficilement être comparés, pour ces catégories, avec ceux applicables aux salariés (6,9 % de cotisation salariale, 8,55 % de cotisation employeur). La même variété s'observe pour la cotisation déplafonnée et, *a fortiori*, pour les régimes de retraite complémentaire pour lesquels des disparités croissantes sont observées entre régimes d'indépendants et avec les salariés affiliés à l'AGIRC-ARRCO.

Il n'est pas aisé de résorber ces hétérogénéités qui reposent sur des fondements objectifs, que sont la diversité des règles propres aux régimes et la disparité de leur situation démographique. Pour autant, on peut observer que :

- ✓ il serait logique qu'un régime d'indépendant aligné dans ses règles sur le régime général et intégré financièrement à celui-ci repose sur des contributions de ses affilés proches de celles observées pour les salariés. Telle est bien, sauf dans la zone spécifique des bas revenus d'activité, la situation des artisans commerçants pour leur assurance vieillesse de base ;
- ✓ l'appréhension de l'effort contributif doit aussi tenir compte des mécanismes de transfert induits par la compensation vieillesse ou l'affectation de recettes fiscales. Si la faiblesse des prélèvements supportés par les professions libérales pose question en comparaison des autres catégories, leurs régimes sont aussi des contributeurs positifs à l'équilibre du système. Les faibles montants des pensions perçues par les exploitants agricoles et les artisans commerçants s'expliquent par leurs profils de carrière, les règles de calcul et la modestie des régimes complémentaires, mais peuvent aussi avoir une raison dans la part de leur prélèvement global qui est affectée à d'autres risques sociaux (*cf. supra* sur la famille et la maladie)

Une réflexion pourrait donc être prioritairement menée sur la possibilité de réaffecter une part des prélèvements famille et santé, qu'ils relèvent des cotisations ou de la CSG, vers des risques où ces prélèvements permettent d'acquérir davantage de droits, que ce soit en matière de protection de base ou complémentaire. En effet, les analyses qui précèdent ont montré que le « retour » des non salariés, notamment des artisans commerçants, sur leur prélèvement social était, en termes de prestations, moins favorable que celui des salariés, en raison de différences d'assiette de CSG notamment. Ce type d'évolution est cependant complexe, et pourrait, à court ou à plus long terme, prendre plusieurs voies :

- ✓ à assiette identique, des « swap de taux », une hausse de cotisation retraite gageant par exemple une baisse de cotisation maladie, pourraient être envisagés, dans le cadre plus général de l'harmonisation des barèmes suggéré par le Haut Conseil ;
- ✓ des basculements pourraient également être envisagés entre la CSG et les cotisations créatrices de droits (retraites de base ou complémentaires notamment), et ce, soit au

travers d'une modulation des taux de CSG (sous réserve d'une expertise juridique au regard du principe d'égalité), soit au travers d'une évolution de l'assiette même de la CSG retenue pour les travailleurs non salariés.

- **Une réflexion à engager sur l'identification à terme d'une assiette « brute » des travailleurs indépendants, distinguant, comme pour les salariés, une part « pseudo-employeur » et une part « pseudo-personne protégée »**

En prolongeant ces raisonnements, il serait utile d'engager des réflexions pour essayer d'identifier, au sein des cotisations acquittées par les travailleurs non salariés pour les différents risques, une part qui relèverait d'une responsabilité d'employeur et celle qui relèverait d'une auto-protection de l'assuré.

Il résulte en effet des travaux présentés au chapitre 4 que la fixation des taux de cotisation obéit en ce domaine à des logiques diverses : ils peuvent avoir été conçus pour approcher la somme des taux patronaux et salariaux (cas de la cotisation plafonnée retraite des artisans commerçants) ou en représenter la moitié (cotisation d'assurance maladie) ; ils peuvent plus rarement se rapprocher des taux de la cotisation salariale (cotisation vieillesse déplafonnée) ou de la cotisation patronale (cotisation d'allocations familiales). De surcroît, ils varient très fortement selon le régime d'affiliation du travailleur indépendant (*cf. infra*).

Une telle réflexion pourrait à terme avoir plusieurs intérêts :

- ✓ une fois écartées les questions de périmètre (absence de couverture AT-MP, chômage, contribution de solidarité pour l'autonomie pour les indépendants, autres contributions patronales assises sur la rémunération brute pour les salariés[364]) et en tenant compte une nouvelle fois des différences d'assiette, une meilleure comparaison des taux globaux de prélèvement pourrait être promue ;
- ✓ les révisions de barèmes évoquées précédemment pourraient être substantiellement éclairées par l'identification, au regard des risques financés, des prélèvements correspondant aux cotisations patronales et à celles des personnes protégées ;
- ✓ l'harmonisation de ces prélèvements, suggérée en particulier pour les risques de nature universelle, s'en trouverait facilitée sur une base objectivée. En effet :
  - l'identification d'une part « employeur » dans les prélèvements des non salariés faciliterait logiquement, par parallélisme avec les règles applicables aux salariés, la déduction de son montant de l'assiette de la CSG des travailleurs indépendants, ce qui rapprocherait les deux assiettes et justifierait le taux identique applicable aux deux types de revenus d'activité ;

[364] Versement transport, FNAL, taxe d'apprentissage, contribution au financement des organisations syndicales, Participation à l'effort de construction…

- dans une logique d'équité de traitement et de soutien à la création d'activités, un mécanisme analogue à celui de la réduction générale des cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires pourrait être étudié au profit des revenus indépendants de faible niveau, l'allègement portant sur cette part « patronale » de leurs cotisations (*cf. infra*).

- **La réduction de la dégressivité des prélèvements et l'éventualité d'une exonération de cotisations sociales portant sur les faibles revenus d'activités non salariées (jusqu'à 1,6 SMIC)**

Le profil des cotisations d'allocations familiales, résultant du pacte de responsabilité et de solidarité, est devenu légèrement progressif. Par ailleurs, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, le Gouvernement a indiqué vouloir soumettre au Parlement une mesure de baisse des cotisations d'assurance maladie des artisans, commerçants et professions libérales, qui serait ciblée sur les plus faibles revenus et prendrait la forme d'une réduction dégressive, d'un montant maximum de 3,5 points de cotisations (sur les 6,5 points actuels) diminuant linéairement jusqu'à atteinte du seuil de revenu fixé à 70 % du PASS (soit 27 000 €). Ces mesures peuvent contribuer à limiter la dégressivité des prélèvements sociaux des non salariés, dont les développements du chapitre 4 ont montré le caractère très marqué.

Il pourrait cependant être **envisagé une exonération plus générale de cotisations sociales portant sur les faibles revenus d'activités non salariées**, qui aurait pour objectif d'améliorer l'équité des taux de prélèvements entre travailleurs non salariés et salariés dans cette zone de faibles revenus et d'aller vers davantage d'équilibre des conditions concurrentielles d'exercice de l'activité, dans la mesure où le coût du travail des salariés est, pour des salaires inférieurs à 2,5 SMIC, réduit *via* le CICE, et enfin de favoriser l'activité et l'emploi dans ces secteurs. Une telle réduction de cotisations impliquerait d'identifier une assiette « brute » des travailleurs indépendants (*cf. supra*), permettant de distinguer une part « pseudo-employeur », qui serait celle concernée par cet allègement dégressif de cotisations jusqu'à un plafond à fixer, et qui pourrait correspondre à l'équivalent d'une assiette brute de 1,6 SMIC. Le périmètre des cotisations serait également à définir, depuis une première étape concernant les cotisations famille et frais de santé jusqu'à, comme pour les salariés du secteur privé, un champ correspondant à l'ensemble des cotisations de sécurité sociale.

En raison de la spécificité des travailleurs indépendants, qui sont à la fois leurs propres « employeurs » et des assurés concourant à leur propre protection sociale, et dont les revenus rémunèrent à la fois le travail effectué et l'investissement en capital (« revenus mixtes »), les analyses économiques relatives à la réduction générale des cotisations employeurs, qui ont fait l'objet de travaux détaillés de la part du Haut Conseil[365], ne leur sont pas directement transposables. C'est pourquoi, à la demande du HCFiPS, la direction générale du Trésor et l'OFCE ont mené une première réflexion sur les effets économiques d'un allègement de cotisations sociales ciblé sur les faibles revenus d'activité des non salariés (*cf.* fiches correspondantes en fin de point II[366]). Comme le

[365] *Cf.* Éclairages IV et V *in* Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), « Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale », mars.

[366] Direction générale du Trésor « Quels sont les effets à attendre d'un allègement de cotisations sociales ciblé sur les travailleurs indépendants ?», Bureaux Macro 1 et Polsoc 1, septembre 2016.

soulignent les deux contributions, les mécanismes économiques à l'œuvre sont de plusieurs ordres, et notamment : un effet revenu, lié à la baisse des cotisations, pouvant entrainer une hausse de la consommation et de ce fait de l'activité ; un effet prix, fonction cependant de l'intensité de la concurrence et de l'élasticité de la demande aux prix, qui pourrait se traduire selon les marchés par une demande accrue de certains biens et services, une amélioration de la compétitivité dans le cas de secteurs exposés à la concurrence internationale, ou encore une réduction des coûts de production de certaines entreprises consommatrices de biens et services produits par des travailleurs indépendants. La direction générale du Trésor comme l'OFCE insistent en outre sur la nécessaire prise en compte dans l'analyse de l'hétérogénéité des non salariés et du type de marchés sur lesquels ils interviennent. Les mécanismes économiques sont en effet différents ou d'ampleur *a priori* variable selon qu'il s'agit de secteurs dont les prix sont réglementés, de secteurs dont les prix sont libres et peu exposés à la concurrence ou encore de secteurs exposés à la concurrence internationale (*cf.* contributions en fin du point II). Les deux organismes esquissent également une réflexion à propos des effets du bouclage économique d'une telle mesure, qui dépendraient par ailleurs de son mode de financement.

Enfin, si cet allègement était utilisé pour dégager, à niveau global de prélèvements constants, des marges de manœuvre pour améliorer la couverture sociale des non salariés au titre d'autres risques (*cf*. *supra*), ses effets sur l'activité et 'emploi seraient bien sûr moindres, et surtout liés à son profil dégressif plus favorable en termes d'impact sur la consommation.

Enfin, la mise en œuvre d'une telle mesure pourrait se heurter à des difficultés, liées comme le souligne l'OFCE à des phénomènes d'aléa moral (risque de sous-déclaration des revenus, effet de trappe à bas revenus etc.), même si elle pourrait aussi *a contrario* inciter à mieux déclarer des revenus jusqu'alors sous-évalués. Sa principale difficulté consisterait toutefois à définir une référence en matière de temps de travail pour les non salariés « à temps plein » et à en déduire une modulation éventuelle de l'allègement pour les durées de travail inférieures. La question des cotisations minimales devrait également être considérée.

- **Un réexamen à discuter avec les professions des avantages fiscaux associés aux couvertures supplémentaires de type « Madelin » et de l'évolution de l'arbitrage entre ces couvertures et une amélioration des protections complémentaires mutualisées**

Les évolutions des affectations de l'effort contributif entre les différents risques évoquées *supra* ne prenaient en compte que les prélèvements sociaux obligatoires supportés par les non salariés. Une des spécificités de ces professions est cependant la part que prennent les dispositifs facultatifs, qui bénéficient d'incitations fiscales, de protection sociale complémentaire en matière de retraite, de santé, de prévoyance et de chômage. Les chapitres 2 et 5 ont mis en lumière le poids non négligeable de ces contributions (3Mds€ au titre des contrats retraite Madelin en 2013) pour un nombre de bénéficiaires relativement faible (166 000 bénéficiaires de rentes, et concentré sur les titulaires des revenus d'activité les plus élevés).

Dans le cadre d'une discussion à mener avec les professions, il pourrait être envisagé de redéployer une partie de l'effort public aujourd'hui dédié à la déduction du revenu imposable du montant des primes versées au profit d'une mutualisation accrue de la garantie des risques :

- ✓ soit qu'elle s'effectue au profit de la couverture obligatoire, par transfert des recettes fiscales ainsi induites au profit des régimes ;
- ✓ soit qu'elle s'effectue au profit de couvertures qui seraient toujours complémentaires mais davantage mutualisées. Ce type d'évolution pourrait, à titre d'exemple, favoriser un élargissement de la couverture complémentaire santé auprès de ces populations, qui, on l'a vu, sont moins couvertes que le reste de la population. Une concertation au sein des professions permettrait de définir les contours de cette organisation, à laquelle le cas échéant, les régimes pourraient contribuer.

II.4. Des pistes d'évolution concernant la couverture sociale des non salariés

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale n'a pas reçu mission de formuler de préconisations précises sur l'évolution des prestations de protection sociale, mission qui relève notamment des autres Hauts Conseils placés auprès du Premier ministre. Les travaux qu'il a conduits sur la protection sociale des non salariés ont néanmoins permis d'identifier certaines incohérences ou limites qui affectent aujourd'hui la logique des couvertures des travailleurs non salariés, ainsi que l'équilibre contributions/prestations sur lequel elles sont fondées.

Sont donc passées ici en revue quelques évolutions qui pourraient ressortir soit à la poursuite du mouvement d'harmonisation ou de mutualisation des droits, soit à la prise en charge de nouveaux risques, notamment en termes de discontinuités des parcours d'activité, soit à l'adaptation de couvertures ressortissant spécifiquement à l'activité ou à l'autonomie de décision des professions.

Leur objectif pourrait principalement être d'apporter des réponses aux non salariés ayant des revenus ou des couvertures sociales faibles ou fragiles, tout en prenant en compte les problèmes liés au niveau et à l'équité des prélèvements auxquels ces catégories d'actifs sont assujetties (*cf.* point 1.3).

Les évolutions possibles, notamment en matière d'extension de la couverture obligatoire, ne peuvent être envisagées qu'en étant partagées et discutées avec les professions concernées. Le Haut Conseil a pu à cet égard observer que celles-ci ont su, au cours des dernières années, réunir un consensus pour mettre en œuvre ce type de réforme, notamment dans le champ des retraites complémentaires et des prestations en espèces maladie. La récente convention médicale, signée le 25 août 2016, illustre cette prise de conscience. Son article 69 indique que les partenaires conventionnels (assurance maladie et syndicats de professionnels) « reconnaissent que le niveau de la protection sociale offerte aux médecins libéraux constitue un facteur déterminant pour les jeunes générations dans le choix de leur mode d'exercice de la médecine » et appelle à une « évolution du cadre législatif et réglementaire en matière de couverture maternité, protection en cas d'incapacité de travail et couverture du risque accident du travail, maladies professionnelles ».

C'est dans l'esprit de poser les termes du débat pour de futures réflexions communes aux professionnels non salariés et aux pouvoirs publics que s'organisent les développements suivants.

a) En matière de retraites, des améliorations envisageables concernant l''acquisition des droits

Plusieurs thèmes d'évolution, susceptibles de concerner les non salariés, ont été abordés dans des rapports récents :

- ✓ Le Conseil d'orientation des retraites a notamment examiné **la situation des polypensionnés**[367] en soulignant que la diversité des règles de calcul entre régimes conduit à des écarts de pension aussi bien entre retraités d'un seul régime (mono-pensionnés) relevant de régimes différents qu'entre mono-pensionnés et polypensionnés.

  Le COR estimait légitime de modifier certaines des règles actuelles qui apparaissent particulièrement défavorables à certains polypensionnés, notamment pour le calcul du salaire annuel moyen (SAM).

  Si la réforme des retraites de 2014 a modifié les règles de calcul pour les régimes alignés (régime général, MSA salariés, RSI) afin que le salaire annuel moyen soit calculé en prenant les 25 meilleures années de revenu, tous régimes confondus et, qu'à terme, une seule pension soit calculée et versée par un seul régime (liquidation unique, applicable au 1er juillet 2017), la question de la proratisation du SAM demeure pour les polypensionnés de régimes non alignés (CNAVPL ou MSA exploitants, s'agissant des non salariés).

- ✓ Le président du Haut Conseil de la famille[368] a par ailleurs rendu un rapport mettant en lumière la grande variété, entre les régimes, des dispositions applicables en matière de **droits familiaux à retraite.**

  Ce rapport proposait plusieurs schémas de réforme, allant d'adaptations ponctuelles (qui pourraient notamment concerner le non bénéfice de la majoration de pension de 10 % pour famille nombreuse pour le régime de base de la CNAVPL et les régimes complémentaires du RSI et de la MSA[369]) à des réformes structurelles de chacun des trois principaux dispositifs (majorations de pension, majorations de durée d'assurance, AVPF) voire à une refonte globale de ceux-ci.

Au regard de l'effort contributif global des non salariés et du montant des pensions dont ils bénéficient, ont déjà été envisagées **des mesures sur l'assiette et le barème des cotisations de nature à favoriser l'acquisition de droits à pension plus importants** (*cf. supra*). **La question de la validation la plus fréquente possible de quatre trimestres pour les régimes relevant du RSI et de la CNAVPL se trouve à cet égard posée.**

La situation des personnes ayant durablement de faibles revenus pourrait en outre nécessiter des dispositions spécifiques, non seulement au regard des pensions dont elles bénéficieront mais aussi de la durée cotisée. On a vu que les réformes des assiettes minimales avaient visé à favoriser

[367] Conseil d'orientation des retraites (2011), « Retraites : la situation des polypensionnés », IXè rapport, septembre.
[368] « Les droits familiaux de retraite », rapport établi par M. Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la famille, février 2015.
[369] Ainsi que certaines sections professionnelles de la CANVPL (*cf.* Chapitre 5).

l'acquisition de trimestres mais que la situation des auto-entrepreneurs demeurait, eu égard à la constitution de leurs droits, trop méconnue et sans doute, dans nombre de cas, fragile. Une information précoce devrait pouvoir leur être adressée en ce domaine par les caisses de retraite d'affiliation (RSI et CIPAV), en complément des dispositions d'ordre général visant à l'information des assurés[370]. Celle-ci devrait leur permettre d'évaluer l'intérêt de demander à se voir appliquer les assiettes minimales demandées aux artisans-commerçants ou professions libérales n'exerçant pas sous le régime de la micro-entreprise, afin que leur activité donne systématiquement lieu à la validation de trimestres.

D'autre part, une différence substantielle entre salariés et non salariés consiste en l'absence de couverture de ces derniers par le dispositif de **prise en compte de la pénibilité** créé par la loi du 20 janvier 2014, lequel permet, en cas d'exposition professionnelle à certains risques affectant la santé, de cumuler des points susceptibles d'être utilisés pour bénéficier d'une majoration de durée d'assurance permettant un départ en retraite plus précoce. Sans entrer ici dans les débats qui, en opportunité, ont conduit les professionnels et les pouvoirs publics à ce choix, il peut être observé que :

- ✓ une partie des non salariés est naturellement confrontée à des problématiques de risques au travail ayant un effet sur leur santé et leur espérance de vie, bien que celles-ci présentent, en moyenne, des indicateurs relativement favorables (*cf.* point I du Chapitre 5) ;
- ✓ dans le contexte d'une externalisation croissante des activités des entreprises, le différentiel de prélèvement entre un salarié « à risque de pénibilité » et un non salarié peut encourager, pour certaines activités, le recours à des prestataires indépendants, ce qui peut conduire à la fois à des distorsions de concurrence entre statuts et à un moindre suivi des actifs exerçant ces travaux ;
- ✓ l'absence de compte personnel de prévention de la pénibilité limite l'intérêt pour les indépendants du compte personnel d'activité, dont il est un des trois piliers (encadré 1), alors que ce compte doit faciliter les transitions professionnelles et l'exercice de son activité sous des statuts successifs.

Enfin, comme cela a été évoqué au point II.3, une partie de la faiblesse des pensions des artisans commerçants et des exploitants agricoles s'explique par la faible maturité ou le faible niveau de prélèvement de leurs régimes de retraite complémentaire. Dans ce cadre, une partie des dépenses consacrées à la déduction fiscale dont bénéficie la souscription aux contrats « Madelin » ou aux contrats « exploitants agricoles » (article 55 de la loi du 18 novembre 1997), qui bénéficie surtout aux titulaires des revenus les plus élevés, pourrait être, si les professions en conviennent, redéployée au profit de **l'amélioration de ces couvertures complémentaires retraite,** y compris donc au bénéfice des non salariés moins aisés**.**

[370] Dans le cadre du droit à l'information, les assurés doivent recevoir automatiquement dès 35 ans, puis tous les cinq ans, un relevé de situation individuel récapitulant l'ensemble de vos droits à la retraite tous régimes de base et complémentaires.

b) En matière d'invalidité et d'AT-MP, l'extension possible des garanties ou des possibilités de couverture optionnelle

- **Un développement à étudier des couvertures en accidents du travail et maladies professionnelles**

La couverture en AT-MP est aujourd'hui assurée pour certains travailleurs non salariés. Elle concerne, et à titre obligatoire, les exploitants agricoles dans le cadre de l'ATEXA et les indépendants « assimilés salariés » relevant de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale. Elle concerne, à titre optionnel, les non salariés ayant choisi de se couvrir à titre volontaire auprès des caisses primaires d'assurance maladie (*cf.* Chapitre 5) et, depuis la promulgation de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, certains travailleurs indépendants recourant aux plateformes. En effet, l'article 60 de cette loi a instauré l'obligation pour les plateformes qui déterminent les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et en fixent le prix, de prendre en charge la cotisation AT-MP du travailleur indépendant, en cas d'affiliation volontaire de celui-ci ou de souscription à un contrat d'assurance (sauf cas où la plateforme a souscrit un contrat collectif). Elle pourrait enfin concerner à terme les médecins conventionnés, la convention médicale signée le 25 août évoquant une extension de la protection sociale obligatoire à ce risque, le cas échéant avec le bénéfice d'un financement de l'assurance maladie.

Les deux derniers exemples cités (médecins et plateformes) paraissent concourir à l'émergence d'un nouveau modèle qui pourrait associer la participation d'un tiers, étroitement lié avec l'activité du travailleur indépendant et avec lequel des relations de collaboration stables ont été instaurées (*cf.* point II.5 *infra*), à l'amélioration de sa protection sociale. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une contribution à son financement au profit des indépendants avec lesquels ils sont en lien.

La situation particulièrement fragile de certains non salariés, par exemple les auto-entrepreneurs employés dans le secteur du bâtiment, inciterait à accélérer et étendre l'application de ces dispositions.

La généralisation de cette évolution pose cependant plusieurs questions :

- ✓ en l'absence d'un tel tiers (donneur d'ordres privilégié, plateforme de mise en relation, organisme d'assurance maladie), l'amélioration de la couverture en AT-MP devrait résulter :
  - soit de la constitution d'un régime obligatoire par les intéressés, notamment dans le cadre du régime de base (sur le modèle agricole),
  - soit d'encouragements à souscrire une assurance volontaire auprès de la CPAM,
  - soit du développement de contrats collectifs assis sur une base large et organisant une plus grande mutualisation entre les professionnels adhérents ;

- ✓ les perceptions des non salariés sont en la matière hétérogènes. La possibilité pour les régimes d'invalidité des artisans et commerçants de couvrir les incapacités de travail partielles ou totales peut ainsi expliquer que les réflexions menées au sein du RSI sur une couverture AT-MP n'aient pas abouti à ce jour, même si le recours effectif aux prestations d'invalidité semble y rester limité ;

- ✓ la couverture poserait des questions spécifiques de reconnaissance et d'admission des non salariés à son bénéfice (risque d'aléa moral) et, dans le cas de dispositifs non obligatoires, d'anti-sélection, seuls les indépendants les plus concernés ayant intérêt à davantage s'assurer ;

- ✓ dans le cas de professions pour lesquels le domicile et le lieu d'exercice professionnel peuvent être confondus, des règles spécifiques devraient être définies pour clarifier ce qui relève de l'accident du travail et de l'accident de la vie courante.

Enfin, tant pour les artisans commerçants que pour les professions libérales, une extension de la couverture AT-MP supposerait probablement de revoir les prestations existantes en matière d'invalidité.

- **Un sujet signalé par les représentants des professions : le risque d'incapacité de travail**

Aujourd'hui, si les exploitants agricoles bénéficient d'un régime de couverture des accidents du travail et maladies professionnelles et d'un régime d'invalidité qui couvre les inaptitudes totales ou partielles (qui réduisent de plus des 2/3 la capacité à exercer son activité), la situation est différente pour les autres professions.

Les artisans et commerçants n'ont pas de couverture en AT-MP mais disposent de régimes d'invalidité couvrant les invalidités totales ou partielles (avec des prestations distinctes entre commerçants et artisans). Les professions libérales ont des régimes propres à chaque profession et relativement disparates. Les notaires n'ont pas de couverture invalidité-décès et, pour les autres professions, c'est généralement l'inaptitude totale qui est couverte sous forme de rentes, avec la possibilité, dans certaines sections, de bénéficier d'indemnités journalières passés trois mois d'arrêt.

Pour ces non salariés non agricoles, ces dispositifs permettant de prendre en compte les invalidités d'origine professionnelle sont gérés par leurs caisses de retraite. Cette situation appelle sans doute des réflexions de la part des professionnels concernés. En effet, on peut observer :

- ✓ qu'en l'absence de bénéfice d'une médecine du travail (hors exploitants agricoles), il est difficile d'examiner les conditions de travail du professionnel, de procéder à une évaluation des risques qu'elles emportent et de proposer des mesures de prévention. Il est cependant à noter que le RSI souhaite développer des actions en ce domaine (*cf.* le programme RSI Prévention Pro) ;

- ✓ qu'il serait utile de développer au sein des régimes d'invalidité-décès des indépendants les voies et moyens pour compléter la fonction d'indemnisation des préjudices par des actions facilitant, en cas d'incapacité partielle, la réinsertion professionnelle des intéressés après des arrêts de longue durée (actions de prévention de la désinsertion professionnelle) ;
- ✓ que des actions mutualisées pourraient être envisagées au sein des professions, associant le cas échéant les salariés dont ils partagent l'environnement de travail, sur le modèle de ce que le secteur de la boulangerie-pâtisserie a commencé à mettre en place. Un partenariat avec les services des CARSAT et des services de santé au travail serait utile pour rendre ces actions opérationnelles ;
- ✓ que des vocabulaires communs et partagés entre les régimes seraient sans doute utiles pour favoriser les actions communes et le pilotage de ce risque[371].

c) En matière de prestations en espèces pour les risques maladie et maternité, un objectif éventuel de généralisation des couvertures

La création de la protection universelle maladie a permis de simplifier l'affiliation des travailleurs indépendants en matière de couverture des frais de santé, mais n'a pas conduit à remettre en cause la pluralité des régimes qui existent en matière de prestations en espèces.

Comme cela a été indiqué *supra*, des modifications ponctuelles du cadre réglementaire seraient en premier lieu envisageables pour compléter les dispositions des décrets du 10 décembre 2015 afin de permettre le bénéfice d'indemnités journalières de la MSA pour les personnes exerçant une activité agricole accessoire ou faciliter l'accès aux IJ pour les personnes exerçant deux activités, salariée et indépendante, qui prises isolément ne permettent pas de respecter les conditions d'ouverture des droits de chacun de leurs deux régimes d'affiliation.

L'absence de couverture des professionnels libéraux pour **les prestations en espèces maladie** peut par ailleurs susciter trois réflexions :

- ✓ afin de traiter la situation des professionnels libéraux qui ont par ailleurs une activité accessoire ouvrant droit à indemnités journalières (par exemple, comme salarié à temps partiel dans un établissement de santé), mais ne parviennent pas à la quotité de travail ou au salaire permettant d'ouvrir le droit aux IJ dans ce régime, une réflexion pourrait viser à définir un mécanisme spécifique d'ouverture des droits, et qui consisterait, pour des activités accessoires, à apprécier sur une plus longue période que les trois ou six mois actuels les conditions d'acquisition de droit ou à additionner les périodes cotisées jusqu'à atteinte des seuils actuellement requis. Cette éventualité nécessiterait d'être expertisée techniquement mais paraît s'inscrire dans la logique de capitalisation des droits que promet le compte personnel d'activité ;

[371] Voir sur ce point les préconisations de l'IGAS : Dr Aballea P. et Marie E. (2012), « L'évaluation de l'état d'invalidité en France : réaffirmer les concepts, homogénéiser les pratiques et refondre le pilotage du risque », rapport RM 2012-059P, Inspection générale des affaires sociales, mai.

- ✓ de façon plus générale, il pourrait être souhaitable que, par exemple dans le cadre des instances du RSI qui leur sont dédiées, ces professions conduisent une réflexion sur l'opportunité de bénéficier d'un régime identique à celui des artisans et commerçants ;

- ✓ les évolutions devraient être coordonnées entre régimes d'assurance maladie et régimes de retraite des libéraux, qui aujourd'hui, pour certains, versent des prestations d'invalidité à partir du 91è jour d'arrêt maladie.

En matière de maternité, les analyses du chapitre 5 ont mis en lumière les très nombreuses différences qui existent entre catégories de non salariées, voire au sein de celles-ci (par exemple pour les professions de santé). Sur la période récente, les initiatives prises par le Gouvernement ou par les partenaires conventionnels au bénéfice des femmes médecins ou les réformes réglementaires qui ont au contraire limité l'accès à ces prestations pour les auto-entrepreneures à faible revenu apparaissent même de nature à faire croître ces disparités entre non salariées et avec les salariées.

Bien que les droits à indemnités ou allocations aient été conçus pour compenser la perte d'un revenu d'activité (les frais de santé liés à la maternité étant pris en charge par ailleurs) et donc dans une logique de revenu de remplacement, l'ampleur des différences de droits entre catégories apparaît peu légitime s'agissant de publics fragiles et de la couverture d'un risque tel que la maternité, qui se rapproche par sa nature du risque famille, et dont la couverture a de son côté été généralisée et universalisée.

Un récent rapport de l'IGAS dédié à la protection sociale des jeunes formulait ce même constat et jugeait « cohérent de faire converger les différentes prestations et simultanément d'instaurer des indemnités minimales liées à l'indisponibilité pour cause de maternité»[372].

Celles-ci pourraient prendre la forme d'un montant minimal versé par tous les régimes à leurs affiliées sans condition préalable d'activité et/ou d'une durée minimale de versement se rapprochant de celle du congé de maternité des salariées du secteur privé.

Cette généralisation d'indemnités journalières minimales en matière de maternité et son financement pourrait être approfondie en partenariat avec les branches famille et maladie et donner lieu à une consultation du HCF.

d) En matière de couvertures complémentaires santé et prévoyance, une extension possible des mutualisations

Indépendamment du risque retraites, qui a déjà été évoqué, et pour le champ des risques pour lesquels les non salariés peuvent se couvrir de manière facultative auprès de sociétés d'assurances (couverture complémentaire santé, prévoyance) notamment dans le cadre de dispositifs de défiscalisation, trois types d'évolutions sont en théorie possibles :

- ✓ une première option serait de faire évoluer ces couvertures vers des formes obligatoires, le cas échéant gérées par l'intermédiaire des régimes de base. C'est, on l'a vu, la voie que

[372] Inspection générale des affaires sociales (2015), « La protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans », Rapport 2015, décembre.

semblent avoir retenue les partenaires conventionnels signataires de la convention médicale du 25 août 2016, pour le domaine, à la lisière de la prévoyance et de la perte d'activité que constitue l'incapacité de travail. Il est à noter que la généralisation de la couverture complémentaire santé pour les salariés du secteur privé, effective depuis le 1er janvier 2016, peut inciter à envisager une couverture obligatoire pour les travailleurs non salariés, notamment en raison des inégalités de couverture qui existent aujourd'hui entre salariés et non salariés et, au sein des non salariés, entre ceux qui sont couverts (à titre individuel ou en tant qu'ayant droit de leur conjoint) et ceux, en proportion relativement élevée, qui ne le sont pas ;

- ✓ une deuxième option consisterait, comme cela a été évoqué *supra*, à redéployer une partie de l'effort public aujourd'hui dédié à la déduction du revenu imposable du montant des primes versées au profit de couvertures qui seraient toujours complémentaires mais davantage mutualisées au sein des professions concernées. Comme on l'a vu, une participation des tiers qui sont étroitement liés à l'activité du travailleur indépendant et avec lequel des relations de collaboration stables ont été instaurées (plateformes, donneurs d'ordre privilégiés) pourrait être envisagée pour ces formes de couverture ;
- ✓ une troisième option viserait enfin à étendre cette mutualisation au-delà du champ des non salariés en leur offrant la possibilité d'adhérer aux couvertures collectives dont bénéficient les salariés lorsqu'elles sont définies par les branches professionnelles, ainsi qu'aux organismes assureurs « recommandés » par celles-ci ou « désignés » pour en gérer les régimes (complémentaire santé, prévoyance) .

Ces pistes soulèvent des questions de principe comme des problèmes de mise en œuvre.

Ainsi, le « rattachement » aux régimes de protection sociale complémentaire des salariés suppose au premier chef l'accord des intéressés mais aussi celui des partenaires sociaux des branches, et que soient déterminées les formes que pourrait prendre, le cas échéant, l'association de ces nouvelles personnes couvertes à la gouvernance paritaire de ces branches. D'autre part, il conviendrait de définir quels seraient les formes et le montant de l'effort contributif. En revanche, il serait relativement aisé, *via* les nomenclatures des codes NAF, d'affecter les travailleurs non salariés aux branches adéquates, qui seraient d'ailleurs celles dont relèvent les salariés qu'ils emploient le cas échéant. Ils pourraient également bénéficier des actions de prévention et d'action sociale que mettent en œuvre de nombreuses branches.

e) En matière d'assurance chômage, une réflexion spécifique à conduire

Les non salariés ressentent de plus en plus fortement aujourd'hui les risques que peut emporter pour eux la cessation de leur activité et la perte de leur emploi, qui ne leur ouvre droit à aucun revenu de remplacement et peut conduire certains d'entre eux à devoir se tourner vers le RSA, même après de longues périodes d'activité professionnelle.

Certains pays (États-Unis, Allemagne, Espagne) ont à cet égard ouvert aux non salariés la possibilité de bénéficier d'une couverture au titre de l'assurance chômage, soit sous des conditions précisément définies, soit dans le cadre d'une affiliation volontaire au régime d'assurance public, soit dans le cadre d'un dispositif spécifique.

L'ouverture de telles possibilités dans le cas français nécessiterait une réflexion spécifique non seulement en termes de gouvernance et de financement, mais aussi de détermination des conditions d'accès et de paramètres à retenir en matière de droits.

En effet, la couverture du risque de perte de revenu ou d'activité des travailleurs non salariés pose des problèmes particuliers :

- ✓ des phénomènes d'aléa moral pourraient intervenir en matière de cessations d'activité, avec le risque de fraudes ou de recours au mécanisme assurantiel pour optimiser la combinaison entre revenus d'activité et revenus de remplacement ;
- ✓ la réalisation du risque devrait être strictement définie. En l'absence de licenciement, de fin d'un contrat ou de rupture amiable, la perte d'activité supposerait la définition d'autres critères que ceux retenus pour les salariés, et se référant sans doute à des actes juridiques et matériels attestant de la cessation d'activité (liquidation ou redressement judiciaire, dissolution d'une société…) ;
- ✓ de tels critères pourraient être peu adaptés à la situation de certains auto-entrepreneurs ou travailleurs actifs sur les plateformes de mise en relation, qui peuvent avant tout se trouver en butte à des changements brutaux dans leurs relations avec leurs donneurs d'ordre ;
- ✓ le bénéfice de l'assurance chômage supposerait enfin de mettre en place des mécanismes d'admission mais aussi de contrôle adéquats, ainsi que de définir les engagements en termes de recherche active d'emploi que pourraient prendre les indépendants affiliés.

Deux éléments de contexte seraient en outre à prendre en compte dans une telle réflexion :

- ✓ l'extrême hétérogénéité des situations auxquelles sont confrontés les non salariés face au risque de perte d'activité ou de revenus. Certaines professions, notamment libérales, ne sont pas confrontées au risque de chômage ; d'autres peuvent concerner une part importante d'actifs ayant des revenus temporairement ou durablement très faibles, pour lesquels des mécanismes de soutien aux revenus d'activité sont aussi importants à envisager qu'une couverture « chômage » à proprement parler ;
- ✓ la croissance des cas de cumul entre indemnités chômage et revenus non salariés. Les stipulations de la convention d'assurance chômage qui ont facilité l'exercice par des demandeurs d'emploi indemnisés d'activités réduites, associé au succès concomitant du régime de l'auto-entrepreneur, impliquent de faire du traitement des travailleurs indépendants un sujet dont les négociateurs de l'assurance chômage devraient être appelés à se saisir.

Enfin, il pourrait être souhaitable que, en sus des mesures qu'ils peuvent prendre en matière d'étalement des cotisations (*cf. supra* les développements sur les fluctuations d'activité), les organismes de sécurité sociale puissent, en liaison avec les organismes consulaires et professionnels, mettre en place des mécanismes de repérage des entreprises fragiles, de prévention de leurs difficultés et, si l'activité paraît durablement compromise, d'aide à la réorientation professionnelle des travailleurs concernés.

f) D'autres besoins possibles en matière de protection, notamment en matière d'accès au crédit et de logement

Les professionnels auditionnés par le Haut Conseil ont parfois souligné l'importance des problèmes que connaissent certains non salariés, notamment mais pas seulement actifs sur les plateformes collaboratives, dans des champs ne relevant pas de la protection sociale au sens strict.

Ils concernent notamment l'obtention de crédits, y compris en matière de consommation ou de logement, ainsi que plus directement l'accès au logement.

Les difficultés que peuvent rencontrer certains travailleurs indépendants en ce domaine sont relativement connues : elles résultent de la modestie, de l'irrégularité ou de l'absence de garantie dans le temps des revenus professionnels tirés de leur activité. Sans que le Haut Conseil ait pu expertiser plus profondément ces aspects, ils paraissent importants à prendre en compte dans les évolutions à envisager.

Le rapport de M. Pascal Terrasse[373] ainsi que celui de l'IGAS consacrée aux plateformes collaboratives[i] formulent sur ce point des propositions en vue de développer des mécanismes de mutualisation dans le cadre de dispositifs ou de négociations spécifiques :

- ✓ le rapport de M. Terrasse propose de s'inspirer des dispositifs mis en œuvre au profit des salariés : garantie des risques locatifs Visale, qui n'a pas le caractère universel de la garantie universelle des loyers prévue par la loi du 27 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, et ne couvre pas les indépendants ; prêts à taux zéro et garantie des loyers proposés au profit des intérimaires par le fonds d'action sociale du travail temporaire. Il suggère notamment que les plateformes puissent proposer ce type d'offre au profit des travailleurs indépendants recourant à leurs services d'intermédiation ;

- ✓ le rapport de l'IGAS[374] reprend cette idée en soulignant que, par la connaissance dont elles disposent du profil, de l'activité, des revenus des travailleurs indépendants, les plateformes pourraient nouer des coopérations avec les établissements de crédit pour faciliter l'examen des dossiers, voire pour servir de « garant » à ces non salariés.

Ces réflexions pourraient être étendues aux donneurs d'ordre privilégiés ou réguliers d'autres travailleurs indépendants, qui pourraient être appelés à certifier de relations de collaboration stables leur facilitant l'accès au crédit et/ou au logement.

[373] Terrasse P., Barbezieux PH. et Herody C. (2016), Rapport au Premier ministre sur « l'économie collaborative », février.
[374] Amar N. et Viossat L.-C (2016), « Les plateformes collaboratives… », *op.cit.*

II.5. Des pistes d'évolution en matière de régulation, de gestion et de financement

a) La poursuite de la simplification de la gestion et du recouvrement des prélèvements sociaux des non salariés

Conformément à la lettre de mission que lui avait adressée le Premier ministre, le Haut Conseil a concentré ses travaux sur l'équilibre du système de protection sociale des indépendants, notamment en termes de contributions et de prestations, et n'a pas fait le choix de conduire des investigations approfondies sur la gestion interne des régimes et notamment leur politique du recouvrement et de relation avec les cotisants. Ce sujet, qui a fait l'objet de plusieurs rapports récents pour ce qui concerne le RSI[375], sera repris par le Haut Conseil dans ses prochains travaux, qui concerneront la totalité des entreprises et examineront les actions de l'ensemble des régimes en la matière.

Pour autant, trois points peuvent d'ores et déjà être soulignés, qui touchent notamment à la simplification des modes de déclaration et de contrôle des activités numériques, et qui ouvrent la voie à des pistes d'évolution ou de réflexion à poursuivre au sein du Haut Conseil.

- **L'amplification possible des actions de simplification et de réduction du coût du recouvrement**

À terme, le compte personnel d'activité devrait permettre de faciliter la gestion des changements de statuts et de la pluriactivité en proposant, dans sa deuxième étape (encadré 2) une plateforme de recensement des droits, des outils de simulation des effets de changements de statut et des rappels des réglementations sociales applicables.

Plusieurs actions peuvent en outre être mises en place par les régimes ou les organismes qui coordonnent leurs actions envers les usagers (GIP Union-Retraite par exemple).

Le Conseil national du numérique a ainsi rappelé la nécessité de garantir la portabilité des « informations professionnelles » entre les différents organismes de gestion, afin de permettre à chacun de transférer ses données d'un organisme à l'autre lors d'un changement de statut et formulé la recommandation qu' une interface unique de déclaration des revenus et de paiement des cotisations puisse simplifier les démarches déclaratives pour les pluriactifs[376].

Dans ce cadre, la mise en place d'un interlocuteur unique est une piste qui pourrait être explorée par le Haut Conseil dans le cadre de ses réflexions futures, sachant qu'il serait envisageable de créer dans un premier temps ce « guichet » sous une forme entièrement numérique, pour ce qui est du RSI et des nouveaux travailleurs indépendants.

[375] Pour le seul RSI, citons notamment : Bulteau S. et Verdier F. (2015), « Rapport à M. le Premier ministre sur le fonctionnement du RSI dans sa relation avec les usagers », septembre ; Inspection générale des affaires sociales (2015), « Évaluation de la COG 2012-2015 du Régime Social des Indépendants (RSI) », novembre ; rapport en cours de l'Inspection générale des finances et de Inspection générale des affaires sociales sur les « Évolutions de l'assiette et des modalités de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants ».

[376] Conseil national du numérique (2016), « Travail, emploi, numérique : les nouvelles trajectoires », janvier.

La mission de l'IGF et de l'IGAS déjà citée[377] pourrait par ailleurs proposer d'expérimenter la suppression de la déclaration sociale des indépendants (DSI, encadré 1, chapitre 4) et de faciliter la détermination de l'assiette sociale de prélèvement par des transferts de données entre services fiscaux et organismes sociaux en charge du recouvrement (*cf. supra*).

Les mesures de simplification à développer devraient également tenir compte de la perspective du déploiement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Si celui-ci ne devrait pas fondamentalement modifier les modes de prélèvement des travailleurs indépendants puisqu'ils paieront leur impôt sur le revenu via des acomptes calculés par l'administration fiscale sur la base de la situation passée et prélevés mensuellement ou trimestriellement, il pourrait conduire à reposer la question des modes de déclaration des revenus (*cf.* supra) et de recouvrement des prélèvements par les régimes sociaux.

- **La possibilité d'une intermédiation des plateformes ou des dispensateurs d'activités occasionnelles en matière de notification voire de précompte des prélèvements sociaux**

Au-delà des missions qu'elles pourraient remplir, du fait de leur responsabilité sociale, en matière de co-construction de la protection sociale des indépendants, les plateformes ont fait l'objet de plusieurs mesures législatives visant à renforcer leurs obligations en matière d'information des travailleurs qui ont recours à leur intermédiation sur la réglementation sociale et fiscale, ainsi que sur les revenus qu'ils s'y constituent.

Ce mouvement pourrait être poursuivi en envisageant de les associer à la notification des prélèvements dus, voire à une fonction de précompte des prélèvements sociaux ou des prélèvements fiscaux à la source, une étape en ce sens étant proposée par le Gouvernement dans le cadre du PLFSS 2017.

Cette fonction serait remplie plus aisément si elles avaient face à elle un interlocuteur unique pour l'ensemble des régimes. L'usage de l'Internet, la présence d'un tiers potentiellement source d'aide pour la déclaration (plateforme), l'absence de pertinence du critère de domiciliation physique de l'activité professionnelle pour le rattachement d'un organisme de recouvrement, la nécessité de mise en place de dispositifs simplifiés de déclaration et opérationnels en matière de contrôle, en exploitant les données de l'ensemble des plateformes pourraient à cet égard pousser à la constitution d'un centre national de recouvrement de l'économie numérique, sur le modèle du CNESU ou de PAJE emploi, qui ont fait leurs preuves.

Cette piste pourra également être approfondie dans les travaux à venir du Haut Conseil.

- **L'extension des actions de lutte contre le travail dissimulé et l'usage abusif du détachement**

Comme cela a été rappelé dans le chapitre 2, le non respect des obligations en matière d'affiliation est constitutif du délit de travail dissimulé.

[377] Audition de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur les « Évolutions de l'assiette et des modalités de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants ».

Un autre motif de distorsion de concurrence voire de fraude qui peut pénaliser le travail indépendant et nuire à son attractivité est le recours abusif au travail indépendant, notamment dans le cadre d'une prestation de services[378]. Le Haut Conseil a eu l'occasion d'examiner ce sujet et de proposer des mesures destinées à améliorer l'effectivité des contrôles[379] et compte y consacrer prochainement de nouveaux travaux.

b) L'approfondissement des mécanismes d'intégration et de solidarité financière

Les travaux précédents du Haut Conseil et l'examen au chapitre 2 des relations financières entre régimes et de leur architecture financière suscitent des pistes de réflexion sur leur approfondissement possible, en ce qui concerne les régimes de non salariés.

- **La simplification de la compensation généralisée vieillesse**

Les travaux que le Haut Conseil a consacrés à ce thème dans son rapport de 2015 dédié à l'architecture financière des régimes[380]méritent d'abord d'être rappelés.

Ces réflexions mettaient en évidence un effet de doublon de la compensation avec les autres mécanismes financiers destinés à équilibrer les régimes (intégrations financières, dotations d'équilibre) et examinaient des pistes d'évolution allant de la simplification du mécanisme (fusion des deux étages de la compensation en un mécanisme unique) à une réforme de plus grande ampleur permettant de contracter les transferts de compensation et les transferts assurant l'équilibre de certains régimes, au sein de deux grands ensembles de régimes : le régime général et les régimes intégrés d'une part, les régimes équilibrés par d'autres moyens d'autre part, des simulations des résultats de ces schémas étaient proposées dans le rapport pré-cité.

- **L'hypothèse d'une intégration financière du régime retraite des exploitants agricoles**

En matière d'architecture financière, les développements du chapitre 2 ont mis en évidence le rapprochement important qui a été réalisé entre les régimes à travers le mécanisme de l'intégration financière des branches famille et maladie (pour les frais de santé) des régimes de non salariés au régime général.

En matière de retraites, une intégration de la branche retraite des régimes des artisans et commerçants est en outre intervenue le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité. Elle a été rendue possible à la fois par la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) qui équilibrait ces régimes et par l'alignement des droits et, dans une certaine mesure, de l'effort contributif sur les règles applicables dans le régime général. La situation des régimes des professions libérales reste différente: d'une part, le régime ne bénéficie pas de transferts et est contributeur net au titre de la compensation vieillesse ; d'autre part, le mode de calcul des droits à pension est sensiblement différent (régime par points) et d'autre différences subsistent en matière de taux de la surcote, d'absence de dispositif de minima de pension ou de majoration de 10 % des pensions pour familles nombreuses mais aussi d'effort contributif (deux fois moindre que celui des

[378] Article 1.3.A de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996.
[379] *Cf*. Éclairage II, p. 100 et s *in* : Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), « Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale », mars.
[380] *Cf* chapitre IV et ses annexes *in* : Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015), « Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux », juillet.

artisans commerçants en-dessous du plafond, *cf.* Chapitre 4). Le régime de retraite des exploitants agricoles est dans une situation intermédiaire : si des spécificités subsistent dans la composition de la pension de base (une partie forfaitaire en annuités, une partie proportionnelle en points) et en matière d'effort contributif (2,5 points moindre que celui des artisans commerçants et artisans), de nombreux paramètres ont été alignés (âge de départ, taux de la décote et de la surcote, durée d'assurance). D'autre part, le régime bénéficie fortement des mécanismes de transferts, *via* la compensation vieillesse et l'affectation de recettes fiscales, qui concerne aussi le régime complémentaire des exploitants, ce qui est une originalité dans le système (*cf.* Chapitre 2).

La question d'une intégration financière du régime de base des exploitants agricoles, sur le modèle du RSI, se pose donc.

Le régime général assumant les déficits du régime, elle aurait pour intérêt de permettre une réaffectation des recettes fiscales aujourd'hui dédiées au régime agricole vers d'autres récipiendaires. Au vu de la nature de ces recettes (taxe sur les alcools et boissons non alcoolisées), de l'amélioration programmée du solde du système de retraites et des besoins de financement de l'assurance maladie, cette dernière pourrait en être rendue affectataire. Une alternative serait de réaffecter ce produit vers le régime complémentaire des exploitants, afin de faciliter sa montée en charge et l'amélioration des droits à pension. Cette piste pose cependant des problèmes d'équité entre les régimes et les catégories professionnelles et renforcerait l'originalité de ce régime de retraite complémentaire obligatoire, qui est le seul à bénéficier de recettes fiscales.

La difficulté de l'option de l'intégration financière reste néanmoins l'absence d'harmonisation des modes de calcul de la pension, qui constituerait sans doute un processus préalable ou parallèle à une démarche plus approfondie de mise en œuvre d'une intégration.

- **Des conséquences potentielles à tirer d'éventuelles adaptations des principes d'affiliation ou réformes du barème des cotisations**

  ✓ *L'assouplissement des mécanismes d'affiliation*

Les assouplissements des mécanismes d'affiliation envisagés précédemment, et notamment les droits d'option qui pourraient être accordés aux travailleurs indépendants à la lisière du salariat et l'extension possible du champ des indépendants « assimilés salariés » auraient avant tout des effets sur les effectifs de chaque régime concerné, mais aussi sur le revenu moyen de leurs affiliés et le champ de la couverture sociale de ceux-ci – qui serait étendue s'ils optaient pour le régime général. Ils pourraient donc affecter tant les produits que les recettes des régimes. Ils auraient également un effet à terme sur les résultats du calcul de la compensation vieillesse, difficilement anticipable à ce stade.

Des conséquences seraient donc à tirer de ces assouplissements en matière de transferts financiers entre régimes. Il en serait de même pour l'idée, évoquée *supra* en II.2, d'une extension du champ de l'assurance vieillesse du RSI à tout ou partie des professions libérales, dès lors que le RSI est aujourd'hui l'un des principaux bénéficiaires de la compensation généralisée vieillesse et que la CNAVPL est, à l'inverse, un contributeur net.

✓ *Les modalités de compensation de l'éventuelle mise en place d'une exonération sur les faibles revenus d'activité*

L'idée évoquée au II.3.b d'une exonération de cotisations de sécurité sociale au profit des revenus indépendants les plus faibles suppose de réfléchir aux mécanismes de compensation des pertes de recettes pour les régimes, les articles L. 131-7 du code de la sécurité sociale et LO. 111-3 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ayant posé ce principe de compensation intégrale.

La solution à retenir dépend naturellement du coût de la mesure et donc de la forme que pourrait prendre cette exonération. Deux pistes principales peuvent être envisagées, et le cas échéant combinées :

- celle d'une progressivité accrue des barèmes, les baisses de cotisations portant sur les revenus les plus faibles étant partiellement gagées par des hausses des taux applicables à des revenus plus élevés ;
- celle d'un transfert de recettes fiscales, qui poserait des questions de solidarité entre catégories professionnelles et de choix des recettes concernées, mais permettrait de dégager des marges de manœuvre, pour améliorer, à prélèvement global constant, les couvertures « mutualisées » des travailleurs non salariés les plus fragiles.

c) L'adaptation du rôle des acteurs et de la gouvernance de la protection sociale des non salariés

Les analyses développées plus haut ont posé des jalons pour que le développement du travail indépendant puisse, même dans ses formes les plus récentes, s'accompagner de la recherche de formes collectives d'organisation, notamment dans le cadre de la protection sociale, afin d'accroître les mécanismes de solidarité entre non salariés ou les associer davantage avec les dispositifs applicables aux salariés. Des implications pourraient en en matière de gouvernance et d'acteurs de la protection sociale.

- **La représentation des « assimilés salariés » rattachés au régime général**

L'idée évoquée plus haut d'étendre le champ des « assimilés salariés » au régime général pourrait justifier une réflexion sur les modes de représentation de ces personnes au sein de la gouvernance des caisses du régime général, et notamment de leurs conseils. Le nombre relativement peu élevé de ces personnes ainsi que la difficulté à faire émerger des instances représentatives de professionnels placés dans des situations très diverses ont jusqu'à présent conduit à ne pas considérer nécessaire cette présence.

- **Le rôle possible des plateformes et des donneurs d'ordre réguliers dans l'extension de la protection sociale complémentaire et de la prévoyance des non salariés**

Parmi les mesures envisagées *supra* figure l'idée :

✓ que les plateformes collaboratives ou les donneurs d'ordres privilégiés de certains travailleurs indépendants contribuent à l'assurance accidents du travail maladies professionnelles ainsi qu'à la protection sociale complémentaire et supplémentaire des

travailleurs collaboratifs indépendants qui exercent une activité par leur intermédiaire ou à leur profit régulier ;

- ✓ que ces plateformes collaboratives et ces donneurs d'ordre privilégiés négocient, pour le compte de leurs contributeurs ou prestataires réguliers, des assurances collectives, qui seraient proposées aux travailleurs collaboratifs sans cependant transformer ceux-ci en salariés.

Si des discussions, à conduire notamment avec les plateformes, peuvent aboutir à des engagements en la matière, ce type d'évolution présenterait l'avantage de permettre une participation financière, directe ou forfaitaire, des « donneurs d'ordre » (sociétés ou employeurs ayant un recours régulier à des « assimilés salariés », plateformes ou donneurs d'ordre engagés dans des relations de sous-traitance « régulière ») à l'amélioration de la protection sociale de base ou complémentaire des non salariés.

Une intervention et un appui des pouvoirs publics en la matière pourrait se justifier par la tradition tant du code du travail que du droit de la sécurité sociale de garantir les protections de travailleurs en régulant des rapports de force par trop dissymétriques entre entreprises donneuses d'ordre et prestataires individuels.

- **L'association éventuelle des travailleurs non salariés au bénéfice des conventions collectives de branche en matière de couverture prévoyance et santé**

Cette piste envisagée supra pose à nouveau la question tant de la représentation des travailleurs indépendants, qui est un besoin indispensable sur lequel le Haut Conseil attire l'attention sans avoir la légitimité pour proposer des solutions, que des moyens qui pourraient être trouvés par les partenaires sociaux pour assurer leur prise en compte, voire les associer à la gestion des régimes conventionnels paritaires mis en place dans leurs secteurs d'activité.

II.6. Dans quels scénarios d'ensemble inscrire ces différents types de propositions ?

Les propositions qui viennent d'être énoncées peuvent être regroupées dans le cadre de trois grands scénarios d'évolution, le cas échéant combinables, qui envisageraient une cible, à moyen ou plus long terme, pour l'évolution des principaux traits de la protection sociale des non salariés, pris dans leur ensemble. Au préalable, seront précisées les raisons qui ont conduit à écarter l'idée de créer un statut spécifique pour les travailleurs indépendants « parasubordonnés ».

a) Un scénario, écarté, de mise en place d'un « statut para subordonné »

La création éventuelle d'un statut de travailleur para subordonné a paru au Haut Conseil susciter d'importants risques et difficultés.

Dans d'autres pays (*cf.* les éléments de comparaison internationale du chapitre 3), ce type de statut a eu pour objet d'étendre des droits sociaux et des garanties du code du travail à certains non salariés, exerçant dans des conditions à la frontière du salariat et du travail indépendant. Le développement des relations triangulaires entre des plateformes collaboratives, qui se considèrent comme des intermédiaires électroniques (« juste une application »), des contributeurs qui

fournissent une prestation de service et des clients qui les achètent peut conduire à relancer un débat sur l'opportunité d'un tel statut, pour les travailleurs des plateformes mais aussi et peut-être surtout, pour des personnes engagées dans des relations régulières et prépondérantes avec un donneur d'ordre, notamment dans le cadre de micro-entreprises. En tout état de cause, en raison de leur nombre encore faible et de la grande complexité des relations de travail sur les plateformes, en raison encore du choix qu'a fait le Haut Conseil d'insérer leurs problématiques dans le cadre plus général du travailleur indépendant, les travailleurs collaboratifs ne justifient pas, à eux seuls, une réflexion sur ce type de statut.

Les risques potentiellement associés à la définition d'un tel statut « parasubordonné »sont nombreux, comme le montrent d'ailleurs les expériences internationales : insécurité juridique liée aux nouvelles frontières entre trois statuts et à la déstabilisation de la jurisprudence, effets pervers liés aux pressions qui pourraient intervenir sur les salariés pour opter pour ce statut moins protecteur ou pour remettre en cause les droits attachés au statut salarial, déstabilisation d'autres statuts comme par exemple le portage salarial.

Ils ont conduit le Haut Conseil à écarter son instauration dans l'immédiat, comme l'ont du reste préconisé de récents rapports (COE, CNN[381]).

Comme on l'a vu, le fait de ne pas retenir cette voie ne doit cependant pas interdire de réfléchir, pour certaines situations, à des formes de contributions aux droits sociaux des indépendants de la part des plateformes ou des donneurs d'ordre engagés dans une collaboration stable avec un sous-traitant indépendant.

b) Un premier scénario de statu quo aménagé et « stabilisé »

Ce scénario conduirait à conserver les principaux paramètres de l'organisation actuelle des régimes de non salariés, tout en proposant des adaptations susceptibles de faciliter leur accès aux droits et de simplifier la gestion de leur protection sociale.

Ces aménagements supposeraient, comme pour les deux autres scénarios, que les appareils statistiques et d'études de l'État soient mobilisés pour améliorer la connaissance des profils et des parcours des travailleurs indépendants, en lien avec les modalités d'acquisition de droits en matière de protection sociale.

En matière d'affiliation, ce scénario suppose la clarification du régime social du partage de frais et l'introduction de procédures de rescrit pour sécuriser le respect de la réglementation en cas de relation triangulaire (plateforme collaborative, prestataire, client notamment). L'exercice d'activités indépendantes pourrait s'appuyer sur les dispositifs actuels, notamment le régime de l'auto-entrepreneur et le CESU (pour les travaux chez les particuliers), qui seraient aménagés pour mieux tenir compte des particularités du travail indépendant exercé via une intermédiation.

En matière de prélèvements, deux principes seraient prioritaires dans ce scénario : d'une part, la réduction des différences de prélèvement entre catégories de non salariés et des incohérences dans le financement de chaque risque, d'autre part, la simplification des assiettes forfaitaires retenues par les régimes.

[381] Conseil d'orientation pour l'emploi (2014), « L'évolution des formes d'emploi », rapport, avril. Conseil national du numérique (2016), « Travail, emploi, numérique : les nouvelles trajectoires », janvier.

c) Un deuxième scénario d'amélioration à coûts constants, de la protection sociale mutualisée des indépendants et d'extension des solidarités financières

Serait ici envisagée une réforme du traitement social des activités accessoires ou occasionnelles selon l'une des trois options présentées supra (*cf.* point II.2), avec intégration des régimes de la location de chambre d'hôte ou des reventes d'occasion dans ce dispositif. En conséquence, le régime de la micro-entreprise aurait vocation à ne plus concerner que les activités principales et le régime des conjoints collaborateurs aurait vocation, à terme, à s'éteindre. En cas de poly-affiliation ou d'activité indéterminée, un principe de rattachement optionnel au régime général serait posé.

En matière de prélèvements, et dans une logique d'amélioration des droits, seraient conduites des réaffectations d'une part des prélèvements famille et santé, qu'ils relèvent des cotisations ou de la CSG, vers des risques où ces prélèvements permettent d'acquérir davantage de droits, que ce soit en matière de protection de base ou complémentaire et seraient étudiées les modalités permettant une validation plus fréquente de quatre trimestres pour les régimes relevant du RSI et de la CNAVPL.

D'autre part, en concertation avec les professions, serait engagé un réexamen des avantages fiscaux associés aux couvertures supplémentaires de type « Madelin » afin de favoriser un arbitrage au profit de protections complémentaires mutualisées.

Dans le même esprit de constitution des droits notamment pour les bas revenus, serait identifiée une assiette « brute » des travailleurs indépendants, distinguant, comme pour les salariés, une part « pseudo-employeur » et une part « pseudo-personne protégée », de manière à permettre une réforme du barème des cotisations, dans un sens plus progressif, ou une mesure plus générale d'exonération de cotisations sur les bas revenus.

Une série de mesures, également génératrices de droits, pourraient être associées à ces orientations.

D'une part, l'accès aux prestations en espèces serait amélioré, notamment en cas de situation de poly-activité. Les cotisations en assurance vieillesse pourraient être reportées ou aménagées pour « maximiser » la validation de trimestres. La généralisation d'indemnités journalières maternité minimales, en montant et/ou en durée, pourrait également être envisagée, de même que l'affiliation optionnelle des non salariés au régime d'assurance chômage.

D'autre part, outre les améliorations mentionnées plus haut des couvertures complémentaires retraite, santé et prévoyance, les plateformes ou donneurs d'ordre réguliers pourraient intervenir pour contribuer à la protection sociale complémentaire des indépendants avec lesquels ils sont en lien, notamment via la conclusion de contrats collectifs, et intervenir davantage dans la relation entre l'indépendant et les organismes de recouvrement (dispositif de pré-compte).

d) Un troisième scénario d'extension du champ de la protection sociale des non salariés, dans le cadre du régime général ou au-delà

Seraient engagés des travaux pour regrouper en catégories lisibles, et le cas échéant étendre, le champ des activités, aujourd'hui ponctuellement énumérées à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, relevant du régime général. Ce cadre obligatoire serait complété par la création d'un droit d'option pour l'affiliation au régime général, ouvert à l'ensemble des travailleurs indépendants.

Pour les autres non salariés, l'extension des droits passerait par deux leviers :

- ✓ une réflexion, interne aux professions et partagée avec les pouvoirs publics, sur les voies et modalités d'une généralisation des couvertures de base dont ne bénéficient pas les non salariés. Le champ concerne les prestations en espèce maladie (pour les professions libérales), la couverture en AT-MP (pour les artisans-commerçants et professions libérales) ou la perte de revenu ;
- ✓ en appui avec les plateformes ou donneurs d'ordre réguliers, ou dans le cadre d'une affiliation élargie aux régimes paritaires de protection sociale complémentaire des salariés (prévoyance-décès), une généralisation et une extension des couvertures complémentaires seraient également recherchées.

Des mesures de simplification pourraient compléter ces orientations, et concerner l'organisation des régimes, avec notamment des étapes supplémentaires d'intégration financière, concernant par exemple l'intégration financière de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles.

Complément au point II : Les fiches de la Direction générale du Trésor et de l'Observatoire français des conjonctures économiques.

Quels sont les effets à attendre d'un allègement de cotisations sociales ciblé sur les travailleurs indépendants ?

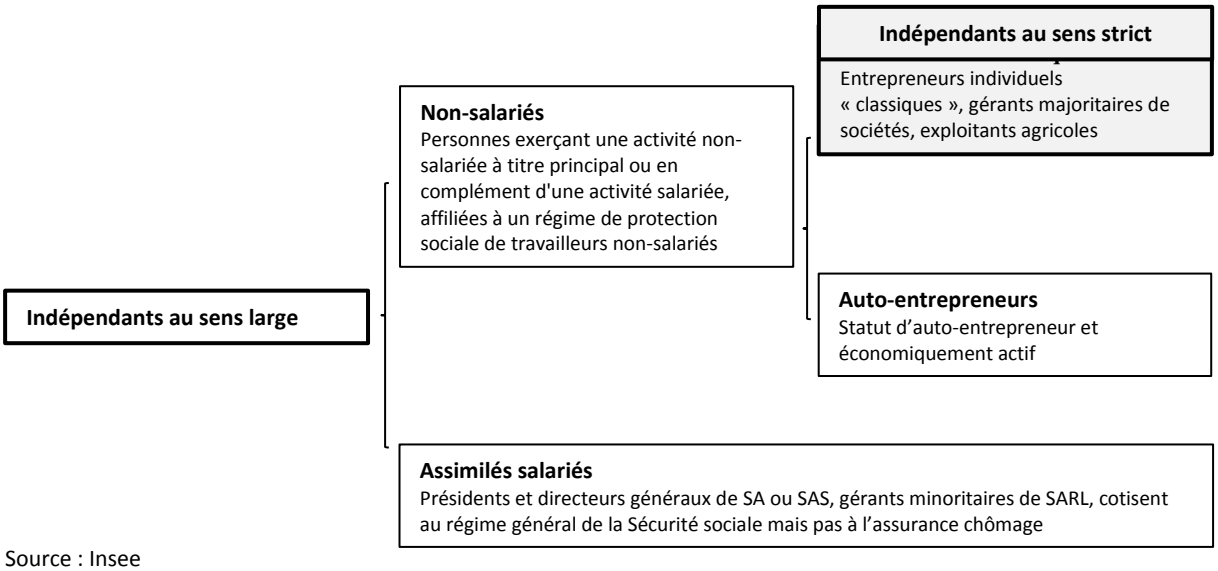
Note de la Direction générale du Trésor
Macro 1/CE, Polsoc 1/LB, septembre 2016

Cette fiche vise à décrire les effets à attendre d'un allègement de cotisations sociales ciblé sur les travailleurs indépendants. L'hétérogénéité de cette population et le manque d'études spécifiques rendent difficile l'évaluation précise de l'impact d'une telle mesure. L'analyse se limite ici à mettre en lumière les différents canaux de transmission de la mesure.

1. Panorama des indépendants

Les indépendants non-salariés présentent des formes juridiques diverses : entrepreneurs individuels, auto-entrepreneurs, gérants de sociétés et exploitants agricoles. Sont exclus du champ de cette analyse les auto-entrepreneurs, qui bénéficient d'un régime social particulier (régime micro-social), et les indépendants dirigeants de leur entreprise assimilés à des salariés (*cf.* figure 1).

Figure 1 : Champ retenu pour la catégorie des indépendants, selon le statut juridique



Source : Insee

La population des indépendants recouvre un champ large d'activités – exploitants agricoles, professions libérales, commerçants, artisans, dirigeants de sociétés d'industrie et de services. Comparativement aux salariés du privé, et hors agriculture, ils sont surreprésentés dans les secteurs du commerce et de l'artisanat commercial, de la santé et de l'action sociale, de la construction ainsi que dans certains services à la personne (hébergement, restauration, arts et spectacle, coiffure), et sont à l'inverse moins présents dans les secteurs davantage soumis à la concurrence internationale comme l'industrie.

Cette population est caractérisée par une forte hétérogénéité, en termes de qualification, de taille d'entreprise ou de revenus. Le revenu moyen des indépendants (hors AE) est en effet supérieur au revenu moyen des salariés, mais avec une disparité de revenu plus élevée que chez ces derniers, avec

d'une part la présence de revenus très faibles voire nuls et d'autre part une part importante de hauts revenus[382]. Par ailleurs, 10 % des indépendants (hors AE) cumulent leur activité avec un emploi salarié.

2. Mécanismes de transmission d'un allègement de cotisations uniforme ciblé sur les indépendants

Les effets d'une mesure d'allégement de cotisations sociales ciblée sur les indépendants sont complexes et passent à travers différents canaux. A la différence d'un allégement de cotisations sur les salariés, cette baisse touche a priori le coût du travail et celui du capital, étant donné que le revenu professionnel des indépendants sert à rémunérer à la fois le travail fourni par l'entrepreneur et le capital engagé. **La mesure représente ainsi une baisse immédiate et mécanique de l'ensemble des coûts de production pour les indépendants**, dont les effets peuvent se transmettre au reste de l'économie par différents mécanismes, qui peuvent se cumuler. L'étude des différents canaux de transmission se limite ici au cas d'une mesure uniforme **:**

- **La baisse des cotisations sociales peut se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par une hausse du revenu des indépendants**[383], qui stimule leur consommation. L'emploi et l'investissement s'ajusteraient progressivement pour répondre à l'augmentation de cette demande. L'ampleur de cette hausse de consommation dépend toutefois des caractéristiques particulières de la distribution de revenu des ménages indépendants. L'impact de la hausse des revenus peut alors varier en fonction de leur propension marginale à consommer.
- **L'entrepreneur peut également, selon l'intensité de la concurrence, choisir de baisser ses prix**. Plus la concurrence est forte, plus l'entrepreneur sera incité à répercuter intégralement la baisse de cotisations sociales sur les prix au bénéfice des consommateurs (ménages et entreprises). La baisse des prix de consommation finale engendrerait alors une hausse du pouvoir d'achat des ménages, ce qui accroîtrait la consommation. Par ailleurs, la baisse des prix de certains services permettrait une réduction des coûts de production des entreprises consommatrices de ces services, et ce gain se propagerait tout au long des chaînes de production, qui utilisent directement ou indirectement ces services, avec un effet favorable sur la compétitivité de l'économie. À l'inverse, dans une situation peu concurrentielle, l'effet de la baisse de cotisations sociales sur les prix serait limité.
- **La baisse de la taxation des facteurs de production**[384] **peut également inciter les indépendants à augmenter leur production, que ce soit par une hausse de leur offre de travail, de l'investissement, ou encore l'embauche de personnels salariés**. En particulier, la mesure pourrait stimuler la création d'emplois indépendants mais également inciter les indépendants déjà établis à augmenter leur volume d'heures travaillées. Néanmoins, plusieurs professions indépendantes telles que les médecins, les pharmaciens et les chauffeurs de taxis présentent de fortes contraintes à l'entrée, par exemple des coûts fixes d'installation élevés, ce qui limite la possibilité d'augmenter l'offre de travail par l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché. In fine, l'impact de la mesure en termes de création

[382] « Emploi et revenus des indépendants », Insee Références, Edition 2015.

[383] A noter que cet effet direct de hausse de revenu des ménages ne se retrouve pas dans le cas d'une baisse de cotisations sociales patronales, même si une hausse du revenu peut intervenir de façon indirecte via d'autres canaux.

[384] Il est difficile de séparer au sein du revenu des indépendants la part qui relève de la rémunération du travail fourni par l'entrepreneur de celle dépendant du capital engagé.

d'emploi serait de faible ampleur. Par ailleurs, l'allégement des cotisations pourrait avoir un impact bénéfique en diminuant le travail, et de façon plus large, les revenus non déclarés[385].

3. Les effets économiques d'un allègement de cotisations selon trois cas-types d'indépendants

Compte tenu de l'hétérogénéité de la population des indépendants, l'importance des différents mécanismes cités précédemment peut varier significativement selon les profils étudiés. La définition de plusieurs cas-type peut alors permettre de mieux comprendre les effets à attendre d'un allègement ciblé sur les indépendants. Plusieurs critères de classification sont à considérer, en particulier le secteur d'activité (exposé à la concurrence versus abrité) et les conditions de fixation des prix. Le croisement de ces différents critères nous amène à définir, pour illustrer les mécanismes en jeu, trois catégories : i) les indépendants dont les tarifs sont réglementés, ii) ceux dont les tarifs sont libres et travaillent dans des secteurs exposés à la concurrence internationale, et iii) ceux dont les tarifs sont libres et travaillent dans des secteurs peu exposés à la concurrence internationale. Le tableau ci-dessous présente, à titre indicatif et de manière qualitative, l'impact attendu de la mesure pour ces trois groupes (Tableau 1).

Tableau 1 : Cas-type et mécanismes économiques

		Effet revenu disponible indépendants	**Effet prix**	**Effet offre de travail / investissement**	**Impact macro**
Indépendants aux tarifs réglementés	Professions libérales*	Fort	Nul	Hausse potentielle de l'offre de travail (principalement heures travaillées) et de l'investissement	Effet limité sur la consommation et l'activité de par la propension marginale à consommer plus faible de ces acteurs (revenus en moyenne élevés)
Indépendants aux tarifs libres de secteurs exposés	Exploitants agricoles, Industrie (hors artisanat commercial)	Faible	Fort	Hausse potentielle de l'offre de travail et de l'investissement	Effet principal sur les prix conduisant à une hausse de revenu des consommateurs, impact positif sur la consommation et l'activité
Indépendants aux tarifs libres de secteurs peu exposés	Construction, Commerce et artisanat, Services aux entreprises et mixtes, Services aux particuliers, Santé, Transport (hors professions libérales)	Fort	Faible	Hausse potentielle de l'offre de travail et de l'investissement	Hausse de revenu des indépendants, effet positif sur la consommation et l'activité (propension marginale à consommer moyenne à forte du fait de revenus en moyenne faibles à moyens)

* Une part des professions libérales pratique des tarifs libres, on considère toutefois que leurs tarifs sont peu flexibles à la baisse.

[385] A l'inverse, dans le cas d'un allègement ciblé sur les bas salaires, de potentiels effets de seuil pourraient conduire les indépendants à sous-déclarer leurs revenus (du travail et du capital).

Dans le cas d'un allégement de cotisations ciblé sur les bas revenus, les mécanismes présentés pour les cas-types 2 et 3 (revenus moyens ou faibles) joueraient principalement.

4. Impact quantitatif des différents canaux de transmission d'un allègement de cotisations sociales ciblé sur les indépendants hors prise en compte de l'effet du financement

L'impact macroéconomique d'une telle mesure est difficile à évaluer en l'absence de données empiriques et d'outils micro et macroéconomiques spécifiques, qui permettraient d'identifier clairement l'ampleur des différents effets. Par ailleurs, contrairement à la taxation portant sur le travail salarié, la littérature économique s'intéresse peu à la taxation des indépendants.

Par la suite, trois cas polaires, selon le canal de transmission privilégié, font l'objet d'une évaluation quantitative pour un choc initial de même ampleur (1Md €). **Cet exercice illustratif ne permet cependant pas d'évaluer l'impact macroéconomique total de la mesure**. L'impact total d'un allègement repose sur une combinaison des trois effets estimés ci-dessous, or aucune hypothèse n'est ici formulée sur le poids respectif des différents canaux de transmission. Par ailleurs, **les simulations présentées ci-dessous ne tiennent pas compte des effets du financement de la mesure. Par conséquent, le jeu de simulations présentées ci-dessous permettent d'illustrer les différents canaux de transmission à l'économie de la mesure mais ne peut prétendre fournir une évaluation précise de l'effet d'un allègement de cotisations sociales ciblé sur les indépendants.**

Cas A : Impact macroéconomique d'un choc positif de revenu

Le premier canal peut être modélisé, à l'aide du modèle Mésange, via une hausse du revenu des ménages. Le tableau 2 ci-dessous présente les résultats de l'impact d'un choc sur le revenu des ménages d'un montant de 1Md€.

Tableau 2 : Impact macroéconomique d'un choc de revenu positif de 1 Md €

Hausse du revenu	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB en volume	0,02	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04
Consommation des ménages	0,05	0,10	0,11	0,11	0,11	0,10
Investissement des SNF et EI	0,03	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04
Revenu disponible réel des ménages	0,08	0,09	0,10	0,11	0,11	0,10
Prix de la consommation des ménages	0,00	0,00	0,01	0,03	0,04	0,05
Salaire réel brut	0,00	0,01	0,02	0,03	0,04	0,04
Emploi (en milliers)	1	4	7	7	6	5
Taux de chômage (en points)	0,00	-0,02	-0,03	-0,03	-0,03	-0,02

Cette modélisation ne permet cependant pas de prendre en compte la distribution des revenus des indépendants, qui peut s'éloigner du comportement moyen représenté dans le modèle, et pourrait tendre à surestimer l'effet de la hausse de revenu sur la consommation, et, in fine, l'impact positif sur l'activité.

Cas B : Impact macroéconomique d'une baisse des prix

La modélisation d'une baisse des prix illustre la diffusion de la mesure par un second canal, dont les effets sont présentés dans le tableau 3 ci-dessous. L'estimation repose sur l'hypothèse d'une répercussion totale et immédiate de l'allègement sur les prix du secteur non manufacturier (l'activité des indépendants se concentrant à 97% dans ce secteur). La mesure se traduit par une baisse des

prix de biens de consommation intermédiaire et une baisse des prix de biens de consommation finale[386], entrainant un gain de pouvoir d'achat pour les ménages et les entreprises.

Tableau 3 : Impact macroéconomique d'une baisse des prix de 1 Md €

Baisse des prix du secteur non manuf	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB en volume	0.02	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04
Consommation des ménages	0.02	0.05	0.06	0.07	0.07	0.07
Investissement des SNF et EI	0.04	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
Revenu disponible réel des ménages	0.03	0.04	0.06	0.06	0.07	0.07
Prix de la consommation des ménages	-0.07	-0.09	-0.11	-0.11	-0.11	-0.10
Salaire réel brut	0.03	0.03	0.05	0.06	0.07	0.08
Emploi (en milliers)	1	6	9	11	10	9
Taux de chômage (en points)	0.00	-0.02	-0.04	-0.04	-0.04	-0.04

Cas C : Impact macroéconomique d'une baisse de cotisations sociales employeurs

Dans le cas du dernier canal, il n'est pas possible d'insérer un choc adapté dans le modèle Mésange. À titre d'illustration, cette section présente l'impact d'une baisse de la taxation du travail sur les entreprises via une baisse des cotisations employeurs (*cf.* Tableau 4). Cette modélisation ne permet cependant pas de prendre en compte les spécificités de la dynamique d'emploi et des régimes socio-fiscaux des indépendants, le modèle Mésange ne disposant pas d'outils adaptés à l'analyse des travailleurs indépendants.

Tableau 4 : Impact macroéconomique d'un allègement de cotisations employeurs de 1 Md €

Baisse des cotisations employeurs	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB en volume	0,01	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05
Consommation des ménages	0,02	0,05	0,06	0,07	0,07	0,07
Investissement des SNF et EI	0,04	0,03	0,05	0,05	0,06	0,05
Revenu disponible réel des ménages	0,02	0,04	0,05	0,06	0,06	0,07
Prix de la consommation des ménages	-0,01	-0,04	-0,06	-0,07	-0,08	-0,08
Salaire réel brut	0,02	0,04	0,06	0,07	0,07	0,08
Emploi (en milliers)	4	10	13	13	13	12
Taux de chômage (en points)	-0,02	-0,04	-0,05	-0,05	-0,05	-0,05

Les trois modélisations présentées ici font apparaître des effets sur l'activité à court et moyen terme relativement comparables quel que soit le canal modélisé. Même si les effets sur l'emploi semblent nettement plus favorables dans le cas d'une baisse de cotisations employeurs (à terme, la modélisation d'une baisse de cotisations employeurs induit des effets sur l'activité plus importants qu'une baisse de prix ou un choc de revenu, mais plus longs à se manifester), ce résultat ne peut être conclusif en raison des limites méthodologiques mentionnées. Par ailleurs, selon la modélisation retenue, la mesure présente des effets contraires sur les prix. Dans le premier cas, le surcroît de demande généré par la hausse du revenu des ménages a un impact inflationniste sur l'économie alors que dans les deux autres canaux se traduisent par un choc négatif sur les prix.

[386] Dans le modèle Mésange, la baisse des prix est répercutée de façon symétrique sur les prix des biens de consommation intermédiaire et les prix des biens de consommation finale, pour un choc respectif de 50% de la baisse totale.

Note sur les effets d'une baisse des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants à faible revenus

Observatoire français des conjonctures économiques

Département Analyse et Prévision, 20 septembre 2016

De la même façon que les travailleurs salariés, les revenus des travailleurs indépendants sont soumis à des cotisations sociales. Une baisse de ces cotisations sociales a donc à priori un effet positif direct sur le revenu des travailleurs indépendants si celle-ci n'est pas répercutée dans les prix de vente.

Cette hausse du gain espéré augmente l'attractivité du statut d'indépendant, ce qui peut se traduire par une hausse des créations d'entreprises. L'effet net sur l'emploi total est positif car le supplément de revenu induit par la baisse des cotisations sociales engendre un gain sur l'activité, via la hausse de la consommation. Mais aussi si ces créations sont d'abord le fait de chômeurs ne retrouvant pas d'emploi salarié et que cela ne se traduit pas par un accroissement de la durée du travail des salariés en place.

Plus généralement, le gain de revenu potentiel peut être affecté de deux façons : conservation de la hausse des revenus ou baisse du prix de vente de la production des indépendants. Théoriquement, cette affectation dépend du secteur de production : secteur exposé ou non à la concurrence internationale ; secteur abrité non réglementé ; secteur abrité règlementé.

Enfin, une baisse des cotisations sociales des indépendants peut conduire au sein même des branches d'activité à une modification, toutes choses égales par ailleurs, de la répartition de l'activité entre salariés et non-salariés, au profit de ces derniers.

Cas 1 : secteur exposé à la concurrence internationale

Une baisse des cotisations sociales peut favoriser une baisse du prix de vente et des gains de compétitivité par rapport aux produits échangés, ce qui favorise la production locale.

Dans le secteur des travailleurs indépendants il est peu probable que l'exposition directe à la concurrence internationale concerne un grand nombre de cas, en dehors des exploitants agricoles. En revanche, dans le cas où certains travailleurs indépendants sont les sous-traitants d'entreprises exposées à la concurrence internationale, une baisse des prix de production de ces travailleurs indépendants conduira à une amélioration de la compétitivité du secteur exportateur.

Enfin, des situations de concurrence frontalière peuvent néanmoins correspondre au cas où l'allègement de charge peut être utilisé pour améliorer la compétitivité.

Cas 2 : secteur abrité de la concurrence internationale non réglementé

La baisse des cotisations peut être utilisée soit pour augmenter directement le revenu des bénéficiaires soit pour réduire les prix, augmenter la demande adressée aux bénéficiaires, et, indirectement, leurs revenus.

Le partage entre les deux usages possibles des allègements de cotisations dépend au niveau individuel de l'élasticité prix de la demande : si elle est élevée le bénéficiaire à intérêt à réduire ses

prix de manière à augmenter son chiffre d'affaire et son revenu. Si l'élasticité est faible il a intérêt à conserver pour lui la baisse des cotisations qui augmente directement son revenu.

La baisse des cotisations peut par exemple favoriser le maintien des petits commerces, dont la productivité est plus faible face aux grandes surfaces, en élevant le revenu des bénéficiaires au-dessus du seuil qui permet leur survie. Dans ce cas l'effet net sur l'emploi peut être positif.

Il est difficile d'évaluer le partage entre répercussion de la baisse des cotisations sur les prix ou sur les revenus des bénéficiaires. Les exemples passés de baisse des impôts et des cotisations qui pèsent sur les activités des indépendants (par exemple la baisse de la TVA dans les restaurants) tendent à montrer que l'élasticité-prix de la demande est souvent trop faible pour inciter à la baisse des prix. L'amélioration directe des revenus est donc l'hypothèse la plus probable même si dans certains secteurs la baisse des prix l'emporte. On peut penser par exemple que le secteur des taxis est très sensible aux prix et qu'une baisse des cotisations y entraînerait plutôt une hausse indirecte des revenus des indépendants via la hausse de leur chiffre d'affaire lié à une répercussion directe sur les prix.

Notons qu'en cas de baisse des cotisations sociales ciblées sur les indépendants à bas revenus, il peut exister un risque de sous-déclaration des revenus afin de bénéficier de la baisse de prélèvement.

En outre, la dégressivité de la baisse des cotisations pourrait aussi renforcer l'imputation directe sur les revenus des bénéficiaires. Face à une baisse de cotisations dépendant du niveau du revenu la hausse de celui-ci résultant d'une baisse des prix réduira l'avantage. En conséquence les bénéficiaires auraient intérêt à conserver pour eux-mêmes la baisse des cotisations plutôt que de passer par le canal de l'amélioration de leur compétitivité-prix.

A l'inverse, une baisse uniforme des cotisations sociales des indépendants, en réduisant le niveau de prélèvements, conduirait à blanchir une partie de l'activité potentiellement sous-déclarée.

Cas 3 : secteur abrité réglementé ou régulé.

Dans le cas où la baisse de cotisations sociales concerne un secteur réglementé ou régulé, l'effet à attendre sur le prix de vente, dépend du comportement du régulateur. Il est cependant probable que dans ce secteur (qui inclus partiellement l'agriculture) la baisse sera reportée sur les revenus des indépendants.

Les effets du bouclage macroéconomique

Pour mesurer l'impact final de la baisse des cotisations, il convient de tenir compte des effets du bouclage macroéconomique. A cet égard le résultat dépend crucialement de l'hypothèse relative au financement de la mesure : si celle-ci n'est pas financée ex-ante (i.e. financée par le déficit) il en résulte un impact positif sur la croissance et l'emploi et un impact négatif sur les finances publiques ; si la mesure est financée ex-ante (par exemple à moitié pour tenir compte des effets de retour sur les finances publiques) l'impact devient très faible mais on n'observe plus de détérioration de l'équilibre budgétaire.

Selon que l'impact initial de la mesure augmente directement les revenus des bénéficiaires ou indirectement via la baisse des prix les effets de bouclage sont également différents :

La hausse directe des revenus se répercute surtout sur la consommation des ménages essentiellement du fait du ciblage sur des populations à bas revenus dont la propension à consommer est plus forte que la moyenne.

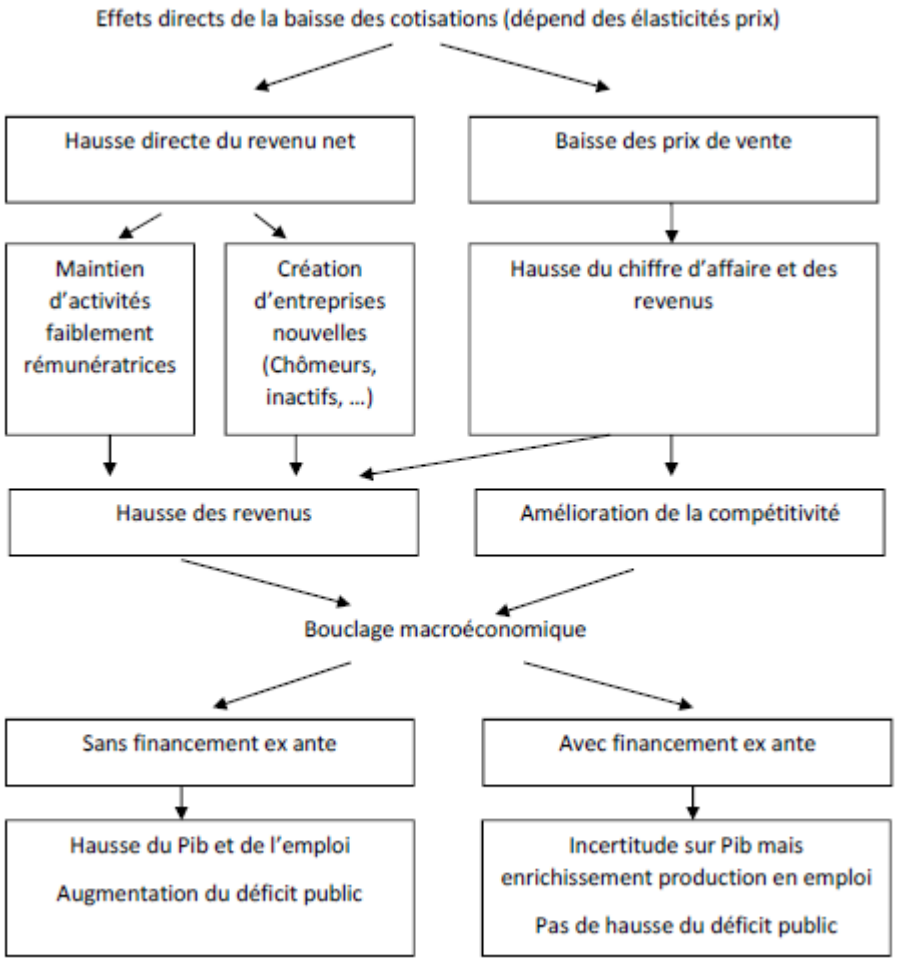
Si l'impact primaire de la baisse des cotisations est une baisse des prix on devrait observer une amélioration de la compétitivité globale de l'économie (sans doute très faible car passant

principalement par le canal des consommations intermédiaires). Mais aussi un effet amélioration du pouvoir d'achat des ménages, via la baisse des prix, conduisant à un surplus de consommation.

Le changement des prix relatifs devrait aussi réorienter la production vers les secteurs et les entreprises bénéficiaires ce qui conduirait à un enrichissement de la croissance en emplois car les travailleurs indépendants ont en général des niveaux de productivité inférieurs aux autres entreprises.

Synthèse

Une baisse des cotisations sociales des travailleurs indépendants aurait donc très probablement pour effet d'augmenter le revenu des travailleurs indépendants concernés dans les cas 1 et 2. L'effet global sur l'activité et l'emploi via le bouclage macroéconomique sera maximum si la mesure n'est pas financée ex ante. Par ailleurs, un effet positif spécifique sur l'emploi est possible si la mesure élève le revenu des bénéficiaires au-dessus du seuil qui permet leur survie.



III. AVIS ET POSITIONS DES MEMBRES DU HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Contribution de la Confédération générale du travail (CGT)

En préambule, la CGT souhaite saluer l'important travail réalisé par le Haut Conseil dans le cadre du présent rapport. Celui-ci permet incontestablement d'améliorer la connaissance des régimes de non-salariés, dans leur diversité, mais aussi dans leur complexité. Même si nous ne partageons pas l'intégralité des propositions du rapport, il contribue utilement au débat.

Une modification des formes du salariat, non un recul de celui-ci

Le rapport montre bien que les transformations actuelles du capitalisme, souvent rattachées à la révolution numérique, conduisent plus à une transformation des formes du rapport salarial qu'à un recul de ce dernier.

Il montre que la transformation numérique au sens technologique du terme ne bouleverse pas à elle seule la relation salariale. D'autres facteurs comme le développement de la sous-traitance jouent un rôle essentiel. Le développement de l'économie collaborative, qui est un phénomène social au moins autant qu'une réalité technologique et qui peut comporter des éléments positifs (comme le développement de l'économie du partage), en est l'une des formes les plus nouvelles.

L'économie numérique est porteuse de dangers, mais comporte également des potentialités : reconnaître la responsabilité collective des travailleurs sur leur travail, améliorer les conditions et le bien-être au travail, diminuer le temps de travail.

Par ailleurs, le développement de nouveaux statuts, en particulier celui de l'autoentrepreneur est largement indépendant de la révolution numérique. Une grande partie des autoentrepreneurs exercent des métiers traditionnels qui ne seraient guère différents en l'absence de numérique, ce que montre bien le rapport : commerce de détail sur marchés, réparations hors automobiles, arts, spectacles et autres activités récréatives….

Pour la CGT, il n'y a guère de doutes que le développement du régime des autoentrepreneurs tient largement à son statut fiscal et surtout social avantageux, qui vient concurrencer les activités traditionnelles de l'artisanat et du commerce, mais se développe aussi dans des secteurs qui relèvent classiquement du salariat.

Des évolutions nécessaires, qui devraient aller vers un renforcement de l'universalité de la Sécurité sociale

Le rapport montre bien l'éclatement de la protection sociale des travailleurs indépendants, qui résulte des choix faits au cours de l'histoire par les différentes professions indépendantes. Beaucoup de ces différences ne sont clairement pas justifiées.

Pour la CGT, il est nécessaire de réaliser un ensemble de transformations de notre système de protection sociale, allant dans le sens d'une sécurité sociale de haut niveau pour l'ensemble des travailleurs, qu'ils soient salariés ou non-salariés. Pour réaliser ces transformations, la CGT s'inspire à la fois des principes fondateurs de la Sécurité sociale d'unité et d'universalité, et inscrit ses propositions dans ses réflexions sur un nouveau statut du travail salariés et la construction d'une sécurité sociale professionnelle.

Cela est d'autant plus nécessaire que les parcours professionnels sont de plus en plus heurtés et se caractérisent notamment par des allers et retours plus fréquents entre salariat et non salariat. Près de 50% des non-salariés occupaient antérieurement un emploi salarié ; 15% des salariés hors agriculture cumulent une activité salariée et non-salariée. Celle-ci est souvent un complément d'une activité salariée.

Une protection sociale qui doit reposer sur un haut degré de solidarité

Cet objectif implique naturellement que cette solidarité s'exprime également dans le financement de notre protection sociale. Elle doit s'exprimer, non seulement dans des prestations équivalentes, mais également dans un effort contributif équivalent.

De ce point de vue, les évolutions de l'architecture du financement de la protection sociale, concernant notamment le RSI et les régimes agricoles doivent être soigneusement expertisées.

Il convient en particulier de s'assurer que la mise en place d'une intégration financière du RSI et de la MSA (à l'exception de la retraite des exploitants agricoles) maintiennent des relations équilibrées entre les régimes, et que la suppression quasi-totale de la C3S ne va pas conduire à une prise en charge partielle des prestations des régimes des travailleurs indépendants par les salariés.

En particulier, il importe de s'assurer de la réalité de la compensation intégrale de la baisse de la C3S et des baisses de cotisations des non-salariés, non seulement à court terme, mais également dans la durée.

Dans le même ordre d'idées, la question posée par le rapport de l'avenir de la compensation démographique entre régimes de retraite avec le nouveau système d'intégration financière nous paraît légitime.

La superposition de ces 2 systèmes est-elle justifiée, d'autant qu'on sait que les régimes de salariés sont globalement contributeurs nets à cette compensation ?

Par ailleurs, nous contestons l'appréciation du rapport selon laquelle les travailleurs indépendants contribueraient globalement plus au financement de la branche familles, et que leur assiette de la CSG serait plus importante. Certaines des conventions retenues pour comparer une assiette « super-brute » des prélèvements sociaux des salariés et non-salariés nous paraissent contestables.

En effet, s'agissant par exemple des artisans et commerçants, il nous semble que le rapport sous-estime notamment l'ampleur des charges qui sont déductibles de leurs revenus (et qui est plus large que pour les salariés), par exemple les frais de repas, certains frais professionnels comme par exemple l'ensemble des primes d'assurance.

Quant à la CSG, il faut rappeler que l'assiette de celle-ci pour les salariés ne comporte pas seulement les salaires, mais aussi l'intéressement, la participation, l'abondement patronal à l'épargne salariale, les cotisations de prévoyance et l'épargne retraite, alors qu'en sens inverse les contrats Madelin bénéficient d'aides fiscales particulièrement généreuses.

La CGT exprime son désaccord avec plusieurs propositions du rapport

Si nous accueillons avec intérêt un certain nombre de propositions du rapport, nous exprimons en revanche un net désaccord avec plusieurs d'entre elles.

L'une des questions essentielles auxquelles il faut répondre consiste à faire la part entre travail bénévole et activité professionnelle : c'est l'une des difficultés essentielles auxquelles nous confronte le développement de l'économie collaborative.

Sur le plan des principes, tout revenu tiré d'une activité professionnelle devrait donner lieu au paiement de cotisations sociales. C'est la règle de base posée pour les salariés par l'article L242-1 du code de la Sécurité sociale.

Dans la pratique, il nous paraît nécessaire que dès lors qu'il y a activité, il y a ait déclaration et immatriculation, a l'instar de ce qui se pratique pour les autoentrepreneurs. En revanche, le paiement de cotisations pourrait n'intervenir qu'à partir d'un certain seuil, fixé à un niveau assez bas (par exemple 10% du plafond annuel de la Sécurité sociale comme pour les locations de véhicules). En tout état de cause, ces seuils ne sauraient être fixés à des niveaux aussi élevé que celui prévu par le PLFSS pour les locations immobilières de courte durée, soit 23.000€ (ce qui représente la bagatelle de plus de 1.900€ par mois !)

Nous plaidons pour une distinction claire entre bénévolat et activité professionnelle, ainsi que pour une distinction nette entre travail indépendant et travail subordonné. Sur ce second point, plutôt que d'envisager de créer un statut, de modifier l'art L311-3 du code de la Sécurité sociale, ou d'ouvrir un droit d'option, il nous nous semble plus prometteur d'élargir les frontières du salariat à un certain nombre de situation de subordination économique, notamment quand existe de fait un pouvoir de sanction du donneur d'ordre (comme un déréférencement d'une plateforme). Un certain nombre d'arrêts récents de la Cour de cassation vont dans ce sens.

Nous sommes très défavorables à la proposition d'ouvrir un droit d'option entre régime général et régimes de travailleurs indépendants. A notre sens, la nature du travail occupé doit déterminer le statut d'un travailleur à l'égard de sa protection sociale. Il ne doit pas choisir sa protection sociale « à la carte ».

De manière générale, nous sommes clairement en désaccord avec la philosophie de nombreuses propositions du rapport dont le caractère commun est de baisser le coût du travail en présupposant un effet positif de la baisse des cotisations sociales des travailleurs indépendants sur la croissance et sur l'emploi. Cette proposition ne pourra dans la pratique qu'aboutir à faire payer une partie de la protection sociale des non-salariés par les salariés ou accroître la dette de la Sécurité sociale si elle conduit à une augmentation du déficit du régime général.

Chercher à réaffecter une partie des cotisations dues sur tel ou tel risque revient à considérer que pour certains risques comme la famille, les travailleurs indépendants ne devraient pas cotiser ou devraient moins cotiser : rappelons que ce taux de cotisation n'est que de 2,15% pour les revenus inférieurs à 110% du plafond annuel de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, la volonté d'étendre aux non-salariés le bénéfice des exonérations de cotisations employeurs convient à proposer que les cotisations sociales devraient être progressives. Ce n'est pas notre philosophie.

S'agissant de l'assurance-chômage, c'est une question difficile. Telle qu'elle a été construite, l'assurance-chômage est une protection des salariés contre la rupture de leur contrat de travail, dont la fin d'un CDD est un cas particulier. L'élargir à la perte d'activité des travailleurs indépendants pourrait s'avérer inéquitable, la fin d'activité n'étant pas assimilable à un licenciement. En particulier cela introduirait une iniquité avec la situation des salariés qui démissionnent et n'ont pas droit de ce fait à l'assurance-chômage. Dans la mesure où le fait de devenir travailleur indépendant résulte d'un choix volontaire, il est permis de se demander si une assurance volontaire collective et solidaire contre la perte d'activité souscrite par les travailleurs indépendants ne serait pas une piste à expertiser.

En conclusion, il nous apparaît que l'objectif, que partage la CGT, d'offrir aux travailleurs indépendants une protection sociale de haut niveau dans un monde en transformation profonde implique de doter notre protection sociale de ressources nouvelles. C'est bien évidement prendre le contrepied de l'orientation du rapport qui met trop l'accent sur la question du « coût du travail ».

Montreuil le 5 octobre 2016

Contribution de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Après plusieurs mois d'auditions et de débats, la CFDT mesure l'ampleur du travail accompli par les services. Nous disposons donc désormais d'un état des lieux précis et documenté de la protection sociale des travailleurs indépendants. Le document permet d'en apprécier la diversité, en mettant en évidence des pistes claires de rapprochement entre les régimes dans certains domaines, mais aussi, dans d'autres, de mieux identifier les spécificités qui peuvent justifier des règles différentes.

À cet égard, le rapport distingue bien, selon une approche désormais relativement consensuelle, les prestations qui relèvent de la solidarité ou qui ont un caractère universel des prestations contributives. Peut-être le rapport, et son chapitre VI en particulier, auraient-ils gagné en clarté en traitant des unes et des autres dans deux sous-parties.

S'agissant des premières, la CFDT s'est prononcée de longue date en faveur d'une affiliation fondée sur la résidence et non le statut de travail et d'un financement constitué principalement par l'impôt. La mise en place de la protection universelle maladie a ouvert la voie vers la création d'un régime maladie unique. De nombreuses étapes restent à franchir, pour y parvenir, dont le rapprochement des assiettes de prélèvement, de telle sorte qu'à revenu identique, un salarié et un non-salarié acquittent une même contribution.

Une même approche ne peut prévaloir s'agissant des risques contributifs, en particulier pour les retraites, comme en témoignent les chapitres II et V du rapport. Les spécificités des professions, leur exposition plus ou moins grande aux risques, les possibilités de constitution de patrimoines importants, expliquent le maintien d'écarts importants, souvent revendiqués. Il n'appartient pas à la CFDT d'en juger le bien-fondé. En revanche, elle considère que l'absence de couverture de certains risques dans de nombreuses professions porte en germe des facteurs susceptibles de nuire à la cohésion sociale dès lors que la solidarité nationale ou des régimes de salariés serait sollicités d'une manière ou d'une autre pour pallier cette absence. Tous les indépendants devraient pouvoir bénéficier d'allocations chômage, d'indemnités journalières maladie et maternité, d'une complémentaire santé et d'un régime de prévoyance.

C'est pour la CFDT d'autant plus nécessaire que le statut d'autoentrepreneur et les effets de la crise ont créé des formes de travail duales, salariée et indépendante, simultanées ou successives. À cet égard, la voie ouverte par la loi du 8 août 2016 relative au travail, la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels offre des perspectives importantes au travers d'une conception ambitieuse du compte personnel d'activité. Comme le souligne le rapport, il s'agit bien de « poursuivre le mouvement de convergence des droits sociaux afin d'universaliser ce qui peut l'être (sur le modèle de la famille et des frais de santé), de généraliser les couvertures qui ne le sont pas et qui font défaut, de rapprocher les modes de couverture des risques concernés dans le respect de l'équité contributive et, enfin, de faciliter la gestion administrative des changements de situation ».

Cela suppose en préalable que soient surmontées, au sein de la sphère des travailleurs indépendants, les contradictions entre des aspirations à une protection sociale de qualité et les réticences à en payer le prix. Aboutir à l'équité contributive passe aussi par une remise à plat de l'ensemble des dispositifs fiscaux qui ont été mis en place pour favoriser une épargne qui tient lieu pour partie d'assurance sociale ou, par exemple, pour inciter les non-salariés à souscrire à des complémentaires santé. Dans ce dernier domaine, en l'état, la CFDT ne souscrit pas à l'option d'un redéploiement d'une partie de l'effort public limitée à « la déduction du revenu imposable du montant des primes versées au profit de couvertures qui seraient toujours complémentaires mais davantage mutualisées au sein des professions concernées ».

La CFDT est par ailleurs satisfaite que le Haut Conseil écarte sans ambiguïté la mise en place d'un statut para subordonné en faisant le choix d'insérer les problématiques des travailleurs des plateformes dans le cadre plus général des travailleurs indépendants. D'une part parce que les exemples étrangers, et notamment américain, montrent que cette catégorie de travailleurs n'est pas nécessairement appelée à croître. On observe plutôt Outre-Atlantique une tendance à un renforcement de l'emploi stable après le rachat par des entreprises numériques les plus prometteuses par de grands groupes. D'autre part, parce qu'une qualification claire des emplois en question permet le plus souvent de les rattacher à des statuts existants. Comme l'explique très bien le rapport, les problèmes de frontières entre travail salarié, non salarié, bénévole voire de partage, ne sont pas nouveaux. Le développement des plateformes numériques crée certes de nouvelles zones grises qui nécessitent un traitement spécifique d'un point de vue fiscal et social notamment. Les dernières lois de finances et de financement de la Sécurité sociale témoignent en l'occurrence qu'il n'y a pas d'obstacle majeur aux adaptations nécessaires du droit.

Contribution de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO)

Contribution de FORCE OUVRIERE au rapport du HCFiPS relatif à la protection sociale des travailleurs indépendants

Force Ouvrière salue le travail réalisé par le Haut conseil du financement de la protection sociale ayant permis de dresser un état des lieux exhaustif des différents statuts socio-fiscaux des travailleurs indépendants, des protections dont ils bénéficient, ainsi que de comparer des situations pourtant complexes à décrire. Comme le rapport le suggère, FO considère qu'il faut développer la statistique publique sur les questions relatives aux travailleurs indépendants.

Pour Force Ouvrière, il est important de souligner que les développements récents dans l'emploi des non-salariés sont symptomatiques d'évolutions non-désirables. Force Ouvrière ne peut réclamer le soutient à ce dynamisme. Le rapport l'a souligné, des situations correspondent à du salariat déguisé, et l'on peut attribuer le développement de formes nouvelles de statuts et d'activité à des opportunités socio-fiscales plutôt qu'à un véritable besoin de réorganiser la production. Aussi, il s'agit pour beaucoup de personnes de rechercher des compléments de revenus, à analyser dans un contexte actuel de chômage important et de modération salariale.

Force Ouvrière ne reconnait pas l'officialisation de la terminologie de « travailleurs des plateformes », leur situation ne justifiant aucunement un traitement spécifique : il s'agit majoritairement de salariat déguisé ou de la recherche de compléments de revenus, ce qui est déjà encadré règlementairement. Pour FO l'enjeu principal est donc bien de faire appliquer le droit et les règles nationales à des plateformes dont le siège social est à l'étranger. Aussi, à la notion d'« activités », Force Ouvrière lui oppose la notion d'« emploi». Nous retrouvons dans le texte la référence au « coût du travail » ou aux « charges sociales » : Force Ouvrière rappelle qu'il s'agit là de salaires, directs ou indirects, ou de rémunérations de l'activité, et ne reconnaissons pas ces termes. Viser sans cesse leur diminution signifie chercher à moins rémunérer le travail et à réduire le pouvoir d'achat, ce qui est néfaste socialement et néfaste économiquement.

La situation de nombreux travailleurs juridiquement indépendants mais économiquement dépendants n'appelle pas la création d'un nouveau statut, mais la clarification de ces situations. Le droit français est déjà adapté pour y faire face. Un enjeu qui est bien de taille pour les années à venir, c'est celui du juste partage de la valeur ajoutée entre les différents acteurs, et la contribution de chacun aux prélèvements publics.

Force Ouvrière partage alors les orientations prises par le Haut conseil : simplifier et clarifier les frontières entre activité professionnelle et non-professionnelle, rechercher l'équité des prélèvements finançant les risques désormais à couverture universelle, et améliorer les droits sociaux des travailleurs dans les situations les plus fragiles. Pour Force Ouvrière, réfléchir au rapprochement des règles de protection sociale des travailleurs non-salariés avec celles des salariés peut être porteur des bons changements, et cela ne s'oppose pas pour autant au maintien de règles spécifiques décidées par les représentants des professions. En revanche, Force Ouvrière s'oppose à ce que cela se traduise par une intégration financière ou la mise en place de mécanismes de « solidarité » financière entre régimes de salariés et de non-salariés.

Concernant l'affiliation, Force Ouvrière considère que les règles sociales doivent suivre les règles fiscales, pour ce qui concerne les revenus accessoires et ceux liés au partage de frais. Dans ce dernier cas, il ne devrait pas s'agir d'une activité lucrative (notamment de la part du conducteur du véhicule pour l'exemple du co-voiturage), il n'y a donc pas lieu d'établir un seuil d'affiliation ou une cotisation forfaitaire. Cela nécessitera en revanche la mise en place de contrôles. Force Ouvrière s'oppose fermement à la tendance à l'individualisation des droits sociaux, qui passe notamment par la suppression de la notion d'ayant-droit. Ainsi, Force Ouvrière est opposée à la suppression du statut de conjoint-collaborateur.

Sur les évolutions concernant les prélèvements et la couverture, des règles peuvent se rapprocher de celles en vigueur pour les travailleurs salariés. Cependant Force Ouvrière rappelle que les représentants des professions des indépendants demeurent les principaux concernés. Force Ouvrière considère qu'elle n'a pas à se prononcer sur les modalités de calcul des assiettes des travailleurs indépendants, le redéploiement éventuel des avantages fiscaux de certaines de leur protection ou la mise en place de nouvelles couvertures. Il est important que soient maintenues l'élaboration de règles collectives décidées en accord avec les représentants des professions.

Sur l'approfondissement des mécanismes d'intégration et de solidarité financière, Force Ouvrière renouvelle l'expression de son opposition, les salariés n'ont pas à payer la couverture des risques des non-salariés. Il est évident, particulièrement pour la question des retraites, qu'une action publique est nécessaire, mais elle relève de la solidarité nationale. Aussi, Force Ouvrière est opposée à l'introduction des travailleurs indépendants dans les négociations de branches relatives aux couvertures collectives. La représentation des indépendants rattachés au Régime général dans la gouvernance de la branche Maladie est une question légitime. Il est temps que le débat soit véritablement posé. Désormais, concernant l'ensemble des organisations représentées ayant pouvoir décisionnel (y compris les personnalités qualifiées), se pose la question de la légitimité. Certaines organisations, outre le fait de représenter ceux qui financent le système, doivent répondre à de lourds critères de représentativité. D'autres ont au contraire un poids tout à fait marginal et sont financés eux-mêmes par le système. Il ne doit pas s'agir de créer un nouveau traitement de faveur à d'autres organisations et de poursuivre la dilution des organisations historiques et légitimes, représentatives.

Pour conclure, Force Ouvrière se positionne donc favorablement à un scénario de type 1, un statu quo aménagé et stabilisé, et des réflexions peuvent s'engager pour viser à une amélioration de leurs droits, que celle-ci soit à coûts constants ou non : pour Force Ouvrière, chacun doit pouvoir recevoir selon ses besoins d'un système auquel chacun contribue selon ses moyens. Force Ouvrière n'exclut pas non plus la possibilité d'étendre les professions d'indépendants rattachés au régime général. S'il est possible de réfléchir à l'extension de la liste de l'article L.311-3 du code de la Sécurité sociale, voire à des règles plus automatiques d'affiliation, Force Ouvrière demeure fermement opposée à la transformation de cette liste en un nouveau statut, ou qu'elle devienne un « fourre-tout » pour les professions insuffisamment protégées qui favoriserait au contraire les pratiques opportunistes et le salariat déguisé.

Contribution de la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

Ce rapport qui répond à une saisine du Premier ministre en date du 20 octobre 2015, élabore dans les cinq premiers chapitres un état des lieux et une analyse fouillée et très documentée des différentes composantes de la protection sociale des indépendants. La CFE-CGC tient à saluer ce travail, riche et novateur. Notre contribution portera plus spécifiquement sur le chapitre six relatif aux enjeux et scenarios possibles d'évolution.

I. L'évolution de la protection sociale des non-salariés et de son financement : des enjeux et des orientations à considérer

Les mutations de l'économie et de l'emploi conduisent à une fragmentation croissante des parcours professionnels mise récemment en lumière par les débats qui ont entouré la situation des travailleurs des plateformes et des autoentrepreneurs, autrement dit des travailleurs dont le statut actuel se situerait à mi-chemin entre le salariat et le travail indépendant. Un travailleur des plateformes peut ainsi être indépendant, indépendant économiquement dépendant ou salarié. En dehors des cas de salariat déguisé ou de pure indépendance, la CFE-CGC juge fondamental d'apporter une protection à ceux qui bien que considérés comme indépendants sont en réalité économiquement dépendants**.**

Cela oblige à rechercher une définition claire de la dépendance économique. Est-ce le fait de ne dépendre que d'un seul donneur d'ordre ? Est-ce le fait d'être majoritairement rétribué par un donneur d'ordre tout en répondant aux sollicitations d'autres donneurs d'ordre ?

Les initiatives du législateur et du juge français n'ont eu pour vocation que de protéger des travailleurs catégorie par catégorie (dans le cadre de la loi) ou des travailleurs partie à un contentieux et n'ont pas permis de sécuriser la situation de plus en plus précaire de nombre de travailleurs dépendants. La CFE-CGC estime donc que la recherche de protection doit concerner l'ensemble des indépendants économiquement dépendants et englober les questions ayant trait à la protection sociale dans son ensemble, à la fiscalité, et aux droits individuels et collectifs de ces travailleurs.

La piste évoquée dans le rapport visant à « *poursuivre le mouvement de convergence des droits sociaux afin d'universaliser ce qui peut l'être* » est une voie que nous explorons, parallèlement à celle éventuelle qui viserait à créer un socle de droits communs à l'ensemble des travailleurs (salariés ou non).

II. Les pistes pour faire face aux évolutions

Certains points appellent de notre part les commentaires qui suivent.

Prélèvements sociaux et fiscaux

- Branches Famille et Maladie

Le rapport propose de réaffecter une part des prélèvements Famille et Santé des travailleurs indépendants (que ce soit les cotisations ou la CSG) vers des risques où ces mêmes prélèvements permettraient d'acquérir des droits contributifs. Pour la CFE-CGC, cela reviendrait à diminuer la part du financement des branches Famille et Santé par les non-salariés au profit de branches qui ouvrent des droits individuels comme la retraite. Les branches Famille et Santé garantissent pourtant des droits universels dont le financement assuré par tous ne doit pas être amputé pour garantir l'équilibre des régimes et maintenir le niveau de droits actuel.

- Sécurisation du traitement social du « partage de frais »

Le rapport préconise, dans la lignée de celui de Pascal Terrasse, de sécuriser le traitement social du « partage de frais » par harmonisation avec les critères dégagés en matière fiscale (la circulaire fiscale du 31 août 2016 établit clairement que « (…) il est admis de ne pas imposer les revenus tirés d'activités de "co-consommation" qui correspondent à un partage de frais »). La CFE-CGC partage cette vision. Le partage de frais n'obéit pas à la même logique que la prestation de service (Uber, livraison de repas à domicile, …), la revente de bien d'occasion ou encore la vente occasionnelle d'objet. Sécuriser son traitement social, en gravant dans le marbre que le partage de frais ne doit pas être considéré comme un revenu professionnel, permettrait d'exclure du débat une fois pour toute ce pan de l'activité numérique qui s'est particulièrement développé via des plateformes collaboratives (on pense en premier lieu à BlaBlaCar). Si un contrôle de la notion de partage des frais stricte pourrait être difficile à réaliser, une plus grande collaboration avec les plateformes numériques devrait permettre de limiter les dérives (via l'exclusion des conducteurs faisant plusieurs allers-retours dans la journée ou une tarification dégressive avec le nombre de places proposées par exemple). Notons de plus que le fonctionnement des plateformes (exemple de BlaBlaCar : concurrence entre les différents trajets proposés, utilisation de code couleur pour faciliter les comparaisons) permet déjà en pratique d'encadrer les prix.

- Faire bénéficier les indépendants d'une exonération de charges sociales portant sur les faibles revenus d'activités non salariées

Le rapport propose d'étudier l'éventualité d'une exonération de charges sociales portant sur les faibles revenus d'activités non salariées. Si la CFE-CGC entend et reconnaît le besoin d'équité des taux des prélèvements entre travailleurs non-salariés et salariés, elle reste prudente sur cette question pour plusieurs raisons :

-Les dispositifs d'allègements du coût du travail sur les bas salaires n'ont pas fait preuve de leur efficacité alors qu'ils ont été mis en place il y a plus de 25 ans. Alors qu'un consensus assez large se dégage pour faire de la montée en gamme de notre Economie une des clés pour remédier à notre déficit de compétitivité (faiblesse de notre commerce extérieur, part décroissante de l'industrie dans le PIB, …), il nous apparaît assez peu cohérent de cibler la majeure partie de la politique d'aide à l'emploi sur les bas salaires et donc de renforcer ces dispositifs en introduisant des exonérations ciblées sur les bas salaires pour les travailleurs non-salariés.

-Le financement d'une telle mesure pose également question. En particulier la CFE-CGC est fermement opposée à une progressivité accrue des cotisations sociales comme proposée en page 51 du chapitre : « L'idée (…) suppose de réfléchir aux mécanismes de compensation des pertes de recettes pour les régimes, (…). Deux pistes principales peuvent être envisagées (…) : celle d'une progressivité accrue des barèmes, les baisses de cotisations portant sur les revenus les plus faibles étant partiellement gagées par des hausses des taux applicables à des revenus plus élevés ».

Droits sociaux et équilibre des régimes

- Ouverture possible de droits d'option en matière d'affiliation

Parmi les pistes proposées en matière d'évolution des affiliations et des droits sociaux en découlant, figure celle d'une ouverture de droits d'option. Le principe présente en apparence l'avantage de la liberté et d'une plus grande adéquation aux besoins des non-salariés. La

CFE-CGC considère que cette solution, intéressante à échelle individuelle, peut être source de problème au niveau global.

L'option 1 qui consiste en un possible rattachement au régime général en cas d'activités multiples pourrait nous convenir en vertu de la simplification pour ces travailleurs déjà pour partie affiliés au régime général. Il faudra avant toute chose préciser à quelles activités indéterminées il est fait référence, pour ne pas s'éloigner du cas de la poly-affiliation ciblé par cette option. L'option 2 en revanche, dite générale pour son champ mais toute aussi individuelle en pratique, est susceptible de déséquilibrer les régimes. En effet, ouvrir à chaque travailleur non salarié la possibilité d'un rattachement au régime général ou agricole, reviendrait à biaiser la mutualisation des risques, gage de l'équilibre de nos régimes. Seules les populations les plus à risque seraient prêtes à s'acquitter des cotisations pour pouvoir bénéficier d'une bonne couverture contre les risques sociaux, ce qui est d'autant plus problématique dans un cadre de financement par répartition.

- Etendue de la couverture AT/MP

En cas d'extension des garanties du régime des Accidents du Travail aux travailleurs non-salariés, le rapport évoque la question de l'application de ce régime aux travailleurs non-salariés qui travaillent à leur domicile. En effet, pour qu'un accident soit présumé d'origine professionnelle, il faut notamment que la lésion soit survenue sur le lieu de travail. La CFE-CGC propose d'appliquer la solution qu'elle invoque pour les salariés en télétravail, à savoir la jurisprudence relative aux accidents de missions, jurisprudence selon laquelle un salarié en mission est présumé victime d'un accident de travail durant toute la durée de sa mission (que ce soit à l'occasion d'un acte professionnel ou de la vie courante), sauf s'il est établi que le salarié a interrompu sa mission pour un motif personnel ou que les lésions dont il est atteint ont une cause totalement étrangère au travail.

- Maternité

Dans le régime général, la couverture du « risque maternité » vise à compenser la perte de revenu causée par l'interruption d'activité, elle est donc conçue comme un revenu de remplacement. Ainsi, les indemnités journalières sont conditionnées à un certain volume d'activité préalable, versées pendant toute la durée du congé et leur montant varie en fonction du salaire entre un minimum et un maximum.

Selon la CFE-CGC, certaines indemnisations forfaitaires ou à durée limitée propres aux non-salariées n'apportent pas la couverture nécessaire et ne contribuent donc pas efficacement à la politique familiale. C'est pourquoi nous sommes favorables à l'extension d'une couverture minimale. Cette généralisation d'un minimum ne doit pas impliquer une universalisation du niveau de la couverture. Cela serait contraire à la logique de revenu de remplacement et entamerait les droits des salariées, notamment les mieux rémunérées. En effet, les indemnités journalières maternité sont déjà plafonnées alors que la cotisation maladie-maternité est prélevée sur la totalité de la rémunération.

Statut

- Traitement des revenus accessoires ou occasionnels

En ce qui concerne les pistes de traitement des revenus accessoires ou occasionnels, la CFE-CGC privilégie l'utilisation des outils existants, en particulier le CESU et écarte la création d'un seuil de revenu ou celle d'un prélèvement libératoire dans le cadre d'un nouveau régime. Aussi la proposition de l'IGAS, d'extension du dispositif du CESU aux

utilisateurs des plateformes collaboratives, via un régime proche de ce qui existe pour les entreprises dites « mandataires », nous semble particulièrement adaptée.

- Examiner l'opportunité de consolider les modes d'affiliation de certains indépendants et tout particulièrement de rattacher les indépendants économiquement dépendants aux « assimilés salariés ».

La CFE-CGC souhaite, dans la lignée du rapport que la réflexion sur ce sujet aboutisse à la détermination d'un cadre adéquat pour l'ensemble des situations de dépendance économique afin que les indépendants économiquement dépendant puissent bénéficier de droits rattachés au statut de salariés. Cela suppose au préalable qu'une définition de l'indépendant économiquement dépendant soit établie.

Cela suppose également qu'au regard de l'émergence de nouveaux métiers, les indépendants économiquement dépendant soient identifiés. Pour ce faire, la création d'un observatoire serait bienvenue.

Cette piste peut au demeurant être examinée à la lumière de la préconisation du rapport visant à créer un rescrit de portée générale pour les plateformes collaboratives qui préciserait notamment le statut des travailleurs numériques et leur assimilation le cas échéant à des salariés

Ce rescrit sécuriserait les parties d'une relation triangulaire dans le cadre de l'utilisation des plateformes comme intermédiaires. Néanmoins, dans la mesure où la réflexion relative aux travailleurs des plateformes n'est pas aboutie, l'administration rencontrera probablement des difficultés pour donner des réponses claires dans le cadre du rescrit, ce qui nous conduit à mettre pour le moment de côté cette proposition sans l'exclure complètement.

- Représentation des assimilés salariés au sein de la gouvernance des caisses du régime général

Dans la mesure où les intérêts des assimilés salariés sont portés par les organisations de salariés et que le nombre de personnes concernées est peu élevé, une représentation spécifique ne se justifie pas.

Avis de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Avis de l'UNSA sur le rapport du HCFPS consacré à l'évolution de la protection sociale des non-salariés et de son financement.

L'opportunité de la publication de ce rapport est incontestable, à un moment où l'on peut considérer comme structurel le développement de nouvelles formes de mobilisation de la main d'œuvre se situant aux franges du salariat.

Ce processus n'est pas récent, notamment depuis le développement de la sous traitance et, plus encore, avec l'institution du régime des auto-entrepreneurs.
Mais, depuis quelques années, il s'articule à la persistance du chômage ainsi qu'à l'accélération de la diffusion des technologies numériques, dont l'impact sur l'organisation du système productif est loin d'avoir atteint ses limites.

Qualifié « d'ubérisation » de la société, ce processus a aujourd'hui atteint une dimension qui menace potentiellement notre système de financement de la protection sociale historiquement assis sur le développement du travail salarié, en termes absolu et relatif.
En effet, adossé durant les trente glorieuses à un régime de croissance de plein emploi, sous la forme de l'emploi salarié à durée indéterminée et à temps complet, ce système, déjà fragilisé par un chômage de masse persistant depuis près de trente ans, le sera encore davantage demain du fait de la multiplication de formes d'emplois indépendants instables et bénéficiant souvent de régimes fiscaux et sociaux dérogatoires du droit commun.

Dans ce contexte, c'est aussi l'ensemble de l'univers du travail non salarié qui va être inévitablement fragilisé par l'accroissement de la part de ces nouveaux actifs indépendants, économiquement dépendant dans l'ensemble de la population active.
Que l'on songe aux conflits récurrents entre Les chauffeurs de taxi et les VTC, ou bien au développement des plateformes d'échange de logements ou de réservation dans l'hôtellerie, ou encore à toutes les formes « d'économie collaborative » on voit bien la capacité déstabilisatrice de ces nouvelles activités sur la répartition de la valeur ajoutée et des marges entre l'ensemble des acteurs et leur capacité à contribuer au financement des régimes de protection sociale.

Au vu de ces éléments, il était donc nécessaire de revisiter l'ensemble des régimes de protection sociale gestionnaires de la protection sociale de ces différentes catégories d'actifs indépendants, traditionnelles et nouvelles, de façon à pouvoir ensuite proposer des pistes d'évolution qui créent les conditions de la pérennisation de notre système potentiellement déstabilisé par ces transformations structurelles, comme le suggèrent, par exemple, certaines tentatives de désaffiliation émanant de certaines catégories d'indépendants.

Le premier intérêt de ce rapport réside donc dans cet immense travail d'inventaire qui a été réalisé dans cette perspective, qu'il convient de saluer. Il a en effet permis de mettre en évidence la complexité et la diversité des régimes et de leur mode de fonctionnement, au regard des droits ouverts et des prélèvements auxquels ils sont adossés.

Mais ensuite, en raison même de cette complexité ainsi mise à jour, ce travail oblige à une réflexion large sur la nature des pistes d'évolution du système de protection sociale à envisager, au regard de ces évolutions économiques structurelles, marquées par la place

croissante du travail indépendant et de la multi activité, tout en rappelant notre attachement premier à la croissance de l'emploi salarié, qui doit rester la référence des formes de mobilisation de la main d'œuvre, socle de notre État social, pièce essentiel de notre pacte républicain.

A cet égard, une question vient immédiatement de savoir, s'agissant des nouvelles catégories de non-salariés, s'il revient à notre système de s'adapter à leur émergence, en proposant des orientations dérogatoire au droit commun et, notamment à celui qui régit actuellement les droits des professions non-salariés ou bien, si, au contraire il faut s'en tenir à l'extension à ces nouveaux non-salariés des règles actuellement applicables à l'ensemble des salariés du secteur privé.

En fait, **il faut aller au-delà de cette alternative réductrice,** qui élude la question de l'identification du caractère professionnel de ces nouvelles activités.
L'on sait en effet que nombre d'entre elles sont des activités de complément exercées par des salariés qui entendent disposer d'un revenu additionnel, notamment en raison de la faiblesse de leur rémunération salariée, mais aussi, du manque d'intérêt de leur travail ou de leur volonté de se préparer éventuellement à un changement d'orientation professionnelle, ce qui est en particulier le cas d'une fraction des autoentrepreneurs.

Mais, dans la mesure où ces activités peuvent être qualifiées de professionnelle, se pose alors la question de la pression concurrentielle qu'elles exercent sur les formes traditionnelles de leur exercice, compte tenu des conséquences négatives qui pourraient en résulter sur l'emploi salarié et non salarié traditionnel, la pérennité du système de protection sociale et de son financement.

Avant d'aller plus loin dans La mise en œuvre des recommandations figurant dans le chapitre 6 du rapport, **il convient donc de trancher sur le point de savoir à partir de quel chiffre d'affaires, l'on considère que les nouvelles activités non salariées, complémentaires ou non d'un emploi salarié, entrent dans la catégorie des activités professionnelles** de façon à leur appliquer le régime socialo-fiscal correspondant, en visant au respect de la neutralité financière pour les régimes de protection sociale.

Ensuite, compte tenu de l'hétérogénéité des assiettes, des taux de prélèvement et des niveaux de prestations mis en évidence dans les chapitres 2 4 et 5 du rapport, entre les différentes catégories d'actifs non-salariés, il paraît opportun de profiter de l'émergence des derniers arrivés pour revisiter l'ensemble de l'univers des professions non salariées dans une perspective d'équité et de développement de l'emploi total, dans des conditions qui garantissent un haut niveau de protection sociale pour tous, salariés et non-salariés.

Cela étant, compte tenu de la multiplicité des intérêts en jeu et de leur caractère souvent contradictoire, qui traversent, voire opposent d'abord les différentes catégories de non-salariés, on comprend la prudence avec laquelle les rédacteurs du rapport ont envisagé les préconisations consignées dans son chapitre 6.
Mais le statu quo étant impossible et en l'espèce, contraire à l'intérêt général, il paraît opportun de suggérer l'engagement rapide d'un débat national sur ces questions,

permettant de confronter les positions de l'ensemble des acteurs patronaux, syndicaux, gestionnaires des
Institutions de protection sociale et gouvernement, sur les pistes envisagées, préalablement à toute évolution législative ou réglementaire.

Sur les scénarios décrits dans le chapitre 6, et s'agissant de la sécurisation des parcours professionnels et de la recherche d'une plus grande neutralité relativement aux changements qui peuvent les affecter, l'UNSA opte pour la voie de la progressivité, tendant à poursuivre le rapprochement des droits sociaux, en particulier pour les prestations à caractère universel (famille et santé) et de généraliser les couvertures qui ne le sont pas, dans le respect de l'équité contributive, selon les modalités prévue au § « e » du I.1.

De même, l'UNSA approuve-t-elle le souhait du Haut Conseil, de privilégier trois orientations qui pourraient présider à la définition des scénarios d'évolution (Cf. § I.2) : simplification de la définition des frontières entre activités professionnelles et non professionnelles, des règles d'affiliation des indépendants ; équité des prélèvements pour les risques universels ; renforcement des droits pour les indépendants les plus fragiles.

Enfin, parmi les évolutions évoquées dans le chapitre 6, l'UNSA considère comme pertinente l'engagement d'une réflexion sur l'identification d'une assiette « brute » des travailleurs indépendants, distinguant comme pour les salariés, une part « pseudo employeur » et une part « pseudo personne protégée ». Celle-ci pourrait en effet contribuer à démystifier les écarts relatifs aux « charges sociales » entre régimes de salariés et de non-salariés (Cf. « b » du II.3,) et autorisant le rapprochement, justifierait l'égalisation du taux de la CSG entre salariés et non-salariés.

Au-delà des autres orientations préconisées par le rapport, notamment aux points II.4 et II.5, qui nécessiteront des discussions complexes, comme les questions de la couverture contre le risque de perte d'emploi, de la couverture maternité, du développement de la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles (bâtiment, agriculture en particulier) et contre le risque d'incapacité de travail, l'UNSA considère que les scénarios « c » et « d » du II.6 recèlent des potentialités d'amélioration des droits, d'une plus grande lisibilité des efforts contributifs et de simplification de l'organisation des régimes de protection sociale.

Le 03 octobre 2016

Contribution du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

La protection sociale des travailleurs non salariés

Saisi par le Premier Ministre d'une mission de réflexion sur 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, le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) s'est livré à un analyse très fine de la situation comparée des travailleurs non salariés et des travailleurs salariés au regard de leurs droits respectifs à prestations et de leur contribution au financement de la protection sociale, s'intéressant également à l'évolution prévisible des effectifs concernés. Dans ce travail, et comme l'y invitait le Premier Ministre, le HCFiPS a veillé à tenir compte en particulier de l'émergence de l'économie dite collaborative et du numérique en général. Il relève à juste titre que dans l'ensemble les problèmes de « frontières » entre statuts que posent ces nouvelles formes de travail ne sont pas inédits, même s'ils prennent une acuité nouvelle. Il en conclut qu'un troisième type de statut, intermédiaire entre le salariés et le travail indépendant, serait inutile. Le MEDEF partage pleinement ce point de vue : cela ne ferait que multiplier et compliquer les questions de frontières.

Les travaux du HCFiPS l'ont amené à proposer plusieurs scenarii allant plus ou moins loin dans la convergence des statuts, jusqu'à l'extension du champ du régime des salariés, dans le cadre du régime général de sécurité sociale, ou au-delà, c'est-à-dire jusqu'à leur protection sociale complémentaire.

Le MEDEF tient à saluer l'expertise considérable déployée dans cette étude, le souci de simplification et d'équité et l'attention portée aux avantages et inconvénients des pistes explorées. Pour autant, il regrette que n'ait pas été prise la mesure de l'ampleur des transformations engagées et de leur impact sur le travail de demain.

Notre économie connait des mutations très profondes, avec une concurrence internationale élargie à des pays que l'on considérait jusqu'à présent comme simplement « émergents », la fin de la prééminence des pays occidentaux sur les disciplines scientifiques et techniques, l'impact des transferts de technologies effectués depuis des décennies, une mobilité inconnue jusqu'à présent des personnes et des capitaux, le séquençage de la chaine de valeur… Dans ce schéma il ne convient plus de proposer une vision monolithique de la protection sociale.

Le statu quo, même aménagé n'est pas possible, et moins encore l'élargissement de la couverture socialisée. Les entreprises ont besoin d'agilité, de souplesse et de diversité. Même s'ils ont été jusqu'à présent bercés (bernés ?) par les sirènes de la sécurité à tout prix (et même hors de prix) et du principe de précaution, les jeunes actifs auront désormais surtout besoin d'opportunités, de pouvoir tenter leur chance, de fluidité des parcours, de liberté, d'une dose d'aventure, de sur-mesure...

La liberté, c'est la possibilité de travailler pour plusieurs employeurs, d'avoir une ou des activités indépendantes, permanentes ou occasionnelles, sans entrainer de contraintes administratives et sans se mettre hors du filet de sécurité de la protection sociale ; c'est aussi la possibilité de choisir son mode d'exercice (en société, ou non) y compris en cherchant à optimiser sa contribution à la protection sociale. L'optimisation n'est pas une fraude, mais l'expression de la volonté de faire des choix qui tiennent compte de la situation personnelle de chacun, de ses moyens financiers et du niveau de protection attendu.

C'est pourquoi le MEDEF considère que l'alignement des prestations de la protection sociale des indépendants sur celle des salariés, l'accentuation de la redistribution et l'augmentation de la dépense socialisée, tendances assumées par les pouvoirs publics ces dernières années, ne constituent pas des objectifs pertinents.

Il lui semble important de garder dans ce débat la boussole que le HCFiPS a lui-même largement défendue : financer les prestations universelles par l'impôt, le même quel que soit le statut des personnes, financer les prestations contributives par un prélèvement spécifique, proportionnel, sur les revenus du travail, tous les revenus du travail, qu'il soit salarié (et alors il y un concours de l'entreprise) ou non.

Au-delà de cette boussole, quelques principes ou orientations complémentaires devront être adoptés avant de traiter de l'évolution du système de protection sociale et de son financement :

1- Définir ce qui doit vraiment relever de la solidarité, le filet de sécurité : les minima sociaux, certes, mais aussi une partie de l'assurance maladie (les soins essentiels, le risque lourd ?), une partie de l'assurance vieillesse (l'allocation de solidarité aux personnes âgées, mais aussi la prise en charge des cotisations des malades et des chômeurs, le coût des « trimestres gratuits »…) et veiller à un égal accès à ce filet de sécurité, quel que soit le parcours des personnes ;

2- Pérenniser les régimes contributifs, en particulier les retraites, par des mesures compatibles avec la croissance de l'économie et la compétitivité des entreprises, en responsabilisant les acteurs, y compris les assurés, dans le cadre d'une dimension « à la carte » de la retraite ;

3- Plutôt que l'uniformisation, rechercher la fluidité entre les régimes contributifs (retraites par points pour toutes les formes d'activité, prise en compte des durées d'assurance à l'étranger …) ;

4- Pour les risques non couverts du fait notamment d'une définition plus stricte du socle de solidarité, ou jugés insuffisamment couverts, privilégier une démarche assurantielle facultative ;

5- Repenser la politique envers les familles en veillant à lui garder son efficacité en termes de soutien à la dynamique démographique et en évitant de faire de tous les jeunes des clients de l'Etat ou des régimes de solidarité ;

6- Rechercher la pleine activité, le plein emploi ne devant pas être recherché uniquement au travers de la création d'emploi salarié, et pour cela :

- encourager l'activité indépendante et la prise de risques, même dans des conditions moins sécurisées que l'activité salariée : ceux qui choisissent cette voie le font soit par goût de l'indépendance, et ils en sont heureux, soit par nécessité, et alors les priver de cette possibilité reviendrait à les renvoyer à l'inactivité, voire à l'assistanat ;

- sécuriser les frontières entre les statuts : par exemple en cas de requalification d'un contrat commercial en contrat de travail, renoncer au recouvrement des cotisations URSSAF sur l'entreprise cocontractante dès lors que les cotisations aux régimes des indépendants auront été payées.

C'est ainsi que l'on pourra définir pour notre système de protection sociale une cible, vers laquelle devront tendre les réformes successives. Nous sommes au pied du mur : ou bien nous nous donnons les moyens d'adapter notre modèle social et de vivre les opportunités du monde, ou nous nous enfermons dans une vision passéiste de la protection sociale, condamnée. Et que l'on ne s'y trompe pas, la vision que le MEDEF défend de la protection sociale, ce n'est pas l'ultra-libéralisme à l'américaine (peu de services publics et beaucoup d'inégalités), c'est un modèle européen, attentif à l'équité et orienté vers le retour à la prospérité pour tous.

Contribution de l'Union professionnelle artisanale (UPA)

Rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale

sur les Travailleurs indépendants

Contribution de l'UPA

L'UPA salue la qualité de ce rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale qui constitue, par la richesse de son contenu, une source d'informations de référence permettant d'éclairer ce que représente la population des travailleurs indépendants, qui se distingue par ses spécificités, ses variétés, son histoire, qui en font autant d'atouts comme acteur économique et social majeur de notre pays.

Si on se concentre sur le seul secteur de l'artisanat et du commerce de proximité, secteur que représente l'UPA, ce sont pas moins de 4 millions d'actifs en France (1 Français sur 10), 250 métiers dans l'Alimentation, le Bâtiment, la Production et les Services, 380 milliards d'euros de chiffre d'affaires en France.

Ces quelques chiffres démontrent, s'il en était besoin, tout l'intérêt de ce rapport et de cet éclairage complet qu'il réalise sur ce qu'apportent à l'économie de notre pays les professions indépendantes, à sa richesse, à sa diversité, leur contribution au savoir vivre ensemble, au bien-vivre ensemble grâce au lien de proximité que bon nombre d'indépendants assurent au quotidien dans notre société.

Ce rapport affirme la place centrale des professions indépendantes au cœur des principaux enjeux de notre société contemporaine. Il participe aussi d'une meilleure connaissance, d'une meilleure compréhension, voire permet la déconstruction de certaines images véhiculées, de certaines idées reçues sur le travail indépendant.

Comme tout rapport, il ne peut prétendre à l'exhaustivité. Pour autant le bilan dressé en 6 chapitres des formes de protection sociale des indépendants et de leur construction, de leur cadre juridique et historique, des évolutions quantitatives de cette forme d'emploi, des nouveaux enjeux créés notamment par l'économie numérique, est le fruit d'un travail partagé d'ampleur et de qualité.

Ce rapport contribue ainsi au débat public par ses analyses et pistes dégagées, qui ne font pas toutes consensus, mais c'est la loi du genre. Il permet surtout d'alimenter les réflexions en particulier des professions concernées sur le devenir possible de la protection sociale des non-salariés, ce qui en fait un outil indispensable.

Position du Régime social des indépendants (RSI)

Tout d'abord, le RSI tient à saluer le travail accompli par le Haut Conseil sur l'ensemble des problématiques relatives au travail indépendant à travers toutes typologies du travail indépendant : statut juridique, affiliation, couverture sociale, revenus & prélèvements sociaux, profils sociologiques, *etc.*.

Comme le montre le rapport, les travailleurs indépendants occupent une place particulière dans l'économie et la société française qu'il convient de prendre en compte dans les éventuelles évolutions qui pourraient être proposées :

- Les travailleurs indépendants représentent pour le pays une source de richesse et dynamisme ; ils sont un levier pour les prélèvements, au-delà de leurs propres contributions, via leur rôle d'employeur (40% des travailleurs indépendants).

- Mais ils sont aussi, pour beaucoup d'entre eux fragiles, avec des revenus souvent faibles, irréguliers, des carrières heurtées, il leur faut donc une protection sociale attentionnée et intentionnée et, le cas échéant, des accompagnements adaptés et ciblés. C'est ce à quoi s'engage le RSI notamment dans la dernière Convention d'objectifs et de gestion (COG) avec l'Etat.

En ce sens les difficultés de comparaisons des différents statuts et les différences entre statuts soulignés dans ce rapport peuvent à bien des égards se justifier et sont la preuve, à partir d'une construction historique des régimes de sécurité sociale, de vraies spécificités entre notamment la protection des travailleurs indépendants et celle des salariés. Le RSI, attaché à l'équité, considère que l'uniformisation des régimes de protection sociale ne doit pas être un but en soi et il est nécessaire de préserver la spécificité des travailleurs notamment au regard de scénarios visant à trop aligner leur couverture sociale avec par exemple celle des travailleurs salariés : le rapprochement des règles de protection sociale des non-salariés de celles s'appliquant aux salariés ne doit pas être une fin en soi.

Ainsi, si le RSI souscrit à l'orientation générale visant privilégier des adaptations susceptibles de concerner l'ensemble des activités non salariées plutôt que d'envisager la création de nouveaux statuts spécifiques pour répondre aux transformations récentes du marché du travail, la comparaison systématique aux règles prévalant pour le travail salarié et, en filigrane, les scénarios visant à les unifier n'apparaissent pas forcément toujours pertinents.

Sur l'aspect des statistiques, le RSI souscrit au constat de la carence des statistiques dans le domaine du travail indépendant et à la nécessité d'y remédier. Le RSI en profite pour saluer l'important travail de compilation et d'analyses statistiques réalisées auprès des différentes administrations. Pour sa part, le RSI en fait une priorité et s'est d'ailleurs engagé auprès de l'Etat, dans la récente COG signée récemment, à renforcer ses connaissances sur les caractéristiques des travailleurs indépendants afin notamment de mettre en œuvre des offres de service adaptées et ciblées. Cependant, l'amélioration de la connaissance statistique supposerait effectivement de **pouvoir, d'une part, rapprocher les données détenues par les différentes administrations, notamment l'INSEE, l'ACOSS et la CNAF et d'autre part des ressources qui se raréfient**.

Concernant les problématiques d'affiliation à un régime de Sécurité sociale et le traitement des revenus y compris ceux accessoires et occasionnels, s'il est entendu que **tout revenu monétaire tiré d'une activité professionnelle doit être soumis à cotisations sociales,** on peut toutefois considérer que des activités occasionnelles bénéficient d'exemptions au prélèvement social dès le premier euro tout en veillant à la simplicité des dispositifs. Par ailleurs, **l'option de la création d'un nouveau statut de « micro-entrepreneur collaboratif » en plus du statut existant de micro-entrepreneur ajouterait, du point de vue du RSI, de la complexité inutile pour un apport limité**. De plus, cette famille de scénarios est également propice aux risques de fraude comme souligné dans le rapport et peut aller à l'encontre des intérêts des intéressés en matière de couverture sociale (notamment pour la retraite malgré la modicité des contributions relatives à ces activités occasionnelles ou accessoires). En vertu de ce principe, le RSI rappelle qu'il se déclare également favorable à intégrer dans l'assiette sociale la part des dividendes des présidents de SAS et des gérants minoritaires de SARL qui s'apparente davantage à des revenus du travail qu'à des revenus de capitaux.

La suppression du régime des conjoints collaborateurs (en flux) évoquée ne recueille pas le soutien du régime qui considère que ce statut permet toutefois l'acquisition, même modeste, de droits retraite pour les intéressés, situation plus favorable qu'une absence totale de statut et de droits dans bien des cas si ce statut venait à disparaître.

Le rapport évoque une option d'affiliation au RSI, en assurance vieillesse, invalidité décès de certains professionnels libéraux actuellement affiliés à la CIPAV à des fins de simplification et d'amélioration de leur protection sociale. Cette orientation est également prise par le Gouvernement dans le PLFSS 2017. Le Conseil d'administration du RSI a accueilli favorablement la constitution d'un tel régime unique de retraite ouvert à l'ensemble des travailleurs indépendants ne relevant pas des professions réglementées considérant que cette mesure répond à un double objectif de simplifier vis-à-vis des travailleurs indépendants la démarche d'affiliation et d'offrir une protection sociale plus complète aux professions libérales non réglementées notamment en matière d'indemnités journalières sachant que ces prestations (IJ) sont soumises à l'obligation d'équilibre financier dans le cadre d'une gouvernance au sein du Conseil d'Administration du RSI.

Le rapport avance également l'idée de la création d'un droit d'option individuel de rattachement des travailleurs indépendants au régime général en cas d'activité multiples ou indéterminées voire pour l'ensemble des travailleurs indépendants. Le RSI rappelle la spécificité des travailleurs indépendants en matière de protection sociale qui nécessite d'abord de **tenir à jour les droits sociaux (pour les prestations en espèces) en fonction des cotisations individuelles effectivement versées**. Une gestion « mixte » des droits sociaux issus des cotisations versées par les employeurs et personnelles versées par les travailleurs indépendants au titre de son activité indépendante créerait très probablement plus de confusions à la fois pour les assurés et pour les caisses du régime général comme ont pu le montrer des expériences récentes. Par ailleurs, l'assuré social affilié au RSI peut bénéficier d'accompagnement personnalisé adapté que les caisses du régime général ne sont pas en mesure de conduire.

Concernant les prélèvements des travailleurs indépendants, le Haut conseil a analysé, par régime, les différents prélèvements sociaux, leurs assiettes, leurs taux. Il a pu constater les évolutions importantes du barème de cotisations du RSI intervenues ces dernières années à son initiative (simplification des assiettes, uniformisations et diminutions voire suppressions d'assiettes minimales pour certains risques, modification du calendrier d'appels de cotisations permettant de rapprocher la période de versement des cotisations de celles de constitution du revenu). Il a également noté les différences d'assiettes pour une même contribution entre les différents régimes (assiettes nettes pour les cotisations de sécurité sociale du RSI, assiettes brutes pour les cotisations salariales et patronales du régime général, assiette super-brute pour la CSG-CRDS pour les travailleurs indépendants ou 98,25% de l'assiette brute pour les travailleurs salariés). Il a aussi mis en exergue l'existence de dispositifs d'exonérations de cotisations sur les bas salaires quasi-inexistants pour les travailleurs indépendants affiliés au RSI.

Enfin, il a également souligné que le taux de prélèvement total n'était pas toujours comparable entre les régimes compte tenu de couvertures sociales très différentes entre les régimes (aucune couverture chômage au RSI, absence d'AT/MP au RSI partiellement compensée par une couverture santé et invalidité, couvertures de retraite de base et complémentaire différentes selon les régimes, *etc.*). Il en ressort une grande difficulté de comparaison des taux de prélèvements sociaux.

Toutefois, l'intéressante analyse de cas-type par régime et niveau de revenu, menée par le Haut conseil, montre que **pour les risques dits universels (risques famille et maladie) apportant la même protection sociale, les taux de prélèvements (cotisations sociales et CSG affectée à ces risques) sur une assiette super-brute s'avèrent en général plus élevés au RSI que dans la plupart des autres régimes au premier desquels le régime général des salariés (respectivement pour les risques famille et maladie, jusqu'à environ 2 points et 4 points selon le niveau de revenu)**.

Ces constats posent effectivement question en termes d'équité d'autant plus dans le climat actuel d'acceptation des prélèvements sociaux de plus en difficile par les travailleurs indépendants. Un niveau trop élevé de prélèvements sociaux pour les travailleurs indépendants tend à considérer insuffisamment leur rôle, rappelé plus haut, qu'ils jouent dans le pays comme source de richesse et de levier de prélèvements, au-delà de leurs propres contributions, via leur rôle d'employeur.

Par ailleurs, le RSI considère que la pluralité d'assiettes existantes est source de complexité et d'incompréhension ; pour favoriser l'adhésion des travailleurs indépendants au prélèvement social, il conviendrait de concevoir un modèle à assiette unique comme l'a proposé le régime dans le cadre des propositions pour le PLFSS 2017.

Le scénario envisagé dans le rapport de réaffecter « *la part des prélèvements famille et santé dépassant celle versée par les salariés vers des droits « contributifs » »* semble tout à fait pertinent ; des scénarios alternatifs de diminution totale ou partielle de charges peuvent aussi être envisagés.

Dans le même ordre d'idée, le RSI se montre également bien entendu favorable, malgré les difficultés de mise en œuvre, à la recherche d'une plus grande équité des taux de prélèvements entre travailleurs non salariés et salariés dans la zone des faibles revenus d'activité ainsi que des conditions concurrentielles d'exercice de l'activité entre TNS et salariés, pour lesquels leurs entreprises bénéficient du CICE. Les éventuelles exonérations générales ou ciblées dont pourraient bénéficier les travailleurs indépendants devraient être compensées afin de garantir les droits sociaux afférents.

S'agissant de l'assiette, le Haut conseil envisage le scénario de scinder l'assiette en distinguant une part « pseudo-employeur » et une part « pseudo-personne protégée ». Le RSI comprend assez peu ce scénario qui lui semble artificiel, si ce n'est que de vouloir assimiler, à marche forcée, le RSI au régime général. L'instauration d'un mécanisme d'exonération de cotisations ou la révision de l'assiette de la CSG peuvent aisément se concevoir avec des assiettes distinctes du régime général.

Concernant les prestations auxquelles ont droit les différentes catégories de travailleurs indépendants, le Haut conseil note d'importantes disparités en matière de prestations contributives, souvent héritées de la construction historique des régimes de protection sociale assise sur des critères professionnels. Sur la base de ces constats et de l'évolution des nouvelles formes d'emploi, le Haut conseil met en débat quelques pistes d'évolution de la couverture sociale des travailleurs indépendants.

En matière de droits à retraite, l'esquisse de scénario du Haut conseil visant à permettre la validation automatique de quatre trimestres par année d'affiliation va dans le sens des « revendications » historiques du RSI pour l'ensemble des travailleurs indépendants. Pour le régime des micro-entrepreneurs, le RSI souscrit à la suggestion de délivrer une information spécifique aux micro-entrepreneurs à faible revenu sur leurs droits à retraite et de les inciter, le cas échéant, à opter pour le régime réel simplifié avec le paiement de cotisations minimales afin de leur garantir un nombre minimal de trimestres par année d'activité. De plus, en complément, le RSI réitère son souhait d'instaurer à nouveau la possibilité de rachat de trimestres pour ces populations dans des conditions adaptées.

S'agissant de l'élargissement de la protection des travailleurs indépendants au risque AT/MP, la position du RSI est plus nuancée dans la mesure où les travailleurs indépendants bénéficient déjà de la prise en charge des frais de santé (certes, dans les conditions de droit commun) de l'invalidité (certes jusqu'à la l'âge de la retraite). Mais malgré l'absence de risque AT/MP, comme le rappelle le Haut conseil, le RSI développe également des actions de prévention des risques professionnels et de prévention de la désinsertion professionnelle adaptées aux travailleurs indépendants. En conséquence, le RSI considère que l'institution d'un régime AT/MP à l'image de celui existant du Régime général n'apparaît pas comme adapté. Cependant, sur la base des orientations proposées par le Haut conseil, il conviendrait d'engager une réflexion sur le risque accidents du travail incluant toutes les formes d'activité indépendantes et adapté au niveau de risque encouru.

Le Haut conseil attire également l'attention sur la problématique du chômage et de la perte d'activité des travailleurs indépendants. Bien qu'attaché à la notion d'indépendance, les administrateurs du RSI sont également sensibles à la problématique de la perte d'activité, et de façon plus large, à la fragilité économique des travailleurs indépendants, notamment avec l'émergence de nouvelles formes de travail. Ils sont, cependant, conscients des risques inhérents à la mise en place de telles couvertures soulevés dans le présent rapport (aléa moral, nécessité de définir strictement la perte d'activité et de mettre en place des mécanismes d'admission et de contrôle adéquats, *etc.*), et considèrent qu'il s'agit d'un sujet à expertiser de façon approfondie dans les prochains mois afin d'y apporter la réponse la plus adéquate. D'ores et déjà, le RSI s'est engagé, toutefois, à mettre en œuvre un programme d'aide aux cotisants en difficulté.

En matière de protection sociale complémentaire, le Haut conseil propose d'étendre les dispositifs actuels vers des dispositifs davantage mutualisés, devenant, le cas échéant, obligatoire. Cela constitue pour le RSI des pistes intéressantes qui pourront être étudiées dans les prochains mois.

En définitive, le RSI souscrit, comme indiqué en introduction, à des aménagements palliant les incohérences soulignées par le Haut conseil, s'agissant notamment de l'iniquité des prélèvements des travailleurs indépendants affiliés au RSI concernant les risques universels (famille et maladie) et dans la mesure du possible à une amélioration de la protection sociale à prélèvements constants. En revanche, compte tenu des spécificités des travailleurs indépendants (notamment la nécessité de tenir à jour les droits sociaux en fonction des cotisations individuelles versées), des services et de l'accompagnement qui leur sont dus, une extension, plus ou moins large, du champ du régime de protection sociale des non salariés, dans le cadre du régime général n'apparait pas pertinent, ni la création, que le Haut conseil écarte d'ailleurs, d'un nouveau statut intermédiaire entre le celui du travailleur salarié et du travailleur indépendants.

Contribution de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL)

L'Union Nationale des professions libérales salue le travail considérable réalisé depuis un an par le Haut Conseil de Financement de la Protection Sociale, présidée par Mme Mireille ELBAUM, dans lequel l'UNAPL est représentée. Le rapport du Haut Conseil porte sur l'état des lieux et sur une réflexion d'avenir concernant le système de protection sociale, notamment des professions indépendantes, et vient d'être finalisé.

L'UNAPL a souligné la spécificité des professions libérales dans l'ensemble du monde du travail et au sein même des travailleurs non-salariés ainsi que son apport à la vie sociale et économique du pays. Ses caractéristiques nécessitent une approche particulière, et des réflexions pour l'avenir adaptées, comme son Président Michel Chassang l'a exposé, lors de son audition devant le Conseil.

Le champ de ce rapport est à la fois politique : quel avenir pour les libéraux, dans un paysage dominé par le salariat, en sachant que les statuts libéral et salarié se succéderont au sein d'une carrière, en étant même parfois concomitants, mais aussi très technique. Le rapport a permis de constater qu'une multitude de règles, pas toujours compréhensibles ni équitables, tant sur le plan social que fiscal entourent ces métiers.

Le Haut Conseil nous demande, par cette contribution, notre avis sur certaines évolutions parfois complexes envisagées par le rapport concernant la protection sociale dont la retraite. L'UNAPL a consulté ses organisations membres, et souhaite apporter les éléments suivants.

Plusieurs principes généraux ressortent de cette consultation :

- Si une simplification avec clarification et une équité des règles est acceptée, une uniformisation pour tous les métiers n'est pas souhaitée.

- La nécessité pour chaque profession de garder une certaine autonomie décisionnelle pour assurer une protection sociale adaptée à son mode d'exercice.

- Une limite en matière de prélèvements sociaux soutenable, avec des prestations adaptées.

Sur le plan plus technique, nous apportons ci-après quelques réponses aux questions posées dans différents domaines :

RETRAITE

- Les professions libérales sont attachées à leur organisation au sein de la CNAVPL. Elle est à préserver et à sauvegarder, avec un régime de base commun et des régimes complémentaires spécifiques disposant d'une autonomie, construits au fil du temps, par chaque section.

- Les autos entrepreneurs sont souvent classés en « professions libérales » par le seul fait qu'ils ne relèvent pas d'une activité agricole, ni artisanale, ni industrielle et ni commerciale.

Ce critère d'affiliation « par défaut » n'est pas adapté. Les professions libérales répondent à une définition légale et obéissent à des règles, qu'elles doivent respecter.

De plus, cette arrivée nombreuse, d'auto entrepreneurs par défaut, pose problème pour l'avenir en raison de la compensation démographique, ce qui constitue une charge croissante et à terme difficilement supportable pour la CNAVPL.

Il est envisagé, pour le flux à venir avec droit d'option pour les affiliés actuels de la CIPAV, leur rattachement au RSI retraite, à partir d'une liste à établir des professions libérales non réglementées concernées. Si une telle disposition était retenue par la loi, l'UNAPL demandera à ce qu'une réelle concertation soit menée avec elle pour établir cette liste.

- Le dispositif pénibilité retraite est particulièrement complexe à mettre en œuvre par les employeurs pour leurs salariés. Mais par souci d'équité, il devrait être étendu aux indépendants qui sont soumis aux mêmes conditions.

AFFILIATION des NON SALARIES

Nous ne sommes pas favorables, en cas d'activités multiples, à un droit individuel de rattachement au régime général. C'est l'activité dominante qui doit être déterminante.

ASSIETTE des COTISATIONS SOCIALES

- Pour les professionnels libéraux, le BNC (bénéfice non commercial) ne peut être assimilé à une rémunération. Les investissements de la profession se font sur ce bénéfice. L'assiette des cotisations sociales doit être alignée sur l'assiette fiscale, ce qui en plus simplifie l'exercice.

- Nous sommes opposés à la création d'une assiette « super brute » pour les cotisations CSG CRDS, d'autant qu'actuellement cet impôt est réintégré dans l'assiette, sans l'abattement de 1,75% qui est réservé aux salariés.

- De même la création d'une assiette brute reconstituant une part « pseudo employeur » et une part « pseudo personne protégée » n'a pas notre accord. De plus, cela complexifierait notre exercice.

- En ce qui concerne les dividendes, la règle d'assujettissement (sauf exceptions) aux cotisations sociales de la part supérieure à 10% des apports en capital ou en compte courant est assez peu compréhensible, puisqu'elle ne concerne que les professionnels libéraux qui exercent un mandat social en même temps que leur profession. Cependant les libéraux exercent de plus en plus sous forme sociétale et ce mode d'exercice ne doit pas impacter les ressources de leurs régimes notamment de retraites.

- Par souci d'équité avec les salariés, nous sommes favorables à une exonération de charges sociales portant sur les faibles revenus d'activité, jusqu'à 1,6 SMIC.

PROTECTION SOCIALE

- Les professions libérales restent attachées au dispositif « Madelin », tant en prévoyance qu'en retraite, qui leur permet de choisir une protection supplémentaire, tout en remarquant que si les cotisations versées dans ce cadre sont déductibles en charge (avec certaines limites), elles sont réintégrées dans l'assiette des cotisations sociales. Elles ne sont pas favorables à un « recyclage des

couvertures Madelin vers des protections complémentaires mutualisées », tant en prévoyance qu'en retraite.

- Les professionnels libéraux sont favorables à des incitations à se couvrir face au risque accident du travail/maladie professionnelle.

- Ils sont partagés sur la mise en place d'un système d'Indemnités Journalières. Beaucoup souhaitent qu'un tel dispositif soit piloté dans le cadre de leurs sections professionnelles, et pour certaines qui l'ont mis en œuvre, la réduction du délai de carence.

- Ils sont favorables à une généralisation des indemnités journalières maternité, à partir de l'entrée en activité.

- Ils ne sont pas favorables à des négociations de branche sur les couvertures prévoyance et complémentaire santé.

- Ils ne sont pas favorables à une protection obligatoire perte de revenu d'activité dans le cadre de l'UNEDIC ou d'une mutualisation entre non-salariés.

SCENARIO GLOBAL D'EVOLUTION

Le scénario global d'évolution qui a leur préférence, sur les trois proposés, est celui d'une amélioration à montant global de prélèvements constants, de certains aspects de la protection sociale mutualisée des indépendants et d'extension des solidarités financières.