



Rapport sur la protection sociale des non salariés et son financement

Haut Conseil du financement de la protection sociale

1

Sylvie Le Minez, HCFi-PS

Présentation au GT du Cnis

« La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques »

Octobre 2016

A l'origine du rapport :

Lettre de saisine du Premier ministre du 20 octobre 2015 ; 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

⇒ état des lieux, pistes d'évolution possible

Plan de l'intervention :

- I- Présentation succincte du rapport
- II – Focus sur l'identification du travail non salarié, les questions d'affiliation et les revenus des activités non salariés soumis à prélèvements sociaux



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

Chapitre 1 du rapport :

- Identification du travail non salarié (droit du travail, droit social, statistiques)
- Evolution du non salariat et des formes d'emploi, description des travailleurs non salariés
- Des éclairages sociologiques et économiques

=> trois éléments principaux de constat

■ La nature originale du travail non salarié

Cette forme d'emploi disposant d'une longue tradition historique et générant un sentiment d'identité fort auprès des professionnels qui la pratiquent, est aussi un statut d'emploi que les statistiques ou le cadre juridique éprouvent des difficultés à cerner

■ La très grande hétérogénéité des profils

En dépit de la recomposition très importante qu'a connue le travail non salarié sur longue période (élévation des qualifications, vieillissement, développement de la pluri-activité et de l'exercice sociétaire) et des convergences en ce domaine, la grande hétérogénéité des profils socio-démographiques des travailleurs indépendants demeure.

■ Nouveaux profils d'indépendants

Les mutations des marchés de l'emploi comme les développements de l'économie collaborative font apparaître de nouveaux « profils » d'indépendants qui renforcent cette hétérogénéité, mais les perspectives d'extension de cette forme de travail ne s'en trouvent forcément bouleversées à long terme et, en tout cas, elles connaissent des limites certaines.



I-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

Chapitre 2 du rapport :

- Histoire et organisation de la protection sociale des non salariés
- Mécanismes d'affiliation aux différents régimes
- Architecture de leur financement

=> les constats



■ Une construction historique originale

Marquée à l'origine par un « souci de distinction », notamment par rapport à la couverture des salariés

■ Cette spécificité subsiste...

malgré le processus, encore inachevé, sur les trente dernières années, d'harmonisation des droits et des contributions

■ Une mosaïque de régimes d'affiliation

qui atteste la persistance du caractère professionnel de cette organisation, plus ou moins affirmé selon les risques et plus ou moins associé à des différences en termes de prélèvements et de droits sociaux

■ Organisation soumise à deux tensions

- Critères d'affiliation apparaissent plus complexes à appliquer qu'auparavant
 - Extériorisation de certains emplois (travail économiquement dépendant)
 - Activités domestiques, bénévoles, fondées sur l'échange ...
 - Nouvelles formes d'emploi, à mi chemin du salariat et du non salariat, liées au développement des plates-formes collaboratives

... et plus largement réflexion sur la définition des activités indépendantes, modalités d'appréhension par les régimes sociaux, cadre de protection qui peut leur être proposé

- 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 a évolué et les transferts, notamment pour les artisans-commerçants et les exploitants agricoles, y prennent une part croissante et déterminante :
 - Question de l'effort contributif des non salariés
 - Pertinence et ampleur des mécanismes de solidarité financière avec les autres régimes
 - Équité du prélèvement social entre catégories de professionnels
 - (cf. chapitres 4 et 5 du rapport)



I-3) Les enseignements des comparaisons internationales : des configurations nationales différenciées dans les pays industrialisés

Chapitre 3 du rapport :

- Pays : Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Etats-Unis, Japon
- Concepts retenus au plan international en matière de détermination de l'emploi non salarié et principales évolutions observées
- La protection sociale des travailleurs non salariés dans les pays étudiés : des spécificités qui vont au-delà des distinctions entre types d'Etats-providence :
 - En collaboration avec la DAEI et la DG Trésor
 - Questionnaire adressé aux conseillers pour les affaires sociales et services économiques régionaux des ambassades

■ Evolution de l'emploi non salarié dans les pays étudiés

Dichotomie Pays du Sud, de l'Est et pays du Nord de l'Europe... mais des particularités existent : exemple de l'Espagne, qui a une part de non salariés dans l'emploi moins élevée que les Pays-Bas ou l'Irlande

Depuis la crise : on note notamment une tendance à la croissance de l'emploi non salarié au PB et au RU ... et de manière plus générale, les modes de recours à la flexibilité et à la législation du travail semblent avoir un effet déterminant sur la répartition salariat et non salariat, et son évolution

■ Pas de différence fondamentale entre la protection sociale des travailleurs non salariés entre la France et les autres Etats européens

A noter des « tiers statuts », intermédiaires entre travail salarié et non salarié, mais avec des contours divers et des difficultés d'application parfois importantes



I-4) Les prélèvements 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

Chapitre 4 du rapport :

- Description de l'assiette et des barèmes des prélèvements sociaux applicables aux non salariés
- Cas-types de prélèvements sociaux (et fiscaux, IR pour les non salariés n'exerçant pas en société) élaborés par la Direction de la sécurité sociale (et la Direction de la législation fiscale)

=> les constats

- Au cours des dernières années, des mesures de simplification des paramètres des cotisations et de leur recouvrement
.....
- Pour autant : la divergence des assiettes de cotisations et de la CSG entre salariés et non salariés, combinée avec le calcul des droits à remplacement sur la seule assiette des cotisations, aboutit, par rapport au prélèvement social global, à un retour moins favorable pour eux que pour les salariés, ce qui peut nuire à la bonne acceptation de ces prélèvements...



Des assiettes minimales, cotisation de solidarité agricole

Pas de logique d'ensemble ou de choix clair entre 3 modèles :

- Des taux alignés sur ceux des cotisations salariales
- Des taux représentatifs de la somme des cotisations salariales et patronales
- Un système mixte distinguant plus clairement ces deux composantes

De fortes différences dans la zone des bas revenus d'activité entre salariés (dispositif de réduction générale de cotisations patronales) et non salariés (même si des dispositions récentes d'allègement des cotisations Famille ; mesures du PLFSS 2017 de baisse des cotisations maladie pour les NSNA ciblée sur les bas revenus)

Questionnement sur les risques universels (famille, frais de santé)

Une partie des NS bénéficient de contributions d'autres acteurs au financement de leur protection sociale (professionnels de santé, artistes-auteurs, gérants minoritaires de société, ce qui offre un modèle alternatif ne faisant pas peser sur le seul revenu professionnel de l'indépendant le financement de « sa » protection sociale

.... Idée d'une participation financière des « donneurs d'ordre » engagés dans des relations de sous-traitance « régulière » ?



I-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

Chapitre 5 du rapport :

- Conjugaison d'anciennes limites du système de protection sociale des non salariés ...
 - Couvertures ayant gardé une assise professionnelle et fondées sur des principes contributifs : limites liées aux paramètres retenus, aux carrières et revenus des non salariés
 - Champ des prestations facultatives (chômage, AT pour les NSNA, assurance santé complémentaire).... et le cas des non salariés les moins aisés
- ... et de risques émergents, qui rendent les droits sociaux de certains travailleurs indépendants particulièrement fragiles
- Diversité des aspirations en la matière et grande hétérogénéité des profils



I-6) Les enjeux et scénarios possibles d'évolution

Chapitre 6 du rapport :

■ Deux convictions

- Les évolutions récentes ne remettent pas forcément en cause les distinctions forgées par le droit du travail entre travail salarié et non salarié et leurs protections sociales respectives , et les situations nouvelles peuvent être très largement être examinées à l'aune de ces critères
 - même si , de part leur échelle et leur visibilité, elles sont susceptibles de mettre en question certains compromis forgés au cours du temps
- Prendre en compte les ponts possibles entre protection sociale des non salariés et des salariés, rechercher les adaptations susceptibles de concerner l'ensemble des non salariés, voire l'ensemble des personnes exerçant, parfois de manière limitée, des activités indépendantes



I-6) Les enjeux et scénarios possibles d'évolution

Chapitre 6 du rapport :

- Des propositions concernant en conséquence :
 - Les règles générales d'affiliation
 - D'acquisition des droits sociaux
 - De financement d'activités non salariées
- Des orientations qui pourraient être privilégiées :
 - La simplification et la clarification des frontières entre activités professionnelles et non professionnelles.... ainsi que des règles d'affiliation
 - L'équité des prélèvements sociaux des risques devenus universels et l'amélioration des droits sociaux des travailleurs non salariés pour lesquels ils sont les plus fragiles
- Et trois scénarios globaux : « statut quo aménagé et stabilisé », « une amélioration à coût constant », « une extension dans le cadre du régime général »



II-1) Focus : identification du travail non salarié

Droit du travail :

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

Travail salarié :

- 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
- Notion de subordination construite par la jurisprudence :
« 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 »
- ... et qui peut être définie au moyen d'un faisceau d'indices, dont le contrat de travail, dont la définition est elle aussi jurisprudentielle



II-1) Focus : identification du travail non salarié

Droit du travail :

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

Travail non salarié :

- A contrario : absence de subordination juridique
- Afin de limiter le risque de requalification juridique de certaines activités non salariées et de conforter l'exercice indépendant, plusieurs lois sont intervenues pour définir de manière positive le travail non salarié
 - Notamment loi Lagarde (article 11 de la loi du 4 août 2008)
- 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



II-1) Focus : identification du travail non salarié

Droit du travail :

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

Travail non salarié :

- 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 du travailleur indépendant, un critère majeur demeure celui de l'absence de subordination juridique dont l'appréciation jurisprudentielle conserve toute sa pertinence
- La loi a cependant 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
 - VRP, journalistes, artistes du spectacle et mannequins, travailleurs à domicile¹⁸
 - Gérants de succursale,



II-1) Focus : identification du travail non salarié

Droit du travail / Droit de la sécurité sociale :

- Dans la plupart des cas, des (présumés) salariés au sens du droit du travail sont également assimilés aux salariés en droit de la sécurité sociale
- Des travailleurs (présumés) indépendants au regard du droit du travail peuvent être assimilés aux salariés en droit de la sécurité sociale

Droit de la sécurité sociale :

- 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
 - Caractère non salarié : indices matériels (absence de contrat de travail, immatriculation ..) qui sont insuffisants si est établie l'existence d'un lien de subordination juridique permanente
 - Caractère professionnel de l'activité non salariée (inscription à un registre, surface minimale d'activité ...)
 - Affiliation à un régime de protection sociale de non salarié



II-1) Focus : identification du travail non salarié

- Affiliation à un régime de protection sociale de non salarié....
- Avec des multiples exceptions :
- Affiliation au régime général de certains indépendants, pour tout ou partie des risques
 - certains mandataires d'assurances, les gérants non salariés des coopératives, les gérants de dépôts de sociétés à succursales multiples, les gérants minoritaires de SARL, les présidents et directeurs généraux des SA, les présidents et dirigeants de SAS, certains vendeurs à domicile...



II-1) Focus : identification du travail non salarié

- Statistiques
- Données administratives (Acos, MSA, RSI, base non-salariés de l'Insee, estimations d'emploi)
 - Non salariés au sens de l'affiliation à un régime de protection sociale de non salarié....
 - Attention : champ couvert, traitement des AE, activités principales ou secondaires
- Données d'enquêtes auprès des ménages
 - Nomenclature internationale (CISP 1993 en cours de révision au BIT, cf. GT Cnis « Diversité des formes d'emploi ») : classement ambigu des dirigeants salariés, implémentation diverse selon les pays (comparaison fragile (LFS))
 - Nomenclature des PCS vs statut spontané
 - Acceptation large par les PCS : terme indépendant privilégié à celui de non salarié
 - Activité déclarée ou au sens du BIT, activité principale ou secondaire
- Comptabilité nationale :
 - Non salariés : n'exerçant pas en société, revenus mixtes
 - Attention aux comparaisons internationales : essor des formes sociétaires ...



II-2) Focus : affiliation

1-Le principe d'affiliation revêt un caractère obligatoire

- a) L'affiliation conditionne l'ouverture des droits et le recouvrement des contributions
- b) Des affiliations auprès de plusieurs régimes peuvent intervenir
- c) Des sanctions sont prévues en cas de non affiliation

I.2. 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.

23

a) Une activité non lucrative ne doit en théorie pas donner lieu à affiliation

b) En revanche, des activités professionnelles, même accessoires ou occasionnelles, doivent en principe être assujetties aux prélèvements sociaux

I.2. L'activité exercée doit d'abord être de nature professionnelle

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

Quelques modalités spécifiques d'assujettissement des revenus accessoires

- ❖ Le cas particulier des dispenses d'affiliation
- ❖ Le cas particulier des COSP

Des définitions spécifiques du caractère professionnel ou non de l'activité existent également en droit fiscal mais elles ont essentiellement pour objet de déterminer dans quelle catégorie de revenu les activités (imposées au 1^{er} euro) doivent être déclarées.

I.2. L'activité exercée doit d'abord être de nature professionnelle

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

- ❖ Seuils agricoles
- ❖ Loueurs de chambres d'hôtes

I.3. L'affiliation à des régimes particuliers de non salariés repose en outre sur la nature de l'activité exercée

L'activité ne doit pas être salariée. L'activité professionnelle doit être précisée pour déterminer le régime de non salarié compétent.

a) S'agissant des commerçants et artisans : une définition juridique positive

b) S'agissant des professions libérales : des listes de professions + une disposition « balai »

c) Spécificités du régime de la micro-entreprise (AE)

d) S'agissant des agriculteurs, une liste d'activités agricoles + un critère d'activité minimale

I.4. Des dérogations au principe de concordance entre l'activité non salariée et l'affiliation à des régimes de non salariés ont été prévues par la loi, avec un effet d' « attraction » du régime général

- ❖ PAMC (rattachement au RG en maladie)
- ❖ L 311-3 (rattachement au RG)
- ❖ Artistes-auteurs (rattachement au RG)

I.5. Le principe d'affiliation professionnelle s'applique également aux conjoints collaborateurs

II-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

Questions traditionnelles renouvelées dans le contexte à la fois :

- ❖ 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;
- ❖ des évolutions du marché du travail et du cadre juridique des formes d'emploi, la création du régime dit des auto-entrepreneurs (micro-entreprise) ayant par exemple facilité et encouragé l'exercice d'activités indépendantes accessoires.

II-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

1. La classification des professions et des activités est parfois complexe

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

Le sujet concerne notamment les activités libérales exercées sous le régime de la micro-entreprise et qui correspondent parfois à des métiers nouveaux (experts, coachs, conseils), mais pas seulement.

II.2. Certaines activités ou revenus accessoires ou complémentaires peuvent avoir des statuts incertains

Question classique du traitement des revenus de complément dont bénéficient les ménages qui louent leur domicile, proposent des chambres d'hôte ou revendent des biens d'occasion.

Problématique renouvelée par l'économie collaborative :

- ❖ la facilité à exercer ces activités peut leur donner un caractère habituel ou régulier et un but lucratif ;
- ❖ L'absence de contrôles et l'ignorance par les particuliers de leurs obligations réglementaires fiscales ou sociales peuvent être à l'origine de fraudes;
- ❖ leur développement pose des questions de concurrence déloyale vis-à-vis des professionnels.

II.2. Certaines activités ou revenus accessoires ou complémentaires peuvent avoir des statuts incertains

Des pistes de réflexion dans le débat :

- ❖ Le rapport Terrasse sur l'économie collaborative
- ❖ Un rapport du Sénat
- ❖ La mission de l'IGAS....

II.2. Certaines activités ou revenus accessoires ou complémentaires peuvent avoir des statuts incertains

Pour le Haut Conseil, que les activités relèvent du collaboratif ou non, nécessité d'une réflexion sur :

- ❖ 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;
- ❖ 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.

II.3 L'absence de doctrine ou de règles communes entre le dispositif de réglementation des activités commerciales, le droit fiscal et les règles d'affiliation

- ❖ En droit de la sécurité sociale, tous les revenus perçus à l'occasion d'un travail, même occasionnel, 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.
- ❖ 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.
- ❖ 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.

II.4 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.

Simplifications avec la PUMA (règle du régime « historique » d'affiliation)

Sujets à examiner lors des prochaines séances :

- sur les prélèvements
- sur les prestations



II-2) Focus sur les revenus

- L' assiette de prélèvements sociaux
 - 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 ... sauf pour les indépendants affiliés au régime général
 - Des assiettes minimales dans certains cas
 - Inspirée de l'assiette fiscale tout en présentant des spécificités
 - Plurielle, des seuils étant attachés aux différentes cotisations ou prélèvements et ne reposant pas sur les seul PASS
- Décalage temporel : prélèvements / revenus...volonté de le limiter
- L'assiette sociale des dirigeants de société : des choix d'optimisation possibles :
 - matière fiscale IR/IS ;
 - matière sociale : mandat social/fonctions techniques ; salaires/dividendes



La protection sociale des non salariés et son financement

Merci à vous !

Pour en savoir plus : le rapport sera très bientôt disponible....

