



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité



SÉMINAIRE



POLITIQUES DE L'EMPLOI



Interactions de l'économie et du juridique

SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS

Séance du 14 décembre 2021

« A la frontière du salariat : quels droits pour les travailleurs indépendants économiquement dépendants ? »

Co-présidé par :

- **Jean-Emmanuel Ray**, Professeur à l'École de Droit de l'université Paris I – Panthéon-Sorbonne, Membre de la Commission Frouin « *Réguler les plateformes numériques de travail* » (2020)
- **Gilbert Cette**, Professeur d'économie associé à la Faculté de Sciences économiques de l'Université d'Aix-Marseille, Adjoint au Directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France

Intervenants :

- **Jacques Delpla**, Directeur de la fondation Astérix
- **Lara Muller**, Directrice des études et analyses à l'Unédic
- **Sophie Robin-Olivier**, Professeure de droit à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, spécialiste de droit comparé et de plateformes numériques

Si le salariat demeure toujours, et de très loin, la forme principale d'organisation du travail, le nombre d'emplois sous statut d'indépendant a significativement augmenté en France ces deux dernières décennies, tirés notamment par la création du statut de micro-entrepreneur (mis en place dans l'esprit du législateur pour favoriser la création d'entreprises en France, en particulier pour des publics éloignés de l'emploi).

Ainsi, de nouvelles formes d'emplois peu qualifiés se sont développées, faisant émerger des zones grises entre salariat et non-salariat.

L'opposition entre salariat d'un côté, socle d'une protection sociale élevée au prix d'une « subordination juridique permanente » (article L8221-6-II du Code du travail), et indépendance de l'autre, offrant plus d'autonomie au prix de droits sociaux moins étendus, structure la construction de notre système de protection sociale. Cette dichotomie semble quelque peu brouillée par le développement d'une catégorie de travailleurs au statut d'indépendant mais peu autonomes économiquement, soumis à des formes de subordination vis-à-vis de leur donneur d'ordre, et faiblement protégés (absence de rémunération minimale, de protection en cas d'accident du travail, accès restreint à l'assurance-chômage, etc.). Il s'agit notamment, mais pas uniquement, de certains travailleurs des plateformes numériques.

1. Les frontières du salariat : portrait économique, statistique et juridique

Le séminaire a débuté par un portrait statistique et juridique des travailleurs à la frontière du salariat. Lara Muller a souligné l'hétérogénéité des profils et des conditions effectives d'exercice de l'activité :

- 3,5 millions de travailleurs indépendants étaient actifs fin 2017 : 3,2 millions de cotisants au régime de protection sociale des non-salariés, ainsi que 0,3 million de travailleurs cotisant au régime général de la sécurité sociale des salariés. Cela représente 11 à 12 % de l'emploi total depuis 2013.

- Depuis le début des années 2000, deux tendances opposées ont été constatées : la diminution constante de l'emploi agricole et des non-salariés classiques, d'une part, et la très forte progression des effectifs de micro-entrepreneurs en raison de dispositions législatives favorables à ce statut, d'autre part.
- Environ 20 % des travailleurs indépendants dépendent économiquement d'une autre entité (c'est-à-dire que la survie de leur entreprise dépend fortement de cette relation). 4 % dépendent exclusivement d'un intermédiaire (plateforme numérique) : cela concerne donc environ 100 000 personnes en 2017, dont 40 % sont micro-entrepreneurs (ME).
- Fin 2017, 16 % des travailleurs non-salariés exerçaient en parallèle une activité salariée. Cette part s'élève à 29 % pour les ME, dont 88 % ont des revenus d'activité principalement provenant de leur activité salariée.
- De fortes disparités de revenus sont constatées parmi les travailleurs non-salariés classiques, beaucoup plus marquées que chez les salariés du privé. A composition sectorielle égale, les femmes gagnent 32 % de moins que les hommes dans cette population.
- Enfin, la part du non-salariat dans l'emploi est plus élevée dans le Sud de la France, mais les revenus non salariés sont en moyenne plus élevés dans le Nord du pays.

Sophie Robin-Olivier s'est par la suite concentrée sur les législations nationales relatives aux conditions de travail et à la protection sociale des personnes travaillant par l'intermédiaire de plateformes numériques.

Ces législations, encore relativement rares, peuvent prendre la forme de l'introduction dans le droit d'une présomption de salariat pour ces travailleurs, d'une extension du champ d'application du droit du travail et de la protection sociale (traditionnellement applicables aux travailleurs salariés), d'une amélioration des conditions de travail et de la protection sociale de ces travailleurs indépendants, ou bien encore de l'introduction d'un troisième statut conférant des droits spécifiques :

- en France, ce sont la deuxième et la troisième piste qui ont été retenues, avec l'introduction

d'une responsabilité sociale des plateformes numériques (lorsque celles-ci déterminent les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixent son prix). Dans les faits, il s'agit notamment des plateformes de mobilité (VTC) et de livraison¹. Pour ces plateformes, cette « responsabilité sociale » s'est traduite par la souscription de contrats collectifs de la part des plateformes en matière de couverture contre les accidents du travail (avec toutefois des taux de couverture et un niveau de protection limités²), des dispositions contre les sanctions et les déconnexions injustifiées de la part des plateformes ou encore la mise en place de premières formes de représentation des travailleurs et de dialogue social, régulées par la nouvellement créée Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE), sans modifier le statut d'indépendant ;

- en Espagne, la piste de la présomption de salariat a été privilégiée : depuis le printemps 2021, les livreurs à domicile bénéficient d'une présomption de salariat, ainsi que du droit d'être informés et consultés sur les algorithmes utilisés par les plateformes;
- en Italie, deux régimes juridiques coexistent : (i) les livreurs collaborateurs travaillant de façon continue avec les plateformes, qui ne sont pas considérés comme indépendants et se voient reconnaître les mêmes protections que les salariés ; (ii) les livreurs occasionnels de plateformes, qui sont des travailleurs indépendants pouvant néanmoins bénéficier de garanties minimales de protection. Les partenaires sociaux doivent parvenir à un accord détaillant les niveaux de rémunération, à défaut les salaires sont définis conformément à la norme minimale des conventions collectives nationales pour des secteurs similaires. En outre, le financement par les plateformes de la couverture d'assurance contre les accidents de travail et les maladies

professionnelles est obligatoire.

- en Californie, depuis le 1^{er} janvier 2020, en vertu de la loi AB5, tout travail effectué contre rémunération aurait dû être présumé réalisé à titre salarié et ainsi ouvrir l'ensemble des droits attachés à ce statut (salaire minimum, assurance maladie, chômage, retraite, etc.). Les entreprises d'applications de chauffeurs livreurs ont toutefois entamé une campagne dotée de plus de 200 M\$, pour rassembler 5 % du corps électoral californien et soumettre une autre législation *ad hoc* à leurs travailleurs qualifiés d'indépendants, ouvrant certains droits sociaux choisis (salaire minimum spécifique, couverture santé, temps de travail) tout en refusant d'autres (calcul spécifique du temps de travail, aucune assurance chômage ou retraite). Cette proposition, connue sous le nom de proposition 22, a été adoptée le 4 novembre 2020. Un jugement du tribunal d'Alameda du 20 août 2021 a cependant déclaré l'ensemble de la proposition 22 anticonstitutionnelle. La décision fait actuellement l'objet d'un recours ;
- dans l'Union Européenne, deux textes ont été adoptés qui concernent les travailleurs des plateformes : la directive 2019/1152 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles, et le règlement 2019/1150 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne. L'objet de ces dispositions reste toutefois relativement limité.

Jacques Delpla a achevé ce premier tour de table en rappelant que ces régulations risquent d'entraîner une baisse de l'offre de services, et partant de l'emploi. L'économiste a notamment alerté contre les risques d'impacts négatifs sur l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail, en cas d'adoption de régulations trop strictes susceptibles de fragiliser le modèle économique des plateformes d'emploi.

¹ D'autres services sont également intermédiés par des plateformes numériques, qui ne sont toutefois pas considérées comme tenues à responsabilité sociale (bricolage, jardinage, etc.).

² Comme le rappelle le rapport du HCFiPS « La protection sociale des travailleurs non-salariés » (2020), le législateur a tenté de faire prendre en charge par les plateformes tenues à

responsabilité sociale (art. 7342-1 du Code du travail) la cotisation d'affiliation à l'assurance AT-MP du régime général, ou du moins une assurance « équivalente » en termes de couverture. Dans les faits, de nombreuses plateformes se sont tournées vers des contrats collectifs privés qui sont *de facto* moins protecteurs que la couverture AT-MP du régime général.

2. Enjeux soulevés par l'apparition de travailleurs indépendants économiquement dépendants

La deuxième partie du séminaire s'est concentrée sur les enjeux pour le système de protection sociale et pour le droit du travail soulevés par l'apparition de travailleurs indépendants économiquement dépendants. Lara Muller a lancé la discussion en rappelant les attentes très disparates des indépendants vis-à-vis du système de protection sociale :

- Les attentes des indépendants vis-à-vis du système de protection sociale, ainsi que leur propension à cotiser pour d'éventuelles prestations, varient fortement en fonction des statuts, du niveau de revenu ou encore le niveau de risque perçu. Toutefois, le sentiment d'insécurité face à la perte d'emploi progresse, notamment pour les individus confrontés à des problèmes de santé (Algava, 2015).
- 71 % des micro-entrepreneurs ne sont pas intéressés par un statut de salarié. En revanche 56 % des travailleurs des plateformes numériques le souhaiteraient, pour accroître la prévisibilité de leur activité et bénéficier d'une meilleure protection sociale³.

S'agissant plus spécifiquement de l'assurance-chômage, Lara Muller a présenté les caractéristiques de l'offre française en la matière :

- une offre privée très incomplète, souvent limitée à une assurance en cas de perte d'activité pour les dirigeants d'entreprise,
- une couverture par le régime de l'assurance-chômage relativement limitée (première ouverture aux indépendants en 2019, élargissement prévu en 2022 dans le cadre du Plan indépendants),
- un recours aux dispositifs de solidarité pour les indépendants faiblement rémunérés.

D'après l'intervenante, l'ouverture des droits chômage aux indépendants en 2019 répondrait à une logique universaliste et assistancielle, quelque peu en contradiction avec le modèle assurantiel de l'aide pour le retour à l'emploi (ARE) des salariés : l'allocation pour les travailleurs indépendants (ATI) introduite est en effet forfaitaire (d'un montant de 800 € brut par mois), pour une durée de 6 mois maximum, et n'est pas financée par de nouvelles ressources pour le régime. Ce calibrage, en sus du projet d'élargissement prévu pour début 2022, soulève la question du modèle de protection souhaitée, qui présuppose d'identifier les besoins à couvrir, de tenir compte de l'aléa moral dans la définition du fait générateur, et d'identifier les modalités de financement et de paramétrage.

Sophie Robin-Olivier a par la suite présenté les aléas juridiques entourant l'apparition de ces travailleurs, et notamment le risque de contentieux en requalification pour les travailleurs des plateformes numériques. La juriste a d'abord rappelé les décisions de justice entraînant la requalification de travailleur de plateformes en salariés rendues en Europe (France, Allemagne, Espagne, Italie, etc.). Pourtant, lorsqu'elle a eu à se prononcer (dans l'affaire Yodel), la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas considéré que les travailleurs concernés pouvaient être qualifiés de salariés (« *travailleurs* » au sens de la directive 2003/88 sur le temps de travail). En février 2021, la Cour suprême du Royaume-Uni a par ailleurs contribué au débat en requalifiant en « *worker* » - statut intermédiaire entre « *employee* » et « *self-employed* » dans le droit britannique, bénéficiant de salaire minimum, congés payés, etc. - un chauffeur VTC. A la suite de cette décision, la plateforme Uber a décidé de requalifier en *workers* l'intégralité de ses 60 000 chauffeurs au Royaume-Uni. Par ailleurs, début décembre 2021, la Cour suprême a statué qu'Uber ne pouvait pas être considérée comme un simple intermédiaire entre les chauffeurs et leurs clients.

³ Source : étude Opinion Way pour l'Union des Auto-Entrepreneurs et la Fondation Le Roch Les Mousquetaires,

auprès de 1400 auto-entrepreneurs et 150 travailleurs des plateformes, du 7 octobre au 21 novembre 2019

3. Demain : quelles politiques pour faire face à ces enjeux ?

La dernière partie du séminaire a été consacrée à une réflexion de nature plus prospective sur les politiques pouvant être mises en place pour répondre à ces défis.

Jacques Delpla a tenu à relativiser la portée de ces débats au vu des effectifs limités des travailleurs concernés, en soulignant qu'à moyen terme des innovations technologiques d'ampleur bousculeront inévitablement et bien plus profondément les activités concernées (voiture sans chauffeur, livraison par drone, etc.).

Sophie Robin-Olivier a présenté la proposition de directive de la Commission européenne, visant à améliorer les conditions de travail des travailleurs des plateformes. Cette proposition inclut notamment une présomption de travail salarié applicable à la plateforme qui exerce un contrôle sur la réalisation du travail. L'exercice de ce contrôle est qualifié si deux conditions parmi les cinq suivantes sont remplies : détermination de la rémunération ou de son plafond, règles contraignantes sur l'apparence, le comportement à l'égard du destinataire du service ou l'exécution du travail, la supervision de l'exécution ou de la qualité du travail, la restriction de la liberté d'organiser son travail (y compris par des sanctions), la restriction de la possibilité de se constituer une clientèle ou de travailler pour autrui. De plus, de nouveaux droits relatifs à la gestion algorithmique ou à l'information des travailleurs sont introduits.

La juriste a conclu son intervention en rappelant qu'il n'est pas sûr que le droit du travail en l'état actuel suffise à protéger ces nouvelles formes de travail, et notamment les travailleurs des plateformes numériques, face aux grands changements qui bousculent le monde du travail : le lieu du travail (internationalisation, télé-localisation), le temps de travail (quel droit au repos, aux congés ?), le management algorithmique (avec un impact des préférences des clients sur la relation de travail), la valeur des données produites par le travail.

De son côté, Lara Muller s'est concentrée sur les pistes d'amélioration des modalités de financement de la protection sociale des indépendants, en rappelant notamment que la priorité est de couvrir les travailleurs les moins bien protégés, dont l'insuffisance des droits découle principalement de niveaux de revenu très faibles. Plusieurs voies possibles sont évoquées :

- l'instauration de droits minimaux, quels que soient les revenus (logique universaliste, mais avec une faible couverture) ;
- la portabilité et transférabilité des droits, avec des garanties associées à l'emploi indépendamment du statut ;
- la convergence des droits entre salariés et non-salariés.

L'experte rappelle enfin les pistes avancées par le Haut Conseil pour le Financement de la Protection sociale (HCFiPS) dans son rapport de 2020 à ce sujet : revoir le système de cotisations et la définitions des assiettes, envisager un rattachement au régime salarial de la protection sociale des travailleurs des plateformes de mobilité, élargir l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise (réduction de charges sociales) à 2 ans pour tenir compte de la faiblesse des revenus dégagés en début d'activité, responsabiliser les employeurs des plateformes, sécuriser le recouvrement des recettes fiscales (pour limiter la sous-déclaration et la fraude).

Pour toute information complémentaire, consultez le [site Internet de la DG Trésor](#) ou envoyez un mél à Seminaire.Emploi@dgtresor.gouv.fr