



---

---

# **Numérisation – Examen d’une flexibilisation dans le droit des assurances sociales (« Flexi- Test »)**

---

Rapport du Conseil fédéral du 27 octobre 2021

---

## Résumé

Suite à son rapport du 8 novembre 2017 sur les conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail, le Conseil fédéral a chargé le DFI (OFAS), en collaboration avec le DEFR (SECO), le DFJP (OFJ) et le DFF (AFC), d'examiner la nécessité et les avantages et inconvénients d'une flexibilisation dans le domaine du droit des assurances sociales. Cette flexibilisation devrait améliorer les conditions-cadres pour le développement de modèles d'affaires novateurs tout en s'appuyant sur les points forts de la pratique actuelle. Le mandat demandait que le rapport analyse plusieurs options de flexibilisation et qu'il montre comment éviter les risques de précarisation et de reports de charge financière sur l'aide sociale et sur le régime des prestations complémentaires (PC) qui pourraient en découler. Le présent rapport donne suite à ce mandat et permet de répondre à plusieurs interventions parlementaires.

La diversité des modèles d'affaires est très élevée et l'anticipation de leur développement impossible. Le rapport se concentre dès lors en particulier sur les plateformes de travail, des modèles novateurs actuellement en expansion. Pour préparer ce rapport, une organisation de projet a été mise sur pied, réunissant les offices de l'administration fédérale concernés par le mandat. L'OFAS a organisé une audition d'experts, consulté la Commission AVS/AI, donné un mandat de recherche externe et discuté des résultats obtenus avec les partenaires sociaux et les ministres germanophones des affaires sociales.

Les premiers chapitres du rapport décrivent le travail de plateforme, passent en revue le cadre juridique actuel du système de sécurité sociale suisse pour le travail de plateforme en particulier et présentent les résultats d'une étude mandatée par l'OFAS sur les plateformes de travail. Divers domaines d'actions ont déjà pu être identifiés sur cette base. La deuxième partie du rapport est consacrée à la présentation et à l'évaluation de diverses options de flexibilisation.

### Le travail de plateforme : un phénomène encore marginal

La mutation numérique du monde du travail et le système de sécurité sociale sont en interaction : les dispositions relevant du droit des assurances sociales font partie des conditions générales qui encadrent le développement des nouveaux modèles d'affaires de l'économie numérique. À l'inverse, ces modèles d'affaires véhiculent de nouvelles chances et de nouveaux risques en ce qui concerne la protection sociale.

Actuellement, les données sur l'importance du travail de plateforme dans l'emploi sont encore rares et imprécises, tant en Suisse qu'à l'étranger. Le travail de plateforme reste globalement un phénomène limité, ce que confirme l'enquête suisse sur la population active (ESPA) 2019 de l'OFS. Les prédictions concernant un fort potentiel de croissance du travail de plateforme, tout comme celles annonçant déjà une stagnation de sa croissance, sont de nature purement spéculative selon l'OCDE. L'enquête COLLEEM menée au sein de l'Union européenne montre que le profil des travailleurs de plateforme, leur statut et leurs conditions de travail, se caractérisent par des situations hétérogènes. Ces données suggèrent que les réponses politiques au développement du travail de plateforme doivent être nuancées et ciblées sur les situations problématiques particulières.

### Le cadre juridique

Les analyses du cadre juridique montrent que le système de sécurité sociale en vigueur en Suisse est plutôt souple et qu'il dispose d'une bonne capacité d'adaptation aux nouvelles formes de travail, non seulement au niveau des assurances sociales, mais aussi au niveau de la protection sociale liée au droit du travail. Puisque le cadre légal actuel des assurances sociales ne comporte pas de rigidités notables, il ne s'impose pas d'agir dans ce domaine pour le moment.

C'est du côté de la sécurité juridique, au sens de la clarté des dispositions légales par rapport au contexte du moment, et de la cohérence et de la prévisibilité des décisions juridiques qui en découlent, que les analyses indiquent un certain potentiel d'optimisation. Le rapport met en évidence que la pratique actuelle de qualification d'une activité comme salariée ou indépendante offre un degré élevé de flexibilité, mais elle s'accompagne également d'un certain coût qui peut être important du fait de l'incertitude temporaire des décisions juridiques concernant le statut des prestataires d'une plateforme de travail et de la durée des procédures en cas de recours. En raison des répercussions financières importantes que peut engendrer la requalification de la plateforme en tant qu'employeur plutôt que

---

simple intermédiaire, il est important que les procédures de décision des organes d'exécution de l'AVS (qui ont un rôle-clé vis-à-vis des autres assurances sociales) soient claires et rapides.

Parmi les chances et risques associés au travail de plateforme, le rapport montre qu'il est nécessaire d'adopter une vision circonstanciée pour évaluer si le niveau de protection sociale offert par le système actuel aux travailleurs de plateforme est suffisant. D'un côté, les petits emplois et les activités exercées à titre accessoire, qui ne sont souvent pas couverts par la sécurité sociale ou que partiellement, peuvent avoir leur utilité puisqu'ils permettent d'améliorer de manière flexible la situation économique des personnes concernées. Ils peuvent aussi faciliter le maintien ou la réinsertion sur le marché du travail de personnes en difficulté ou en transition professionnelles. La nécessité d'intervenir pour augmenter la sécurité sociale associée à ces emplois, exercés temporairement ou de manière accessoire par rapport à une activité principale, est moindre. Cependant, le rapport juge tout de même nécessaire d'examiner les moyens possibles pour améliorer la protection sociale obligatoire de certaines catégories de travailleurs de plateforme, qu'ils soient indépendants ou salariés cumulant plusieurs emplois sans qu'aucun n'atteigne le seuil d'entrée dans le 2<sup>e</sup> pilier. Il s'agit d'éviter des lacunes dans la prévoyance individuelle qui devront ensuite être comblées par les collectivités publiques (par exemple, pendant la retraite, par l'octroi de PC à l'AVS).

À court terme, le travail de plateforme ne fait pas courir de risque de financement aux assurances sociales et n'appelle pas de mesures particulières dans ce domaine. Il s'agit cependant de surveiller l'évolution des formes flexibles de travail ces prochaines années et leurs conséquences potentielles sur le financement du premier pilier en particulier, car le taux de cotisation dont bénéficient les indépendants dans le domaine AVS/AI/APG est plus faible que celui des salariés.

#### Étude empirique sur les plateformes de travail

L'étude de six plateformes de travail actives en Suisse (Mila, Uber, Helpling, Batmaid, Gigme, Atizo) montre que leurs modèles d'affaires sont très hétérogènes et en partie encore empreints d'incertitudes juridiques. Ces incertitudes, qui portent autant sur la question du statut des travailleurs de la plateforme (salarié ou indépendant) que sur la fonction de la plateforme (intermédiaire, employeur, bailleur de services), peuvent remettre en cause leur fonctionnement. Sur le plan économique, les caractéristiques du travail effectué via les plateformes étudiées sont plus homogènes : il s'agit, de l'avis des exploitants de ces plateformes, le plus souvent d'un travail effectué, à temps partiel ou en tant qu'activité accessoire pour plus de la moitié des plateformes étudiées, en suivant entièrement ou partiellement les instructions de la plateforme. Parmi les six plateformes étudiées, cinq déterminent largement le prix des prestations et toutes ont mis en place un système d'évaluation des prestations par les clients en guise de contrôle de qualité ou pour le versement d'une prime. Aucune des six plateformes ne garantit une activité minimale à ses prestataires, ce sont eux qui supportent le risque de fluctuation des affaires, qu'ils soient salariés ou indépendants. Interrogés sur leurs attentes, les exploitants des plateformes souhaitent, d'une part, une simplification des processus administratifs et, d'autre part, un assouplissement de l'application du droit des assurances sociales.

S'agissant des adaptations administratives, les exploitants de plateformes se sont livrés à des explications plutôt vagues, mentionnant par exemple l'amélioration de la gestion des interfaces. Parmi eux, plusieurs ont souligné que ce serait plus facile si la plateforme pouvait déclarer les prestataires auprès des assurances sociales et/ou si elle pouvait décompter directement les cotisations sociales des indépendants.

Les souhaits d'ajustement exprimés par les plateformes en matière de droit des assurances sociales et de droit du travail n'étaient que très généraux. S'agissant du droit des assurances sociales, ils se réfèrent entre autres à la question de la classification des activités de plateforme en tant qu'activité indépendante ou salariée. Des questions sont également posées concernant le décompte des cotisations et de l'exécution. Plusieurs participants ont également fait référence à des réglementations étrangères qui sont perçues comme offrant une plus grande marge de manœuvre du point de vue du champ d'application du droit du contrat de travail et par conséquent des clauses protectrices correspondantes du contrat de travail. Une plus grande marge de manœuvre y est également supposée du point de vue de la classification par le droit des assurances sociales. Les auteurs de l'étude rappellent toutefois que les pistes de solution issues d'autres systèmes juridiques ne peuvent pas être évaluées sans tenir compte des conditions spécifiques du cadre juridique national. Les entretiens avec les exploitants de plateformes ont fait clairement apparaître que ceux-ci sont incapables d'estimer avec précision quel lot de prestations (par exemple : cours de langues, cours de comptabilité, ou bonus/avantages pour les prestataires fidèles) ils pourraient offrir à leurs prestataires

---

sans être qualifiés d'employeurs. Cette perception correspond à la constatation selon laquelle chaque activité relève d'une appréciation spécifique et que finalement seule l'évaluation globale peut permettre de déterminer si un prestataire est indépendant ou non.

Sur la base des réponses des gestionnaires de plateformes, de la discussion sur une sélection de solutions adoptées à l'étranger et des réflexions engagées dans le cadre de l'étude, les auteurs considèrent en substance qu'il serait nécessaire de procéder à des analyses plus approfondies. Celles-ci devraient porter sur des simplifications dans la classification du statut et dans la mise en œuvre du recouvrement des contributions et sur les moyens d'améliorer la couverture de sécurité sociale pour le travail indépendant, en général ou dans la perspective de l'économie de plateforme, dans le but de réduire l'importance de la différence entre le travail indépendant et salarié dans ce domaine.

### Options

Le rapport analyse différentes options, qui ont été rassemblées en trois groupes en fonction de leur finalité : les options relatives au statut de l'activité lucrative, les options relatives à la protection sociale, et enfin les options relatives aux procédures administratives et à la transparence.

Concernant les options relatives au statut de l'activité lucrative, les évaluations montrent que les options « liberté de choix » ou « déclaration concordante des parties » ne représenteraient pas une forme appropriée de flexibilisation pour la plupart des travailleurs. Les exploitants de plateforme auraient certainement tendance à l'appliquer de sorte à forcer les personnes travaillant pour eux à se déclarer indépendantes. Cela renforcerait la tendance actuelle consistant à faire peser les risques et les charges sociales sur les prestataires de services. De plus, des décisions individuelles en matière de statut ou une déclaration concordante des parties ne seraient pas compatibles avec l'obligation d'assurance, qui dépend largement du statut professionnel, et remettrait en question l'égalité de traitement des activités du même type. De même, la création d'un troisième statut professionnel obéissant à un seul critère, à savoir la fourniture d'une activité pour un gestionnaire de plateforme, ne semble pas pertinente et serait difficile à imposer. Un traitement spécifique de l'économie de plateforme porterait en outre atteinte au principe de l'égalité des droits. Le système actuel basé sur deux statuts bien distincts devrait donc être maintenu. Enfin, le rapport a examiné l'introduction d'une présomption légale de salariat pour le travail de plateforme. Mais là aussi, il y aurait un risque de violation du principe d'égalité de traitement, car les travailleurs de plateformes pourraient être placés dans une meilleure position au regard du droit social que les prestataires de services qui n'organisent pas leur travail via une plateforme.

Concernant les options relatives à la protection sociale, le rapport a évalué plusieurs pistes en vue de garantir une protection sociale adéquate aux travailleurs de plateforme, qu'ils soient indépendants ou salariés cumulant plusieurs emplois faiblement rémunérés. Une prévoyance vieillesse obligatoire dans le 2<sup>e</sup> pilier pour les travailleurs de plateforme indépendants touchant de faibles revenus est impensable en raison du mauvais rapport coût-utilité. En alternative à la prévoyance vieillesse, il y aurait la possibilité, pour le groupe d'assurés décrit ci-dessus, de couvrir simplement les risques décès et invalidité dans le 2<sup>e</sup> pilier. Afin de limiter le plus possible les frais d'administration, une couverture des risques conçue comme une assurance de sommes avec des cotisations forfaitaires pourrait être envisagée. La possibilité d'une solution de prévoyance obligatoire spécifique pour les salariés de plateforme qui touchent de faibles revenus a aussi été examinée. Sur le plan de la prévoyance professionnelle obligatoire, les salariés travaillant vraisemblablement pour plusieurs employeurs sont moins bien lotis que les travailleurs qui perçoivent le même revenu auprès d'un seul employeur. Pour finir, le rapport a encore évalué une option possible dans le cadre de l'assurance-accidents facultative selon la LAA, dans le but de couvrir un plus grand nombre d'indépendants face au risque de pertes de gains en cas d'accident.

Concernant finalement les options relatives aux procédures administratives et à la transparence, le rapport en a évalué plusieurs. Une option porte sur l'introduction d'un outil numérique online, qui simplifie et rend plus transparente la procédure relative au statut en ce sens qu'il augmente la prévisibilité des décisions. Les critères de délimitation entre activité indépendante et activité salariée ont été précisés au fil des ans par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Pour les entreprises qui, par exemple, ne sont pas familières avec le droit des assurances sociales local, le degré de précision de ces critères peut être déstabilisant. Un instrument numérique peut aider et accélérer la détermination du statut, même s'il ne dispense toutefois pas les organes d'exécution de leur obligation décisionnaire concernant le statut professionnel.

---

Une seconde option évaluée a porté sur une obligation des entreprises de plateforme d'annoncer aux assurances sociales leurs collaborateurs en Suisse, et ce même si elles-mêmes ne sont pas soumises à l'obligation de cotiser, notamment parce que les collaborateurs sont considérés comme indépendants ou parce que l'entreprise de plateforme a son siège à l'étranger. Cette mesure pourrait garantir le respect de l'obligation d'assurance et réduire le travail au noir.

Le Conseil fédéral conclut que les différentes options présentées dans le rapport ne nécessitent pas d'examen supplémentaire pour le moment.

### Perspectives

L'expérience faite pendant la crise du coronavirus a montré à la fois les avantages et les inconvénients du travail de plateforme, indépendamment du statut des travailleurs dans les différents modèles d'affaires. Confrontés au semi-confinement, les consommateurs ont apprécié la flexibilité de la consommation en ligne, ce qui pourrait apporter un dynamisme supplémentaire aux plateformes de travail gérant par exemple la livraison des achats en ligne. De nouvelles habitudes ont été prises non seulement dans le domaine de la consommation, mais aussi dans le domaine de la mobilité et du travail à domicile pour ceux qui en avaient la possibilité (home office). La crise a aussi souligné la fragilité économique et sociale de certaines catégories d'indépendants et la couverture sociale parfois insuffisante de certaines formes d'emploi salarié.

Il est encore difficile à prévoir quels seront les impacts à long terme de ces expériences sur le développement du travail de plateforme et sur les conditions de travail qui y prévalent. Il apparaît d'ores et déjà que l'évolution doit continuer à être suivie de près. Du point de vue actuel, cependant, il n'y a pas de besoin majeur de réforme.



## Table des matières

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
1.1	Contexte et mandat .....	3
1.2	Interventions parlementaires .....	4
1.3	Déroulement des travaux .....	4
1.4	Contenu du rapport.....	5
<b>2</b>	<b>ÉCONOMIE NUMÉRIQUE ET TRAVAIL DE PLATEFORME</b> .....	<b>5</b>
2.1	Économie numérique et flexibilisation des relations de travail .....	5
2.2	Définition et déploiement du travail de plateforme .....	8
<b>3</b>	<b>CADRE JURIDIQUE ACTUEL ET ÉCONOMIE NUMÉRIQUE</b> .....	<b>17</b>
3.1	Introduction .....	17
3.2	Notion d’activité lucrative indépendante ou salariée .....	17
3.3	Survol par branches des assurances sociales .....	20
3.4	Survol dans d’autres domaines du droit voisins de celui des assurances sociales .....	28
3.5	Chances et risques potentiels liés au travail de plateforme .....	37
<b>4</b>	<b>ETUDE « MODÈLES ÉCONOMIQUES INNOVANTS : BESOIN DE FLEXIBILISATION DANS LE DROIT DES ASSURANCES SOCIALES »</b> .....	<b>40</b>
4.1	Contexte et objectifs de l’étude .....	40
4.2	Les modèles d’affaires identifiés dans les six études de cas .....	41
4.3	Les caractéristiques du travail dans les plateformes étudiées .....	46
4.4	La qualification des activités de plateforme sous l’angle du droit des assurances sociales ..	47
4.5	Caractéristiques des travailleurs des plateformes étudiées .....	48
4.6	Besoin de flexibilisation du point de vue des gestionnaires de plateformes .....	49
4.7	Possibilités de flexibilisation du point de vue des auteurs de l’étude .....	50
<b>5</b>	<b>DOMAINES D’ACTION</b> .....	<b>51</b>
5.1	Flexibiliser et clarifier le cadre légal concernant le statut de cotisant aux assurances sociales .....	51
5.2	Garantir la protection sociale et l’insertion sur le marché du travail .....	52
5.3	Réduire la charge administrative et veiller à l’équilibre financier des assurances sociales ..	54
<b>6</b>	<b>OPTIONS</b> .....	<b>55</b>
6.1	Options relatives au statut .....	55
6.2	Options relatives à la garantie de la protection sociale .....	63
6.3	Options relatives aux simplifications des procédures.....	71
6.4	Synthèse concernant les options.....	75
<b>7</b>	<b>CONSIDÉRATIONS FINALES ET PERSPECTIVES</b> .....	<b>79</b>
7.1	Considérations finales .....	79
7.2	Perspectives .....	82
7.3	La crise du coronavirus et les assurances sociales .....	83

<b>8</b>	<b>ANNEXES</b> .....	<b>89</b>
8.1	Mandat du Conseil fédéral du 1.11.2017.....	89
8.2	Affiliation et taux de cotisations aux assurances sociales 2021.....	89
<b>9</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>91</b>
<b>10</b>	<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>94</b>



# 1 Introduction

## 1.1 Contexte et mandat

Le Conseil fédéral a adopté en 2016 la stratégie « Suisse numérique »<sup>1</sup>. Sur cette base, il a mandaté une analyse des principales conditions-cadres pour l'économie numérique<sup>2</sup>, suivie en 2017 d'un rapport plus approfondi sur les conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail<sup>3</sup>.

Dans le premier rapport, le Conseil fédéral constate que la numérisation est avant tout une chance pour la place économique suisse. Le deuxième rapport a montré que les nouveaux modèles d'affaires s'appuyant sur des plateformes numériques n'avaient encore qu'une importance très marginale en Suisse et dans le reste du monde, mais qu'on pouvait s'attendre à ce qu'ils se développent à l'avenir. Dans la perspective d'une telle évolution, le rapport a soulevé un certain nombre de questions relevant du domaine des assurances sociales, notamment concernant la pertinence des procédures actuelles de distinction entre travailleur indépendant et travailleur salarié. Pour apporter des réponses à ces questions, le Conseil fédéral a décidé en novembre 2017 de mandater une analyse approfondie spécifique au droit des assurances sociales.

Le mandat<sup>4</sup> demande que soit examinée la nécessité d'une flexibilisation dans le domaine du droit des assurances sociales. Il s'agit d'évaluer les avantages et inconvénients d'options concrètes de flexibilisation dans le domaine de la classification des revenus de l'activité lucrative en tant que revenus provenant d'une activité salariée ou indépendante. Cette flexibilisation de la classification devrait améliorer les conditions-cadres pour le développement de modèles d'affaires novateurs tout en s'appuyant sur les points forts de la pratique actuelle. Le mandat demande que le rapport analyse plusieurs options de flexibilisation, incluant la liberté de choix du statut et l'introduction parmi les critères retenus pour procéder à la classification d'une éventuelle déclaration concordante des parties.

Le rapport doit aussi montrer comment éviter les risques de précarisation et les risques de transfert de la charge financière sur la collectivité et les finances fédérales.

Le présent rapport donne suite à ce mandat.

Les deux conventions suivantes ont été adoptées dans ce rapport :

- Le droit des assurances sociales est compris ici au sens large, en prenant en considération l'ensemble des normes juridiques et réglementaires, ainsi que la jurisprudence et les traités internationaux liant la Suisse dans le domaine de la protection sociale.
- Prévoir les modèles d'affaires novateurs qui pourraient se développer à l'avenir est impossible. Le rapport se concentre dès lors sur l'économie de plateforme, en approfondissant notamment la question du statut des travailleurs des plateformes numériques.

Bien qu'il puisse encore se développer, le travail de plateforme n'est pour l'instant pas très répandu, ni en Suisse ni à l'étranger. Même si le phénomène des plateformes de travail reste marginal, une adaptation du droit et de l'organisation des assurances sociales peut quand même se justifier. Le droit des assurances sociales doit faire en sorte que les personnes travaillant de manière flexible, et en particulier par l'entremise d'une plateforme de travail, ne passent pas au travers du filet du système de sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> Cf. Conseil fédéral 2016, actualisée en 2018 (Conseil fédéral 2018)

<sup>2</sup> Cf. Conseil fédéral 2017a.

<sup>3</sup> Cf. Conseil fédéral 2017b.

<sup>4</sup> La teneur du mandat figure en annexe.

## 1.2 Interventions parlementaires

Le présent rapport, dans son chapitre 6 évaluant diverses options, répond également à deux interventions parlementaires, qui ont été transmises au Conseil fédéral après la formulation de son mandat :

- Postulat [17.4087](#) déposé par le Groupe libéral-radical le 13.12.2017. Société numérique. Étudier la création d'un nouveau statut de travailleur. Adopté par le CN le 19.9.2018.

Ce postulat demande que le Conseil fédéral étudie la création d'un nouveau statut pour les « travailleurs de plateforme », qui offre une certaine couverture sociale, mais moins favorable que celle d'un salarié.

- Postulat [18.3936](#) déposé par Pascale Bruderer Wyss le 27.9.2018. Entreprises plateformes et économie à la tâche ou « gig economy ». Mieux protéger les travailleurs indépendants contre les risques sociaux. Adopté par le CE le 12.12.2018.

Ce postulat demande que le Conseil fédéral propose dans un rapport des pistes pour améliorer la protection sociale des indépendants. Le rapport devra en particulier examiner comment les plateformes numériques pourraient contribuer à assurer une meilleure couverture sociale aux personnes avec lesquelles elles sont en relation, sans être automatiquement considérées comme les employeurs de ces prestataires par les autorités d'exécution des assurances sociales.

Le présent rapport apporte aussi des réponses à d'autres interventions parlementaires portant sur des thématiques similaires (voir le chapitre 6 sur l'évaluation des différentes options). Dans ses avis relatifs à ces interventions, le Conseil fédéral avait proposé de les rejeter en arguant notamment du fait que le présent rapport y répondrait. Une de ces interventions n'a pas encore été traitée définitivement dans les conseils concernés :

- Motion [18.3753](#) déposée par Philippe Nantermod le 12.9.2018. Renforcer la sécurité juridique et éviter la requalification des contrats. Le Conseil national a adopté la motion le 15.09.2020. Le Conseil des États doit maintenant s'en saisir.

Le Conseil fédéral est invité à proposer des modifications légales ou à modifier les bases infralégales afin de renforcer, en droit des assurances sociales, la libre volonté des parties dans le choix du contrat applicable à leurs rapports et renforcer ainsi la sécurité juridique des parties en évitant des requalifications qui ne sont pas voulues au stade de la conclusion.<sup>5</sup>

## 1.3 Déroulement des travaux

Les travaux ont été initialisés en décembre 2017 et ont duré jusqu'au milieu de l'année 2020. Une organisation de projet a été mise sur pied au début de l'année 2018. Elle incluait des représentants de tous les offices de l'administration fédérale concernés par le mandat (OFAS, OFSP, SECO, OFJ, AFC), tant au niveau stratégique qu'opérationnel.

En mai 2018 s'est tenue une audition de spécialistes issus de l'économie numérique (exploitants de plateformes), des organes d'exécution des assurances sociales et du monde académique et des organisations d'entraide. Il en est ressorti qu'un potentiel d'amélioration résiderait surtout dans la numérisation des processus administratifs, dans une certaine standardisation (simplification) du droit des assurances sociales et dans un accès plus facile au statut d'indépendant.

---

<sup>5</sup> Une initiative parlementaire déposée par Jürg Grossen le 27.9.2018 va dans le même sens, en proposant de compléter la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (ATSG) par un nouvel alinéa 3 à l'article 12, qui définirait trois critères à prendre en compte pour distinguer les indépendants des salariés, parmi lesquels figureraient les éventuels accords passés entre les parties: initiative parlementaire [18.455](#). Accorder la qualité de personne exerçant une activité lucrative indépendante en tenant compte de la volonté des parties.

Suite aux premiers travaux d’analyse internes, l’OFAS a donné le mandat à un institut de recherche externe de réaliser une étude sur les modèles d’affaires innovants et le besoin de flexibilisation dans le droit des assurances sociales<sup>6</sup>. Les principaux résultats de cette étude sont présentés dans le chapitre 4.1.

La Commission fédérale de l’AVS/AI a été orientée sur les travaux et s’est prononcée lors de sa séance du 20 décembre 2018 sur trois des options examinées dans le cadre du présent rapport (libre choix du statut, déclaration concordante des parties, création d’un nouveau statut).

Fin 2019, l’OFAS a également consulté ses homologues d’Allemagne, d’Autriche, du Liechtenstein et du Luxembourg. À l’occasion de la deuxième rencontre des ministres germanophones des affaires sociales, qui s’était tenue les 29 et 30 avril 2019 à Zurich, ces Etats avaient convenu d’approfondir, au niveau des spécialistes, les questions sociales liées à la transformation du monde du travail sous l’effet de la numérisation<sup>7</sup>.

Le 27 février 2020 s’est tenu une séance de dialogue réunissant des représentants des partenaires sociaux et l’OFAS, qui a permis un échange de vues sur les options qui figurent dans ce rapport.

## 1.4 Contenu du rapport

Le rapport s’attache tout d’abord (**chapitre 2**) à décrire brièvement la situation actuelle en matière d’économie numérique. Ce chapitre décrit par ailleurs le profil général des travailleurs de plateforme à l’aide des statistiques, encore lacunaires, à disposition en Suisse et à l’étranger.

Le **chapitre 3** passe ensuite en revue le cadre juridique actuel du système de sécurité sociale suisse et sa capacité à saisir les chances et à réduire les risques associés au travail de plateforme.

Après l’examen du cadre légal en vigueur, le **chapitre 4** présente les résultats d’une étude empirique mandatée par l’OFAS, qui avait pour objet de déterminer les modèles d’emploi pratiqués par les plateformes de travail et de relever les besoins de flexibilisation du droit des assurances sociales du point de vue des responsables des six plateformes ayant participé à ce projet.

Le **chapitre 5** présente les domaines d’action qui ont été identifiés grâce aux résultats obtenus dans les chapitres précédents.

Diverses options de flexibilisation du droit sont ensuite passées en revue dans le **chapitre 6**. Les options ont été rassemblées en trois groupes, en fonction de leur finalité : les options liées à la qualification du statut, les options liées à la réduction des risques de précarité et enfin celles liées à la simplification des procédures administratives.

Le rapport se termine par quelques considérations finales (**chapitre 7**).

## 2 Économie numérique et travail de plateforme

### 2.1 Économie numérique et flexibilisation des relations de travail

#### 2.1.1 La transformation numérique en tant que chance pour la place économique suisse

Les nouvelles technologies de l’information et de la communication, les ordinateurs puissants et les infrastructures de réseau pénètrent de plus en plus tous les domaines de l’économie<sup>8</sup>. Aux États-Unis, près de 40 % de la croissance du PIB sont actuellement liés à la numérisation et la mise en réseau.

---

<sup>6</sup> Cf. Ecoplan / Mösch Payot 2020.

<sup>7</sup> Déclaration de la rencontre des ministres des affaires sociales des pays germanophones (« quintette social ») des 29 et 30 avril 2019 relative à la transformation du monde du travail sous l’effet de la numérisation : <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/56705.pdf>

<sup>8</sup> Cf. Aktinson/McKay 2007, p. 7; Müller et al. 2016, p. 6.

Pour ce qui est de l'UE et de la Suisse, on estime que cela correspond à un tiers<sup>9</sup>. La mutation numérique est censée améliorer fortement l'efficacité et la productivité : les données peuvent être générées, traitées, transmises et stockées de plus en plus vite et en plus grandes quantités ; les mondes numériques et physiques sont de plus en plus étroitement imbriqués l'un dans l'autre. Par analogie avec les précédentes transformations technologiques, on parle également de « quatrième révolution industrielle »<sup>10</sup>.

Le fait que la mutation numérique influence fortement de nombreux domaines du travail et de la vie repose essentiellement sur deux facteurs :<sup>11</sup> en premier lieu, le rythme du progrès technologique est extrêmement élevé. Ainsi, depuis de nombreuses années, la performance des processeurs croît de manière exponentielle<sup>12</sup>. Il en va de même pour les volumes de données générés. En second lieu, les coûts marginaux de production et de diffusion de l'information numérique sont faibles. Une fois créées, les informations peuvent être reproduites quasiment gratuitement et mises à disposition d'une quantité presque illimitée d'utilisateurs et d'utilisatrices.

La numérisation est l'un des principaux moteurs de la profonde transformation structurelle que vit actuellement la Suisse. Le Conseil fédéral y voit tout d'abord une chance pour la Suisse en tant que place économique. Il souhaite que les entreprises y jouissent d'assez de libertés pour pouvoir tirer parti des potentiels économiques de la numérisation<sup>13</sup>. Cette position repose sur l'expérience selon laquelle la Suisse a jusqu'à présent toujours profité des transformations structurelles. Dans le contexte du développement de technologies dotées d'un potentiel d'automatisation accru, l'emploi a connu une forte croissance au cours des vingt dernières années. En comparaison internationale, la Suisse enregistre une participation importante au marché du travail et un taux de chômage inférieur à la moyenne. La qualité des emplois y est en outre élevée.

Parallèlement, le Conseil fédéral est conscient que, d'une manière générale, les transformations structurelles, et donc également la mutation numérique, véhiculent divers défis et incertitudes. De nombreuses formes traditionnelles de la vie économique et de la vie en commun sont remises en question et les exigences de compétences évoluent pour de nombreux métiers et domaines de travail. Avec sa stratégie de numérisation, le Conseil fédéral poursuit avec détermination son objectif ; à savoir que la Suisse tire parti des opportunités offertes par la numérisation au bénéfice de tous et qu'elle s'attaque sérieusement aux risques qui y sont liés. Une répartition équilibrée des opportunités et des perspectives est nécessaire pour renforcer la solidarité sociale<sup>14</sup>. À cet égard, le système de sécurité sociale a un rôle important à jouer.

### 2.1.2 Flexibilisation des relations de travail

La mutation numérique du monde du travail et le système de sécurité sociale sont en interaction : les dispositions relevant du droit des assurances sociales font partie des conditions générales dans lesquelles se développent les nouveaux modèles d'affaires de l'économie numérique. À l'inverse, ces modèles d'affaires véhiculent de nouvelles chances et de nouveaux risques en ce qui concerne la protection sociale. À cet égard, il doit être souligné que la numérisation crée de nouvelles possibilités de flexibilisation du travail. Celle-ci peut se déployer sur trois dimensions :

---

<sup>9</sup> Cf. Zenhäusern/Vaterlaus 2017, p. 10; Langenegger 2015, p. 6.

<sup>10</sup> Schwab 2016, p. 16-27 et Conseil fédéral 2017a. Il est aussi souvent question dans ce contexte de l'industrie 4.0. Ce terme souligne qu'après la mécanisation, l'électrification et l'automatisation, une quatrième révolution industrielle est en route : il s'agit de la numérisation et la mise en réseau tout au long de la chaîne de création de valeur dans un but d'optimisation organisationnelle et de pilotage des processus.

<sup>11</sup> Cf. Kriechel et al. 2016, pp. 77-80.

<sup>12</sup> Dans ce contexte, on parle également de la « loi de Moore », par référence à Gordon Moore, cofondateur d'Intel, qui avait prédit en 1965 que le nombre de transistors par circuit de même taille allait doubler environ tous les deux ans. Cette prédiction s'est avérée juste jusqu'à aujourd'hui (cf. Kriechel et al. 2016, p. 77 s. ; Brynjolfsson/McAfee 2014, p. 48).

<sup>13</sup> Cf. Conseil fédéral 2017b, p. 5 ; Conseil fédéral 2018, p. 3.

<sup>14</sup> Conseil fédéral 2018, p. 4.

- Flexibilisation des conditions de travail au sein d’une entreprise (flexibilité spatio-temporelle) : <sup>15</sup>la flexibilisation spatio-temporelle offre aux entreprises des opportunités d’amélioration de leur efficacité, notamment grâce à une optimisation de l’utilisation des bureaux. S’agissant des salariés, le travail mobile et les horaires flexibles présentent l’avantage de permettre une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée/familiale. Ces conditions peuvent toutefois entraîner des difficultés de séparation des deux domaines et une charge plus lourde. Dans certains domaines, pouvoir travailler sans dépendre d’un lieu précis est déjà une modalité établie.
- Flexibilisation des modèles d’affaires (flexibilité organisationnelle) : <sup>16</sup> s’agissant de la flexibilité organisationnelle, elle repose surtout sur l’apparition, ces dernières années, de nouvelles places de marché sur Internet qui permettent une coordination efficace entre l’offre et la demande de travail et qui réduisent les coûts de transaction. Elles offrent de nouvelles opportunités d’emploi et peuvent se traduire par une meilleure utilisation des potentiels de main d’œuvre disponibles. La diversité des formes d’emploi basées sur le travail de plateforme permet une organisation individuelle de la vie et réduit les obstacles en matière d’accès à l’emploi. Parallèlement, cela comporte des risques potentiels tels que l’émergence et le renforcement de conditions de travail précaires, des baisses de salaires ou l’accès limité à la protection sociale. À l’heure actuelle le déploiement du travail de plateforme est encore limité : malgré l’apparition de nombreuses plateformes Internet ces dernières années, le travail de plateforme est la plupart du temps une activité lucrative accessoire et les emplois salariés restent encore la forme de travail largement dominante en Suisse. Selon l’Enquête suisse sur la population active, la part des contrats de travail atypiques et précaires est restée relativement stable ces dernières années<sup>17</sup>. Il est difficile de prévoir les futures évolutions et les estimations des experts varient très fortement (cf. chap. 2.2.4).
- Flexibilisation des parcours professionnels : certains prétendent que, du fait de la transformation numérique, les parcours professionnels deviennent moins linéaires qu’avant et se caractérisent par des changements d’emploi plus fréquents, des interruptions de carrière ou des fluctuations des taux d’occupation.<sup>18</sup> Une telle discontinuité ne serait pas obligatoirement liée à un emploi atypique. Elle peut également survenir dans le cadre d’une succession d’emplois qui, pris individuellement, relèvent de contrats de travail traditionnels. La numérisation n’est à cet égard pas l’unique moteur. La transformation des rôles hommes/femmes, les incidences de la mondialisation ou les évolutions relatives aux attentes en termes de profession et de carrière sont autant de facteurs importants. Selon les statistiques correspondantes, la stabilité de l’emploi a légèrement reculé en Suisse au cours des dix dernières années, mais n’a pas subi de réel effondrement. De nombreux autres pays affichent des tendances comparables<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Cf. Conseil fédéral 2017b, p. 38 s.

<sup>16</sup> Cf. Conseil fédéral 2017b, p. 39-43. Une distinction est parfois opérée entre « flexibilisation externe » (type de relation de travail) et « flexibilisation interne » (conditions de travail internes) ; cf. Apt et al. 2016, p. 24 s.

<sup>17</sup> Sont qualifiées d’« atypiques » les relations d’emploi qui ne correspondent pas à une relation de travail traditionnelle ou normale. La littérature fait appel à des caractéristiques parfois différentes pour qualifier une relation de travail de « normale ». En règle générale, il s’agit d’un degré d’occupation à plein temps ou au moins à temps partiel, d’un emploi à durée indéterminée, d’une protection sociale ainsi que de conditions-cadres légales obligatoires concernant le temps de travail, le salaire et les prestations de transfert. Une relation de travail est considérée comme « atypique-précaire » lorsqu’à une forme d’emploi atypique vient s’ajouter un salaire bas ; à savoir lorsque l’écart par rapport à une relation d’emploi normale et l’incertitude qui y est associée ne sont pas financièrement compensés (cf. Ecoplan 2017, p. 21 et 41 ss.).

<sup>18</sup> Cf. CH2048 2018, p. 19 ss.

<sup>19</sup> Cf. OCDE 2019, p. 96 ss.

Si la flexibilisation devait encore progresser à l'avenir, cela pourrait avoir des conséquences aussi bien positives que négatives pour les assurances sociales<sup>20</sup>. Si la flexibilisation se traduit par une meilleure utilisation des potentiels de main d'œuvre et une croissance de l'emploi, cela peut améliorer la protection sociale de la population, pour autant qu'il n'y ait pas une dégradation des autres emplois. En effet, la sécurité sociale des individus et de leurs familles est essentiellement liée à leur intégration au marché du travail. Jusqu'à présent en Suisse, le progrès technologique a toujours eu un impact positif sur l'évolution du bien-être. De plus, les assurances sociales pourraient compter sur une hausse de leurs recettes.

On peut toutefois envisager des évolutions susceptibles de générer des restrictions de la protection sociale. Une telle conséquence serait notamment à craindre en cas de prépondérance des répercussions négatives de la numérisation et de l'automatisation sur l'emploi ou si les nouvelles opportunités d'emploi ne bénéficiaient pas d'une couverture sociale suffisante. En outre, les assurances sociales pourraient rencontrer des problèmes financiers si les gains de productivité liés à la numérisation venaient à être davantage distribués sous forme de revenus de capital ou si les revenus d'activité lucrative provenaient de plus en plus de formes d'emploi qui ne sont pas assujetties aux cotisations sociales, ou qui le sont uniquement dans une mesure limitée, sans que les conditions-cadres des assurances sociales soient adaptées en conséquence.

## **2.2 Définition et déploiement du travail de plateforme**

Le travail de plateforme reflète particulièrement bien la transformation des relations de travail, au sein de modèles d'affaires innovants, du fait de la numérisation. C'est pourquoi l'axe central de ce rapport est la corrélation entre le travail de plateforme et notre système de sécurité sociale.

Nous précisons ci-après ce qu'il faut entendre par travail de plateforme, à quel point ce mode de travail est répandu et quelles sont les caractéristiques types et les conditions de travail des travailleurs de plateforme. À partir de là, le rapport expose les points fondamentaux pour lesquels le travail de plateforme peut présenter des défis pour les assurances sociales.

### **2.2.1 Définition du travail de plateforme**

L'expression « travail de plateforme » décrit des conditions de travail et de prestations de service qui s'instaurent par le biais du placement de commandes sur des plateformes numériques. Le travail de plateforme présente les caractéristiques suivantes<sup>21</sup> :

- Un travail rémunéré organisé par l'intermédiaire d'une plateforme en ligne qui met en contact le donneur d'ordre et le prestataire ou qui les renvoie à des offres correspondant à leurs attentes.
- Trois parties sont impliquées : l'exploitant de plateforme, le travailleur de plateforme et le donneur d'ordre.
- L'objectif est d'effectuer des tâches spécifiques ou de résoudre des problèmes spécifiques sans que les travailleurs ne soient formellement intégrés dans l'entreprise du donneur d'ordre.
- La tâche est effectuée en dehors des structures habituelles de l'entreprise.
- Des activités complètes (« jobs ») sont fragmentées en plusieurs tâches individuelles.

---

<sup>20</sup> S'agissant des assurances sociales, la flexibilisation des modèles d'affaires et des parcours professionnels est particulièrement importante. La flexibilisation des conditions de travail au sein des entreprises (flexibilité locale et temporelle) concerne, en revanche, en premier lieu le droit du travail.

<sup>21</sup> Cf. Eurofound 2018a, p. 9.

- Les tâches sont exécutées à court terme et sur demande.

D’autres expressions que « travail de plateforme » sont parfois utilisées pour désigner le même phénomène tout en voulant y mettre un autre accent ou d’autres limitations : <sup>22</sup> « *économie de plateforme* » est en ce sens une expression plus complète dans la mesure où elle désigne toutes les relations commerciales basées sur une plateforme et également celles qui touchent à la location ou à la vente de biens matériels ou immatériels (p. ex. : eBay, Spotify)<sup>23</sup>. Cette réflexion s’applique également à l’expression « économie à la demande » (*on-demand economy*), qui met l’accent sur l’accès rapide à des biens et prestations tandis que l’« économie du partage » (*sharing economy*) et l’« économie collaborative » (*collaborative economy*) se concentrent sur le prêt systématique, la mise à disposition mutuelle et l’utilisation en commun de biens<sup>24</sup>. Certaines expressions comme la « *gig economy* » ou « *gig work* » mettent en avant le fait que les tâches placées sur les plateformes se caractérisent par un lien avec un projet et une commande<sup>25</sup>. Ci-après, le terme « travail de plateforme » est privilégié, car le présent rapport s’intéresse essentiellement aux relations de travail et que cette expression est, sur le fond, neutre en ce sens qu’elle met en avant l’innovation technologique sans émettre aucune assertion sur ses conséquences.

### 2.2.2 Attractivité et risques du travail de plateforme

L’externalisation de tâches par le biais de plateformes peut être intéressante pour les entreprises, car elles y trouvent un vaste bassin de savoir et de compétences. En outre, le travail de plateforme leur permet une utilisation plus efficace de leurs ressources. L’organisation du travail « just-in-time » orientée sur la demande permet de réduire les coûts de temps de travail improductif. Le travail de plateforme permet d’intégrer des travailleurs dans la chaîne de valeur ajoutée des entreprises, à court terme et le cas échéant indépendamment de la localisation, ce qui a pour effet non négligeable de réduire les coûts d’infrastructures. L’externalisation du travail rémunéré devrait toucher ses limites dès lors qu’un savoir-faire important et propre à l’entreprise doit être mis à disposition ou que le transfert de connaissances aux travailleurs de plateforme nécessite des efforts disproportionnés<sup>26</sup>.

Les plateformes offrent aux travailleurs une grande flexibilité spatio-temporelle, ce qui est un avantage certain. Ainsi, elles aplanissent les obstacles à l’entrée sur le marché du travail ; notamment pour les personnes peu mobiles ou ne pouvant accepter que des taux d’occupation réduits. D’un point de vue économique, on considère par conséquent que ce type de travail peut faire augmenter la participation au marché de l’emploi. Parfois, ce sont même les plateformes qui initient la possibilité de réaliser un revenu important avec des services ponctuels de la vie quotidienne en mettant, rapidement et facilement, les prestataires en relation avec une quantité importante de donneurs d’ordres potentiels. Les avantages précités pour les travailleurs de plateforme ont pour corollaire le risque que ces activités soient fréquemment associées à des insécurités économiques en termes d’emploi et des

---

<sup>22</sup> Cf. vue d’ensemble auprès d’Eurofound 2018a, p. 9 ss.

<sup>23</sup> La démarcation entre plateforme de travail et plateforme de marchandise n’est, dans le détail, pas toujours facile. Ainsi les diverses sources de littérature divergent sur la question de savoir si Airbnb relève du travail de plateforme (cf. Schmidt 2016, p. 6 ; OECD 2016, p. 7) ou non (cf. Drahokopuil/Fabo 2016, p. 2 ; Eurofound 2018a, p. 9). L’un des critères de délimitation peut être le degré d’intensité en capital et en travail de l’activité fournie par la plateforme. Sur la base de telles réflexions, la location de voiture en ligne (intensité élevée en capital et intensité faible en travail) n’est pas du travail de plateforme (p. ex. Ecoplan 2017, p. 69), contrairement à des services de transport comme Uber (intensité élevée en capital et en travail). Les plateformes de marchandises ou les plateformes à intensité de capital élevée peuvent être importantes pour les assurances sociales lorsque des particuliers, qui offrent sur ces plateformes des biens à utiliser ou à acheter, réalisent ainsi des revenus importants.

<sup>24</sup> Cf. von Stokar et al. 2018, p. 57-60.

<sup>25</sup> Le rapport du Conseil fédéral sur les conditions-cadres centrales pour l’économie numérique utilise l’expression « Gig-Work » comme terme générique pour désigner le travail dans l’économie de plateforme (cf. Conseil fédéral 2017a). L’expression « économie de plateforme » est utilisée ci-après avec la même signification.

<sup>26</sup> Cf. OECD 2016, p. 21 ; Ecoplan 2017, p. 82 ss ; Risak 2017b.

revenus. Le travail de plateforme peut également être lié à une protection sociale plus faible que celle offerte par les contrats de travail traditionnels.<sup>27</sup> Il convient en outre de souligner que l'évolution du travail de plateforme peut, dans certains secteurs (p. ex. celui des taxis), entraîner des transformations de fond qui sont susceptibles de réduire l'emploi « traditionnel ».

### 2.2.3 Types de travail de plateforme

Sur le plan concret, le travail de plateforme prend des formes très diverses et cette diversité de caractéristique rend leur classification difficile<sup>28</sup>. Il est fondamental de répondre à la question de savoir si la tâche placée sur la plateforme peut être réalisée en ligne ou si elle est liée à un lieu donné. Cet élément distinctif est souvent mis en avant dans la littérature, car un certain nombre d'autres caractéristiques en dépendent<sup>29</sup>. Les domaines suivants sont concernés par des aspects importants dont le tableau 1 présente une synthèse :<sup>30</sup>

#### *Taille du marché, flexibilité et donneurs d'ordres typiques*

Dans le cas de tâches liées à un lieu donné, il y a fréquemment un contact physique entre les travailleurs de plateforme et les donneurs d'ordres. Cela réduit la flexibilité spatio-temporelle des travailleurs de plateforme, mais limite également le marché à une zone définie et par conséquent la pression concurrentielle de prestataires qui travaillent selon d'autres conditions-cadres (p. ex. , coûts de la vie). S'agissant des tâches à réaliser en ligne, la flexibilité et la pression concurrentielles sont plus élevées, car il s'agit potentiellement de marchés mondiaux.

Une distinction peut aussi être opérée entre les donneurs d'ordre typiques : les donneurs d'ordres de travaux de plateforme à réaliser en ligne sont en général des entreprises qui externalisent des projets spécifiques ou des tranches de travaux. Dans le cas de tâches liées à un lieu donné, les donneurs d'ordre sont souvent des particuliers.

#### *Taille des tâches placées*

Le volume des tranches de travail peut fortement varier notamment dans le cas de travail de plateforme en ligne. À l'une des extrémités du spectre, on trouve des projets relativement complexes et exigeants qui sont confiés à des travailleurs indépendants (free-lance) par le biais de plateformes et peuvent être qualifiés de macro-tâches. Et à l'autre extrémité, on dénombre des activités de routine très simples qui sont réalisées en ligne et qui ont un faible niveau d'exigence. On y trouve des travaux « minuscules » de traitement de données qui s'apparentent à du travail à la chaîne et qui ne durent que quelques minutes, voire quelques secondes (p. ex. : contrôle de jeux de données, élaboration de descriptions de produits, contrôle de contenus de médias sociaux téléchargés). En règle générale, les gestionnaires de plateformes reçoivent une commande d'un client ou d'une cliente et la divisent en micro-tâches individuelles qu'ils donnent ensuite à la « foule » (« *crowd* ») composée de leurs travailleurs de plateforme. Les travailleurs de plateforme individuels restent anonymes pour les donneurs d'ordres.

Dans le cas du travail de plateforme lié à un lieu défini, la taille des tâches varie dans une mesure moindre. Concrètement, le volume devrait souvent aller de quelques minutes (petites courses en taxi par exemple) à quelques heures (nettoyage d'appartement par exemple). La distinction entre micro-tâches et macro-tâches est par conséquent difficile<sup>31</sup>. Concernant la classification des formes de

---

<sup>27</sup> Cf. Ecoplan. 2017, p. 81 ss; Prassl/Risak 2016, p. 7 ss.

<sup>28</sup> Dans le cadre d'une recherche dans la littérature, Eurofund ne distingue pas moins de 27 caractéristiques différentes qui peuvent servir à la classification du travail de plateforme (cf. Eurofound 2018b, p. 48-67).

<sup>29</sup> Cf. Ecoplan 2017, p. 72; Schmidt 2016, p. 6; Prassl/Risak 2016, p. 5 ss; Risak 2017a, p. 5 ss; Codagogne et al. 2016, p. 5

<sup>30</sup> Les développements suivants s'appuient essentiellement sur Schmidt 2016 ; Eurofound 2018a, p. 9-36 ; Eurofound 2018b ; Prassl/Risak 2016, p. 5 ss; Ecoplan 2017, p. 69-88.

<sup>31</sup> La littérature fait ressortir diverses impressions : certains ont tendance à juger que le travail de plateforme lié à un lieu relève principalement des micro-tâches (cf. Ecoplan 2017, p. 85), d'autres estiment au contraire que les micro-tâches liées à un lieu font figure d'exception (cf. Schmidt



travail de plateforme lié à un lieu, une distinction par secteurs (p. ex. transport de personnes, services de livraison, nettoyage) semble plus simple et probablement également plus évocatrice.

Tableau 1 : Caractéristiques du travail de plateforme réalisé en ligne et dans un lieu défini

	Travail pour une plateforme effectué en ligne	Travail pour une plateforme lié à un lieu
Marché	Potentiellement global	Limité géographiquement
Contact physique entre travailleurs de plateforme et mandants	Non	Oui
Flexibilité temporelle et géographique lors de la fourniture de prestations	« Élevé » (flexibilité temporelle, mais dépendance des délais de livraison)	Limitée
Mandant	En principe, entreprises	Particuliers, parfois aussi entreprises
Principales formes et ( <i>en italique</i> ) exemples concrets de plateformes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Macro-tâches avec attribution à des particuliers (freelances) : <i>Upwork, Freelancer.com</i></li> <li>- Macro-tâches avec attribution au collectif (<i>crowd</i>) (concours de créativité) : <i>99designs, Jovoto, Quirky</i></li> <li>- Micro-tâches avec attribution au collectif : <i>Amazon MTurk, Clickworker, Crowdfunder</i></li> </ul>	Attribution presque exclusive à des particuliers, la distinction entre micro-tâches et macro-tâches est difficile. Une distinction en fonction de la branche est plus appropriée : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transport de personnes : <i>Uber, Lyft</i></li> <li>- Services logistiques : <i>Lieferando, Instacart</i></li> <li>- Services de ménage et services à la personne : <i>TaskRabbit, Helpling, Kaufmich.com</i></li> </ul>
Compétences requises	Éventail des compétences requises plus ou moins large : plutôt large pour les macro-tâches et plutôt restreint pour les micro-tâches	Niveau de compétences faible à moyen
Attribution et rémunération de tâches	Grande diversité ; y compris rémunération orientée succès pour les concours de créativité ou les micro-tâches au collectif	Grande diversité

Source : Propre présentation, inspirée d’Ecoplan (2017, p. 72) ; exemples de plateformes de Schmidt 2016.

Réalisation de tâches par des personnes individuelles ou par la masse (« foule », « crowd »)

Le travail de plateforme en ligne est réalisé en partie par des individus et en partie par une « foule » de personnes. Dans le deuxième cas, deux formes se différencient assez fortement :

- Concours orienté sur le résultat : dans le cas des tâches exigeantes et créatives, des concours s’adressant à la masse des travailleurs de plateforme peuvent être lancés. Ce

2016, p. 19). Il devrait être relativement incontestable que le fractionnement et la transmission de « mini-tâches » à une foule anonyme, qui sont caractéristiques du « micro-tasking en ligne », sont peu adaptés au travail de plateforme lié à un lieu. Il s’agit plutôt typiquement de prestations de services personnelles qui ne sont pas adaptées à un découpage de travail à la chaîne. Un allongement de la durée du travail, qui peut également s’étendre sur plusieurs jours (p. ex. pour des travaux de rénovation), n’est donc en principe pas exclu.

type de concours en ligne est quasiment forcément des macro-tâches et est particulièrement répandu dans le secteur du design graphique.

- Micro-tâches réalisées par la foule : concernant les micro-tâches comparables à du travail à la chaîne, la tâche est, dans son ensemble, également réalisée par une foule. Celle-ci ne se trouve pas en situation de concours, mais coopère de fait dans le cadre de l'exécution de l'ensemble de la tâche. La fragmentation en tâches minuscules est effectuée par le gestionnaire de plateforme, mais vu la taille minimale de chaque tâche, il n'y pas d'octroi explicite de micro-tâches spécifiques à chacun des membres de la foule.

Dans le cas du travail de plateforme lié à un lieu, les tâches sont généralement effectuées par des individus en contact direct avec les clients (fréquemment des particuliers). Le travail en foule lié à un lieu est une exception<sup>32</sup>.

#### *Compétences requises*

Les exigences en aptitudes et capacités des travailleurs de plateformes varient considérablement d'une plateforme à l'autre. Les macro-tâches (réalisées pour la plupart du temps en ligne) ont tendance à impliquer des exigences relativement élevées et sont généralement exercées par des indépendants dotés d'un bon niveau de formation. À l'autre extrémité du spectre des exigences se trouvent de très petites micro-tâches qui peuvent être exécutées par du personnel non qualifié et interchangeable dans le cadre de séquences de travail routinières<sup>33</sup>. Les tâches liées à un lieu déterminé devraient, en règle générale, répondre à des exigences faibles à moyennes. Elles requièrent en outre des compétences sociales liées au contact avec la clientèle.

#### *Attribution et rémunération de tâches*

Dans le cadre du travail de plateforme, les tâches sont attribuées et font l'objet de convention (plus ou moins formelles) de manières extrêmement diverses. À ce stade, il est difficile d'opérer une distinction entre les tâches réalisées en ligne et celles dont l'exécution se fait sur place. On dénote toutefois certaines corrélations en fonction du type de rémunération. En effet, les tâches attribuées par le biais d'une plateforme ne sont pas toujours rémunérées en fonction du temps d'exécution ou du type d'activité, mais parfois sur la base de la performance. C'est le cas d'une part pour les concours où seul le vainqueur est rémunéré. D'autre part la réalisation de très petites micro-tâches en travail de foule est en règle générale également orientée sur le résultat.

Concernant cette dernière forme de rémunération (micro-tâches rémunérées au résultat), le degré d'obligation mutuelle des travailleurs de plateforme et des donneurs d'ordre est particulièrement faible. Ce type de relation a d'ailleurs déjà été qualifié de situation d'« irresponsabilité mutuelle »<sup>34</sup>. D'une part les barrières d'accès sont très faibles pour les travailleurs de plateforme (p. ex. : absence d'exigence de qualification), les contrôles de qualité sont généralement inexistantes et les travailleurs restent anonymes pour les donneurs d'ordre. D'autre part, le donneur d'ordre a le droit de refuser de payer le travail effectué si la qualité ne le satisfait pas.

La manière d'attribuer et de rémunérer les tâches sur la plateforme est en relation étroite avec la question de la qualification juridique des relations entre les parties en présence. Ceci est par ailleurs

---

<sup>32</sup> Les exemples de travail de foule lié à un lieu sont des applications qui permettent à sociétés de répartir des micro-tâches locales au sein d'une foule anonyme d'utilisateurs qui sont très faiblement rémunérés (p. ex. photographeur des menus de restaurant, compter des articles dans des supermarchés, cf. Schmidt 2016, p. 16).

<sup>33</sup> Il faut toutefois considérer que de nombreuses tâches effectuées en ligne se situent entre ces deux pôles de macro et micro-tâches et requièrent plutôt des compétences de niveau moyen (p. ex. transcription de fichiers audio). Dans une catégorisation proposée par Pesole et al. (2018, p. 37), les micro-tâches sont même affectées d'une manière générale à l'échelon médian de trois niveaux de compétence au total.

<sup>34</sup> Cf. Schmidt 2016, p. 16.

d’une grande importance pour les réglementations de sécurité sociale auxquelles est assujéti l’emploi ainsi que pour la protection sociale des travailleurs de plateforme.

#### 2.2.4 Propagation du travail de plateforme

Comme l’indique l’OCDE dans sa publication sur les perspectives de l’emploi<sup>35</sup>, les données sur l’importance du travail de plateforme dans l’emploi sont encore rares et imprécises, essentiellement parce que les enquêtes classiques sur la population active ne mesurent pas de manière standard le phénomène. Les résultats disponibles au niveau international ont donc été obtenus sur la base d’enquêtes ad hoc, menées selon différentes modalités – avec des faiblesses concernant la sélection de l’échantillon d’enquête, affectant la représentativité des résultats à l’échelle nationale –, ce qui explique pourquoi les résultats pour un même pays divergent en général passablement d’une enquête à l’autre. Les résultats de telles enquêtes, le plus souvent menées online, doivent par conséquent toujours être interprétés avec une certaine circonspection<sup>36</sup>.

Tout en tenant compte de ces réserves, il est intéressant de prendre connaissance des résultats de l’enquête COLLEEM, qui a été menée dans 14 pays de l’Union européenne en réponse à des demandes du Conseil européen et du Parlement européen<sup>37</sup>. Les résultats donnent une estimation du travail de plateforme pour chacun des pays ayant participé et pour l’ensemble de ces 14 pays (moyenne globale).

Concernant la moyenne globale, les résultats suivants ont pu être mis en évidence par l’enquête pilote :

1. 10 % de la population adulte a déjà eu recours à des plateformes en ligne pour offrir des prestations de travail.
2. Moins de 8% exercent ce travail avec une certaine fréquence (au moins une fois par mois)
3. Environ 6% de la population adulte tire du travail de plateforme un revenu significatif (équivalent à au moins 25% du salaire moyen mensuel ou plus de 10 heures par semaine)
4. Environ 2 % de la population active exerce son activité principale via le travail de plateforme (équivalent à au moins 50% du salaire moyen mensuel ou plus de 20 heures par semaine).

L’enquête montre qu’il existe des différences significatives entre les pays : c’est au Royaume-Uni que la prévalence du travail sur plateforme serait la plus élevée (4,3% de la population active en ferait son activité principale). Les autres pays dont la prévalence se situe au-dessus de la moyenne sont les

---

<sup>35</sup> Cf. OCDE 2019, chapitre 2.3.7.

<sup>36</sup> Le fait d’être basé sur un outil en ligne conduit à une surreprésentation de la population la plus avisée sur le plan technologique parmi les participants à l’enquête. Même après correction de ce paramètre dans les extrapolations, on ne peut pas exclure une surestimation des résultats obtenus.

<sup>37</sup> L’enquête COLLEEM (COLLaborative Economy and Employment) est la plus complète à ce jour concernant l’importance du travail de plateforme en Europe. L’enquête pilote de 2017 a porté sur un échantillon de 32 400 personnes (environ 2300 par pays), âgées de 16 à 74 ans, et utilisateurs d’internet. Les résultats ont ensuite été pondérés pour être davantage représentatifs de la population dans son ensemble. Les pays suivants ont participé à l’enquête pilote : Allemagne, Pays-Bas, Espagne, Finlande, Slovaquie, Hongrie, Suède, Royaume-Uni, Croatie, France, Roumanie, Lituanie, Italie, Portugal. Les résultats sont présentés dans Pesole et al. 2018. L’enquête COLLEEM a été répétée en 2018, en incluant encore l’Irlande et la Tchéquie. Les nouveaux résultats confirment globalement ceux de 2017. Ils montrent que le phénomène du travail de plateforme au sens large a augmenté légèrement (11 % de la population adulte a déjà eu recours à des plateformes en ligne pour offrir des prestations de travail), avec une légère baisse de la proportion de la population qui exerce son activité principale par le biais du travail de plateforme (1,4 %). Ces légères variations entre 2017 et 2018 résultent aussi de l’application de nouvelles méthodes et définitions, cf. Brancati et al. 2020).

Pays-Bas (2,9%) et l'Allemagne (2,5%). Les taux pour les 11 autres pays se situent entre 0,6% et 2,0%.

Selon la publication de l'OCDE déjà mentionnée, les autres études portant sur plusieurs pays présentent pour la plupart des estimations de la prévalence du travail de plateforme comme activité principale qui varient entre 0,5 % et 3 % de la population active. Se référant aux données les plus récentes provenant des États-Unis (les emplois de plateforme y représenteraient 1% de l'emploi total en mai 2017), l'OCDE souligne dans son rapport que le travail de plateforme reste globalement un phénomène limité<sup>38</sup>.

Étant donné l'incertitude régnant sur l'ampleur réelle du phénomène au niveau statistique, il va sans dire qu'il est encore plus difficile d'obtenir des indicateurs statistiques fiables quant à sa dynamique. Les prédictions concernant un fort potentiel de croissance du travail de plateforme, tout comme celles annonçant déjà sa stagnation, sont de nature purement spéculative.

L'amélioration de l'état des données quant au développement des nouvelles formes de travail et du travail de plateforme en particulier est une question cruciale pour la conception d'une réponse politique liée à l'émergence de ces nouvelles formes de travail. De nombreux travaux pour améliorer les définitions du travail de plateforme, développer des indicateurs spécifiques et procéder à des relevés statistiques plus adéquats pour mesurer et analyser cette évolution sont en cours dans tous les pays et au sein des organisations internationales.

La Suisse ne fait pas exception concernant le besoin d'améliorer les données sur le travail de plateforme. Le Conseil fédéral a donné un mandat pour améliorer la situation à l'OFS, en collaboration avec les autres offices concernés<sup>39</sup>. Un module consacré aux travailleurs des plateformes numériques a été intégré pour la première fois en 2019 dans l'enquête suisse sur la population active (ESPA). Il a été confirmé que ces types d'emplois sont difficilement identifiables : cette forme de travail est très peu répandue et elle est difficilement identifiable dans le cadre d'une enquête. Les résultats présentés doivent par conséquent être considérés comme des estimations :<sup>40</sup>

- **Diffusion.** Au total, 1,6 % de la population âgée de 15 à 89 ans a indiqué avoir réalisé du « travail de plateforme sur Internet » ou y avoir loué (en tant que propriétaire) une chambre, un appartement ou une maison ou encore y avoir vendu des marchandises (cela correspond à 116 000 personnes).
- **Domaine d'activité.** 0,4 % de la population a accompli du travail de plateforme : 0,1 % a effectué des courses de taxi et 0,3 % a fourni d'autres prestations de service (programmation, services de livraison de repas, travail de nettoyage, etc.). De plus, 0,6 % de la population a mis en location, par le biais d'une plateforme Internet, une chambre, un appartement ou une maison et 0,8 % a vendu des marchandises en ligne qui avaient été collectées, achetées ou produites spécialement à cet effet. Il n'est malheureusement pas possible d'avoir des résultats statistiquement représentatifs concernant d'autres variables pour l'approche plus restrictive adoptée dans le présent rapport (excluant la location de logement et la vente de biens).
- **Sexe, âge et nationalité.** Les hommes effectuent deux fois plus que les femmes des prestations de service en ligne (2,1 % contre 1,2 %). C'est sur la tranche d'âge 30-49 ans que cette forme de travail est la plus répandue (2,2 %), suivie des 15-29 ans (1,7 %) et des 50-64 ans (1,6 %). Sans surprise, la tranche d'âge 65-89 ans arrive en dernier (0,7 %). On ne constate pas de grande différence entre les Suisses (1,7 %) et les étrangers (1,5 %).
- **Formation.** Parmi les 25 ans et les personnes plus âgées, celles qui ont une formation équivalente au degré secondaire I sont proportionnellement celles qui travaillent le moins

---

<sup>38</sup> Cf. OCDE 2019, p. 64.

<sup>39</sup> Cf. Conseil fédéral 2017b

<sup>40</sup> Cf. OFS 2020

(0,8 %) sur des plateformes Internet (degré tertiaire : 1,8 % et degré secondaire II : 1,7 %).

- **Le travail de plateforme en tant que revenu complémentaire.** Diverses raisons peuvent amener une personne à fournir des prestations de services sur une plateforme ou une application Internet. La raison la plus fréquemment évoquée par la moitié des prestataires de plateforme est la possibilité de complément de revenu.
- **La plupart des activités ne sont réalisées que de manière sporadique.** Les trois quarts des prestataires de plateformes n’effectuent ce type de travail que de manière sporadique ou marginale (y compris la location d’un hébergement ou la vente de marchandises) ; en d’autres termes, ils y travaillent moins d’une heure par semaine ou gagnent moins de 1000 francs par an. Seulement 15 % de ces prestataires font état de prestations de plateforme « régulières et étendues » ; en d’autres termes ils y travaillent presque chaque mois et au moins dix heures par semaine et ils y gagnent au moins 10 000 francs par an. De plus, 11 % des prestataires de plateformes exécutent des prestations de plateforme de manière « régulière, mais modérée » ; ce qui signifie presque tous les mois et entre une et moins de dix heures par semaine, ou encore ils y gagnent entre 1000 et moins de 10 000 francs par an.
- **Revenu brut moyen.** Le revenu brut annuel moyen tiré des activités de plateforme (toujours y compris la location de logement et la vente de marchandises) s’élevait à environ 5 800 francs par personne en 2019. 40 % des prestataires de plateformes gagnent moins de 1000 francs par an grâce à ce type d’activité et moins de 10 % atteignent un revenu brut annuel supérieur à 12 000 francs.

En conclusion, l’enquête ESPA a permis d’établir que les services via plateformes numériques, même considérés de manière assez large en incluant la location de logement et la vente de biens, restent relativement peu développés en Suisse et génèrent le plus souvent des revenus supplémentaires de faible importance.

### 2.2.5 Le profil des travailleurs de plateforme

Comme cela a été indiqué ci-dessus, il est encore très difficile d’obtenir une image exacte du profil des travailleurs de plateforme, de leur statut et de leurs conditions de travail, que ce soit en Suisse ou à l’étranger, du simple fait que ce phénomène encore très peu répandu se situe au seuil de ce qui est mesurable par des enquêtes statistiques représentatives<sup>41</sup>.

L’enquête COLLEEM déjà citée<sup>42</sup> offre des premiers résultats pour une quinzaine de pays européens. Ces résultats ne doivent pas être interprétés au pied de la lettre. Ils servent avant tout à livrer la base de référence la plus solide à ce jour pour stimuler les réflexions portant sur les travailleurs de plateforme. Les résultats de la première enquête COLLEEM sont présentés en détail ci-dessous.

Avant de passer aux résultats, il faut rappeler que les implications économiques et sociales du travail de plateforme sont bien différentes selon l’importance de cette forme de travail dans les revenus des individus. Pour cette raison, les travailleurs de plateforme ont été subdivisés en trois catégories dans la présentation des résultats :

- 1) **les travailleurs de plateforme « occasionnels »**, qui tirent de leur travail de plateforme moins de 25% de leurs revenus ou qui passent moins de 10 heures par semaine à faire du travail de plateforme ;

---

<sup>41</sup> Ecoplan (cf. Ecoplan / Mösch Payot 2020) a réalisé une enquête en ligne non représentative auprès de travailleurs de plateforme en Suisse, dont les résultats sont présentés au ch. 4.1.5. du présent rapport.

<sup>42</sup> Cf. Pesole et al. 2018 et Brancati et al. 2020.

- 2) **les travailleurs de plateforme « réguliers »**, qui tirent entre 25 et 50% de leurs revenus via le travail de plateforme, ou effectuent entre 10 et 20 heures de travail de plateforme par semaine ;
- 3) **les travailleurs de plateforme « à titre principal »**, qui tirent plus de 50% de leurs revenus via le travail de plateforme, ou effectuent plus de 20 heures de travail de plateforme par semaine.

Les deux dernières catégories sont les plus importantes du point de vue de la politique sociale.

#### *Profil sociodémographique des travailleurs de plateforme selon l'enquête COLLEEM*

- L'âge tend à se réduire avec l'intensité du travail de plateforme.
- Au niveau global, on observe toutefois que la part des femmes parmi les travailleurs de plateforme est inférieure à celle des hommes, et cette part diminue à mesure que le travail de plateforme prend de l'importance dans le total des activités.
- Cela s'explique par le fait que les plateformes numériques sont manifestement plus susceptibles d'être utilisées par les utilisateurs fréquents d'Internet et que l'utilisation d'Internet tend à être corrélée positivement avec l'enseignement supérieur. Il n'est par contre pas possible de déterminer sur la base de cette information si les activités effectuées via les plateformes exigent une formation élevée ou si cette forme de travail est plutôt choisie par des personnes bien formées faute d'alternatives sur le marché du travail.
- **Composition du ménage** : il ressort de l'échantillon qu'il y a une proportion significative de travailleurs de plateforme qui ont une famille et des enfants.

#### *Situation professionnelle des travailleurs de plateforme selon l'enquête COLLEEM*

- **Situation professionnelle** : à la question concernant leur situation professionnelle, 68% des travailleurs de plateforme ont déclaré être salariés, 8% indépendants, 13% étudiants, 5% sans emploi, 2% à la retraite et 4% comme personne au foyer à temps plein. Comme les plateformes n'exercent que rarement le rôle d'employeurs, la part élevée des travailleurs de plateforme se déclarant salariés tient peut-être, selon les auteurs de l'étude, au fait que les travailleurs de plateforme exercent en parallèle un autre emploi en tant que salariés. Ce résultat révèle peut-être aussi, selon les auteurs, que les travailleurs de plateforme ne sont pas vraiment sûrs de leur statut et qu'ils se considèrent (à tort) comme des salariés uniquement parce qu'ils fournissent un certain type de service avec régularité à travers la même plateforme. Une véritable ambiguïté sur leur statut semble concerner les travailleurs eux-mêmes.

#### *Conditions de travail des travailleurs de plateforme selon l'enquête COLLEEM*

- **Conditions de travail en général** : la majorité des travailleurs de plateforme considèrent que leurs conditions de travail sont flexibles, qu'ils peuvent décider quand, comment et pendant combien d'heures ils souhaitent travailler. L'étude a aussi identifié un groupe restreint, mais significatif de travailleurs de plateforme (appartenant souvent à la catégorie de ceux qui exercent cette forme d'activité « à titre principal ») pour lesquels le travail de plateforme est plus routinier (moins flexible, avec parfois des horaires très longs) et qu'il génère souvent du stress.
- **Heures de travail** : 40% des travailleurs de plateforme travaillent moins de 10 heures par semaine via une plateforme, un tiers entre 10 et 29 heures par semaine, un peu moins de 10% entre 30 et 39 heures par semaines et environ 15% travaillent via une plateforme 40 heures et plus (à plein temps). La plupart des travailleurs de plateforme ont donc une activité de travail à temps partiel, et cela même en additionnant le travail effectué en dehors d'une plateforme.

- **Part des revenus tirés du travail de plateforme** : presque 40% des travailleurs de plateforme réalisent jusqu’à 25% de leurs revenus personnels via le travail de plateforme, 30% réalisent entre 26% et 50% de leurs revenus personnels via le travail de plateforme et presque 20% réalisent entre 51% et 75% de leurs revenus personnels via le travail de plateforme. Seuls 6 % réalisent plus de trois quarts de leurs revenus personnels par le travail via des plateformes. Environ 10 % ont préféré ne pas répondre. Dans la grande majorité des cas, le travail de plateforme constitue ainsi une source de revenus secondaire.
- **Distribution des revenus** : 26 % des travailleurs de plateforme se retrouvent dans le décile inférieur de l’échelle des revenus établi pour la population générale de chacun des pays concernés. Cette disproportion est particulièrement aiguë pour les travailleurs de plateforme « occasionnels » (35 %), elle est moindre pour les travailleurs de plateforme « réguliers » (23 %) et « à titre principal » (15 %). À l’autre bout de l’échelle des revenus (décile supérieur), on observe que la proportion des travailleurs de plateforme « occasionnels » et « réguliers » est comparable à celle de la population générale (12 %) et qu’elle est significativement plus élevée (16 %) pour les travailleurs de plateforme « à titre principal ». Bien qu’en général le travail de plateforme tende à être associé à des revenus plus faibles, les travailleurs de plateforme « à titre principal » sont surreprésentés dans le haut de l’échelle des revenus, ce qui indique un certain degré de polarisation dans la distribution des revenus des travailleurs de plateforme les plus réguliers.

L’enquête COLLEEM montre que le profil des travailleurs de plateforme, leur statut et leurs conditions de travail se caractérisent par des situations hétérogènes. Même si ces données d’enquête ont leurs limites et ne doivent pas être interprétées de manière abusive, elles suggèrent que les réponses politiques au développement du travail de plateforme devront être nuancées et ciblées sur les situations problématiques particulières.

### 3 Cadre juridique actuel et économie numérique

#### 3.1 Introduction

La Suisse est dotée d’un réseau dense d’assurances sociales qui offre aux personnes y vivant et travaillant ainsi qu’à leur famille une protection étendue contre les risques dont ils ne pourraient pas surmonter seuls les conséquences financières. Ces assurances assurent une protection en fournissant des prestations telles que les pensions de retraite, des allocations pour pertes de gain et des allocations familiales ou en assumant les coûts de maladie et d’accidents.

Les prestations des diverses branches de l’assurance sociale étant financées en grande partie par les cotisations prélevées sur les revenus d’activités lucratives, les changements importants au niveau des revenus se répercutent directement sur le degré de financement et sur les prestations des diverses assurances. La question de savoir si les transformations engendrées par la numérisation de l’économie – notamment par une augmentation des emplois de plateformes – engendreront des mutations financières dans le système de sécurité sociale suisse et influenceront le socle des cotisations reste, dans un premier temps, posée. L’emploi par l’intermédiaire de l’économie de plateforme se manifestant actuellement surtout sous la forme de revenu accessoire, ses effets ne sont pas encore perceptibles. Toutefois, si les activités indépendantes organisées ou attribuées de manière numérique par le biais de plateformes en ligne venaient à gagner en importance et se substituer en même temps aux conditions de travail habituelles, des mesures seraient alors nécessaires pour préserver la stabilité financière des assurances sociales.

#### 3.2 Notion d’activité lucrative indépendante ou salariée

Notre système d’assurance sociale est depuis toujours marqué par la dichotomie entre travailleurs indépendants et travailleurs salariés. La décision de principe essentielle est donc la question de savoir si l’activité lucrative est exercée par les acteurs de la vie économique sous une forme indépendante

ou salariée<sup>43</sup>. C'est pourquoi, tant sur le plan individuel que sur celui du débat public, l'intérêt se porte régulièrement sur la délimitation de ces formes d'emploi. En effet, les nouvelles évolutions économiques ont toujours entraîné de nouvelles formes d'emploi. Bien que cette question de la délimitation ne soit donc pas nouvelle, le développement de nouvelles relations de travail liées à la numérisation a remis cette question sur le devant de la scène<sup>44</sup>. En outre, l'AVS joue un rôle déterminant pour cette délimitation dans le système d'assurance sociale suisse, ce qui garantit une mise en œuvre uniforme pour toutes les branches de l'assurance sociale.

La notion d'activité dépendante est définie à l'art. 5, al. 2, LAVS sous l'angle de l'objet. Le salaire déterminant comprend toute rémunération (objet des cotisations) qui est versée pour un travail dépendant, fourni pour un temps déterminé ou indéterminé. La définition énoncée à l'art. 10, LPGA se réfère au salarié (personne assujettie à la cotisation) et est donc liée à la personne. Elle stipule qu'une personne est réputée salariée dès lors qu'elle fournit un travail dépendant et reçoit pour ce travail un salaire déterminant<sup>45</sup>.

La notion d'activité indépendante est définie à titre complémentaire : conformément à l'art. 9, al. 1 LAVS, le revenu provenant d'une activité indépendante comprend « tout revenu du travail autre que la rémunération pour un travail accompli dans une situation dépendante ».

### *Jurisprudence*

Étant donné que les dispositions légales pertinentes ne définissent la nature de l'activité que de manière indirecte, ouverte, et de plus brièvement, la jurisprudence a développé et précisé des critères de nature à opérer la délimitation. Les principales caractéristiques qui y sont élaborées pour établir la distinction entre activité indépendante et dépendante sont la présence d'une dépendance économique ou d'une dépendance relative à l'organisation du travail (rapport de subordination par rapport à une société/une autre personne d'une part et le risque entrepreneurial d'autre part). Dans ce contexte, il faut préciser que la jurisprudence considère que les accords passés entre les parties concernant le statut de cotisation (par ex. mandat, contrat de travail) n'ont aucune influence. Seules les **circonstances économiques réelles** de la relation entre le donneur de travail ou donneur d'ordre et le travailleur sont considérées déterminantes pour la détermination du statut.

Selon la jurisprudence, une activité est réputée dépendante lorsque les caractéristiques typiques d'un contrat de travail sont réunies ; à savoir, lorsque la personne assurée doit accomplir le travail sur une certaine période, lorsqu'elle est liée à des instructions de lieu, de temps et en rapport avec l'activité et lorsqu'elle doit rendre des comptes ; ce qui signifie qu'elle est dans un rapport de subordination à l'égard de l'employeur et qu'elle est affectée à l'entreprise pendant les heures de travail<sup>46</sup>.

D'autre part, on est en présence d'une activité indépendante lorsque la personne concernée participe à la vie économique en son nom propre et pour son propre compte et que c'est manifeste vis-à-vis du monde extérieur, lorsqu'elle acquiert elle-même des clients et qu'elle travaille ou peut travailler pour un nombre indéterminé de personnes. Les caractéristiques typiques du travail indépendant sont, outre la réalisation d'investissements, la prise en charge d'un risque entrepreneurial en ce sens que l'assuré doit assumer un certain nombre de coûts qui sont indépendants du succès de son activité. De plus, le travail indépendant se distingue aussi au fait que la personne ne soit dépendante de personne en

---

<sup>43</sup> Cf. art. 112, al. 3, 113, al. 2 et 114, al. 2, Cst.

<sup>44</sup> Cf. Conseil fédéral 2017a, p. 58 s.

<sup>45</sup> Cf. Riemer-Kafka 2018, p. 583.

<sup>46</sup> ATF 122 V 169, consid. 3c, p. 172 ss.



ce qui concerne l'organisation du travail<sup>47</sup>, qu'elle puisse répartir assez librement son activité et qu'elle n'ait pas à accepter d'instructions concernant la forme et la manière de travailler<sup>48 49</sup>.

Les critères de délimitation développés et formés par la jurisprudence indiquent d'une part que le législateur et la pratique du Tribunal fédéral se sont alignés sur l'acceptation traditionnelle de l'activité lucrative (intégration ou non-intégration dans une organisation de travail extérieure, emploi à temps plein et permanent chez un employeur). Parallèlement, les conditions économiques ont toujours eu de multiples facettes, les conditions de travail ont toujours été diversifiées et le passé a régulièrement connu de nouvelles formes d'activités lucratives, si bien qu'il serait impossible de dresser une classification schématique ou une description étroite et précise de ce qu'est un emploi. Les nouvelles formes de travail, souvent atypiques, qui voient le jour du fait de la numérisation ont certes le potentiel de transformer le monde du travail d'un point de vue économique, mais fondent également, dans ces cas, les relations entre les parties concernées sur le socle de normes en vigueur. Compte tenu de cette situation, le fait que la jurisprudence exige que la situation d'un travailleur par rapport au droit des cotisations, soit à juger en considérant l'ensemble des circonstances du cas particulier est un avantage. En effet, ainsi la diversité d'un monde du travail en constante mutation et les formes de travail aux multiples facettes ainsi que leur complexité croissante, peuvent être prises en considération sans schématisme ni préférence et être appréciées et comparées, au cas par cas, uniquement sur la base de critères économiques ou objectifs ; même si cela risque de ne pas être toujours facile compte tenu de formes de travail émergeant aujourd'hui<sup>50</sup>.

#### *L'ingérence sur la détermination du statut – « Charte de responsabilité sociale »*

Il est désormais fréquemment demandé qu'un opérateur de plateforme ait la possibilité de prendre en charge, à titre volontaire, certaines obligations sociales (par exemple le financement d'une assurance-accidents facultative) ou des services de soutien (par ex. pour des offres de formation continue) pour les prestataires de service qui œuvrent pour la plateforme sans que l'entreprise ne soit pour autant considérée comme employeur<sup>51</sup>. Cette demande vise fondamentalement à assouplir les critères de délimitation. La prise en charge d'obligations d'assistance ou de risques sociaux spécifiques par une entreprise signale en règle générale, d'un point de vue économique, que l'entreprise s'engage pour le travailleur au sens d'un devoir d'assistance. En fonction de l'accord conclu entre l'entreprise et le travailleur, cela peut aller au-delà de ce que l'entreprise ferait normalement pour un contractant indépendant. Néanmoins, dans de tels cas, on ne peut pas simplement supposer que la prise en charge de risques ou de prestations d'assistance sociale implique automatiquement que le contractant soit considéré comme un travailleur dépendant et l'entreprise comme un employeur. L'organe d'exécution compétent considérera plutôt cette situation comme un indice qui conduira à une décision sur le statut dans le cadre d'une appréciation globale. Ainsi, une société peut souscrire à un contrat

---

<sup>47</sup> Selon divers jugements, le degré de la relation de dépendance joue, notamment pour les prestataires de services, un rôle essentiel pour l'appréciation du statut. Cette relation peut être déterminée par les parties contractantes elles-mêmes. Ce qui implique que le droit en vigueur leur donne la possibilité d'influer sur la détermination du statut.

<sup>48</sup> ATF 125 V 383, consid. 2, p. 385, ATF 143 V 177, consid. 3 p. 183 ; cf. pour la distinction, voir aussi les développements du Conseil fédéral 2017a, p. 65 ss.

<sup>49</sup> Dans ce contexte, il convient également de souligner que les travailleurs indépendants peuvent organiser leur activité commerciale sous diverses formes juridiques (p. ex. en tant que société simple dans le cadre d'une société de personnes, ou en tant que sociétés de capitaux en créant par exemple une société anonyme). Pour autant, ce choix a des répercussions différentes en ce qui concerne leur compétence et responsabilité juridique mais également en termes de sécurité sociale (se faire employer par sa propre société permet un accès étendu aux assurances sociales habituelles prévues pour les employés) et il permet donc à une personne de contrôler délibérément, jusqu'à un certain degré, l'étendue de sa propre protection sociale.

<sup>50</sup> Cf. Riemer-Kafka 2018, p. 584 ss : « Ce procédé permet une grande flexibilité et une grande marge d'appréciation qui n'est certes pas sans poser de problème au niveau de la prévisibilité et de la sécurité juridique, mais qui, fondamentalement, se prête plutôt le mieux aux évolutions et besoins du monde du travail » (p. 585).

<sup>51</sup> Cf. Mo 18.3979 Müller-Altermatt Stefan.

d'assurance collective pour une couverture d'accidents ou à une prévoyance professionnelle également pour les indépendants qu'elle fait travailler. Une telle prestation volontaire de l'entreprise ne suffira pas à elle seule pour justifier un statut d'employeur. Toutefois, de telles prestations convenues et fournies par l'entreprise ne sauraient non plus empêcher que le statut de la personne concernée soit vérifié par les organes d'exécution. Dans de tels cas, l'élément déterminant demeure la prise en compte des conditions économiques concrètes dans le cadre d'une appréciation de l'ensemble des circonstances rattachées au cas particulier.

Dans le cadre de la demande susmentionnée, les renvois aux possibilités existant en France en relation avec les « chartes de responsabilité sociale », doivent à cet endroit être relativisées. Les opérateurs de plateformes qui ont conclu ce type de charte avec leurs prestataires de service afin de déterminer les prestations mutuelles ne peuvent, selon un récent arrêt du Conseil constitutionnel français, prétendre qu'un tel accord interdit à un tribunal d'examiner et de modifier le statut convenu<sup>52</sup>. Au contraire : en cas d'examen du statut par rapport à la qualification de travailleur indépendant ou dépendant, le tribunal compétent peut impliquer explicitement la teneur convenue de la charte. La simple existence d'un tel accord (charte) ne suffit certes pas à décréter l'existence d'un lien de subordination, mais le contenu de la charte peut néanmoins fournir un indice en ce sens. La réglementation française sur ces « chartes » correspond donc aux principes de la vérification de statut qui s'appliquent également en Suisse et ont été exposés dans la partie précédente. Toutes autres prestations volontaires de l'employeur pour les personnes travaillant à son service sont donc envisageables et n'entraînent pas automatiquement la qualification d'un statut d'employeur. Une convention de ce type n'empêche donc pas les autorités compétentes de clarifier la question du statut ; laquelle clarification, comme dans tous les autres cas, doit s'orienter sur les conditions économiques réelles.

#### *Directives*

Les contenus issus de la jurisprudence à l'attention des caisses de compensation sont notifiés dans les directives administratives de l'OFAS. Les règles énoncées dans les directives doivent par ailleurs entrer dans le cadre défini par la hiérarchie des normes et celui-ci ne peut être ni élargi ni restreint par directive. Les directives sont donc une concrétisation des exigences légales par l'autorité de surveillance à l'attention des organes d'exécution. Leur fonction est en premier lieu d'assurer une pratique uniforme. Le Tribunal fédéral ne tient donc compte des directives que si et dans la mesure où elles représentent une interprétation convaincante de la loi et de l'ordonnance<sup>53</sup>.

### **3.3 Survol par branches des assurances sociales**

#### **3.3.1 Assurance-vieillesse et survivants**

##### **3.3.1.1 Réglementation actuelle**

L'assurance-vieillesse et survivants (AVS) a, à de nombreux égards, un rôle prédominant dans le système des assurances sociales suisse. En tant qu'assurance nationale obligatoire, elle assure à toute personne physique qui a un domicile en Suisse ou y exerce une activité lucrative (art. 1a, al. 1, LAVS) une protection de base en cas de perte de revenu en raison de l'âge ou d'un décès. Dans ces deux cas, l'assurance couvre les besoins vitaux par le biais d'une rente de vieillesse ou d'une rente de veuf ou de veuve ou encore une rente d'orphelin (art. 21 ss LAVS). Les prestations (rentes) dépendent du revenu généré et de la durée de cotisation.

Toutes les personnes travaillant en Suisse sont en principe assujetties au paiement des cotisations<sup>54</sup>. Le statut de la personne, indépendant ou salarié, est déterminant pour le calcul de l'obligation de cotisation ainsi que pour le recouvrement des cotisations. Cette distinction est opérée par la caisse

---

<sup>52</sup> Selon la décision du Conseil constitutionnel n°2019-794 DC du 20 décembre 2019, ce type de disposition concernant une charte sociale était inconstitutionnelle.

<sup>53</sup> Cf. ATF 144 V 195, consid. 4.2, p. 198

<sup>54</sup> Les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative et vivent en Suisse doivent également verser des cotisations à l'AVS/AI/APG. Les réglementations correspondantes ne jouent toutefois aucun rôle dans le contexte exposé ici.

de compensation compétente pour chaque situation individuelle d'activité lucrative. Dans le cas de salariés, les cotisations à l'AVS/AI/APG et l'AC sont versées pour moitié par les employeurs et pour moitié par les employés. Les indépendants paient par contre eux-mêmes la totalité de leurs cotisations sociales. Pour ces derniers, le revenu réalisé pendant l'année de cotisation sert de base de calcul. Le taux de cotisation à l'AVS (8,1 %) est toutefois un peu inférieur à celui des employés (8,7 %) et diminue en outre pour les revenus faibles en raison d'un barème dégressif (cf. art. 8 LAVS).

### **3.3.1.2 Situation des travailleurs de plateforme**

Les nouvelles formes de travail qui émergent aujourd'hui en raison de la numérisation de la vie économique se caractérisent, dans la majorité des cas, par une flexibilité élevée au niveau de la fourniture du travail et par une disponibilité à court terme et irrégulière des travailleurs. En outre, lorsqu'il s'agit d'activités nécessitant des niveaux de qualification plutôt faibles, elles se cantonnent au secteur des basses rémunérations, comme c'est également le cas dans l'économie traditionnelle. Les modèles d'affaires choisis par les exploitants de plateformes sont souvent conçus de telle sorte que les fournisseurs de prestations ne sont pas considérés comme des salariés, mais comme des indépendants. Pour les entreprises cela signifie une plus grande flexibilité, mais également moins de responsabilités à l'égard des travailleurs, car ces derniers assument leur protection sociale eux-mêmes.

Étant donné que l'AVS concerne tous les statuts de travail, une cotisation sociale doit être prélevée sur la rémunération perçue par le travailleur de plateforme. Seuls sont exclus les salaires de minime importance (cf. art. 34d RAVS) ou les revenus de minime importance provenant d'une activité indépendante exercée à titre accessoire (cf. art. 19 RAVS) qui n'excèdent pas 2300 francs par employeur et par année civile. Dans ce cas, les cotisations ne sont prélevées que sur demande expresse de l'assuré salarié ou indépendant. Dans les relations de travail caractérisées par de taux d'occupation, faiblement rémunérés pour la plupart – comme le proposent certaines plateformes, cela peut avoir pour conséquence que les travailleurs ne paient pas de cotisation AVS sur ces revenus.

Conformément aux dispositions légales, l'évaluation du statut de l'activité lucrative, à savoir indépendante ou salariée, prévue dans le cadre de l'AVS doit également être effectuée pour les nouveaux types d'emplois de plateforme ; d'une part pour décider de l'assujettissement du travailleur aux différentes assurances et d'autre part pour déterminer l'obligation de cotiser et l'encaissement des cotisations (cf. également. 3.2). Comme pour toute autre activité lucrative, il convient de procéder à une distinction sur la base des circonstances économiques réelles et à une évaluation au cas par cas, notamment parce qu'il existe, au niveau des plateformes, de très nombreux modèles d'affaires différents les uns des autres et que ces derniers peuvent rapidement évoluer. L'essentiel est que cette appréciation s'appuie sur des critères cohérents, qu'elle soit transparente et appliquée de manière uniforme par les organes d'exécution. Dans le monde du travail actuel, caractérisé par des relations de travail relativement stables, l'employeur joue, dans la grande majorité des contrats de travail, un rôle central pour ce qui est de la gestion des assurances sociales et en particulier de l'AVS. Il est essentiellement responsable de l'enregistrement du contrat de travail ainsi que du décompte et du paiement des cotisations sur les rémunérations versées. Il assume en outre la moitié des cotisations des assurances sociales des salariés. En revanche, s'agissant des travailleurs indépendants, le prélèvement des cotisations s'appuie sur le revenu de l'activité professionnelle tel que calculé par les autorités fiscales (après déduction des fonds propres investis dans l'entreprise ; cf. art. 9 LAVS) et communiqué aux caisses de compensation. Les cotisations sont en outre exclusivement payées par les travailleurs.

## **3.3.2 Assurance-invalidité**

### **3.3.2.1 Réglementation actuelle**

Dans le système d'assurance sociale suisse, l'assurance-invalidité (AI) relève du 1<sup>er</sup> pilier. En tant qu'assurance nationale, elle assure l'ensemble de la population. Le droit aux prestations n'est donc pas dépendant du statut. L'AI concerne toute personne vivant ou travaillant en Suisse. Le taux de cotisation à l'AI se monte à 1,4 % pour les salariés et pour les indépendants. Les cotisations salariales sont payées à parts égales par les salariés et les employeurs. Les indépendants paient par contre eux-mêmes leurs cotisations aux assurances sociales. Un taux de cotisation réduit (selon un barème dégressif jusqu'à 0,752 %) s'applique aux indépendants dont les revenus sont inférieurs à 56 900

francs (2020). Les cotisations à l'AI sont prélevées en tant que cotisation AVS/AI/APG, c'est pourquoi nous pouvons renvoyer à ce sujet aux considérations relatives à l'AVS (cf. 3.3.1.1).

Les assurés qui ne peuvent pas maintenir ou améliorer leur activité professionnelle par des mesures de réadaptation peuvent prétendre à une rente. Si la réadaptation ne réussit pas ou pas complètement, l'office AI s'occupe de clarifier le versement d'une rente. Pour le calcul de la rente, l'office AI détermine le revenu qui pourrait être réalisé sans l'atteinte à la santé (« revenu sans invalidité ») et le compare avec le revenu qui pourrait raisonnablement être réalisé après l'atteinte à la santé et après la mise en œuvre de mesures de réadaptation (appelé revenu d'invalidité). Les pertes de revenus exprimés en pourcentage correspondent au taux d'invalidité. À cet égard, le statut sous lequel un revenu est réalisé (salarié ou indépendant) ne joue aucun rôle. En cas d'écart de revenus importants, le revenu sans invalidité est calculé sur la base du revenu moyen pendant une période longue.

Dans les situations où la rente AI et d'autres moyens financiers (par ex., actifs personnels ou revenus des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers) ne suffisent pas à assurer le minimum d'existence, cet objectif doit être atteint grâce à des prestations complémentaires (cf. 3.3.3.1).

### 3.3.2.2 Situation des travailleurs de plateforme

En supposant que la majorité des emplois de plateforme exigent un faible niveau de qualification et que la rémunération soit en conséquence, les travailleurs de plateforme obtiendraient, en cas d'invalidité, une rente AI peu élevée, correspondant au revenu perçu. Ce mécanisme ne se distingue pas de la situation de base actuelle des revenus du travail se situant, dans l'économie « traditionnelle », au niveau des bas salaires. Il faut en outre considérer que l'emploi de plateforme est typiquement une activité accessoire exercée pendant une période limitée ou à temps partiel.

### 3.3.3 Les prestations complémentaires

#### 3.3.3.1 Réglementation actuelle

L'objectif des prestations complémentaires (PC) est d'assurer une existence simple, mais digne aux personnes qui ne peuvent plus subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens après la réalisation d'un risque assuré dans le 1<sup>er</sup> pilier. Un droit aux PC n'existe donc, en principe, que lorsque l'assuré est déjà bénéficiaire d'une rente AVS et/ou d'une rente AI et qu'il a son domicile et sa résidence habituelle en Suisse (art. 4 LPC). En outre, certains délais de carence s'appliquent aux ressortissants étrangers (art. 5 LPC). Les **conditions personnelles ouvrant** un droit aux PC ne sont donc pas liées au fait que l'assuré ait autrefois été indépendant ou salarié, mais impliquent en principe l'existence d'une rente AVS ou d'une rente AI ainsi qu'un domicile habituel en Suisse.

Le montant du droit aux PC est calculé individuellement pour chaque assuré. Les dépenses légalement reconnues à cette fin (les « besoins vitaux ») sont comparées aux revenus déterminants. Si les revenus (prestations AVS ou AI, revenus d'activité professionnelle, rentes du 2<sup>e</sup> pilier, etc.) sont insuffisants et que l'assuré ne peut pas couvrir seul ses besoins vitaux, il a droit à des prestations complémentaires à hauteur de l'excédent des dépenses (**conditions économiques**, art. 9 et ss LPC). Le fait que le revenu actuel (ou à temps partiel) provienne d'une activité indépendante ou salariée ne joue donc aucun rôle pour le montant du droit aux PC. Le revenu du travail est pris en compte, quel que soit le cas, et il est, ajouté aux autres revenus, comparé avec les besoins vitaux.

Les conditions personnelles et économiques à remplir pour ouvrir un droit aux PC se basent donc sur la situation présente : l'élément déterminant n'est pas le salaire perçu jusque-là ou le statut de l'activité professionnelle exercée jusque-là (indépendant/salarié), mais le droit à une rente AVS et/ou une rente AI, le domicile habituel en Suisse et un excédent des dépenses (lequel se calcule en fonction des conditions personnelles actuelles).

Ce sont en premier lieu la personne assurée et le service cantonal des PC qui sont impliqués dans la **procédure de constatation et de détermination du droit aux PC**. Le montant des PC étant fonction de la situation individuelle de la personne assurée, celle dernière est tenue de la divulguer. Les autres personnes ou institutions (par ex. l'exploitant de plateforme, l'employeur) ne sont pas impliquées dans les processus administratifs de la procédure relative aux PC.

Les **dépenses afférentes aux PC** sont exclusivement financées avec les recettes fiscales générales de la Confédération et des cantons (art. 13 et 16 LPC).

### **3.3.3.2 Situation des travailleurs de plateforme**

Les prestations de vieillesse du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>e</sup> piliers atteignent des montants différents en fonction de l'évolution de la carrière (cf. 3.3.1.1 et 3.3.4.1).

## **3.3.4 Prévoyance professionnelle**

### **3.3.4.1 Réglementation actuelle**

Conformément à la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), la prévoyance vieillesse est conçue en tant qu'assurance de salariés, sur la base de l'entreprise. En principe, seules les personnes qui exercent une activité salariée et perçoivent auprès d'un employeur un salaire soumis à l'AVS d'au moins 21 510 francs (2021) par an (« seuil d'accès ») sont assurées à titre obligatoire. Divers groupes de personnes ne sont pas soumis à cette obligation, par ex. les salariés en contrat à durée déterminée de trois mois maximum ou tous les indépendants. Moyennant certaines conditions, ces derniers peuvent s'assurer volontairement dans la prévoyance professionnelle (art. 44 LPP). La déductibilité fiscale des cotisations du pilier 3a favorise la constitution de cette prévoyance pour les indépendants. Les personnes exerçant une activité lucrative accessoire et qui sont déjà obligatoirement assujetties du fait d'une activité principale ou dont l'activité lucrative principale est une activité indépendante ne sont également pas soumises à cette obligation d'assurance. Ce groupe de personnes a toutefois également la possibilité de s'assurer volontairement (art. 1j, al. 1, let. c de l'Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse et invalidité (OPP2)).

En tant que 2<sup>e</sup> pilier, la prévoyance professionnelle, en corrélation avec le 1<sup>er</sup> pilier (AVS/AI/PC), vise à remplir la mission constitutionnelle consistant à permettre aux assurés le maintien, à un degré convenable, de leur précédent niveau de vie ; à savoir, un revenu sous forme de rentes correspondant à 60 % du dernier salaire. Pour les personnes à faible revenu (pour autant qu'elles soient assurées au titre de la LPP), les prestations du 2<sup>e</sup> pilier seront également d'un faible niveau.

### **3.3.4.2 Situation des travailleurs de plateforme**

Compte tenu du fait que les emplois de plateforme sont, en Suisse, essentiellement des activités indépendantes ou que ces formes de travail sont caractérisées par des activités accessoires ou à temps partiel ou encore des emplois multiples et que les salaires ainsi perçus devraient être inférieurs au seuil d'accès, les revenus des travailleurs de plateforme ne devraient, pour la plupart, pas être assujettis au 2<sup>e</sup> pilier obligatoire.

## **3.3.5 Assurance-accidents**

### **3.3.5.1 Réglementation actuelle**

Aux termes de l'article 1a de la loi sur l'assurance-accidents (LAA), tous les travailleurs occupés en Suisse, y compris les travailleurs à domicile, les apprentis, les stagiaires, les volontaires ainsi que les personnes travaillant dans des écoles de métiers ou des ateliers protégés, sont assurés à titre obligatoire contre les accidents et les maladies professionnels. S'ils sont occupés au moins huit heures par semaine auprès d'un même employeur, ils sont également assurés contre les accidents non professionnels (art. 13 ordonnance sur l'assurance-accidents, OLAA). En cas de sinistre, outre la prise en charge en intégralité des frais de traitement, un travailleur assuré aura droit à toutes les prestations en espèces (indemnités journalières, rentes, indemnité pour atteinte à l'intégrité, allocation pour impotent) qu'offre la LAA.

L'article 4 LAA prévoit que les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et domiciliées en Suisse, ainsi que les membres de leur famille qui collaborent à l'entreprise, peuvent s'assurer à titre facultatif, s'ils ne sont pas assurés à titre obligatoire. Les prestations dans l'assurance facultative sont les mêmes que dans l'assurance obligatoire. L'article 138 OLAA prévoit toutefois que le montant du gain assuré convenu entre l'assureur et l'assuré à la conclusion du contrat ne peut être inférieur à 45 % du montant maximum du gain assuré, à savoir 66 690 francs annuellement (2020). Pour faire face aux aléas de la vie, les indépendants dont le revenu n'atteint pas ce seuil devront activer l'extension « accident » de leur police relevant de loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), et éventuellement conclure une assurance perte de gain facultative selon la LAMal ou selon les dispositions de la loi sur le contrat d'assurance (LCA).

Si une personne s'avère salariée pour une partie de ses activités, mais également indépendante pour une autre partie, la situation impose de fait un mélange des statuts. Cette personne sera obligatoirement assurée pour son activité en tant que salariée. Pour son autre activité en tant qu'indépendante, elle pourrait théoriquement s'assurer facultativement selon l'article 4 LAA. Toutefois, elle pourrait être empêchée de conclure un contrat en raison du seuil de l'article 138 OLAA. Ce travailleur, pour autant qu'il atteigne la limite de huit heures de travail pour son activité salariée, sera également couvert contre les risques d'accidents non professionnels. Un accident survenu durant son activité professionnelle indépendante (non assurée) sera ainsi considéré comme un accident non professionnel, à l'instar d'un accident survenu durant ses loisirs, à charge de l'assureur de son activité salariée. Les prestations pécuniaires dont il bénéficiera en cas d'accident seront calculées uniquement sur son revenu en tant que salarié. Les frais de traitement seraient toutefois entièrement pris en charge, toujours au regard de la couverture de l'activité salariée. Si la limite des huit heures ne devait pas être atteinte, l'éventuel accident qu'il pourrait subir durant ses loisirs, ou durant son activité indépendante non assurée, ne serait pas pris en charge par la LAA, mais par la LAMal, aux conditions de cette dernière.

Pareil raisonnement s'applique dans le cas où un travailleur cumule différentes activités, salariées et indépendantes. Cette personne sera assurée selon les dispositions de la LAA pour ses diverses activités salariées. Si elle n'atteint pas la limite de huit heures de travail par semaine auprès d'un même employeur, elle ne sera pas assurée contre les accidents non professionnels. Là encore, un accident survenant dans un autre contexte que durant l'une de ses activités salariées assurées sera pris en charge aux conditions de la LAMal. Notons que le gain assuré, sur lequel sera calculée l'indemnité journalière en cas d'incapacité de travail, correspond au total des salaires versés pour toutes les activités assurées par la LAA (Art. 115 OLAA).

Dans l'assurance-accidents, les primes sont fixées en pour mille du gain assuré et dépendent du risque (art. 92 LAA), aussi bien pour les travailleurs obligatoirement assurés que pour les indépendants. La prime de l'assurance-accidents professionnels (AAP) est à la charge de l'employeur, la prime de l'assurance-accidents non professionnels (AANP) est en principe à charge du salarié et peut être déduite du salaire. La fourchette des taux de prime brute est large (en 2019, elle allait de 0,04 % à 22,29 %, avec un tarif moyen de 1,00 % dans l'AAP et de 0,45 % à 3,69 %, pour un tarif moyen de 1,32 % dans l'AANP)<sup>55</sup>.

S'agissant des dispositions relatives à la sécurité au travail et à la prévention des accidents et maladies professionnelles, l'article 82 LAA prévoit que l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions données. Les travailleurs doivent collaborer auxdites mesures de prévention. Les indépendants ne sont pas soumis à ces mêmes prescriptions.

### **3.3.5.2 Situation des travailleurs de plateforme**

Le statut juridique des travailleurs occupés par des plateformes est déterminant pour définir leur assujettissement à l'assurance-accidents selon la LAA. À partir du moment où ils sont considérés comme travailleurs au sens de la loi et de la jurisprudence, ils sont obligatoirement assurés aux conditions susmentionnées. S'ils sont au contraire considérés comme indépendants, ils peuvent s'assurer à titre facultatif. Pour autant que leur revenu atteigne le seuil de l'article 138 OLAA, ils peuvent conclure une assurance facultative selon la LAA, qui couvre les frais de traitement et la perte de gain. Ils peuvent également s'assurer en matière de perte de gain selon les dispositions de la LCA. Dans ce cas de figure, les frais de traitement seront pris en charge par la caisse-maladie, aux conditions de la LAMal. En termes de couverture, la situation des travailleurs occupés par des plateformes s'avère donc meilleure s'ils sont considérés comme salariés desdites plateformes plutôt que comme indépendants.

---

<sup>55</sup> Statistique des assurances sociales suisses 2019, tableau AA 9A Taux de cotisation brut (Suva).

### 3.3.6 Régime des allocations pour perte de gain

#### 3.3.6.1 Réglementation actuelle

Le régime des allocations pour perte de gain (APG) est, comme l'AI, étroitement lié à l'AVS et il s'agit d'une assurance obligatoire qui assure l'ensemble de la population. Il repose sur le principe de la solidarité. Ce régime couvre l'ensemble de la population, également la population étrangère, sans considération du fait que les personnes soient un jour, ou non, en situation de demander des prestations du régime des APG. Toute personne s'acquittant de cotisations AVS et AI verse toujours également des cotisations APG.

Les cotisations s'élèvent actuellement à 0,5 % du revenu déterminant. Elles sont prises en charge par les employeurs et les employés, chacun pour moitié (0,25 % chacun). Les indépendants paient eux-mêmes la totalité de leurs cotisations.

Les APG compensent une partie de la perte de revenu de personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile ou participant à des cours « Jeunesse et sport » (J+S).

Les APG pour personnes faisant du service sont principalement réservées aux citoyens suisses qui subissent une perte de gain en raison de l'accomplissement de leur obligation de service. Les citoyens étrangers ne peuvent prétendre à une allocation pour perte de gain que dans le cadre J+S.

L'indemnisation totale des personnes en service se compose de l'indemnisation de base et des allocations pour enfants. Pour les travailleurs, l'indemnisation de base correspond à 80 % du revenu moyen perçu avant le début du service auxquels s'ajoutent les allocations pour enfants. L'indemnisation totale des travailleurs ne doit pas excéder le revenu du travail moyen perçu avant la période de service et en aucun cas 245 francs par jour. Les indépendants qui disposent de locaux, terrains, installations particulières, etc. ont en outre droit à une allocation forfaitaire d'exploitation de 67 francs par jour.

Depuis juillet 2005, les APG compensent, par une allocation de maternité, les pertes de gain de mères exerçant une activité professionnelle. Toutes les femmes exerçant une activité professionnelle ont droit à un congé de maternité de 14 semaines financé par le régime des APG. L'allocation de maternité représente 80 % du revenu moyen réalisé avant l'accouchement, mais est plafonnée à 196 francs par jour. Contrairement aux personnes faisant du service, l'allocation de maternité ne comprend pas d'allocation pour enfants et les indépendantes n'ont pas droit à l'allocation d'exploitation.

Le congé de paternité indemnisé est entré en vigueur début 2021. Les pères qui exercent une activité lucrative ont désormais droit à un congé de paternité de deux semaines financé par le régime des APG. Peuvent y prétendre les pères qui, au moment de la naissance de l'enfant, exerçaient une activité lucrative en qualité d'indépendant ou de salarié. Comme pour le congé de maternité, l'allocation se monte à 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative obtenu avant la naissance de l'enfant, mais au plus à 196 francs par jour. Quatorze indemnités journalières sont versées pour deux semaines de congé.

La base de calcul de l'allocation des salariés est le dernier revenu, au sens défini à l'art. 5 LAVS, perçu avant la période de service ou l'accouchement. Lorsque des salariés occupent simultanément plusieurs emplois, les revenus sont additionnés pour calculer un revenu moyen servant au calcul de l'allocation. En cas de revenus fortement fluctuants ou de contrats de travail de courte durée, le calcul du revenu moyen se fait sur une période plus longue afin d'aboutir à une moyenne représentative. La période considérée doit couvrir au moins les trois derniers mois avant le début de la période de perte de gain et au plus les douze derniers mois.

L'allocation des indépendants est calculée sur la base de la dernière décision de fixation de la cotisation AVS rendue avant la date de l'entrée au service ou de l'accouchement. Si une personne exerce simultanément une activité indépendante et une activité salariée, le calcul de l'allocation tient compte des revenus de ces deux activités.

#### 3.3.6.2 Situation des travailleurs de plateforme

Comme il a été précédemment exposé, les APG sont calculées sur la base du revenu total réalisé, avant l'entrée au service ou l'accouchement, par une personne éligible à l'allocation, même si ces revenus proviennent de sources différentes. Les dispositions actuellement en vigueur permettent donc

de tenir compte de la situation particulière des travailleurs de plateforme pour ce qui concerne la détermination de l'allocation pour perte de gain.

### **3.3.7 Assurance-chômage**

#### **3.3.7.1 Réglementation actuelle**

L'assurance-chômage (AC) joue un rôle important de stabilisateur conjoncturel automatique en relation avec la transformation économique structurelle. Par le biais d'une compensation adéquate des pertes de revenus, elle garantit un revenu suffisant aux personnes concernées, même en temps de conjoncture difficile, et atténue le ralentissement de la consommation. En outre les organes d'exécution de l'AC disposent de plus de moyens pour prodiguer du conseil et du soutien actif aux personnes sans emploi lorsque le chômage augmente. Les activités de l'AC sont donc anticycliques de la conjoncture. Les moyens déployés visent à soutenir au mieux les personnes en recherche d'emploi et à les préparer aux futurs besoins du marché du travail.

Outre la garantie temporaire d'une compensation adéquate de la perte de gain, l'AC vise, avec son approche de politique du marché du travail active, à réintégrer rapidement et durablement les chercheurs d'emplois sur le marché du travail. À cet égard, les instruments dont dispose l'AC dans les domaines du placement et du conseil ainsi que du renforcement ciblé de l'employabilité par le biais de mesures du marché du travail (MMT) sont fortement orientés sur les besoins et la demande de l'économie. Les organes d'exécution cantonaux peuvent réagir avec souplesse et rapidité à l'évolution des exigences du marché du travail local grâce un ajustement régulier de l'offre en MMT. Ainsi, dans le contexte de la numérisation, ils offrent par exemple maintenant des cours d'apprentissage des nouvelles technologies. En outre, les systèmes informatiques de l'AC sont actuellement alignés sur les exigences de l'ère numérique. Le but est d'assurer une autorité efficace, transparente et dédiée aux clients.

Lors de sa création, l'AC a été configurée en fonction des besoins des « employés classiques » et elle encourage en premier lieu la réinsertion des demandeurs d'emploi dans la vie salariale. L'AC soutient également toute solution permettant une réinsertion rapide et durable par le biais d'un emploi de plateforme convenable<sup>56</sup>. Il existe une MMT spéciale pour les chômeurs aspirant à une activité indépendante.

#### **3.3.7.2 Situation des travailleurs de plateforme**

Les indépendants ne sont pas assujettis à l'AC et ne peuvent donc pas s'y assurer pour le cas de perte de gain. Cela s'explique par le fait que ces personnes peuvent prendre des décisions relatives à l'entreprise et avoir donc une influence directe sur leur statut de travailleur.

Si un demandeur d'emploi n'exerçait qu'une activité indépendante au moment de son inscription à l'AC, le délai-cadre de cotisation peut être prolongé de deux ans maximum. Cela signifie, pour le calcul de la période de cotisation, que les quatre dernières années servent de référence au lieu des deux dernières. Si le demandeur d'emploi a payé des cotisations en tant que personne exerçant une activité salariée pendant ces quatre années, il est assuré contre le chômage sur cette base.

En outre, l'acceptation d'une activité indépendante pendant la période de chômage sera soutenue afin de permettre au demandeur d'emploi d'exploiter au mieux ses chances sur le marché du travail. Si une tentative d'activité indépendante s'avère infructueuse et que la personne n'a perçu aucune des prestations stipulées à l'art. 71a - 71d LACI, la durée de l'indemnité peut être prolongée. L'intéressé conserve son droit aux prestations pendant quatre ans au lieu des deux ans habituels (délai-cadre d'indemnisation).

S'agissant du travail de plateforme dépendant, on est souvent en présence de travail sur appel. Cette forme d'emploi peut générer au cours de l'année des fortes variations du volume de travail. Il convient de distinguer deux cas concernant la protection par l'AC :

---

<sup>56</sup> « Convenable » au sens de la LACI.



- en cas de dissolution de la relation de travail, les travailleurs sur appel, qui s’inscrivent en tant que chômeur après expiration du délai de résiliation, peuvent percevoir l’indemnité de chômage (IC) comme tous les autres assurés indépendamment de la fluctuation de leur taux d’occupation. Le montant du revenu assuré se calcule sur la base de la moyenne des douze derniers mois d’activité.
- Si le contrat de travail n’est pas résilié, les travailleurs sur appel dont le taux d’occupation mensuel a fortement diminué peuvent percevoir l’IC dès lors que ce taux d’occupation n’avait auparavant connu que de faibles variations (moins de 20 %) et correspondait donc à un contrat de travail à temps partiel normal (temps de travail normal) – (Bulletin LACI IC, B97).

Le fait que la durée minimale de cotisation ou qu’un revenu mensuel moyen minimum de 500 francs ne soit pas atteint peut potentiellement faire obstacle à l’AC pour les travailleurs de plateforme ayant des volumes de commandes très fluctuants et/ou plusieurs employeurs. Même lorsque le revenu minimum est atteint, il peut arriver que le gain assuré diminue.

Pour résumer, les formes d’emploi atypiques peuvent certes être assurées, mais elles offrent en règle générale une protection inférieure à celle des activités d’employé classiques.

### **3.3.8 Allocations familiales**

#### **3.3.8.1 Réglementation actuelle**

La loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) entrée en vigueur en 2009 était conçue selon le principe fondamental en vertu duquel les allocations familiales sont des prestations accessoires au salaire. Au fil du temps, elle a toutefois évolué afin de mettre en œuvre le principe d’« une allocation par enfant ». Outre les salariés, les indépendants, les personnes sans activité professionnelle et les chômeurs<sup>57</sup> ont aujourd’hui droit aux prestations familiales. Il existe en outre un régime particulier pour l’agriculture. Les allocations familiales sont financées différemment en fonction du statut de la personne.

Une seule allocation est versée par enfant. Ce principe a entraîné une réglementation différenciée quant à savoir lequel des deux parents (et sous certaines conditions également des parents nourriciers, des beaux-parents et des grands-parents) peut percevoir les allocations. Les facteurs déterminants à cet égard sont l’activité professionnelle, l’autorité parentale, la garde, le canton du domicile et le montant du revenu. Comme les approches relatives aux allocations relèvent de réglementations cantonales et que ces allocations se différencient au niveau des montants, l’autre parent peut, dans certaines circonstances, avoir droit à un montant différentiel. Des allocations différentielles sont également versées dans le cadre des relations entre la Suisse et les États de l’UE/AELE. Lorsque les parents sont séparés et que le bénéficiaire de l’allocation ne la reverse pas au parent qui a la garde de l’enfant, ce dernier peut demander à la caisse de compensation familiale compétente le paiement direct de l’allocation (paiement à un tiers)<sup>58</sup>.

Environ 225 caisses de compensation pour allocations familiales, 26 caisses de compensation et les caisses de chômage sont responsables de l’exécution des allocations familiales. Des réglementations détaillées, s’appuyant sur la base juridique stipulant quelles allocations doivent être versées par quel organe et à quelle personne, permettent d’assurer que les allocations soient perçues là où elles sont

---

<sup>57</sup> Toute personne bénéficiaire de l’indemnité de chômage perçoit, en plus de l’indemnité journalière, un supplément qui correspond au montant de l’allocation pour enfant et l’allocation de formation professionnelle légales (art. 22, al. 1, LACI). Ce supplément est néanmoins subsidiaire ; c’est-à-dire que si une autre demande d’allocations familiales a déjà été déposée pour le même enfant et pour la même période, l’assurance-chômage n’octroie pas de supplément.

<sup>58</sup> Le paiement à un tiers n’est possible qu’à titre exceptionnel en cas de versement complémentaire à l’indemnité journalière de l’assurance chômage.

principalement financées. En particulier, en cas de relations de travail atypiques (par exemple, contrat de travail à durée déterminée), de situations familiales instables et de changements de domicile, il y a très fréquemment des changements en matière de droits. Une nouvelle demande doit être déposée pour chaque changement de bénéficiaire. Dans de telles situations, il est souvent difficile et laborieux de déterminer si la prétention à l'allocation est fondée<sup>59</sup>. Pour les cas complexes, le système d'allocation familiale touche déjà à ses limites en raison des mutations économiques et sociales des dernières décennies.

### **3.3.8.2 Situation des travailleurs de plateforme**

Les obstacles à la perception des allocations familiales par des personnes exerçant une activité professionnelle sont mineurs. La principale condition est que le revenu moyen obligatoire de l'AVS soit atteint. Si le travailleur de plateforme a un statut de dépendant, il doit atteindre un revenu minimal soumis à l'AVS de 597 francs par mois, soit 7 170 francs par an. Si la personne a un statut d'indépendant, le revenu minimal soumis à l'AVS s'élève également à 597 francs par mois, soit 7 170 francs par an. Tous les travailleurs de plateforme qui atteignent ce seuil de revenu devraient donc pouvoir faire valoir un droit aux allocations. Si le revenu minimal n'est pas atteint, il y a la possibilité de percevoir les allocations familiales en tant que personne sans activité lucrative.

## **3.4 Survol dans d'autres domaines du droit voisins de celui des assurances sociales**

### **3.4.1 Perte de gain en cas de maladie**

#### **3.4.1.1 Réglementation actuelle**

L'article 3 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit que toute personne domiciliée en Suisse doit s'assurer pour les soins en cas de maladie. En ce qui concerne la perte de gain en cas de maladie, elle est réglée par différents biais. Premièrement, la poursuite du versement du salaire par l'employeur est une obligation découlant de l'article 324a du code des obligations (CO). Le collaborateur a droit à son plein salaire durant trois semaines lors de la première année de service<sup>60</sup>. Ce droit est ensuite prolongé, en fonction de l'ancienneté, d'une « période plus longue appropriée ». Dans la plupart des cantons, la durée se base sur l'« échelle bernoise ». D'autres régions appliquent l'échelle zurichoise ou bâloise. À titre d'exemple, après cinq ans d'activité, l'obligation s'élève à trois mois selon l'échelle bernoise.

Afin de garantir le versement d'un montant déterminé en cas de maladie, les personnes peuvent conclure une assurance d'indemnités journalières. Il existe en Suisse deux systèmes d'assurance d'indemnités journalières qui sont régis par des lois différentes : le système social de la LAMal et le système de droit privé de la loi sur le contrat d'assurance (LCA). Dans le système de la LAMal, toute personne domiciliée en Suisse ou y exerçant une activité lucrative (salariée ou indépendante) et âgée de 15 ans au moins, mais n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans peut conclure une assurance d'indemnités journalières facultative avec un assureur-maladie (art. 67 LAMal). L'assureur est obligé de l'affilier. Dans ce cas, le preneur d'assurance n'est pas le travailleur, mais l'employeur. De très nombreux employeurs ont même l'obligation, prévue dans une convention collective de travail, de conclure pour leur personnel une assurance collective perte de gain en cas de maladie pour une durée de 720 jours dans une période de 900 jours. Là aussi, cette obligation peut être assumée par le biais d'une assurance selon les dispositions de la LAMal ou par un contrat conclu sous l'égide de la LCA.

Les assureurs peuvent émettre des réserves et exclure de l'assurance les maladies existant au moment de l'admission. Il en va de même pour les maladies antérieures si, selon l'expérience, une rechute est possible. Ces réserves sont toutefois caduques après 5 ans. L'assurance d'indemnités journalières selon la LCA est régie par les règles de droit privé, notamment la liberté contractuelle. Cela signifie que l'entreprise d'assurance n'est pas obligée de conclure un contrat avec la personne

---

<sup>59</sup> Cf. IWSB 2017, P. 71 s.

<sup>60</sup> Cette durée vaut pour tous les empêchements, pas seulement pour la maladie.

qui le requiert. Les travailleurs indépendants qui souhaitent s'assurer peuvent, le cas échéant, ne pas être acceptés.

La couverture d'indemnités journalières implique le paiement de primes. Lorsque l'activité est salariée, le paiement des primes s'effectue généralement par le biais d'une retenue sur le salaire. Cette retenue peut être plus ou moins élevée, selon que l'employeur s'engage volontairement à participer au financement de la prime, ou qu'une convention collective de travail l'y contraigne. Pour les personnes sans activité lucrative et les personnes exerçant une activité indépendante, les primes seront à payer par l'assuré seul. En outre, les assurances individuelles sont soumises à d'autres tarifs que les assurances collectives. Au final, les primes à payer par les travailleurs indépendants sont souvent trop élevées et sont déraisonnables par rapport aux prestations d'assurance.

Enfin, il est à relever qu'à ce jour, la couverture d'assurance facultative d'indemnités journalières LAMal, qu'elle soit collective ou individuelle, reste moindre par rapport à la même couverture régie par la LCA. À titre de comparaison, les assureurs LAMal ont encaissé 257 millions de francs de primes liées à l'assurance indemnités journalières LAMal en 2017 et 698 millions de francs liés à l'assurance d'indemnités journalières LCA. Les assureurs privés ont quant à eux encaissé 2.8 milliards de francs de primes liées à l'assurance indemnités journalières LCA. Cette dernière, pour laquelle le droit privé s'applique, dépend entièrement de la volonté des parties et laisse plus de marge de manœuvre à ces dernières, notamment pour fixer le montant de l'indemnité journalière et les jours de carence avant que celle-ci ne soit versée.

#### **3.4.1.2 Situation pour les travailleurs de plateforme**

Il n'existe en Suisse aucune obligation légale de s'assurer en matière de perte de gain en cas de maladie. L'employeur peut toutefois assurer collectivement son personnel en la matière. Bien souvent, une convention collective l'oblige à procéder ainsi. De plus, l'obligation découlant de l'article 324a CO impose à l'employeur de continuer à verser le salaire un certain temps. Pour toutes ces raisons, le travailleur salarié est de façon générale mieux protégé que le travailleur indépendant. C'est la raison pour laquelle le statut juridique de la personne est déterminant pour la couverture en matière d'assurance maladie perte de gain. S'il est considéré comme travailleur salarié au sens de la loi et de la jurisprudence, le travailleur bénéficiera d'une meilleure couverture que l'indépendant, lequel devra contracter seul une assurance facultative. Ce raisonnement vaut pour tous les secteurs d'activités, y compris pour les activités de plateforme.

### **3.4.2 Aide sociale**

#### **3.4.2.1 Réglementation actuelle**

Dans le système de protection sociale, l'aide sociale cantonale représente le dernier filet de sécurité, subsidiairement aux revenus du travail et aux autres prestations sociales. L'aide sociale a pour but de garantir l'existence des personnes dans le besoin, de favoriser leur indépendance économique et personnelle et d'assurer leur intégration sociale et professionnelle<sup>61</sup>. Les prestations d'aide sociale ne dépendent pas directement du statut professionnel ou du salaire : elles sont définies en fonction des besoins de l'ensemble du ménage et complètent ses revenus jusqu'au niveau du seuil fixé dans le droit cantonal.

Le statut professionnel n'est pas déterminant pour le droit à une aide. Cependant, l'aide sociale pose des conditions au soutien de l'activité indépendante. L'aide sociale est destinée à couvrir les besoins vitaux de la personne et non à financer une activité commerciale.<sup>62</sup> Elle ne le fait en principe que s'il existe une perspective réaliste que l'activité entreprise permette à la personne soutenue de s'assumer assez rapidement et de se passer durablement d'aide. Si cette perspective ne s'avère pas vraisemblable, la personne est priée d'y renoncer et de chercher un emploi salarié. Selon les circonstances, une activité indépendante accessoire peut être admise, pour autant que la disponibilité

---

<sup>61</sup> Conférence Suisse des institutions d'action sociale CSIAS 2021. Normes CSIAS (<https://normes.csias.ch/fr>).

<sup>62</sup> CSIAS 2021, Notice Aide sociale, Aide aux travailleurs indépendants. Berne ; p.6.

à exercer une autre activité à titre principal reste suffisante. Une activité indépendante non rentable n'est admise que si elle permet de maintenir une certaine intégration sociale alors qu'une réinsertion professionnelle s'avère impossible. Suite à la pandémie de Corona, les services sociaux ont enregistré un nombre croissant de demandes de la part des indépendants.<sup>63</sup>

### 3.4.2.2 Les personnes à l'aide sociale face aux mutations du marché du travail

Les mutations technologiques augmentent à long terme le bien-être, mais elles peuvent provoquer des déséquilibres temporaires entre l'offre et la demande de compétences. Elles affectent plus particulièrement les travailleurs pas ou peu qualifiés ainsi que les travailleurs spécialisés dont les compétences peuvent devenir obsolètes. Dans la mesure où la numérisation conduit à la suppression d'emplois ou qu'elle favorise des formes d'emplois irréguliers, à durée limitée ou faiblement rémunérés, elle est susceptible d'accroître le risque de recours à l'aide sociale.<sup>64</sup> Pour les personnes qui dépendent déjà de l'aide sociale, l'économie de plateforme peut toutefois aussi offrir des possibilités de réinsertion. L'évolution de l'emploi à la suite de la numérisation de l'économie se répercute ainsi à la fois sur les entrées à l'aide sociale et sur les perspectives d'en sortir.

Parmi les bénéficiaires d'aide sociale de 15 à 64 ans, 34,2 % sont sans emploi, 36,9 % sont non actifs et 28,9 % sont des actifs occupés. Pour ces derniers, l'aide sociale complète le revenu d'une activité, exercée à temps partiel voire, dans un cas sur cinq, à temps plein. Les personnes sans formation professionnelle sont surreprésentées dans l'aide sociale, où près d'un bénéficiaire sur deux âgé de 25 à 64 ans (46,8 %) n'a pas de formation professionnelle (2019)<sup>65</sup>. De plus, les personnes à l'aide sociale sont fréquemment confrontées à des problématiques multiples, comme des difficultés d'intégration sociale dues à la langue, des problèmes de santé ou des dettes, par exemple. L'aide personnelle, sous forme de conseil par exemple, complète dans ces cas l'aide économique. Le profil des personnes à l'aide sociale diffère donc en partie de celui des assurés au chômage ou à l'assurance-invalidité. Leurs perspectives d'insertion professionnelle sont également différentes. Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ont déjà un parcours de chômage derrière eux et se sont éloignés du marché du travail.

### 3.4.3 Droit du travail et protection du travail

#### 3.4.3.1 Réglementation actuelle

La protection en droit du travail repose sur un système différent de celui des assurances sociales : il n'y a pas deux statuts avec des régimes protecteurs différents, mais une protection uniquement en cas de travail salarié. La notion de travailleur ou de contrat de travail reçoit une définition autonome en droit du travail. Elle ne dépend pas de la notion de travail dépendant des assurances sociales. Celle-ci peut tout au plus constituer un indice. Nous présenterons ci-dessous les caractéristiques du contrat de travail, qui ressort du droit privé du travail, et les conditions d'application de la loi sur le travail (LTr), qui ressort du droit public du travail.

Le contrat de travail (art. 319 CO) se caractérise par l'exercice d'une activité pendant une certaine durée contre le paiement d'un salaire. Le travailleur est dans un lien de subordination à l'employeur. C'est le critère distinctif essentiel par rapport à d'autres contrats d'activité comme le mandat ou le contrat d'entreprise. Dans ces cas, le prestataire est indépendant.

La qualification de contrat de travail se fait au cas par cas en tenant compte de l'ensemble des circonstances du cas concret. Elle se fait selon la réalité des relations contractuelles et non selon le choix des parties ou la dénomination qu'elles ont donnée au contrat. Il se peut donc que les parties

---

<sup>63</sup> <https://skos.ch> > Thèmes > Indépendant-e-s

<sup>64</sup> Toutefois rien ne semble indiquer une hausse de la dépendance à l'aide sociale du fait de la mutation technologique. Stricto sensu, le taux de l'aide sociale est resté pratiquement inchangé entre 2006 (3,3 %) et 2019 (3,2 %).

<sup>65</sup> Office fédéral de la statistique 2020, Aide sociale économique ([www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)) > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Aide sociale > Bénéficiaires de l'aide sociale > Aide sociale économique)

concluent un contrat portant dans leur intention sur une activité indépendante mais que ce contrat soit requalifié en contrat de travail.

La jurisprudence a adapté à divers titres la notion de subordination aux relations flexibles et à l'autonomie plus grande du travailleur. Les horaires et le lieu de travail flexibles n'excluent par exemple pas une relation de travail salarié. La jurisprudence admet aussi que la distinction est devenue difficile du fait de l'apparition des nouvelles formes de travail flexible. Il y a donc une zone grise et des cas limites. La jurisprudence a enfin admis l'application par analogie de la protection du droit du travail à des indépendants qui sont en situation de dépendance économique face à leur commanditaire. La protection est dans ces cas toutefois partielle et ponctuelle.

Dans la LTr, la notion d'employé que celle utilisée en droit du contrat de travail.

Sous réserve des art. 2 à 4 LTr, la loi sur le travail est applicable à toutes les entreprises publiques et privées dans lesquelles des employeurs emploient des salariés, indépendamment de la présence, ou non, de certains équipements ou installations.

Un contrat de travail formel ou un rapport contractuel de droit public n'est pas nécessaire pour entrer dans le champ d'application de la loi sur le travail. Selon la loi sur le travail est réputé employée toute personne qui, dans l'exercice d'une activité, s'intègre dans une organisation de travail étrangère et doit effectuer le travail dans un rapport de subordination.

Contrairement au droit du contrat de travail, peu importe, dans la loi sur le travail, que le travail serve à couvrir les frais de subsistance personnels. Par conséquent, il peut arriver, selon les circonstances, que des personnes qui effectuent un travail volontairement ou qui exercent une activité dans le cadre d'un contrat qualifié de contrat d'entreprise ou de mandat ou de toute autre relation contractuelle assimilable, puissent être considérées comme employés. Le facteur déterminant est de savoir si l'activité est exercée aux fins lucratives de l'entreprise. Les contrats dits mixtes ou les contrats innomés peuvent également entrer dans le champ d'application de la loi sur le travail.

#### **3.4.3.2 Situation des travailleurs de plateforme**

Le travail de plateforme est une forme flexible de travail<sup>66</sup>. La qualification de contrat de travail ou d'activité indépendante ne peut pas toujours être déterminée avec certitude à l'avance. Le modèle d'affaire le plus courant mis en place par les plateformes de travail (basé sur le rôle d'intermédiaire joué par la plateforme et l'activité indépendante des prestataires qui l'utilisent, voir ch. 4.1) ne sera ainsi pas nécessairement confirmé juridiquement par les tribunaux. Le principe de la qualification selon la réalité des relations contractuelles et non selon le type de contrat que les parties ont voulu conclure est ici central.<sup>67</sup> De même, l'examen se fera au cas par cas. Il n'y a donc pas de schéma général. Ainsi, les relations juridiques seront différentes suivant le modèle d'affaires mis en place par la plateforme.

Les éléments qui vont amener à une qualification de contrat de travail peuvent être synthétisés ainsi : plus la plateforme s'éloigne du rôle de pur intermédiaire qui met en relation une offre et une demande de travail, plus elle intervient dans la fixation de la prestation, du prix, des modalités d'exécution et plus elle pose des contraintes en termes de présence sur la plateforme, d'acceptation des offres et d'exécution des tâches, plus elle sera susceptible d'être considérée comme employeur de prestataires qui sont salariés chez elle.

Afin de pouvoir déterminer si un travailleur de plateforme est un employé au sens de la loi sur le travail, il faut déterminer s'il a un pouvoir de décision sur les aspects protégés par ladite loi : choix des locaux, équipements et instruments de travail ; choix des temps de travail et de pause. Si la personne ne peut pas décider librement de ces aspects ou si elle a l'obligation de rendre des comptes à l'employeur, elle doit être considérée comme employée au sein de la LTr, et donc bénéficier des dispositions de protection correspondantes. En droit public du travail, il faut, en outre, vérifier sur la base de la configuration concrète de l'accord, si le travailleur de plateforme dispose d'une marge

---

<sup>66</sup> Cf. à ce sujet Ecoplan 2017.

<sup>67</sup> Cf. pour la Suisse la décision du 23 avril 2020 du tribunal cantonal du canton de Vaud, HC/2020/535, qui qualifie la relation contractuelle d'un chauffeur actif sur la plateforme Uber de contrat de travail.

entrepreneuriale suffisante pour pouvoir être reconnu en tant que travailleur indépendant ou si sa dépendance à l'égard du donneur d'ordre est telle qu'il requiert la protection prévue par la loi sur le travail. En cas de doute, l'hypothèse de l'application de la loi sur le travail doit être retenue.

La qualification de contrat de travail ou la qualité de travailleur selon la LTr ont une grande portée pratique, car les règles protectrices sont nombreuses (vacances, salaire en cas d'incapacité, protection contre le licenciement, règle sur le temps de travail et le repos, sur les heures ou le travail supplémentaires, conventions collectives de travail, etc.) et ne s'appliquent qu'au travail salarié. La question a aussi des conséquences pratiques si la plateforme a une activité d'intermédiaire. En effet, la mise en relation de travailleurs avec des employeurs potentiels est une activité réglementée et soumise à autorisation. Ce n'est pas le cas de la mise en relation d'indépendants avec des clients potentiels.

### **3.4.4 Placement privé et location de services**

#### **3.4.4.1 Réglementation actuelle**

Selon la loi sur le service de l'emploi (LSE), le placement privé et la location de services sont des activités soumises à autorisation. Les entreprises qui opèrent en Suisse doivent obtenir cette autorisation du canton où elles ont leur siège. Si leurs activités sont transfrontalières, elles doivent également obtenir une autorisation fédérale de placement et/ou de location de services. La première finalité de la loi est de protéger les travailleurs qui recourent au placement privé ou à la location de services (art. 1, let. c, LSE).

Les activités de placement privé mettent demandeurs d'emploi et employeurs en relation dans le but de conclure une relation de travail au sens de l'art. 319 CO ss. La notion de mise en relation est interprétée de manière très large. Elle comprend aussi, depuis leur première apparition au milieu des années 1990, les agences de placement qui opèrent par le biais de plateformes Internet.

Dans le cas de la location de services, un employé est mis à la disposition d'une entreprise de mission. Ce faisant, le droit de donner des instructions à l'employé est cédé à l'entreprise de mission. L'obligation d'autorisation existe aussi pour les entreprises de location qui exercent leurs activités par le biais d'une plateforme Internet.

Toutes les entreprises qui possèdent une telle autorisation sont listées dans le répertoire, accessible au public, des entreprises de placement et de location de services titulaires d'une autorisation<sup>68</sup>. Les entreprises qui opèrent sans autorisation sont punissables conformément à l'art. 39 LSE. Il en va de même des entreprises qui font appel aux services d'entreprises de placement ou de location de services sans autorisation (art. 39, al. 2, let. a, LSE).

Les entreprises qui exercent les activités de placement ou de location en Suisse directement à partir de l'étranger (y compris depuis l'UE/EEE) opèrent illégalement<sup>69</sup>. L'une des conditions d'obtention de l'autorisation de placement ou de location de services est l'inscription au registre du commerce suisse. Seules des entreprises ayant un siège en Suisse peuvent y être inscrites. La location en Suisse de services de personnel recruté à l'étranger n'est explicitement pas autorisée selon l'art. 12, al. 2, LSE.

#### **3.4.4.2 Situation des travailleurs de plateforme**

La situation des demandeurs d'emploi qui sont placés par une entreprise de plateforme ou de l'employé dont les services sont mis à disposition par une plateforme reste inchangée par rapport à celle des personnes qui sont placées ou louées de manière « traditionnelle ». Les entreprises de plateforme doivent également respecter les dispositions de la LSE.

---

<sup>68</sup> Cf. Répertoire des entreprises de placement et de location de services titulaires d'une autorisation <http://www.avg-seco.admin.ch/WebVerzeichnis/ServletWebVerzeichnis>.

<sup>69</sup> Cette législation est conforme à l'ALCP/AELE (cf. art. 22, al. 3, let. i, annexe I ALCP).

### **3.4.5 Droit de la responsabilité civile**

#### **3.4.5.1 Réglementation actuelle**

La responsabilité en cas de prestations impliquant des plateformes ne fait pas l'objet de règles spéciales. Elle obéit aux règles générales du code des obligations ou aux règles prévues dans des lois spéciales.

La responsabilité peut découler de la violation d'obligations contractuelles (responsabilité contractuelle ; art. 97 ss CO) ou être la conséquence d'un acte illicite (responsabilité délictuelle ; art. 41 ss CO). La faute, le dommage et le lien de causalité sont les conditions de la responsabilité, qu'elle soit contractuelle ou délictuelle. La faute est présumée en cas de responsabilité contractuelle. Si la responsabilité est établie, la personne responsable se doit de réparer le dommage subi (art. 41, al. 1 et 97, al. 1, CO). C'est l'auteur de la violation du contrat ou de l'acte illicite qui répond en premier lieu. Les personnes morales répondent directement des actes des organes (art. 55, al. 2, code civil, CC). Des responsabilités pour les faits d'autrui ont été instituées par la loi dans les cas où une relation particulière justifie d'imputer la responsabilité à une personne tierce. En particulier, toute personne liée par une obligation contractuelle qui en confie l'exécution à des auxiliaires répond de leurs actes (art. 101, al. 1, CO). En outre, l'employeur répond du dommage causé à des tiers par ses travailleurs ou ses autres auxiliaires, à moins qu'il ne les ait choisis, instruits et surveillés avec la diligence requise ou qu'il démontre, de manière générale, qu'il a organisé rationnellement son entreprise (art. 55, al. 1, CO). Les règles sur la responsabilité sont en principe dispositives et peuvent être écartées dans un contrat. Des exceptions existent, par exemple en matière contractuelle (art. 100 et 101 CO).

Des règles spéciales de responsabilité existent. Ainsi, l'art. 321e CO règle de manière spécifique la responsabilité du travailleur vis-à-vis de son employeur : la responsabilité est limitée ou réduite selon plusieurs critères (risque professionnel, salaire et fonction du travailleur, gravité de la faute, notamment) et, impérative, elle ne peut être aggravée dans le contrat. En outre, des règles spéciales règlent la responsabilité en matière de circulation routière (art. 58 ss loi fédérale sur la circulation routière LCR).

#### **3.4.5.2 Situation des travailleurs de plateforme**

Il se peut que les prestations effectuées par le biais de plateformes soient mal exécutées ou que des dommages soient causés. Les responsabilités devront alors être établies. La situation est sensiblement différente selon que la plateforme est intermédiaire ou qu'elle s'engage à fournir la prestation. Dans cette dernière situation, les personnes fournissant la prestation sont soit employées par elle, soit chargées d'effectuer la prestation en tant qu'indépendants.

Si la plateforme est intermédiaire, le contrat de prestation se conclut entre le prestataire et le client. C'est le prestataire qui répond de la bonne exécution et qui engage sa responsabilité contractuelle. Le prestataire engage également sa responsabilité délictuelle, si des personnes qui ne sont pas liées à lui par contrat sont atteintes. Par exemple, si le téléviseur mal réparé par un prestataire explose et qu'un invité subit une blessure qui l'oblige à se rendre aux urgences, le prestataire pourra engager sa responsabilité contractuelle vis-à-vis du client et sa responsabilité délictuelle vis-à-vis de l'invité.

Si la plateforme s'engage elle-même à fournir la prestation aux personnes qui lui envoient des demandes, elle sera elle-même partie au contrat de prestation et engagera sa responsabilité contractuelle pour la bonne exécution de celui-ci. Les prestataires, employés ou indépendants, auront la qualité d'auxiliaires au sens de l'article 101 CO. La plateforme engagera aussi sa responsabilité délictuelle, si une personne qui n'est pas partie au contrat de prestation subit un dommage. Cette responsabilité n'est toutefois engagée que pour le fait des organes. Les prestataires ne seront en général pas des organes. La plateforme répondra de leurs actes pour des dommages causés à des tiers non liés par contrat sur la base de l'art. Selon cette disposition, le prestataire devra être dans un lien de subordination à la plateforme. Le lien de subordination ne requiert pas l'existence d'un contrat de travail, mais, lorsque les prestataires sont indépendants, l'art. 55 CO ne s'appliquera pas dans la plupart des cas. La plateforme n'engagera alors sa responsabilité que si elle est elle-même fautive, si par exemple un de ses organes a donné, intentionnellement ou par négligence, de fausses informations au prestataire. Par exemple, si un nettoyeur envoyé par la plateforme oublie de nettoyer une chambre et renverse de l'eau de javel sur le bonzaï que les voisins ont laissé chez le client pendant leurs vacances, la plateforme est responsable de la mauvaise exécution de la prestation de

nettoyage. Elle ne sera par contre responsable de la destruction du bonzaï des voisins que si le prestataire est employé ou si une faute de l'un de ses organes peut être établie.

Une différence existe aussi selon que le prestataire est employé ou indépendant dans la relation de responsabilité entre le prestataire et la plateforme. La responsabilité contractuelle du prestataire salarié relève du régime spécial et impératif de l'art. 321e CO. Par exemple, un chauffeur employé qui n'est pas détenteur du véhicule (voir ci-après pour la définition du détenteur), vu le risque inhérent à son activité, n'aura, en général, qu'une petite part du dommage à porter s'il est peu expérimenté, travaille de manière accessoire et gagne peu. S'il est indépendant, sa responsabilité sera plus large.

Nous prenons pour terminer l'exemple d'un chauffeur inscrit sur une plateforme qui exécute une course et fait un accident. À qui le client accidenté peut-il s'adresser ? Cet exemple est particulier au vu des règles spéciales applicables en matière de circulation routière.

Selon les règles spéciales en matière de circulation routière, le détenteur est responsable du dommage causé et il a l'obligation de conclure une assurance-responsabilité civile. Dans la pratique, la couverture s'élève en général à 100 millions de francs. Le client a un droit d'action directe contre l'assureur. La jurisprudence définit le détenteur non pas comme le propriétaire du véhicule ou la personne qui est inscrite dans le permis de circulation, mais comme celui qui l'utilise à ses frais et à ses risques et qui en dispose réellement et directement ; un employé doit être considéré comme le détenteur du véhicule de fonction s'il peut en disposer librement sur une longue période. Selon cette définition, dans les modèles de travail de plateforme, le chauffeur sera le plus souvent le détenteur et non la plateforme.

Au niveau du contrat, si la plateforme est intermédiaire, le responsable est contractuellement le chauffeur. Dans ce cas toutefois, sa responsabilité spéciale (et plus stricte) de détenteur du véhicule prime. La plateforme ne portera quant à elle de responsabilité contractuelle que si l'on peut lui reprocher un mauvais choix en vertu de ses obligations d'intermédiaire. Si le contrat de transport est conclu directement avec la plateforme, celle-ci est responsable de la bonne exécution de la prestation et devra indemniser le client en cas d'accident. Le chauffeur est alors son auxiliaire. Le statut de salarié du chauffeur impliquera que sa responsabilité vis-à-vis de la plateforme sera soumise aux limites de l'art. 321e. Il implique aussi une responsabilité extracontractuelle directe de la plateforme vis-à-vis du client sur la base de l'art. 55 CO (responsabilité de l'employeur) dans la mesure où elle n'est pas elle-même détentrice du véhicule.

### **3.4.6 Droit fiscal**

#### **3.4.6.1 Réglementation actuelle**

Les notions d'activité lucrative indépendante et dépendante ne sont détaillées ni dans la Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) ni dans la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les notions d'activité lucrative indépendante ou dépendante ont en principe la même interprétation dans le droit fiscal que dans le droit de l'AVS et, dans l'optique d'une application harmonisée du droit, il convient, sauf nécessité, de ne pas déroger à l'appréciation du droit fiscal (par les organes de l'AVS et les juges des assurances sociales). Pour garantir l'unité et la cohérence de l'ensemble du système juridique, il convient d'éviter le plus possible des divergences de point de vue entre les autorités fiscales et l'administration AVS, sauf en présence de raisons cruciales le justifiant<sup>70</sup>. Parallèlement, le Tribunal fédéral estime que ni les autorités fiscales ni l'administration de l'AVS ne sont liées à la qualification d'activité lucrative indépendante ou dépendante en vigueur dans le domaine juridique de l'autre instance<sup>71</sup>.

Tous les revenus provenant d'un emploi salarié ou indépendant sont soumis à l'impôt sur le revenu en ce qui concerne l'impôt fédéral direct ainsi que les impôts cantonaux et municipaux. La qualification du statut des travailleurs de plateforme (et d'une manière générale des personnes exerçant une

---

<sup>70</sup> Arrêts du TF 2C\_603/2014 du 21 août 2015, consid. 3.4.6 ; TF 9C\_132/2011 du 26 avril 2011, consid. 3.3 ; ATF 134 V 297, consid. 2.3

<sup>71</sup> ATF 122 V 281, consid. 5. d) ; ATF 121 I 259, consid. 3. c).



activité lucrative), à savoir dépendant ou indépendant, est à divers égards d'une importance cruciale pour l'estimation de l'impôt. Les revenus relevant d'une activité lucrative exercée en tant qu'indépendant sont calculés d'après une autre méthode<sup>72</sup> que les autres revenus. Ce faisant, dans le domaine de l'activité lucrative indépendante, tous les bénéfices résultant de la vente d'actifs mobiliers et immobiliers sont également inclus dans l'impôt sur le revenu à la différence de la sphère du patrimoine privé. De plus, il y a des différences fondamentales entre les déductions liées à une activité salariée et celles liées à une activité indépendante.

### 3.4.6.2 Situation des travailleurs de plateforme

Le calcul concret de la charge fiscale dépend en dernier lieu, outre le montant des déductions autorisées, également et dans une large mesure de la situation en matière de revenus et de patrimoine d'un éventuel conjoint ou partenaire enregistré<sup>73</sup>. Pour le même revenu, la charge fiscale résultante diffère par conséquent en fonction du montant des frais professionnels réellement déductibles et de la situation d'état civil. D'une manière générale, on peut retenir que, pour une activité lucrative indépendante, il est possible de faire valoir des déductions liées à l'exercice de l'activité plus importantes que pour un travail salarié. Entre autres, les travailleurs indépendants, contrairement aux travailleurs dépendants, ont la possibilité de prendre en considération des dépréciations sur les actifs servant à l'exercice de l'activité indépendante par le biais d'amortissements et de corrections de valeurs. Ainsi, des provisions peuvent être constituées, au passif du compte de résultat de l'indépendant, au titre d'engagements de montants encore indéterminés ainsi que de risques de pertes imminents. De plus, la possibilité de compenser les revenus avec les pertes d'années précédentes n'est possible que dans le cadre d'activités indépendantes. À cet égard, le travail indépendant offre en principe plus de possibilités d'optimisation fiscale qu'un statut de travailleur dépendant. On ne saurait toutefois en tirer la conclusion que les salariés sont dans tous les cas soumis à une plus forte charge fiscale. Dans le cadre d'une activité indépendante, seuls les frais professionnels ou commerciaux réellement encourus sont déductibles. En revanche, les travailleurs dépendants peuvent partiellement faire valoir des sommes forfaitaires pour les frais (professionnels) nécessaires à l'exercice de leur activité. Pour autant, en cas de travail partiel, les éventuelles déductions forfaitaires des frais professionnels sont diminuées au prorata du temps de travail effectué. Au niveau fédéral et dans la plupart des cantons, il est possible de faire valoir une déduction forfaitaire supplémentaire pour les revenus provenant d'une activité accessoire salariée<sup>74</sup>. Dans le cas d'une activité indépendante, tous les frais professionnels ou commerciaux réellement encourus sont toujours déductibles, même en cas de travail à temps partiel et de revenus provenant d'activités secondaires. Les dépôts, primes et cotisations à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ainsi qu'aux organismes de prévoyance professionnelle versés conformément aux dispositions légales, aux statuts ou aux règlements sont dans tous les cas déductibles. Dans le cas d'une activité lucrative indépendante, les cotisations d'employeur sont déductibles en tant que frais professionnels.

En outre, en vertu du droit fiscal international, les revenus provenant d'une activité indépendante sont affectés selon des règles différentes de celles applicables aux autres revenus, en ce sens qu'ils peuvent être constatés au lieu d'activité ou au lieu d'établissement permanent. Par principe, seuls les revenus issus d'une activité dépendante peuvent être comptabilisés dans le cadre de l'impôt à la source suisse. À cet égard, il y a donc un risque de recouvrement en ce qui concerne les indépendants, à supposer qu'ils résident à l'étranger. Les autorités fiscales peuvent toutefois exiger, en ce qui concerne l'impôt fédéral direct, une sûreté conformément à l'art. 169 IFD. En cas de

---

<sup>72</sup> En règle générale, le calcul du revenu d'une activité lucrative indépendante se base sur le solde du compte de résultat correctement établi d'après la méthode de calcul du bénéfice commercial (conformément aux art. 957-963 du Code des obligations) et une modification ponctuelle intervient en fonction des dispositions de correction prévues par le droit fiscal.

<sup>73</sup> Le principe de l'imposition familiale s'applique en droit fiscal suisse. Par conséquent, les revenus des époux et des partenaires enregistrés sont additionnés.

<sup>74</sup> Au niveau fédéral et à celui de la plupart des cantons, la déduction forfaitaire pour frais professionnels au titre d'un emploi accessoire est de 20% du revenu net de cet emploi, au moins 800 francs (ou le montant du revenu de l'emploi accessoire s'il est inférieur à 800 francs) et 2 400 francs maximum.

prestations de services effectuées par des personnes ayant leur domicile à l'étranger et y exerçant une activité indépendante, il y a lieu de vérifier l'existence d'un établissement en Suisse. L'imposition de prestations de services fournies par le biais de plateformes fait actuellement également l'objet d'intenses discussions au sein de l'OCDE et de différents États<sup>75</sup>.

Dans le cas de faibles rémunérations provenant d'une activité salariée, l'employeur peut payer l'impôt qui est dû au moyen d'une procédure de décompte simplifiée conformément aux art. 2 et 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 de lutte contre le travail au noir. L'impôt sur le revenu dû par le salarié est ainsi acquitté.

### **3.4.7 Exploitants de plateforme domiciliés à l'étranger**

#### **3.4.7.1 Réglementation actuelle**

Du fait de la mondialisation croissante et des interdépendances internationales, de plus en plus de situations professionnelles ont un lien avec l'étranger. C'est pourquoi la Suisse a conclu des conventions de sécurité sociale avec près de 50 États dans le but de coordonner les assurances sociales suisses avec les systèmes de protection sociale étrangers. Le principal objectif de ces conventions est d'éviter les lacunes d'assurance et de cotisations, et donc de garantir la couverture sociale des personnes concernées, sans pour autant harmoniser les divers systèmes nationaux de sécurité sociale. Ces conventions prévoient également que les revenus d'un travailleur soient subordonnés uniquement au droit d'un seul État. Ce procédé garantit qu'un même revenu ne soit pas soumis à des paiements de cotisations dans différents pays.

#### **3.4.7.2 Situation des travailleurs de plateforme**

L'élément déterminant pour savoir quel est le droit national applicable à l'obligation d'assurance et de cotiser est le lieu où la personne exerce physiquement l'activité lucrative. Avec la flexibilisation locale, rendue possible, entre autres, par la numérisation et l'entreprise de plateforme, une personne qui exerce son activité professionnelle en Suisse peut être soumise au droit des assurances sociales suisse tout en ayant un employeur ou un donneur d'ordre étranger.

La principale convention en matière d'assurance sociale est l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et l'UE. Cet accord prévoit que la Suisse applique des règles de coordination des systèmes de protection sociale équivalents à celles en vigueur au sein de l'Union européenne, pour autant que ces dispositions soient mentionnées à l'annexe II de l'ALCP. La Convention AELE comprend des règles correspondantes. Lorsqu'il est établi que le droit des assurances sociales suisse est applicable, le statut d'indépendant ou de dépendant des travailleurs de plateforme doit être déterminé en fonction du droit suisse. Seuls les ressortissants des États parties relèvent en principe du champ d'application personnel de l'annexe II de l'ALCP.

Le droit de coordination de l'UE prévoit explicitement (art. 21, al. 1, règlement (CE) n° 987/2009) que les employeurs étrangers dont les employés relèvent du droit suisse<sup>76</sup> ont les mêmes obligations que les employeurs dont le siège est en Suisse. Ils sont donc tenus de payer des cotisations, même s'ils n'ont pas d'établissement stable en Suisse. Des socles juridiques prévoyant une aide administrative internationale et multilatérale pour le recouvrement des créances permettent de pouvoir appliquer cette obligation de paiement de cotisation également dans le pays étranger où est domicilié l'employeur.

Les plateformes sises hors de l'UE/AELE ne relèvent pas du champ d'application de l'ALCP ou de la Convention AELE ; elles ne sont donc pas soumises à l'obligation de cotiser pour les personnes employées en Suisse. Il en va de même, dans les entreprises de plateforme européennes, pour les

---

<sup>75</sup> Les discussions portent notamment sur la question d'un nouveau point de référence fiscal (approche « nexus ») ; par exemple, une « présence économique importante », ainsi que sur l'introduction d'un échange automatique d'informations (EAI) pour les transactions réalisées par le biais de plateformes.

<sup>76</sup> Les salariés ou les indépendants qui sont détachés en Suisse par une plateforme pour la fourniture d'un travail ou de services sont soumis au droit étranger en matière de sécurité sociale. En principe, ils n'ont ni la possibilité de s'assurer ni l'obligation de payer des cotisations en Suisse.

personnes employées qui ne possèdent pas la nationalité d’un État de l’UE ou de l’AELE. Les salariés travaillant pour ces entreprises en Suisse sont certes soumis à l’obligation d’assurance, mais ils sont considérés comme des salariés dont l’employeur n’est pas tenu de payer des cotisations (désignés en allemand par l’acronyme « ANobAG »). Ils doivent ainsi s’annoncer eux-mêmes auprès des assurances sociales et verser eux-mêmes toutes les cotisations, y compris celle de l’employeur (art. 1a, al. 2, let. c, et art. 6, al. 1, LAVS). Ces salariés ne sont en outre pas obligatoirement soumis au régime de la prévoyance professionnelle, mais peuvent s’y assurer volontairement (art. 46 LPP).

Si une activité lucrative est qualifiée d’indépendante aux termes du droit suisse, seul le travailleur concerné est soumis à l’obligation de cotiser. Le fait que l’exploitant de plateforme soit domicilié en Suisse ou à l’étranger ne joue par conséquent aucun rôle.

### 3.5 Chances et risques potentiels liés au travail de plateforme

Le travail de plateforme est pour l’instant un phénomène marginal en Suisse. Même s’il est impossible de prévoir quelle sera la part du travail de plateforme à l’avenir, il est cependant nécessaire de chercher à identifier dès maintenant les chances et les risques potentiels pour la sécurité sociale que représenterait une augmentation significative du travail de plateforme en Suisse.

Les réflexions exposées ci-après reposent sur l’**hypothèse** que le travail de plateforme offre une grande flexibilité en termes de lieu d’exécution du travail, d’horaires et d’organisation du travail notamment, qu’il concerne surtout des activités faiblement ou moyennement qualifiées et qu’il est effectué principalement par des travailleurs ayant le statut d’indépendant (sans employés) ou par des salariés cumulant plusieurs emplois.

En se basant sur cette hypothèse, les chances et les risques liés au travail de plateforme pour les assurances sociales et l’aide sociale ont été évalués à trois niveaux : celui des individus, celui des institutions et celui des organes d’exécution. Cette approche est complétée par des réflexions sur les chances et risques potentiels du point de vue du droit du travail.

D’autres hypothèses auraient pu être envisagées. Le travail de plateforme n’est pas en soi un facteur de conditions de travail plus défavorables et de revenus plus faibles. Rien ne permet aujourd’hui de l’affirmer, ni de le contester. Le travail de plateforme peut prendre de nombreuses formes et ne mène pas forcément à des situations de précarité. Le choix de l’hypothèse retenue ici tient à la fois aux observations empiriques faites en Suisse et à l’étranger à ce jour<sup>77</sup> et au fait que la discussion des chances et des risques associés au travail de plateforme porte avant tout, dans ce rapport, sur les possibilités d’améliorer les conditions-cadres pour le développement des modèles d’affaires innovants dans le droit des assurances sociales en évitant les risques de précarisation et de transfert de charge sur la collectivité et les finances fédérales.

#### 3.5.1 Chances et risques potentiels pour les individus

Le développement du travail de plateforme, grâce aux conditions de travail flexibles et aux technologies utilisées, pourrait offrir de **nouvelles opportunités d’emploi** pour différentes catégories de personnes en proie à des difficultés sur le marché du travail.

D’une manière générale, le développement du travail de plateforme offrirait à l’ensemble des **chercheurs d’emploi** des possibilités supplémentaires et flexibles de réinsertion sur le marché du travail.

De manière plus spécifique, les personnes ayant des **problèmes de santé** limitant leur rendement ou leur mobilité pourraient trouver dans les formes flexibles du travail de plateforme les moyens de se maintenir ou de s’insérer avec plus de facilité dans la vie active, notamment si elles disposent d’une formation relativement élevée.

Enfin, le travail de plateforme, selon les tâches exigées, pourrait aussi convenir à un certain nombre de personnes aux **capacités sociales et professionnelles limitées**, qui auraient peu de débouchés

---

<sup>77</sup> Cf. chapitre 2.2.

dans des entreprises organisées de manière traditionnelle. Cette opportunité est cependant à nuancer par le fait que les activités offertes par les plateformes de travail pourraient aussi exiger de l'autonomie, de l'initiative et une capacité à assumer des risques, des aptitudes que des personnes déjà fragilisées auraient beaucoup de peine à offrir sans le soutien d'une institution spécialisée pour les accompagner.

Sans forcément venir se substituer à une ancienne activité, le travail de plateforme pourrait contribuer à **compléter les revenus** d'un ménage. Des étudiants, de jeunes parents, des parents qui élèvent seuls leurs enfants pourraient y trouver la flexibilité souhaitée qu'ils ne trouvent pas dans les formes traditionnelles d'emploi. Cela permettrait non seulement d'augmenter immédiatement le revenu disponible, mais aussi de **renforcer la sécurité sociale** des personnes concernées, que ce soit directement, grâce aux prélèvements sociaux obligatoires sur les revenus du travail, ou indirectement, en apportant des moyens financiers supplémentaires permettant de constituer, sur une base facultative, une prévoyance sociale plus étendue.

Si le développement du travail de plateforme peut ainsi offrir de nombreuses chances en matière d'emplois et de protection sociale, une tendance vers des activités lucratives davantage qualifiées d'indépendantes que de salariées aurait aussi pour corolaire **un risque accru de protection sociale réduite**.

Les indépendants sont responsables de leur propre sécurité sociale et doivent la financer eux-mêmes entièrement. En raison du coût que cela occasionne, les indépendants font rarement usage des possibilités qui leur sont données de s'assurer facultativement au 2<sup>e</sup> pilier et à l'assurance-accidents. Avec un nombre plus élevé d'indépendants dont les moyens financiers seraient relativement peu élevés ou moyens, il faudrait s'attendre à des **lacunes de couverture dans la prévoyance vieillesse, décès et invalidité et dans l'assurance perte de gain en cas d'accidents et de maladie**<sup>78</sup>.

Même pour les travailleurs de plateforme qui auraient le statut de salarié, les risques d'une protection sociale lacunaire pourraient augmenter si ces **salariés cumulaient plusieurs emplois** dont aucun ne dépasserait le seuil d'accès au 2<sup>e</sup> pilier, ou qu'ils n'atteignaient pas la limite des huit heures de travail par semaine auprès d'un même employeur, donnant droit à l'assurance pour les accidents non professionnels.

### 3.5.2 Chances et risques potentiels pour les institutions

En ouvrant de **nouvelles opportunités d'emplois**, le travail de plateforme constitue une chance pour **l'assurance-chômage** et **l'assurance-invalidité**, et également, mais dans une moindre mesure, pour **l'assurance-accidents** et **l'aide sociale**, qui visent à réinsérer ou à maintenir sur le marché du travail les bénéficiaires potentiels de leurs prestations. Pour ces assurances sociales et l'aide sociale, le besoin de ressources en **spécialistes de l'intégration** pour le conseil et le soutien des personnes concernées pourrait augmenter en conséquence, mais il s'agirait là d'une forme d'investissement qui se répercuterait favorablement sur les prestations.

Le travail de plateforme pourrait également avoir des **répercussions sur la somme des revenus du travail soumis aux cotisations et aux impôts**, que cela soit en raison d'une variation du volume de l'emploi ou d'une variation du niveau des rémunérations. Le sens de chacune de ces deux variations et leur ampleur sont cependant inconnus. L'effet final de ces deux influences sur les substrats de cotisations sociales et de prélèvements fiscaux est donc largement incertain, mais sur la base de l'hypothèse de travail énoncée plus haut, on peut conclure que cet **effet devrait être relativement réduit** au cours des prochaines années.

Plus que l'évolution des revenus du travail, c'est le développement de la part des indépendants dans l'emploi total qui pourrait avoir un **impact négatif sur les recettes du 1<sup>er</sup> pilier (AVS/AI/APG)**, en raison des **taux de cotisation moins élevés** dont bénéficient les indépendants par rapport aux

---

<sup>78</sup> A ces risques vient s'ajouter également, pour le prestataire indépendant travaillant via une plateforme, les conséquences financières d'une éventuelle couverture insuffisante, faute de capacité financière, en matière de responsabilité civile en cas de dommage infligé à un client de la plateforme.

salariés. À cela s’ajouterait encore l’effet de **l’échelle dégressive** sur leur taux de cotisation lorsque leur revenu est inférieur à 56’900 francs par année. Selon l’évolution de leurs finances, les assurances du 1<sup>er</sup> pilier pourraient se voir contraintes d’adapter leurs prestations à la baisse ou de trouver de nouvelles sources de financement face à la progression du nombre des indépendants. Une autre solution consisterait évidemment à supprimer les privilèges des indépendants en termes de taux de cotisation, comme cela a déjà été proposé par le passé.

Le financement des autres assurances sociales (**PP, AA, AC**) ne serait pas directement impacté, puisque le fait que les indépendants ne sont pas assujettis obligatoirement à ces assurances s’accompagnerait aussi bien d’une baisse des recettes encaissées que d’une baisse des prestations à verser. Dans le cas des **allocations familiales (AFam)**, le statut ne joue pas de rôle fondamental, ni du côté des recettes, ni du côté des dépenses.

Il existe finalement **une certaine incertitude quant au financement futur du régime des PC et de l’aide sociale**. Dans ces régimes, les prestations sont fixées en fonction des besoins. Une augmentation du travail de plateforme pourrait agir sur les équilibres financiers des PC et de l’aide sociale à deux niveaux. D’un côté, les nouvelles opportunités d’emploi et de revenus, notamment pour diverses catégories de personnes fragilisées sur le marché du travail « traditionnel », pourraient réduire les dépenses des PC et de l’aide sociale. Cette situation positive devrait prévaloir si le travail de plateforme continuait d’être mené principalement à titre accessoire, dans le but de générer un revenu supplémentaire. Dans un tel scénario, cela permettrait d’**alléger la charge financière qui pèse sur les collectivités publiques**. De l’autre côté, avec le développement du travail de plateforme et un accroissement du nombre de travailleurs indépendants qui gagneraient l’essentiel de leurs revenus avec ce statut, il existe un risque que ces derniers ne soient pas en mesure financièrement de se constituer une prévoyance suffisante contre les risques sociaux de l’existence, ou qu’ils ne prennent pas les dispositions nécessaires à cette fin par négligence ou manque d’information. On pourrait alors voir apparaître des situations de précarité, en cas d’absence de travail ou pendant la retraite, qui pourraient alors conduire à un **accroissement des dépenses des PC et de l’aide sociale**. Cela se répercuterait alors fortement sur les budgets des collectivités publiques qui financent ces régimes.

### 3.5.3 Chances et risques potentiels pour les organes d’exécution

Si le travail de plateforme contribuait à ce que les individus multiplient les changements d’emploi, en cumulent plusieurs parallèlement, combinent à la fois des activités comme salarié et indépendant et réalisent des revenus irréguliers, **ces transformations sur le marché du travail rendraient l’application du droit de plus en plus complexe** pour les organes d’exécution. Si cette hypothèse concernant le marché du travail se confirmait, cela pourrait se traduire par une charge administrative accrue pour ces organes d’exécution.

Les employeurs jouent un rôle fondamental dans le système suisse des assurances sociales (ladite fonction d’organe). Ils doivent annoncer aux assurances sociales leurs salariés et les salaires, et acquitter les cotisations dans le délai imparti. Le respect de ces obligations d’annoncer et de cotiser est régulièrement vérifié au moyen de contrôles des employeurs et les infractions sont sanctionnées. L’encaissement des cotisations dans l’AVS est strict. L’utilisation de plateformes numériques permet d’employer du personnel à distance, y compris de l’étranger, et de se dispenser de maintenir une infrastructure opérationnelle sur place. Cela rend toutefois plus **difficiles le contrôle du respect des obligations des employeurs et la perception des cotisations**.

La numérisation permet aussi de simplifier les processus administratifs et d’automatiser des tâches administratives de routine. En ce sens, la numérisation constitue **une chance pour les organes d’exécution de revoir et d’optimiser leurs procédures administratives**. Les organes d’exécution pourraient, par exemple, mettre à la disposition des personnes concernées, en particulier des travailleurs indépendants sans employé, des informations, des documents et des outils numériques appropriés aux nouvelles situations sur le marché du travail. Cela permettrait d’alléger les démarches administratives et de réduire, du même coup, l’insécurité temporaire des assurés concernant leurs obligations de cotiser.

**En l’absence de soutien suffisant des organes d’exécution**, les personnes concernées par ces situations nouvelles risquent de ne pas respecter les procédures administratives actuelles souvent jugées trop complexes. Une conséquence possible pourrait être le développement du **travail au noir**,

avec le risque pour les assurés de subir des réductions de prestations en raison de cotisations manquantes ou insuffisantes.

Dans le 2<sup>e</sup> pilier, les transformations sur le marché du travail pourraient réduire la stabilité des relations d'emploi et la régularité et la prévisibilité des revenus, qui sont des éléments essentiels au bon fonctionnement du système. Si ces conditions n'étaient plus remplies suffisamment à l'avenir, les coûts de fonctionnement du système pourraient devenir prohibitifs en regard des prestations qui seraient fournies.

Dans le cadre de l'assurance-accidents, c'est la question de la limite des huit heures par semaine auprès d'un même employeur qui pourrait potentiellement poser des problèmes d'appréciation et de détermination dans le cadre d'un travail salarié effectué par l'intermédiaire d'une plateforme.

Enfin, de manière générale, avec les nouvelles formes de travail via internet qui ne connaissent pas de frontières, un travail administratif supplémentaire pourrait être nécessaire au sein des organes d'exécution afin de déterminer la législation applicable aux employés d'une plateforme ayant son siège principal à l'étranger ou pour enregistrer les opérateurs de plateforme étrangers en tant qu'employeurs et leur demander le cas échéant le versement des cotisations.

### **3.5.4 Chances et risques potentiels du point de vue du droit du travail**

Le droit suisse du travail dispose de plusieurs atouts dans l'éventualité d'une hausse du travail de plateforme. Un premier avantage tient au fait que la notion de contrat de travail a déjà intégré à divers titres les formes flexibles de travail et qu'il est donc possible d'intégrer aussi le travail de plateforme dans le système actuel. Un deuxième avantage du système actuel réside dans la possibilité d'appliquer le droit du travail, sous certaines conditions, aussi à des personnes exerçant une activité indépendante et de ne pas s'arrêter à l'existence d'un contrat de travail pour définir le champ de la protection. Enfin, le droit suisse du travail autorise des formes de travail très flexibles quant à la disponibilité des travailleurs (travail sur appel, travail occasionnel).

Le possible développement du travail de plateforme s'accompagne aussi de certains risques du point de vue du droit du travail. Premièrement, le travail de plateforme, comme forme d'activité atypique, peut entraîner une incertitude dans la qualification des relations juridiques. Cet aspect pose problème, car les plateformes conçoivent le plus souvent des modèles où elles sont intermédiaires de travail indépendant. Ces modèles n'offrent cependant aucune garantie juridique et doivent être confirmés par les tribunaux. Dans l'intervalle, la plateforme fait face à une incertitude juridique et les prestataires qui seraient des travailleurs salariés ne bénéficient pas de la protection accordée aux travailleurs salariés. Outre le problème du manque de protection, il existe une inégalité de traitement sur le marché à l'égard des employeurs qui, dans la même situation, choisissent l'emploi salarié comme forme de travail. Deuxièmement, une partie du travail de plateforme est le fait d'indépendants qui ne sont pas protégés par le droit du travail. Un glissement hors du travail salarié protégé vers le travail indépendant<sup>79</sup> représente un risque de réduction de la portée protectrice du droit du travail.

## **4 Etude « Modèles économiques innovants : besoin de flexibilisation dans le droit des assurances sociales »**

### **4.1 Contexte et objectifs de l'étude**

En vue du présent rapport, l'OFAS a donné le mandat à l'institut de recherche Ecoplan, en collaboration avec le Prof. Peter Mösch Payot de la Haute école spécialisée de Lucerne, de réaliser une étude sur les modèles d'affaires innovants et le besoin de flexibilisation dans le droit des assurances sociales<sup>80</sup>.

L'analyse a porté, d'une part, sur la description des modèles d'affaires liés au travail de plateforme et les relations de travail qui en découlent et, d'autre part, sur l'identification d'éventuels besoins de

---

<sup>79</sup> Voir même, dans le pire des cas, vers l'économie non déclarée (travail au noir).

<sup>80</sup> Cf. Ecoplan / Mösch Payot 2020.

flexibilisation dans le système de sécurité sociale en vigueur. Il s’agissait d’évaluer si, aux yeux des gestionnaires de plateformes, le cadre juridique dans les domaines du droit des assurances sociales et du droit du travail constituait, ou non, une entrave à la diffusion de modèles économiques innovants en Suisse. Parmi les points à analyser figuraient en particulier les défis liés à la classification du travail de plateforme (en tant que travail salarié ou indépendant) et les possibilités de simplifications du droit et des procédures administratives. En outre, une enquête en ligne a été menée sur plusieurs plateformes afin d’analyser les profils des prestataires de ces plateformes ainsi que leur activité.

Les six plateformes suivantes ont été sélectionnées à titre d’exemple et en tant que partenaire d’entretiens pour l’étude<sup>81</sup>:

Tableau 2 : Sélection de plateformes :

Plateforme	Branche
Uber Suisse	Services de transport de personnes
Mila	Services d’information et de communication
Gigme :	Différentes branches de services
ATIZO 360°	Groupe de réflexion
batmaid	Service de nettoyage
Helping	Service de nettoyage

Source : Ecoplan / Mösch Payot 2020.

À l’exception d’ATIZO 360°, toutes ces plateformes fournissent des prestations de service qui sont exécutées en Suisse à un lieu donné. En outre, à l’exception d’ATIZO 360° et de Gigme, leurs activités requièrent un faible niveau de qualification. Par leurs caractéristiques structurelles, ces plateformes apparaissent comme assez représentatives de celles auxquelles on attribue en principe les meilleures perspectives de développement en Suisse<sup>82</sup>.

## 4.2 Les modèles d’affaires identifiés dans les six études de cas

Il faut considérer que les modèles d’affaires peuvent être analysés sous divers aspects. L’étude s’est concentrée sur les aspects économiques et sur ceux relevant du droit des assurances sociales.

D’un point de vue économique, les modèles d’affaires des gestionnaires de plateformes étudiés se distinguent de la manière suivante : simples intermédiaires d’activités entre un prestataire et un client ou eux-mêmes employeurs ou donneurs d’ordres. La question de savoir qui assume le risque entrepreneurial est un élément important de cette considération. Les éventuelles directives ou

<sup>81</sup> Après la fin de cette étude, Gigme a décidé de mettre un terme à ses activités et a fermé sa plateforme (cf. Handelszeitung, 18.11.2019 : <https://www.handelszeitung.ch/beruf/gig-economy-firma-gigme-kapituliert>). La plateforme Batmaid a annoncé de son côté durant l’été 2020 un changement drastique de son modèle d’affaires : elle deviendra l’employeur d’une partie de ses prestataires de service de nettoyage dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (cf. NZZ am Sonntag, 19.7.2020).

<sup>82</sup> Selon Ecoplan 2017, les plateformes proposant des prestations locales sont particulièrement importantes pour la Suisse en termes d’emploi. Les plateformes proposant des prestations en ligne à l’échelle mondiale offrent la plupart du temps des niveaux de rémunération alignés sur le marché mondial qui sont, dans les cas les plus fréquents, inintéressants pour les travailleurs suisses.

recommandations relatives à la fixation des prix ou à l'exécution des prestations sont également des aspects importants de la considération économique.

En ce qui concerne le volet du droit des assurances sociales, la question centrale est de savoir si des cotisations sociales sont prélevées directement sur les rémunérations des activités exercées. À cet égard, il s'agit dans un premier lieu de déterminer quels sont les rapports juridiques entre quels acteurs. Les relations juridiques et la qualification de la rémunération entre la plateforme et le prestataire de services ainsi qu'entre le prestataire de services et le client figurent au centre de cet examen.

Les auteurs de l'étude ont analysé d'abord les modèles d'affaires des six plateformes considérées sous l'aspect économique<sup>83</sup>. Quatre modèles d'affaires différents ont été identifiés :

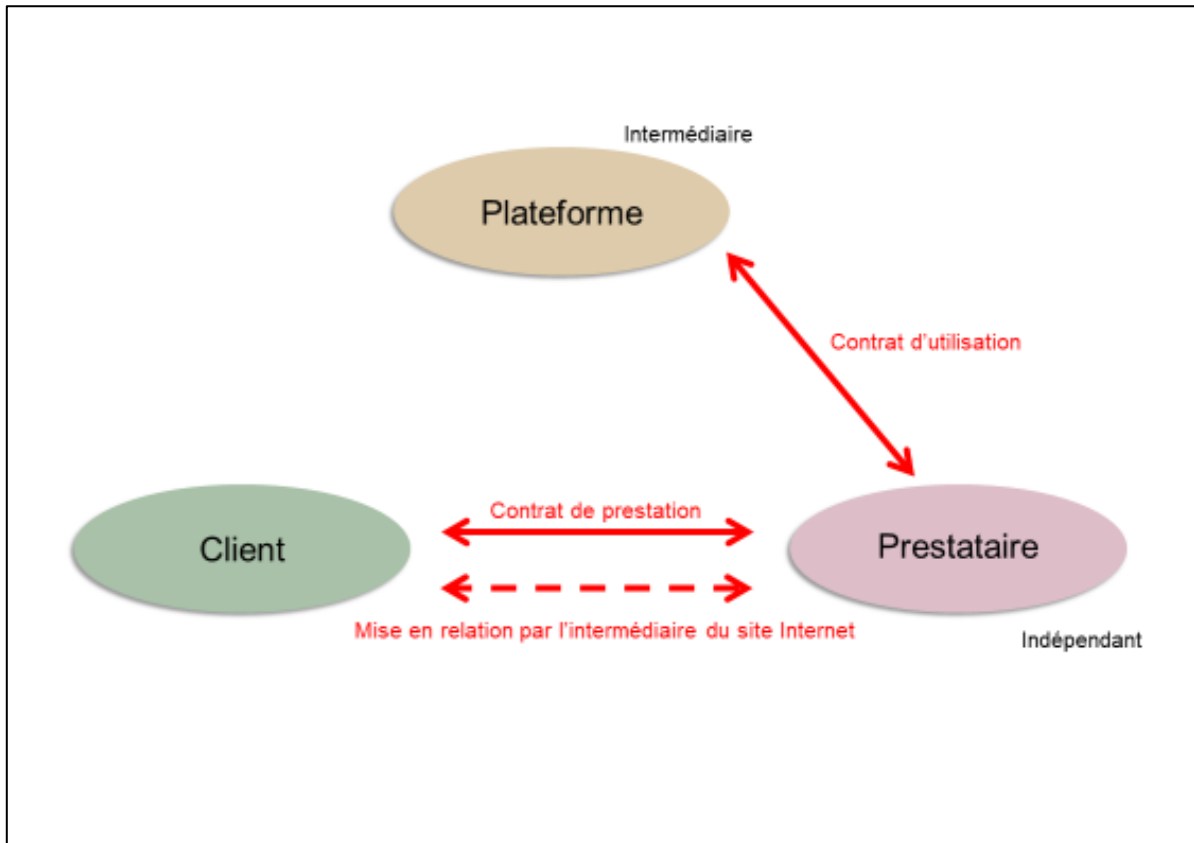
---

<sup>83</sup> Pour la partie juridique, voir ch. 4.4



**Modèle d'affaires 1 : la plateforme agit en tant qu'intermédiaire, les prestataires sont indépendants.** Dans ce modèle d'affaires, la plateforme joue uniquement un rôle d'intermédiaire et le prestataire opère en toute indépendance. Un contrat de service est signé entre le prestataire et le client. En outre, un contrat d'utilisation est signé entre le prestataire et la plateforme pour les prestations électroniques mises à disposition. Les plateformes Uber, Mila und ATIZO 360°disent appliquer ce modèle d'affaires<sup>84</sup> :

**Fig. 1 : Modèle d'affaires 1**

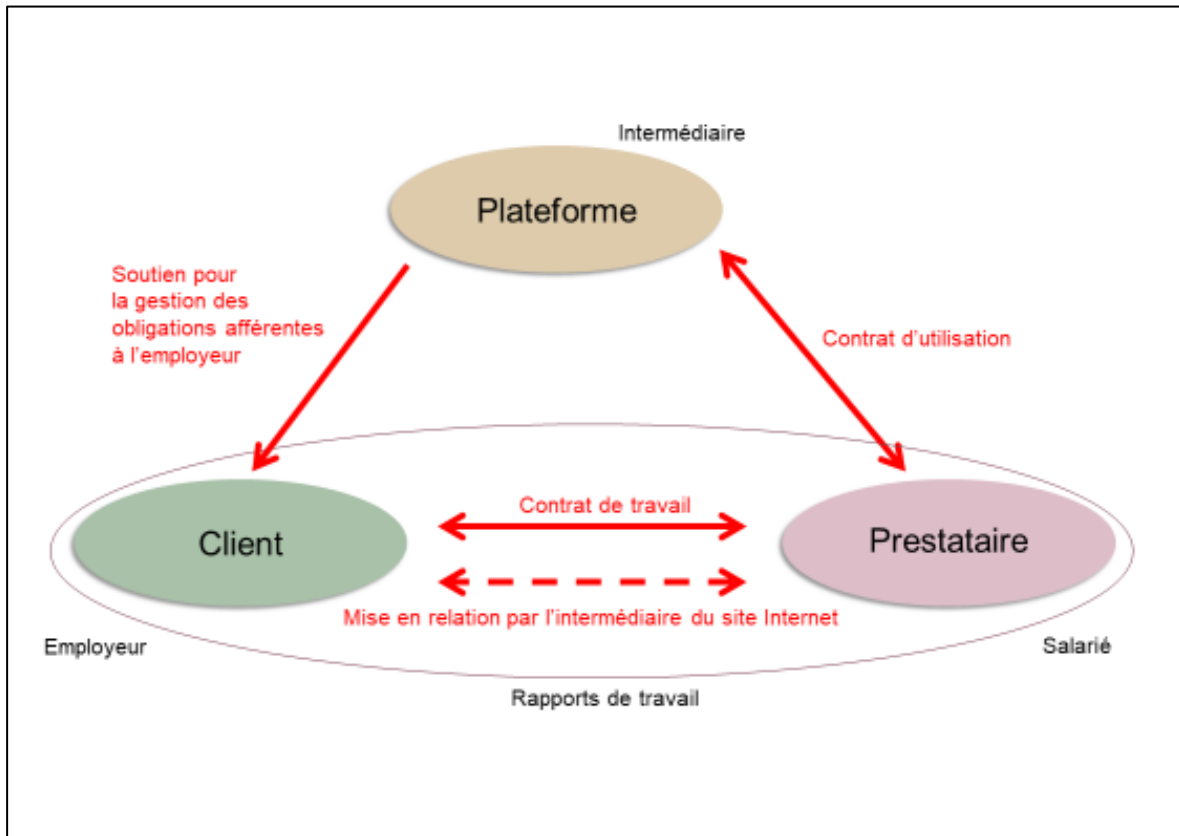


Source : Propre présentation tirée de Ecoplan / Mösch Payot 2020.

<sup>84</sup> Diverses procédures juridiques sont en cours dans le cas de Uber pour déterminer si la réalité des faits correspond bien à ce modèle d'affaires. Selon les décisions des autorités administratives des assurance sociales (SUVA, SVA de Zurich), la situation des faits correspond au modèle d'affaires 3 (plateforme comme employeur des prestataires). Une décision en ce sens a été prise le 06.05.2019 en première instance par un tribunal de Lausanne et confirmée par le tribunal cantonal du canton de Vaud le 23.04.2020 (Cour d'appel civile; [HC/2020/535](#)).

**Modèle d’affaires 2 : la plateforme agit en tant qu’intermédiaire, les prestataires sont employés par le client.** Dans ce modèle, la plateforme joue un rôle d’agence de placement et doit avoir une autorisation. Le prestataire est employé par le client. En outre, la plateforme soutient le client, si nécessaire, pour la gestion des obligations afférentes à l’employeur. Batmaid dit appliquer ce modèle d’affaires<sup>85</sup>.

**Fig. 2 : Modèle d’affaires 2**

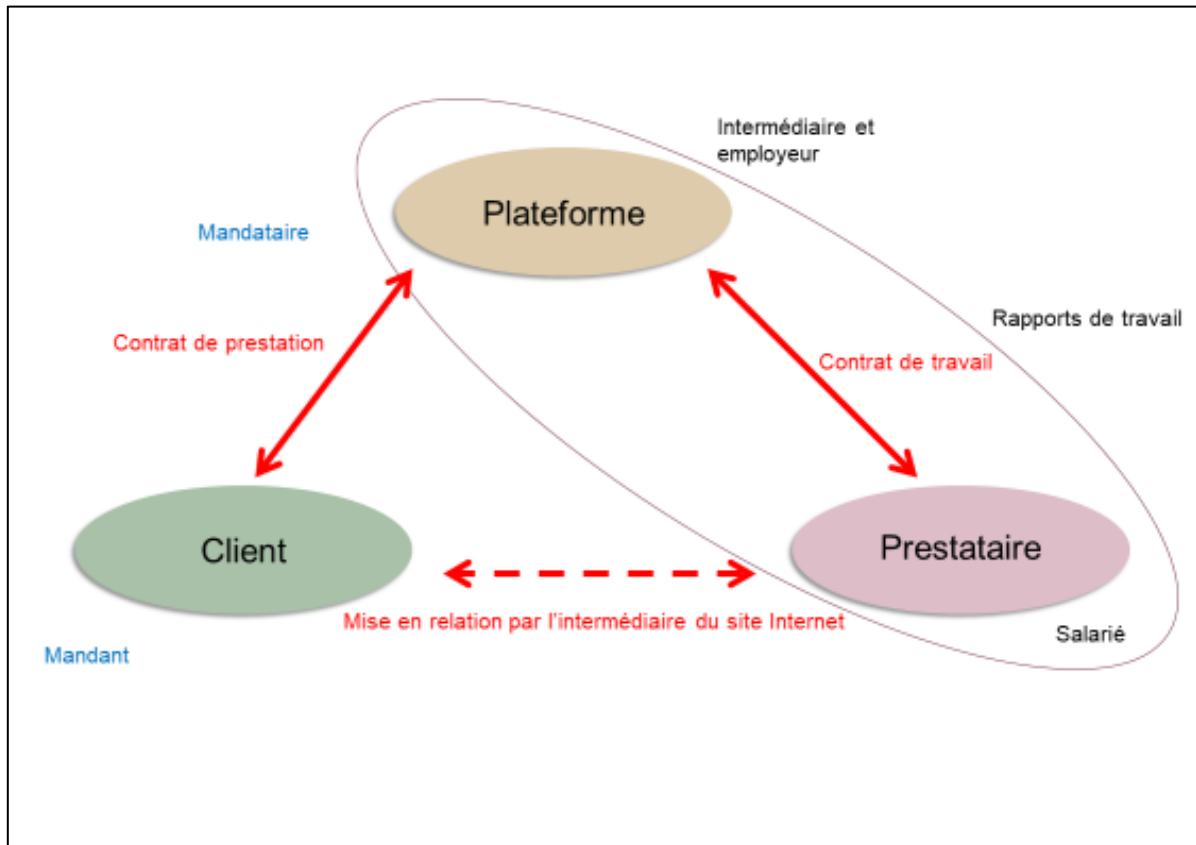


Source : Propre présentation tirée de Ecoplan / Mösch Payot 2020

<sup>85</sup> La situation de Batmaid fait cependant l’objet d’un examen par le SECO en collaboration avec le canton de VD, compétent en la matière, pour déterminer si son modèle d’affaire ne correspond pas plutôt à la situation décrite dans le modèle d’affaires 4 (plateforme comme locataire de services). Entretemps, batmaid a par ailleurs annoncé vouloir devenir l’employeur d’une partie de ses prestataires dès 2021.

**Modèle d'affaires 3 : la plateforme agit en tant qu'intermédiaire et employeur, les prestataires sont employés par la plateforme.** Dans ce modèle d'affaires, la plateforme est l'employeur du prestataire. Elle prend donc en charge la protection sociale du prestataire et effectue les annonces nécessaires auprès des assurances sociales. Un contrat de travail est signé entre le prestataire et la plateforme. Le client est le donneur d'ordre, la plateforme est le prestataire et le client paie la plateforme pour les prestations fournies. À son tour, la plateforme rémunère le prestataire employé en fonction de la mission. La mise en relation entre le client et le prestataire employé par la plateforme intervient par l'intermédiaire du site Internet. Ce modèle d'affaires est utilisé par la plateforme Helping.

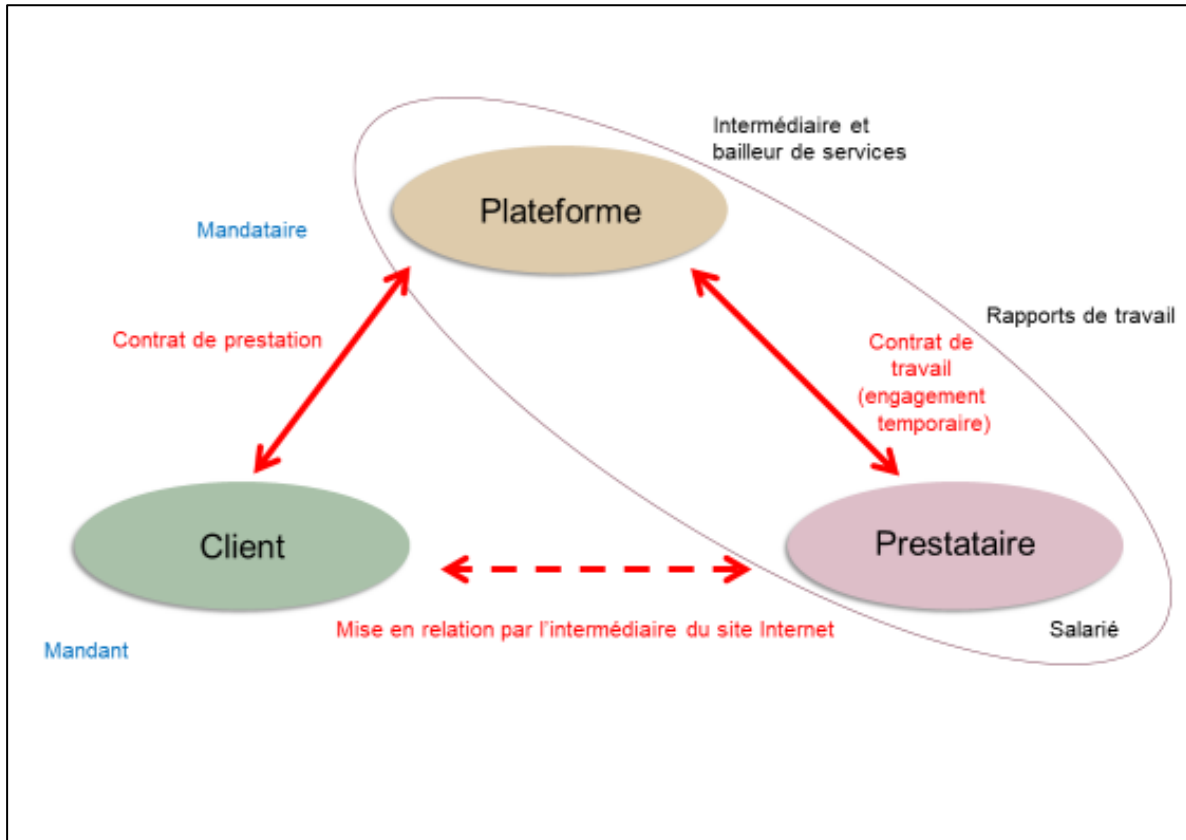
**Fig. 3 : Modèle d'affaires 3**



Source : *Propre présentation tirée de Ecoplan / Mösch Payot 2020*

**Modèle d'affaires 4 : la plateforme agit en tant qu'intermédiaire et bailleur de services, les prestataires sont employés par la plateforme.** Dans ce modèle d'affaires, la plateforme est l'employeur du prestataire. Conformément à l'art. 12, al. 1, LSE en relation avec l'art. 26 OSE, la plateforme est un bailleur de services, car elle met un employé à la disposition d'une entreprise de mission en lui cédant le droit de donner des instructions à cet employé. Les entreprises de location de services doivent obtenir une autorisation et sont actuellement soumises à la CCT Location de services étendue. Gigne aspire à ce modèle d'affaires.

**Fig. 4 : Modèle d'affaires 4**



Source : Propre présentation tirée de Ecoplan / Mösch Payot 2020

### 4.3 Les caractéristiques du travail dans les plateformes étudiées

Les auteurs de l'étude ont structuré d'après différents critères les rapports de travail générés par ces plateformes sur la base des entretiens menés avec leurs représentants. Le résultat reflète la perception des plateformes.

Toutes les plateformes examinées ont en commun le fait qu'elles ne proposent quasiment que du temps partiel. En principe, le travail à temps plein est possible sur certaines plateformes, mais aux dires des gestionnaires de plateformes ce type d'activité relève en général du temps partiel.

L'analyse des activités de plateforme montre en outre qu'aucune plateforme n'offre de garanties en ce qui concerne une charge (significative) minimale d'occupation. Ainsi le risque d'utilisation des capacités de travail est assumé par les prestataires, indépendamment de leur statut de salarié ou d'indépendant, dans tous les modèles d'affaires. Le prestataire peut réduire le risque d'occupation fluctuante en exerçant en parallèle une activité sur plusieurs plateformes ou en ayant un emploi à temps partiel ailleurs.

Le risque majeur qu'une plateforme n'atteigne pas la taille critique permettant de réaliser les effets de réseau souhaités et de rentabiliser ses investissements de développement et de marketing est en revanche supporté par les gestionnaires de plateformes.

Pour ce qui est des directives de fixation de prix ou de fourniture de prestations, on observe qu’elles sont plus présentes dans le domaine des activités à faible qualification. Ainsi, les plateformes Uber (modèle d’affaire 1), batmaid (modèle d’affaires 2) et Helpling (modèle d’affaires 3) émettent des directives concernant la fixation des prix et la fourniture des prestations ou fixent certaines exigences de qualité<sup>86</sup>.

Presque toutes les plateformes connaissent un monitoring relativement étroit de l’évaluation de leur qualité<sup>87</sup>. Cela permet de limiter les obstacles en matière d’accès au travail de plateforme.

D’après les observations, aucune des plateformes n’interdit aux prestataires de services de travailler en parallèle pour des concurrents (clause d’exclusivité)<sup>88</sup>. En effet, les activités de plateforme assument souvent la fonction d’activité lucrative accessoire, ce qui correspond également à ce que l’on comprend des plateformes.

#### **4.4 La qualification des activités de plateforme sous l’angle du droit des assurances sociales**

Les auteurs de l’étude ont émis des considérations sur la qualification des activités de plateforme du point de vue du droit des assurances sociales. Ils rappellent évidemment que la qualification des relations de travail doit toujours être examinée au cas par cas sur la base des dispositions légales.

Dans le cas du travail de plateforme, qui repose typiquement sur des relations triangulaires, la qualification des relations de travail requiert un double examen. Il s’agit en effet d’examiner, d’une part, la relation juridique entre la plateforme et le prestataire de services et, d’autre part, la relation juridique entre le prestataire de services et le client. Une activité ne pourra ainsi être décomptée par le prestataire de service comme une activité indépendante que si les deux relations juridiques répondent aux exigences permettant de qualifier une activité comme indépendante.

Les auteurs de l’étude ont appliqué ce double examen des relations juridiques aux modèles d’affaires des six plateformes étudiées, en s’appuyant sur l’analyse des rapports de travail présentée ci-dessus.

Sous l’angle du droit des assurances sociales, les modèles d’affaires des plateformes étudiées peuvent être classés selon les trois catégories suivantes :

**Catégorie A : modèles d’affaires des plateformes imposant des spécifications aux prestataires de services pour la fourniture de la prestation.** Plus les consignes d’exécution, les obligations de contrôle et de rendre compte, une éventuelle obligation de contracter ou des restrictions à la liberté de choix des clients et de fixation des prix sont rigides, plus on tendra à qualifier l’activité lucrative d’activité salariée, et la plateforme d’employeur.

**Catégorie B : modèles d’affaires des plateformes concluant des contrats de travail avec les prestataires de services.** Dans ces cas de figure, on a en principe affaire à une activité salariée y compris au sens du droit des assurances sociales, et le décompte s’effectue par l’intermédiaire de la plateforme. La classification dans cette catégorie du point de vue du droit des assurances sociales peut prêter à objection dès lors que la plateforme, conformément à son modèle d’affaires, se borne certes au rôle d’intermédiaire et qu’il est prévu de conclure un contrat de travail entre le client et le prestataire de services, mais que, simultanément, des fonctions essentielles relevant typiquement de celles d’un employeur (telles que sélection des prestataires, acquittement des cotisations, etc.) sont prises en charge par la plateforme pour le compte du client. Il en va de même en présence (simultanée, le cas échéant) d’exigences restrictives appliquées par la plateforme à l’activité du prestataire de services.

---

<sup>86</sup> Si la portée des directives fixées par la plateforme et l’étendue de ses fonctions administratives et de contrôle sont élevées, le modèle d’affaires 2 ne se distingue plus vraiment du modèle d’affaires 3 d’un point de vue économique. La seule différence est le statut de la plateforme (simple intermédiaire ou employeur).

<sup>87</sup> L’évaluation de la prestation des prestataires par un « système de notation » intégré au site Internet ou dans l’application est une caractéristique typique de l’économie de plateforme.

<sup>88</sup> En raison de considérations juridiques relatives à la qualification du statut et d’une manière générale également parce que cela devrait tendanciellement être difficile à imposer.

**Catégorie C : modèles d'affaires des plateformes ne prévoyant aucune spécification pour l'exécution de la prestation.** Dans ces conditions, l'activité devrait être en principe qualifiée, du point de vue du droit des assurances sociales, d'activité lucrative indépendante, à charge en ce cas pour le prestataire de services d'acquitter les cotisations. Du point de vue contractuel, on aurait probablement affaire la plupart du temps à des mandats, et non à des contrats de travail. On peut envisager une sous-catégorie, dans laquelle serait rangée une activité salariée entre le prestataire de services et le client.

Les plateformes dont les relations juridiques sont les plus difficiles à classer sont celles appartenant à la catégorie A. Du moment que le critère d'investissement ne joue plus un rôle central dans l'exercice d'une activité indépendante, ce sont les spécifications émises par la plateforme dans l'exécution de la prestation qui sont déterminantes pour qualifier l'activité de dépendante ou indépendante. La difficulté réside dans l'appréciation du degré de dépendance induit par les diverses prescriptions de la plateforme. L'exemple, ayant fait couler le plus d'encre en Suisse jusqu'à présent, d'une plateforme imposant des spécifications pour la fourniture de la prestation est le service de taxis Uber. Dans la doctrine, les avis sont partagés au sujet de la classification de ces services<sup>89</sup>. Ce sont finalement les tribunaux qui sont ou seront amenés à trancher<sup>90</sup>.

La qualification définitive de la relation juridique du prestataire de service par rapport à la plateforme ne peut être possible qu'après une analyse approfondie du contrat d'utilisation de la plateforme. Une difficulté supplémentaire réside dans le fait qu'il peut être modifié rapidement.

#### 4.5 Caractéristiques des travailleurs des plateformes étudiées

Dans le cadre de l'étude, une enquête en ligne a été menée à travers les canaux des gestionnaires de plateformes. Ce sondage ne livre pas de résultat représentatif puisque l'on ignore le nombre total de prestataires de services dans l'économie de plateforme. Sachant que plus de deux tiers des 326 répondants travaillent pour Uber, il est probable qu'un certain nombre des caractéristiques mentionnées soient surtout spécifiques à l'activité de taxi. En ce sens, les résultats ne sont pas directement comparables avec ceux livrés par l'ESPA et l'enquête COLLEEM présentés respectivement aux ch. 2.2.4 et 2.2.5.

Le principal enseignement qui peut en être tiré est qu'aucun prestataire de services typique ne peut être identifié sur la base des résultats de cette enquête en ligne. Dans leur grande majorité, les prestataires sont des personnes en âge de travailler. La part des personnes de 40 à 64 ans est plus élevée que celle des personnes de 20 à 39 ans. En ce qui concerne la formation, les diplômés universitaires sont sous-représentés, tandis que les titulaires d'un simple certificat de fin de scolarité obligatoire sont surreprésentés<sup>91</sup>.

Parmi les raisons expliquant leur activité sur une plateforme (il était possible d'indiquer plusieurs raisons), la flexibilité du temps de travail arrive en première position (mentionnée par deux tiers des

<sup>89</sup> Cf. par exemple Rihm (2019), Vermittlungsplattformen sind keine Arbeitgeber, in : Jusletter du 1<sup>er</sup> avril 2019 ; Gächter/Meier (2018), Zur sozialversicherungsrechtlichen Qualifikation von Uber-Fahrern, in : Jusletter du 3 septembre 2018 ; Riemer-Kafka (2018), Plattformarbeit oder andere Formen der Zusammenarbeit: Sind die Abgrenzungskriterien für selbständige oder für unselbständige Erwerbstätigkeit noch tauglich ?, in : SZS 2018, p. 588 s. ; Riemer-Kafka/Studer (2017), Digitalisierung und Sozialversicherung, SZS 2017, avec des indications supplémentaires ; Kahil-Wolff (2017), Der AHV-rechtliche Beitragsstatus von in der Schweiz tätigen Uber-Fahrern, Gutachten zu Handen von Uber Switzerland GmbH, Lausanne, 13 mars 2017 ; Pärli (2016), rapport d'expert « Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Fragen bei Uber Taxifahrer/innen », Berne/Bâle, 10 juillet 2016 ([www.unia.ch/uploads/tx\\_news/2016-08-29-Gutachten-Arbeitsrecht-Sozialversicherungsrecht-Uber-Taxifahrer-innen-Professor-Kurt-P%C3%A4rli.pdf](http://www.unia.ch/uploads/tx_news/2016-08-29-Gutachten-Arbeitsrecht-Sozialversicherungsrecht-Uber-Taxifahrer-innen-Professor-Kurt-P%C3%A4rli.pdf)); Pärli (2017), Das Einkommen von Uber-Fahrern im Lichte des Sozialversicherungsrechts, Jusletter du 12 juin 2017.

<sup>90</sup> Cf. jugement du tribunal cantonal du canton de Vaud du 23.04.2020 qui évalue la question du point de vue du droit du travail (Cour d'appel civile; [HC/2020/535](https://www.univ.ch/colleem/HC/2020/535)).

<sup>91</sup> Ces résultats tiennent sans doute au fait que les répondants sont principalement des chauffeurs, l'enquête COLLEEM n'aboutit pas aux mêmes résultats (cf. ch. 2.3.5).

répondants), suivie par la simplicité d'accès à cette activité (un tiers) et la flexibilité du lieu de travail (un tiers). Le fait de n'avoir pas trouvé un emploi fixe a été mentionné par 29 % des répondants et l'obtention d'une bonne rémunération par 13 %. Ces résultats pourraient indiquer que pour une partie au moins des chauffeurs, le travail de plateforme serait davantage le résultat d'un choix que d'une contrainte, même si cela reste difficile à mesurer et à interpréter sur la base des informations disponibles.

Environ 70 % des personnes interrogées rapportent qu'elles travaillent depuis au moins un an dans l'économie de plateforme, et même depuis au moins deux ans pour près de 45 %. Ces résultats sont difficiles à interpréter sans autres informations plus détaillées ; le fait que presque un répondant sur deux exerce cette forme d'activité depuis plus de deux ans constitue toutefois un indice qu'il existe une certaine stabilité dans la durée pour les chauffeurs travaillant avec des plateformes. En ce qui concerne les revenus perçus dans l'économie de plateforme, un tiers des sondés déclarent en réaliser 100 % par le biais de leur activité de plateforme et un autre tiers, 25 % ou moins par le biais de cette même activité. Toutefois, dans le cas des personnes réalisant 100 % de leur revenu par l'intermédiaire de l'économie de plateforme, on ne sait pas avec certitude si le temps de travail correspond à un équivalent temps plein. 60 % des sondés gagnent moins de 3000 francs par mois avec leur activité de plateforme.

En termes de taux d'occupation et de régularité, on constate qu'une grande majorité peut organiser librement son temps de travail. Une moitié à peine des répondants exerce son activité de plateforme au quotidien, un autre quart de manière hebdomadaire. Indépendamment de la fréquence, environ 85 % des sondés font état de fortes fluctuations au niveau du temps de travail hebdomadaire effectué par le biais de plateformes en ligne.

#### **4.6 Besoin de flexibilisation du point de vue des gestionnaires de plateformes**

Les entretiens avec les gestionnaires de plateformes ont montré que ces derniers aspirent, d'une part, à des allègements dans le domaine administratif et, d'autre part, à un assouplissement du droit des assurances sociales, qui n'est défini que partiellement.

##### **Adaptations administratives**

S'agissant des adaptations administratives, les gestionnaires de plateformes restent assez vagues, appelant par ex. de leurs vœux une meilleure gestion des interfaces. À plusieurs reprises, il est indiqué qu'il serait plus simple que la plateforme puisse annoncer les prestataires de services auprès des assurances sociales et/ou décompter directement les contributions sociales des indépendants.

##### **Adaptations dans le droit des assurances sociales et dans le droit du travail**

Les souhaits d'adaptation des plateformes en matière de droit des assurances sociales et de droit du travail n'ont été formulés que de manière très générale. Concernant le droit des assurances sociales, elles évoquent notamment la question de la classification des activités de plateforme en activités indépendantes ou salariées.

Il est fait plusieurs fois allusion aux réglementations étrangères qui, de l'avis des sondés, confèrent davantage de marge de manœuvre au niveau du champ d'application du droit contractuel et donc des règles de protection dans le contrat de travail, avec en outre une plus grande latitude d'action présumée pour ce qui touche à la classification en droit des assurances sociales<sup>92</sup>. Par ailleurs, il ressort clairement des entretiens avec les gestionnaires de plateformes que ceux-ci sont dans l'incapacité d'estimer exactement quel ensemble de prestations ils peuvent offrir aux prestataires de services sans être qualifiés d'employeurs<sup>93</sup>. Ce sentiment concorde avec le constat confirmant que

---

<sup>92</sup> On notera à cet égard que les pistes de solutions retenues dans d'autres ordres juridiques ne peuvent être évaluées sans tenir compte des conditions spécifiques au système juridique du pays.

<sup>93</sup> Pour cette raison, Batmaid a préféré renoncer à offrir une formation élémentaire dans le domaine du nettoyage aux prestataires de sa plateforme, qui sont employés par ses clients. Mila propose

chaque activité fait l'objet d'un examen au cas par cas et que seule l'appréciation globale permet au final de décider si le prestataire a ou non la qualité d'indépendant.

#### **4.7 Possibilités de flexibilisation du point de vue des auteurs de l'étude**

Sur la base des réponses des gestionnaires de plateformes, de la discussion sur une sélection de solutions adoptées à l'étranger et des réflexions engagées dans le cadre de l'étude, les auteurs considèrent en substance qu'il est nécessaire de procéder aux examens suivants.

##### **Examen des simplifications administratives**

Il serait judicieux d'examiner

- s'il convient d'appliquer la procédure de décompte simplifiée à un cercle d'acteurs plus large<sup>94</sup>,
- et de quelle manière les plateformes pourraient aussi prendre en charge le décompte des assurances sociales applicables aux rémunérations provenant d'activités indépendantes, sans être qualifiées d'employeurs.

##### **Orientations générales pour les discussions sur les réformes du droit des assurances sociales**

Concernant les objectifs de sécurité et de clarté juridique, il conviendrait de vérifier

- s'il y a lieu d'instaurer une définition légale de la rémunération issue des activités de plateforme, sous forme générale ou pour certaines activités de plateforme dépendantes, grâce à une révision en ce sens du RAVS.

Une autre approche à étudier, en vue de préserver le niveau de protection sociale des travailleurs de plateforme indépendants, serait la suivante :

- Possibilité ou obligation pour les gestionnaires de plateformes d'octroyer aux prestataires de services indépendants une couverture d'assurance, soit pour perte de gain en cas d'accident et/ou de maladie, soit au niveau de la prévoyance professionnelle, sans se voir pour autant assujettis à toutes les autres obligations incombant à l'employeur.

Il serait également souhaitable, selon les auteurs, de procéder à un examen approfondi du rattachement de la protection sociale au statut dans le droit du contrat de travail (statut de salarié) et dans le droit des assurances sociales (activité lucrative dépendante), ainsi que des liens de subordination afférents. Cela soulève les deux questions centrales<sup>95</sup> suivantes :

- Faut-il, pour des motifs sociopolitiques, étendre certaines clauses de protection du droit du contrat de travail (protection contre le licenciement, maintien du salaire en cas d'incapacité de travail, art. 324a CO) à certaines formes d'activités indépendantes (avec lien de subordination) ?

---

bien une formation dans le domaine TIC à ses prestataires indépendants, mais ceux-ci doivent la payer eux-mêmes. Pour les mêmes raisons, Uber se garde de proposer des mesures de formation continue aux prestataires de sa plateforme en Suisse, mais les assure depuis mai 2019 contre certains risques pouvant survenir pendant le travail.

<sup>94</sup> Pour les rétributions à concurrence du montant-limite de la prévoyance professionnelle, il existe la possibilité d'une procédure de décompte simplifiée qui a été instaurée afin d'éviter le travail au noir. Cette procédure simplifiée est toutefois réservée aux particuliers et s'applique à condition que la masse salariale totale n'excède pas le double de la rente AVS annuelle maximale. Sociétés de capitaux et sociétés coopératives sont exclues de cette possibilité (cf. art. 2 ss. LTN ; en particulier art. 2, al. 2, LTN)

<sup>95</sup> Ces questions, également d'ordre politico-social, ne faisaient pas l'objet de la présente étude, mais sont considérées par les auteurs comme potentiellement importantes dans l'optique d'une flexibilisation effective.



- Le statut contractuel et le statut en droit des assurances sociales doivent-ils et peuvent-ils (par analogie aux réflexions émises dans d’autres pays européens) être le cas échéant séparés plus clairement, ou bien devraient-ils au contraire être plutôt convergents ? On notera à cet égard que les pistes de solutions retenues dans d’autres ordres juridiques ne peuvent être évaluées sans tenir compte des conditions spécifiques au système juridique du pays.

## 5 Domaines d’action

### 5.1 Flexibiliser et clarifier le cadre légal concernant le statut de cotisant aux assurances sociales

Les chapitres 3 et 4 ont montré que le système de sécurité sociale en vigueur en Suisse est plutôt souple et qu’il dispose d’une bonne capacité d’adaptation aux nouvelles formes de travail, non seulement au niveau des assurances sociales, mais aussi au niveau de la protection sociale liée au droit du travail.

Cette flexibilité du cadre juridique se manifeste de nombreuses manières. Parmi les principales, on note le fait que les indépendants sont soumis aux régimes de prévoyance professionnelle et d’assurance-accidents uniquement à titre facultatif<sup>96</sup>. Ils disposent ainsi d’une grande marge de manœuvre individuelle pour concilier leur prévoyance avec le développement de leur activité économique. Une autre forme importante de la flexibilité du droit des assurances sociales réside dans le traitement différencié des activités lucratives selon qu’elles sont exercées à titre principal ou accessoire. Cette flexibilité permet de tenir compte autant d’aspects sociaux (favoriser à court terme des revenus du travail de minime importance sans les soumettre à des prélèvements sociaux dissuasifs) que d’aspects pratiques (éviter les charges administratives disproportionnées qui seraient liées au traitement de tous les petits boulots). Il existe bien d’autres exemples démontrant que le législateur a toujours eu le souci, en Suisse, de développer un cadre légal aussi flexible que possible<sup>97</sup>.

**Puisque le cadre légal actuel des assurances sociales ne comporte pas de rigidités notables, il ne s’impose pas d’agir dans ce domaine pour le moment.** Cela serait d’autant moins opportun que le système social est soumis pour l’heure à de nombreux défis visant à garantir son financement dans un contexte démographique marqué par le vieillissement de la population.

Par contre, **s’agissant de la sécurité juridique**<sup>98</sup>, les résultats à disposition, qu’ils soient tirés des entretiens avec des responsables de plateforme en Suisse<sup>99</sup> ou de la littérature spécialisée<sup>100</sup>, indiquent **un certain potentiel d’optimisation**. Cela concerne en tout premier lieu **la qualification d’une activité lucrative comme un travail salarié ou indépendant**.

Certes, l’analyse du cadre juridique et de son application ont montré que la qualification d’une activité tient compte de la diversité du monde du travail, et que chaque cas fait l’objet d’un examen individuel, basé sur les faits du cas particulier et une appréciation globale de la situation. Une telle approche a l’avantage de garantir un degré élevé de flexibilité dans la prise de décision, mais elle s’accompagne également d’un coût qui peut être important. Ce coût résulte de l’incertitude temporaire concernant le

---

<sup>96</sup> Pour un aperçu de l’évolution historique dans la prévoyance professionnelle, voir Conseil fédéral 2020, ch. 3.3.

<sup>97</sup> Un exemple typique à cet égard est constitué par l’article 3 LPP, qui prévoit qu’à la requête des organisations professionnelles intéressées, le Conseil fédéral peut soumettre à l’assurance obligatoire l’ensemble des personnes de condition indépendante qui appartiennent à une profession déterminée. Il n’a pas encore été fait usage de cette forme de flexibilité prévue par le législateur.

<sup>98</sup> On entend ici la clarté des dispositions légales par rapport au contexte du moment, et la cohérence et la prévisibilité des décisions juridiques qui en découlent.

<sup>99</sup> Cf. Ecoplan / Mösch Payot 2020.

<sup>100</sup> Voir par exemple : Pärli 2019.

statut des prestataires d'une plateforme et, parfois, des délais d'attente assez longs en cas de litige avant l'obtention d'une décision au niveau de la plus haute instance de recours<sup>101</sup>. En raison des répercussions financières importantes que peut engendrer la requalification de la plateforme en tant qu'employeur des prestataires plutôt qu'en tant que simple intermédiaire entre ceux-ci et les clients de la plateforme, **il est important que les procédures de décision sur le statut des organes d'exécution de l'AVS (qui ont un rôle-clé vis-à-vis des autres assurances sociales) gagnent en transparence et en rapidité.**

L'étude d'Ecoplan montre que les différents modèles d'affaires des plateformes actives en Suisse se différencient principalement par les relations juridiques qu'elles ont établies avec leurs prestataires et leurs clients. Cette hétérogénéité semble découler davantage de choix stratégiques liés à des interprétations différentes, par les gestionnaires de plateforme, de leur marge de manœuvre dans le cadre fixé par le droit des assurances sociales et le droit du travail, que par des considérations d'efficacité économique. Rendre l'application du cadre juridique, en soi très flexible, plus transparente et plus sûre contribuerait à ce que les entreprises se fassent concurrence sur le plan économique (par exemple sur les prix et la qualité des prestations grâce à des innovations technologiques), plutôt qu'en spéculant sur le niveau de protection sociale qu'elles doivent ou devront apporter à leurs prestataires selon la loi et la jurisprudence.

En résumé, l'analyse du cadre légal et des besoins des entreprises (plateformes) montre que **les besoins dans le développement du droit des assurances sociales, qui est déjà relativement flexible, portent en priorité sur les aspects liés à son application.** Les améliorations doivent donc surtout viser à clarifier et à accélérer l'application et la mise en œuvre des dispositions juridiques existantes. Cela pourrait contribuer à réduire certaines incertitudes, lesquelles sont par définition néfastes aux investissements, et favoriserait ainsi le bon fonctionnement de l'économie et une saine concurrence.

## 5.2 Garantir la protection sociale et l'insertion sur le marché du travail

Après examen du droit des assurances sociales, on peut affirmer que **le système suisse de sécurité sociale offre une protection sociale suffisante à l'ensemble de la population.** Si l'on considère la situation des personnes actives, l'analyse a relevé certaines différences de protection sociale selon les diverses situations d'emploi : les dispositions du cadre juridique en vigueur peuvent s'appliquer différemment selon que le travailleur exécute une activité salariée ou indépendante, qu'il exerce cette activité à titre principal ou accessoire, qu'il l'exerce pour le compte d'un ou de plusieurs employeurs et qu'il atteigne ou non un certain seuil de revenu par son activité professionnelle ou par le cumul de l'ensemble de ses activités professionnelles. **Il est dès lors toujours nécessaire d'adopter une vision circonstanciée pour évaluer si le niveau de protection sociale offert par le système actuel aux personnes actives, et en particulier aux travailleurs de plateforme, est suffisant et si des actions sont ou pourraient devenir nécessaires** dans ce domaine pour éviter des situations de précarité.

Le premier examen à faire concerne **la situation des indépendants.** Comme le montre le chapitre 3, on peut tout d'abord relever qu'ils bénéficient de la même couverture sociale de base que les salariés dans le 1<sup>er</sup> pilier et dans le régime des allocations familiales<sup>102</sup>, et qu'ils ont aussi les mêmes droits dans le régime des PC et de l'aide sociale<sup>103</sup>. Il n'en va pas de même dans les autres branches des assurances sociales et dans le droit du travail, où la qualification en tant qu'indépendant peut avoir d'importantes conséquences sur le niveau de protection sociale des individus concernés, en particulier s'ils tirent la plus grande partie de leurs revenus avec ce statut. Comme on l'a déjà

---

<sup>101</sup> Cette problématique, liée à la procédure, est commune à tous les domaines du droit, mais elle prend actuellement une importance particulière dans l'économie de plateforme, en raison de la concurrence très élevée, sur les marchés potentiellement très dynamiques où elles sont actives, avec des entreprises suivant des modèles d'affaires différents.

<sup>102</sup> Les indépendants doivent toutefois acquitter des cotisations au titre des allocations familiales, alors que chez les salariés, ces allocations sont financées en totalité par l'employeur.

<sup>103</sup> Il n'y a pas non plus en Suisse de différence dans la couverture des soins de santé selon le statut sur le marché du travail.

mentionné ci-dessus, les indépendants peuvent s’assurer de manière facultative contre l’ensemble des risques sociaux, à l’exception de l’assurance-chômage, mais, en pratique, ces assurances facultatives présentent le plus souvent un rapport coûts/bénéfices peu attractif. Elles sont par conséquent relativement peu souscrites, notamment lorsque les revenus de l’activité indépendante ne sont ni élevés, ni réguliers, comme cela peut être le cas avec le travail de plateforme.

Les données statistiques disponibles sur la situation de prévoyance des indépendants montrent que le risque de lacune de prévoyance est plus élevé lorsque le lancement de l’activité indépendante n’est pas le résultat d’un choix délibéré et qu’il s’est réalisé tardivement dans la vie professionnelle. **Les indépendants qui n’occupent aucun employé et réalisent de petits mandats, faiblement rémunérés, sont particulièrement fragiles** à cet égard. A contrario, **pour les indépendants « traditionnels<sup>104</sup> », agir ne semble ni une urgence ni une nécessité, même s’il faudra réévaluer la situation au moment de tirer le bilan de la crise du coronavirus.** Le fait qu’ils ne soient pas soumis obligatoirement à la prévoyance professionnelle, à l’assurance-chômage et à l’assurance-accidents constitue plutôt une chance sur plan économique : ils peuvent ainsi se lancer dans le développement de leurs affaires sans avoir à supporter des coûts élevés de cotisation aux assurances sociales lors de la phase initiale de leur activité indépendante, cruciale pour la survie de leur entreprise. S’ils ne sont pas déjà âgés, ils auront le temps de consolider progressivement leur prévoyance sociale grâce aux revenus croissants liés au développement de leur entreprise et aux incitations de nature fiscale (2<sup>e</sup> pilier facultatif et pilier 3a). La revente de leur affaire au moment de quitter le marché du travail peut aussi constituer une source importante de financement de leur retraite.

Du fait des lacunes de prévoyance individuelle qui peuvent découler du statut d’indépendant, et des charges financières que doivent alors supporter les collectivités publiques pour les combler (par exemple, pendant la retraite, en leur octroyant des PC à l’AVS), il semble **utile de passer en revue les moyens possibles pour améliorer la protection sociale obligatoire de certaines catégories d’indépendants « à risque »**, c’est-à-dire les individus dont on peut supposer qu’ils ne seront pas en mesure de se constituer une prévoyance individuelle suffisante.

Une protection sociale adaptée aux formes flexibles de travail est d’une grande importance, et pas seulement en ce qui concerne les travailleurs indépendants. Garantir à ces derniers, au moins partiellement, la protection sociale dont bénéficient actuellement les salariés ne résoudrait pas tous les risques de précarité. Diverses analyses montrent que l’élément déterminant pour la constitution d’une prévoyance vieillesse adéquate ne tient pas seulement au caractère obligatoire ou facultatif de l’accès au 2<sup>e</sup> pilier (selon que l’activité professionnelle est exercée en tant que salarié ou indépendant), mais aussi à l’acquisition de revenus suffisants pendant la vie active pour financer une prévoyance individuelle digne de ce nom. **Si les revenus sont faibles sur une longue période, le risque de lacunes dans la prévoyance vieillesse est élevé quel que soit le statut.** Pour les salariés, même le cumul de plusieurs de ces emplois faiblement rémunérés ne parvient pas à exclure le risque de lacune de prévoyance si aucun de ces emplois n’atteint le seuil d’entrée dans le 2<sup>e</sup> pilier. Il faut donc aussi **tenir compte de l’aspect des revenus dans les réflexions sur les besoins d’agir** et corriger le cas échéant certains aspects liés au revenu assuré dans le 2<sup>e</sup> pilier (seuil d’accès, calcul de la déduction de coordination, notamment lors d’activité lucrative au service de plusieurs employeurs)<sup>105</sup>.

Un autre risque important de lacune de prévoyance, qui a été mis en lumière par des études empiriques, peut survenir lorsque des salariés, ayant réalisé des revenus convenables, **se lancent pour une raison ou une autre dans une activité indépendante, en s’appuyant sur un retrait anticipé – qui ne peut être que total selon le droit en vigueur – de leur capital du 2<sup>e</sup> pilier pour s’en sortir financièrement.** Cette ponction de leur capital de prévoyance peut selon les cas conduire à de grosses lacunes de prévoyance vieillesse et nécessiter rapidement un recours aux PC à l’AVS. Si les personnes qui font usage de leur capital du 2<sup>e</sup> pilier au moment de lancer leur propre affaire ne

---

<sup>104</sup> Professions libérales (médecins, avocats, architectes, conseillers financiers, ...), agriculteurs et artisans. Ils ont en commun, malgré la disparité de leurs revenus, d’investir en général tout au long de leur vie dans leur propre entreprise pour la développer et en tirer des bénéfices.

<sup>105</sup> Le message sur la réforme de la prévoyance professionnelle (LPP 21) a été adopté le 25.11.2020 par le Conseil fédéral. Il propose de diviser par deux le montant de la déduction de coordination.

sont pas si nombreuses actuellement (environ un nouvel indépendant sur quinze), il ne faut cependant **pas sous-estimer l'impact de ce retrait anticipé sur la prévoyance future des personnes concernées.**

Dans la perspective de parcours professionnels de plus en plus hétérogènes, où les travailleurs changeraient souvent de statut par rapport aux assurances sociales, **cette disposition de la LPP, avec ses avantages et ses inconvénients, devrait faire l'objet d'une discussion politique approfondie.**

Ces considérations sur les lacunes de protection sociale auxquelles sont exposés les indépendants et aussi plus généralement, qu'ils soient salariés ou indépendants, tous les travailleurs qui réalisent de faibles revenus, ne doivent pas faire oublier qu'il peut s'agir, justement pour des activités exercées via des plateformes, **d'activités accessoires** exercées en parallèle à une activité principale (qui peut être au bénéfice d'une bonne protection sociale), ou comme des activités d'appoint temporaires pour des étudiants, des rentiers ou des personnes à la recherche d'un emploi plus stable<sup>106</sup>. Cela signifie que **ces petits emplois, qui échappent partiellement ou entièrement aux cotisations aux assurances sociales, peuvent avoir leur utilité dans leur forme actuelle**, puisqu'ils permettent d'améliorer de manière flexible la situation économique des personnes concernées et peuvent aussi faciliter le maintien ou la réinsertion sur le marché du travail de personnes en difficulté ou en transition professionnelles. En contribuant à renforcer l'autonomie financière de personnes qui risqueraient sinon d'être tributaires des prestations de l'AI, de l'assurance-chômage, des prestations de l'aide sociale, voire aussi des prestations complémentaires à l'AI ou à l'AVS, les formes flexibles de travail, comme le travail de plateforme, peuvent permettre de réduire les dépenses de ces assurances sociales et de l'aide sociale, au moins temporairement.

**La nécessité d'intervenir pour augmenter la sécurité sociale associée à ces emplois, exercés temporairement ou de manière accessoire par rapport à une activité principale, est moindre.**

Le traitement spécial dont bénéficient les activités accessoires dans le droit des assurances sociales ne nécessite donc pas d'intervention spéciale (en général, il s'agit de revenus peu importants). Tout au plus, lorsque l'activité accessoire salariée dépasse le seuil d'accès au 2<sup>e</sup> pilier, on peut se demander s'il ne faudrait pas instaurer une obligation d'assurance afin d'éviter, dans certaines constellations, des lacunes de prévoyance non souhaitables.

### **5.3 Réduire la charge administrative et veiller à l'équilibre financier des assurances sociales**

La multiplicité et la diversité des assurances, la complexité du droit des assurances sociales, avec de nombreuses dispositions particulières, des clauses d'exception à la règle et divers seuils d'accès à prendre en compte, peuvent engendrer des charges administratives relativement élevées pour de nouvelles petites entreprises actives dans l'économie numérique (startup), qui ne disposent pas forcément des compétences et infrastructures disponibles dans les plus grandes entreprises pour régler efficacement les tâches administratives.

Pour les exploitants des plateformes interrogés dans le cadre de ce rapport, **la simplification des procédures administratives a été placée parmi les actions prioritaires à entreprendre dans le domaine des assurances sociales.** Leurs revendications restent cependant plutôt de nature assez générale (elles vont dans le sens d'un recours plus intensif aux nouvelles technologies pour alléger les procédures avec les autorités d'exécution des assurances sociales) et lorsqu'elles sont plus spécifiques, elles sont difficiles à distinguer de celles portant sur l'application du droit : par exemple, lors d'un litige avec les autorités concernant une décision de qualification des relations contractuelles liant une plateforme à ses prestataires ou à ses clients, les responsables des plateformes se plaignent de lourdeurs administratives, alors que les problèmes sont de nature juridique.

L'examen du cadre juridique des assurances sociales a aussi permis d'identifier un potentiel d'allègements administratifs dans le domaine des allocations familiales. Les transformations

---

<sup>106</sup> Les statistiques font encore défaut pour établir avec précision le profil des travailleurs de plateforme, que ce soit en Suisse ou à l'étranger, voir chapitre 2.

sociétales et économiques, déjà en cours et qui devraient encore s’accroître, y génèrent des problèmes d’application (voir chapitre 3.3.8). Ceux-ci ne pourront cependant être résolus qu’en envisageant une refonte complète du système, ce qui n’est actuellement pas à l’ordre du jour<sup>107</sup>.

Depuis quelques années, les autorités améliorent constamment les outils informatiques mis à disposition des entreprises pour remplir leurs obligations envers les assurances sociales et ces efforts devraient encore s’intensifier à l’avenir<sup>108</sup>. Cela permet d’accélérer les procédures et de réduire les frais administratifs dans les entreprises et au sein des organes d’exécution. Ces améliorations sont appréciables pour les usagers, même si le potentiel d’économie proprement dit est limité si on le rapporte à l’ensemble des dépenses sociales dans notre pays.

Du côté du financement des assurances sociales, on peut considérer que **les nouvelles formes d’emploi flexibles n’exercent pour le moment aucun impact perceptible sur les équilibres financiers**<sup>109</sup>.

Même si le financement des assurances sociales, sous l’angle de l’économie numérique, n’appelle pas de mesures particulières à court terme, **surveiller les conséquences d’un essor possible des formes flexibles de travail sur le financement de la sécurité sociale** est une tâche à ne pas négliger ces prochaines années. Cela en raison principalement, côté recettes, des conditions spéciales en termes de taux de cotisation dont bénéficient les indépendants dans le 1<sup>er</sup> pilier. Côté dépenses, les répercussions financières d’éventuelles lacunes de protection sociale pour les travailleurs de plateformes réalisant durablement seulement de modestes revenus pourraient augmenter le recours aux prestations des PC et de l’aide sociale, financées par l’impôt.

## 6 Options

Ce chapitre analyse différentes options et pistes de solutions en se demandant dans quelle mesure elles pourraient, d’une part, répondre aux problèmes spécifiques de l’économie de plateforme et faciliter ainsi les modèles d’affaires innovants, tout en préservant, d’autre part, la protection sociale des travailleurs et en évitant leur précarisation.

Pour cet examen, les différentes options ont été réparties en trois groupes en fonction de leur finalité :

1. Les options relatives à la qualification du statut, salarié ou indépendant
2. Les options relatives à la réduction des risques de précarité et à l’amélioration de la protection sociale pour les travailleurs (de plateforme) réalisant de petits revenus
3. Les options relatives à la simplification des procédures administratives et à l’allègement de la charge administrative pour les entreprises

Les trois groupes d’options peuvent être traités de manière indépendante. Dans le premier groupe, consacré à la question du statut, les différentes options sont en principe exclusives, à savoir qu’elles ne peuvent être retenues simultanément : retenir une option, quelle qu’elle soit, exclut les autres. Ce n’est par contre pas le cas dans les deux autres groupes, dont toutes les options pourraient en principe être retenues pour une future mise en œuvre.

### 6.1 Options relatives au statut

L’arrière-plan des propositions étudiées ci-après réside dans la distinction entre travailleurs indépendants et travailleurs salariés. Cette distinction fonde le rattachement aux différentes

---

<sup>107</sup> Cf. aussi IWSB 2017.

<sup>108</sup> A titre d’exemple, on peut mentionner le [portail unique ALPS](#) (Applicable Legislation Portal Switzerland) lié au traitement des questions d’assujettissement que l’Office fédéral des assurances sociales (OFAS) met à disposition des employeurs ainsi que des indépendants. Ou [AHVeasy](#): plateforme des caisses de compensation pour les employeurs pour régler les questions de sécurité sociale (allocations familiales, déclaration de salaires, etc.).

<sup>109</sup> Voir les détails au ch. 3.5.

assurances sociales, tout comme le montant des cotisations dues et des prestations d'assurances sociales ainsi que la différence de traitement en droit du travail. Une même distinction se retrouve dans le droit fiscal, avec les différentes conséquences juridiques qui en résultent au niveau de l'imposition, entre travailleurs indépendants et travailleurs salariés.

En droit des assurances sociales, la délimitation est effectuée par les autorités compétentes en matière d'assurances sociales ou par les autorités judiciaires compétentes sur la base de critères légaux prédéfinis et de la jurisprudence en découlant, celle-ci prenant appui sur des faits économiques objectifs et ne considérant pas la volonté des parties comme un facteur déterminant.<sup>110</sup> Les options présentées ci-après ont pour ambition de modifier ou raccourcir à différents égards la procédure de délimitation au regard du droit des assurances sociales, et de simplifier les critères présidant à la décision relative au statut du point de vue de cette même branche du droit. Les propositions reposent sur des débats menés publiquement et, en partie aussi, sur des interventions parlementaires concrètes.

## **6.1.1 Liberté de choix du statut professionnel**

### **6.1.1.1 Description de la proposition**

L'idée maîtresse de cette option<sup>111</sup> est de donner à l'entreprise ou à la personne active la possibilité de choisir elles-mêmes son statut moyennant un certain nombre de conditions préalables. En principe, la personne concernée devrait être ainsi amenée à s'annoncer comme travailleur indépendant auprès de la caisse de compensation. Ce statut serait valable aussi bien à l'égard des assurances sociales que des autres parties, sans possibilité pour celles-ci de se prononcer (« opt-in »). Il faudrait alors que l'exercice de la liberté de choix soit soumis à des critères bien définis, et que ce libre choix soit limité aux relations se trouvant en « terrain flou », car présentant à la fois des caractéristiques d'une activité indépendante et d'une activité salariée. Pour éviter que le choix de l'indépendance n'entraîne une fragilisation du travailleur ou un transfert des coûts sociaux sur la collectivité, la liberté de choix pourrait (comme le suggèrent certaines propositions) inclure en même temps des mesures visant à préserver la couverture sociale<sup>112</sup>.

### **6.1.1.2 Avantages**

La liberté de choix a pour vocation première de procurer aux travailleurs une certaine flexibilité dans la détermination du statut professionnel à l'égard des assurances sociales, en ce qu'elle relèverait exclusivement d'une volonté (celle du travailleur). Indépendamment de sa situation économique concrète, la personne active pourrait s'annoncer sous un statut d'indépendant pour toute relation de travail, et saisir ainsi d'éventuelles opportunités sur le marché de l'emploi sans que cela entraîne un examen approfondi ou une requalification de l'activité lucrative de la part des autorités en matière d'assurances sociales. On disposerait ainsi rapidement d'une première qualification du statut, sans qu'il soit besoin d'attendre une décision des autorités.

En ce sens, la liberté de choix représenterait un allègement y compris pour les gestionnaires de plateformes, et elle serait facile à mettre en œuvre.

Les procédures longues qui reposent sur des appréciations divergentes du statut des travailleurs par l'entreprise et les organes d'exécutions, comme c'est actuellement le cas avec Uber, sont pesantes pour toutes les parties concernées. Elles peuvent avoir des répercussions financières incertaines, tant pour les entreprises que pour les travailleurs de plateforme concernés, en ce sens qu'elles peuvent se traduire par des réclamations d'arriérés de cotisations. À cet égard, la liberté de choix permettrait une clarification en amont.

Dans le cas des personnes souhaitant simplement exercer une activité accessoire, la liberté de choix pourrait, jusqu'à un certain point, contribuer à ouvrir des possibilités d'emploi.

---

<sup>110</sup> S'agissant de l'appréciation largement harmonisée du statut entre le droit fiscal et le droit des assurances sociales, nous renvoyons aux considérations sous 3.4.6.1.

<sup>111</sup> Cf. Conseil fédéral 2017b, p. 65.

<sup>112</sup> Uber offre depuis peu à ses chauffeurs, considérés comme travailleurs indépendants par l'entreprise, une assurance-accidents rudimentaire à caractère facultatif.

### 6.1.1.3 Inconvénients

Pour beaucoup de travailleurs, l’instauration d’un modèle avec libre choix du statut professionnel ne constituerait pas une forme adéquate de flexibilisation, sachant notamment que les gestionnaires de plateformes et les prestataires de services ne jouent la plupart du temps pas à armes égales sur le plan économique. La partie qui est en position de force, qui devrait généralement être le gestionnaire de plateforme, pourrait dans ce cas lier l’exercice d’une activité pour la plateforme à la condition que le prestataire de services opte pour une qualification de travailleur indépendant. Dans ces conditions, il n’y aurait pas une réelle liberté de choix. Ainsi ce modèle se traduirait, dans de tels cas, pour le prestataire de services par une couverture d’assurance de moindre qualité et il s’exposerait à un risque de précarisation.

Étant donné que, dans ce cas, le gestionnaire de plateforme n’aurait nulle responsabilité à assumer dans l’exécution des obligations de l’indépendant à l’égard des assurances sociales, il y aurait en outre un risque de non-versement des cotisations et taxes prévues par la loi, surtout du côté des indépendants à faibles revenus. Ce modèle serait donc susceptible d’encourager le travail au noir.

Pour limiter les inconvénients précités, la liberté de choix devrait être assortie d’un certain nombre de conditions. Le libre choix du statut pourrait, par exemple, être admis uniquement pour les activités présentant aussi bien des caractéristiques d’une activité salariée que d’une activité indépendante (comme le sont manifestement de nombreux travaux de plateforme) et ne procurant pas, simultanément, de revenus inférieurs à un certain seuil. Néanmoins, ces restrictions ne seraient guère de nature à atteindre l’objectif d’accélérer et de clarifier les décisions aux fins de minimiser une éventuelle incertitude juridique. Les débats actuels autour de la question du statut se reporteraient simplement sur la question de savoir si les prérequis à la liberté de choix sont satisfaits. En outre, il serait aussi extrêmement difficile pour le législateur de déterminer, sous une forme générale et théorique, dans quels cas il conviendrait d’autoriser cette liberté de choix.

Un autre inconvénient majeur de la proposition de liberté de choix tient à la distorsion de concurrence qu’il faudrait escompter sur le marché du travail. Pour subsister dans un environnement de libre concurrence, les entreprises ont obligation d’offrir des prix compétitifs. Les sociétés qui proposent des produits ou services en faisant uniquement appel à des indépendants bénéficieraient d’un avantage comparatif substantiel par rapport aux concurrents acquittant des cotisations sociales pour leurs salariés. Ces entreprises risqueraient d’être évincées du marché à moyen terme. Afin d’y remédier, elles accentueraient la pression sur les salariés pour qu’ils acceptent un statut d’indépendant<sup>113</sup>.

Pour atténuer le risque de précarisation, il est proposé de prendre simultanément des mesures (restant à définir) pour maintenir la couverture sociale et éviter ainsi que le choix de l’indépendance n’entraîne une détérioration de la situation de ces travailleurs ou un transfert de coûts sociaux sur la collectivité. Mais pour y parvenir, il faudrait instaurer de nouvelles obligations d’assurance pour certaines catégories d’indépendants (cf. 6.2 ci-dessous).

Assurer le versement des cotisations sociales nécessiterait des contrôles administratifs supplémentaires. Il serait envisageable, le cas échéant, d’engager la responsabilité des entreprises employant des indépendants « opt-in » (les gestionnaires de plateformes sont ici particulièrement visés) pour l’assujettissement ainsi que pour le contrôle consécutif d’affiliation aux assurances sociales obligatoires ; ceci par ex. en conditionnant l’accès ou l’utilisation de la plateforme par le prestataire de services à l’annonce auprès de la caisse de compensation compétente.

Un droit de choix permanent et autonome contreviendrait aussi au principe de l’égalité de traitement. Le titulaire du droit pourrait, en fonction de la constellation, opter pour un autre statut. Selon le cas et selon le choix effectué (à situation lucrative éventuellement identique), une même activité aurait alors des retombées différentes au niveau des assurances sociales. Outre la complexité opérationnelle que cela engendrerait pour les organes d’exécution et les problèmes d’appréciation et de délimitation qui en résulteraient, se poserait fondamentalement la question de l’égalité juridique de traitement de d’activités similaires.

---

<sup>113</sup> Soit par le choix du statut par le travailleur, soit par le biais d’une déclaration concordante des parties conformément à la proposition exposée sous 6.1.2.

La liberté de choix contredirait en outre le principe aujourd'hui en vigueur d'une approche aussi uniforme que possible de la qualification du statut au regard du droit fiscal (cf. 3.4.6.1 et ch. 6.1). En cas de choix d'un statut dans le domaine des assurances sociales non rattaché à la situation effective, le titulaire du droit devrait en règle générale s'attendre à une qualification différente du point de vue du droit fiscal, et aux questions juridiques et pratiques en résultant au niveau des procédures fiscales<sup>114</sup>.

Une liberté de choix inclurait aussi la possibilité d'opter pour le statut de salarié. Néanmoins, le cas d'un actif s'annonçant, contre la volonté de l'entreprise concernée, comme salarié ne se présenterait sans doute que rarement. Comme un tel choix contraindrait l'entreprise à assumer le rôle d'employeur, notamment au niveau des assurances sociales, et qu'elle se verrait de ce fait également soumise à l'obligation de cotiser, on peut supposer que, dans ce type de situations, un contrat de travail ne serait jamais conclu ou bien que les contrats existants seraient résiliés par l'entreprise.

On peut retenir en conclusion que les décisions relatives au statut prises individuellement sont incompatibles avec une obligation d'assurance qui dépend essentiellement du statut professionnel. N'étant pas nécessairement rattachée aux circonstances réelles, l'autonomie de choix, tout comme d'ailleurs la déclaration concordante des parties décrite au chapitre suivant, sape potentiellement les mécanismes de protection liés au statut de salarié tels que prévus par la Constitution et différents domaines du droit<sup>115</sup>.

## 6.1.2 Déclaration concordante des parties

### 6.1.2.1 Description de la proposition

Dans le débat public engagé actuellement autour du problème de la délimitation<sup>116</sup>, il est remarqué que l'intention à proprement parler des parties prenantes, ou en d'autres termes la volonté des parties, n'est peu ou pas du tout prise en compte dans la qualification de l'activité lucrative. La jurisprudence martèle que seules les circonstances économiques doivent être considérées. En même temps, elle fait observer que les rapports civils, et plus précisément les conceptions et opinions subjectives des parties, ne jouent en principe aucun rôle dans ce contexte, mais qu'ils peuvent, le cas échéant, fournir certains points de repère pour la qualification juridique de la relation de travail du point de vue de l'AVS, sans pour autant revêtir à cet égard un caractère déterminant<sup>117</sup>. La pratique actuelle veut donc que l'intention des deux cocontractants ne constitue pas un critère essentiel pour juger si un individu est salarié ou indépendant. Aussi lui reproche-t-on de constituer une entrave potentielle au développement économique, en particulier dans les constellations où les autorités d'exécution procèdent à la qualification contre le gré des parties, mais surtout dans le cas des nouvelles formes d'activités comme le travail de plateforme.

Il est donc réclamé qu'une déclaration concordante des parties soit prise en considération de manière déterminante dans l'application du droit lors de la qualification<sup>118</sup>. Ainsi, les assureurs sociaux seraient

---

<sup>114</sup> Les cotisations AVS des employeurs AVS, acquittées par le prestataire considéré comme travailleur indépendant aux yeux du droit des assurances sociales, et déductibles au titre de frais professionnels dans le cas d'un indépendant (au sens fiscal du terme), ne pourraient être déduites automatiquement des revenus en cas de qualification fiscale du travailleur comme salarié (cf. 3.4.5.2).

<sup>115</sup> Cf. art 113 et 114 Cst. ; mais aussi dans le droit contractuel ou le droit du travail : cela donne naissance à de nouvelles divergences, en particulier avec le droit du travail. Une relation qualifiée de contrat de travail actuellement pourra avec le possible choix être de nature indépendante dans les assurances sociales. Il y a lieu de se demander si ces écarts sont opportuns. De gros inconvénients pourraient notamment se présenter dans le cas où le droit du travail en serait modifié.

<sup>116</sup> Cf. par ex. la motion Nantermod ([18.3753](#))

<sup>117</sup> ZAK 1978, p. 508 (arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 4.7.1978), ATF 123 V 161, consid. 1

<sup>118</sup> Cf. Ueli Kieser 2017, p. 577 s. ; Conseil fédéral 2017b, p. 65 ; dans le même sens : motion Nantermod ([18.3753](#)).



dorénavant tenus de prendre en compte dans la qualification, outre les critères déjà existants, la question d'une éventuelle concordance de vues entre les parties sur la nature indépendante de l'activité. Ce faisant, il conviendrait de s'assurer qu'une telle déclaration unanime repose sur le libre arbitre de chacun<sup>119</sup>. Si ces conditions préalables sont réunies, les autorités peuvent présumer l'existence d'une activité lucrative indépendante.

### 6.1.2.2 Avantages

La déclaration concordante des parties aurait alors une influence significative sur la qualification de l'activité lucrative. Les autres critères continuant toutefois de s'appliquer, la déclaration des parties (telle que décrite dans les propositions) ne jouerait dans cette approche un rôle déterminant que pour les cas limites. Comme, précisément, les rapports de travail d'un nouveau genre qui se nouent avec les entreprises de plateforme se trouvent souvent, aujourd'hui, dans une situation où la qualification n'est pas reconnaissable au premier regard, et que beaucoup d'entreprises de plateforme souhaitent acquérir au plus vite une certitude concernant le statut de leurs employés, une disposition en ce sens pourrait donner lieu à une clarification plus rapide du statut ; sous réserve, bien entendu, qu'une déclaration concordante soit conclue entre les gestionnaires de plateforme et leurs prestataires de services<sup>120</sup>. Cela irait aussi de pair avec la clarification rapide de la responsabilité des entreprises sous l'angle du droit des assurances sociales.

### 6.1.2.3 Inconvénients

Une déclaration concordante des parties constaterait probablement, dans la plupart des cas où elle s'appliquerait, l'existence d'une activité lucrative indépendante. La tendance à faire peser sur le prestataire de services les risques et les charges sociales qui renchérissent le coût du travail en serait renforcée, tandis que le risque d'une détérioration de la protection sociale et d'une précarisation liée au développement des relations de travail non salariées, irait en s'accroissant. Une telle disposition aurait en effet pour résultat que la partie la plus forte (en règle générale, l'entreprise) s'imposerait et se soustrairait ainsi à ses obligations sociales, et pourrait ainsi reléguer l'autre partie dans la position, moins favorable du point de vue du droit des assurances sociales, du travailleur indépendant<sup>121</sup>. Dans de tels cas, l'idée de procéder à un contrôle du libre arbitre des parties est d'une faible utilité, car on ne voit pas comment il serait possible aux autorités d'exécution d'en vérifier objectivement l'existence.

L'objectif consistant à ne tenir compte d'une déclaration concordante des parties que dans les cas limites entre travail salarié et indépendant, semble difficilement réalisable dans la pratique. La définition des cas limites ou des critères déterminants (quels cas limites, quels critères sont déterminants, etc. ?) représenterait déjà une tâche infiniment complexe au regard de l'éventail des cas d'espèce potentiels, et n'aboutirait sans doute pas à des solutions claires. Il y a tout lieu de supposer qu'une fois leur accord scellé, les parties s'y réfèreraient systématiquement afin de parvenir à une décision rapide sur la question du statut. Néanmoins, ce serait en définitive une fois de plus à la jurisprudence qu'il appartiendrait de trancher. Raison pour laquelle l'objectif d'une clarification rapide du statut sous l'angle du droit des assurances sociales au moyen de la déclaration concordante des parties ne serait pas atteint dans de nombreux cas.

À différents égards, la déclaration concordante des parties fait office de **variante** à la **liberté de choix** décrite ci-dessus ; de ce fait, les arguments énumérés sous ce point, concernant par ex. la distorsion de concurrence, le développement éventuel du travail au noir, mais aussi la question de l'égalité juridique de traitement d'activités similaires et le principe d'une approche uniforme dans la détermination fiscale du statut, s'appliquent ici par analogie (cf. 6.1.1). Le lecteur y est donc renvoyé.

---

<sup>119</sup> Cf. Ueli Kieser 2017, p. 578

<sup>120</sup> Si, chez Uber, certains chauffeurs ont aussi pris fait et cause pour leur indépendance (notamment dans le canton de GE), d'autres en revanche (dans le canton de ZH) tiennent à ce que leur activité pour Uber soit qualifiée d'activité lucrative salariée.

<sup>121</sup> Il arrive régulièrement que des entreprises tentent, dans certains secteurs, de contester par voie judiciaire leur statut d'employeur pour les activités peu qualifiées (telles que la distribution de marchandises) en arguant de la nature indépendante de l'activité convenue avec l'employé (comme dans l'exemple du jugement du TF du 26.01.2018, [9C 527/2017](#)).

### 6.1.3 Nouveau statut professionnel pour l'activité de plateforme

#### 6.1.3.1 Description de la proposition

En acceptant le postulat du Groupe libéral-radical ([17.4087](#)), le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'étudier l'éventualité d'un nouveau statut pour les indépendants exerçant une activité de plateforme, en exposant les avantages et les inconvénients. Cette requête est motivée par le fait que les travailleurs de plateforme sont souvent difficiles à catégoriser comme indépendants ou salariés. Sur le fond, le nouveau statut se distinguerait des statuts préexistants au moyen de critères de délimitation précis et il offrirait une couverture sociale appropriée, mais nécessairement inférieure à celle dont une personne salariée bénéficie à l'heure actuelle. Par ailleurs, ce statut pourrait être choisi de nouveau lors de chaque nouvelle relation de mandat.

Le seul critère de rattachement d'une personne au nouveau statut serait son activité pour une entreprise de plateforme. Au plan légal, il faudrait que le nouveau statut, en termes de droit des assurances sociales, se distingue clairement des catégories existantes. Les personnes relevant de ce statut seraient reconnues par les autorités en qualité de travailleurs de plateforme indépendants. Elles devraient ainsi acquitter elles-mêmes leurs cotisations sociales, l'entreprise de plateforme étant déchargée de toute obligation à cet égard. Le droit suisse des assurances sociales confère aux indépendants une protection moindre qu'aux salariés, car il considère que les premiers y pourvoient eux-mêmes en partie. On peut toutefois présumer que la plupart des travailleurs de plateforme ne sont pas autant en mesure que le reste des indépendants de se constituer une couverture sociale suffisante. Aussi est-il proposé de porter la couverture sociale des travailleurs de plateforme indépendants à un niveau « approprié », de sorte qu'elle serait supérieure à celle du travailleur indépendant traditionnel, mais néanmoins moins favorable que celle dont les salariés jouissent à l'heure actuelle<sup>122</sup>. Pour le moment, on ne sait même pas encore quels éléments (p. ex. pour ce qui touche aux assurances obligatoires) cette couverture sociale appropriée devrait englober ni dans quelle mesure les travailleurs de plateforme ou les entreprises de plateforme auraient à en assumer la responsabilité.

#### 6.1.3.2 Avantages

Dans le postulat du Groupe libéral-radical, la création d'un nouveau statut en droit des assurances sociales est motivée par le fait que les nouvelles formes de travail sèment la confusion sur le statut des travailleurs de plateforme – au moins tant que les caisses de compensation ou les tribunaux ne se seront pas prononcés. Il est argué que cette situation occasionne pour les intéressés, et sans doute aussi pour les entreprises de plateforme, une incertitude juridique (temporaire), en leur ôtant de la flexibilité. En même temps, on lui reproche de faire entrave à l'innovation dans le secteur numérique<sup>123</sup>.

Un nouveau statut aurait surtout pour but de rendre la décision relative au statut des travailleurs de plateforme rapide – et clairement prévisible du fait qu'elle repose sur un seul critère. Pour les entreprises concernées, cela signifierait également une clarification rapide de leurs obligations dans le cadre du régime de la sécurité sociale. Si des personnes qualifiées jusqu'à présent de salariées devaient être rangées sous le nouveau statut, les plateformes seraient soulagées d'un poids financier considérable en termes de dépenses sociales<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> Cf. postulat [17.4087](#)

<sup>123</sup> Cf. l'étude d'Avenir Suisse citée dans le postulat [17.4087](#) (Avenir Suisse 2017, p. 51).

<sup>124</sup> Les économies réalisées aujourd'hui par une entreprise du fait de la qualification d'indépendant au lieu de la qualification de salarié, s'élèvent de manière purement arithmétique à un montant compris entre 20 et 25% du salaire brut (cf. Avenir Suisse 2017, p. 48). Il resterait néanmoins, dans le cas du nouveau statut, à imputer les cotisations qui devraient être acquittées en sus pour atteindre la protection sociale « appropriée ».

### 6.1.3.3 Inconvénients

La création, pour un certain groupe de travailleurs, d’un troisième statut obéissant à un seul critère, à savoir la fourniture d’une activité pour un gestionnaire de plateforme, pourrait, à première vue, satisfaire la revendication d’une approche simple de la délimitation. En effet, il suffirait aux autorités de vérifier si une entreprise appartient à la catégorie des entreprises de plateforme et si l’actif travaille pour cette entreprise. Les considérations suivantes montrent toutefois que la délimitation ne serait guère plus aisée à effectuer. D’ores et déjà, une grande hétérogénéité<sup>125</sup> se manifeste entre les différents types d’entreprises de plateforme et les services qu’elles délivrent ; or, le dynamisme de l’économie numérique suggère que ces contrastes sont davantage voués à s’amplifier qu’à diminuer. Quelles entreprises et quel type de travail de plateforme pourraient alors tomber sous le coup de la nouvelle disposition ? Faudrait-il traiter de la même manière les activités exercées pour de simples plateformes d’intermédiation (p. ex. ATIZO), où les prestataires de services interviennent en tant qu’indépendants, et les activités exercées pour des plateformes jouant aujourd’hui le rôle d’employeur des prestataires de services (p. ex. Helpling) ? Par ailleurs, les activités réalisées pour une entreprise de plateforme à son siège administratif – et habituellement réputées activités lucratives salariées (comptabilité, RH, etc.) – compteraient-elles aussi parmi celles tombant sous le coup du nouveau statut ? Pour décrire le nouveau statut, il faudrait donc normer non seulement les types de plateformes, mais aussi les activités spécifiques une à une afin d’en déterminer la portée. La question de savoir s’il se trouverait pour ce faire des critères et descriptions applicables dans la pratique, peut être ici laissée en suspens. Quoi qu’il en soit, la réglementation devrait être très détaillée, ce qui constituerait un frein pour ce secteur au développement dynamique. De surcroît, les réglementations correspondantes feraient sans doute surgir de nouvelles questions de délimitation par rapport à d’autres activités qui seraient exercées hors de l’économie de plateforme, mais sous une forme similaire, et qui continueraient d’être évaluées à l’aune des critères actuels. Les questions touchant à la délimitation pourraient ainsi se multiplier et desservir, au lieu de le favoriser, l’objectif de simplifier les choses et d’instaurer une sécurité juridique.

Un traitement spécifique de l’économie de plateforme porterait en outre atteinte au principe de l’égalité de traitement. Pourquoi des modèles d’affaires du même secteur, certes d’un autre type, mais également innovants, voire même préexistants et traditionnels, ne pourraient-ils pas se prévaloir également de l’application de ce nouveau statut ? Rien que sous l’angle du droit de la concurrence, toutes les entreprises devraient avoir la possibilité de choisir ce statut pour certaines activités. Cela risquerait de renforcer encore les problèmes de délimitation.

La protection sociale « appropriée » réclamée dans le cadre de cette proposition pour le statut intermédiaire des travailleurs de plateforme n’a pratiquement pas été définie jusqu’à présent (« meilleure que celle des indépendants »), et elle s’accompagnerait d’un grand besoin de définition, de modification et de délimitation dans d’autres domaines des assurances sociales. Diverses options sont envisageables. On pourrait ainsi se demander si l’instauration d’une assurance-accidents obligatoire serait suffisante ou s’il faudrait y adjoindre une couverture relevant de la prévoyance professionnelle (cf. propositions au ch. 6.2.1.2 s.). La forme concrète que prendrait une telle couverture d’assurance resterait encore à définir. Il faudrait, ce faisant, tenir compte du fait que la Constitution « parle » exclusivement de salariés et de personnes exerçant une activité indépendante à propos des cotisations ou prestations des différentes assurances sociales (cf. art. 112, 113 et 114 Cst.), si bien que l’élargissement des prestations en question à des catégories de personnes supplémentaires soulève également des questions de droit constitutionnel. À l’heure actuelle, un troisième statut n’est pas prévu par le droit constitutionnel. Une protection sociale moins favorable pour des prestataires de services qui seraient sinon, dans de nombreux cas, engagés dans le cadre d’un contrat de travail, pourrait retirer aussi un substrat considérable aux assurances sociales.

Un nouveau statut professionnel pour les travailleurs de plateforme au niveau du droit des assurances sociales entraînerait aussi des divergences par rapport à la définition du statut (travailleur indépendant ou salarié) en droit fiscal (cf. 6.1.1.3 et 6.1.2.3) et également dans le domaine du droit du travail. Enfin, les conventions internationales ne reconnaissent dans ce contexte que les deux statuts professionnels mentionnés, de sorte que l’introduction d’un statut supplémentaire par un seul pays aurait des

---

<sup>125</sup> Cf. Ecoplan / Mösch Payot 2020, p. 54 s.

conséquences considérables au niveau interétatique et provoquerait un besoin d'adaptation dont il serait difficile de prévoir l'ampleur.

#### **6.1.4 Présomption légale de salariat**

##### **6.1.4.1 Description de la proposition**

Afin de réduire les difficultés de délimitation lors de la détermination du statut de cotisant pour les activités de plateforme et de clarifier rapidement les choses pour les employeurs et les travailleurs, il y aurait la possibilité de régler expressément cette forme d'activité lucrative et, par là même, le statut en découlant au niveau de la loi et des ordonnances. La description du salaire déterminant dans la législation sur l'AVS se prête à cet effet. Le revenu réalisé par l'intermédiaire d'une plateforme pourrait ainsi, le cas échéant et à certaines conditions définies par le législateur (il serait par ex. envisageable de tenir compte du fait que la tarification est imposée par l'entreprise de plateforme, ou non), être qualifié de salaire déterminant. Ce faisant, cette activité de plateforme pourrait, directement ou à titre présomptif, être qualifiée d'activité lucrative salariée<sup>126</sup>.

Toutefois, sachant que la diversité des modèles d'affaires ne permet pas de qualifier toute activité lucrative réalisée par l'intermédiaire d'une plateforme d'activité salariée, il faudrait définir avec précision le terme d'activité de plateforme pour éviter de créer de nouveaux problèmes de délimitation. Par ailleurs, la disposition correspondante devrait prendre appui sur les principaux éléments de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la délimitation entre activité salariée et indépendante afin de ne pas entrer en contradiction avec la loi.

##### **6.1.4.2 Avantages**

Une réglementation claire concernant la qualification de l'activité de plateforme serait de nature à simplifier et accélérer les décisions relatives à la délimitation. Des procédures fastidieuses, comme chez Uber par ex., ne sont pas simplement un fardeau pour l'entreprise. Elles placent aussi les personnes employées par une plateforme dans une situation incertaine, aux répercussions financières incertaines. Une décision qui parcourt l'ensemble du processus judiciaire peut prendre des années, et donner lieu à des régularisations pour les personnes ou les plateformes concernées. Une présomption, qui pourrait toutefois être renversée avec effet pour l'avenir (ex nunc), constituerait à cet égard un gage de sécurité juridique.

La qualification présumée de l'activité de plateforme en tant qu'activité lucrative salariée aurait aussi pour effet de renforcer la protection sociale des travailleurs de plateforme. De plus, une détermination présumée du statut s'inscrirait dans la logique légale existante. Le RAVS prévoit d'ores et déjà plusieurs dispositions qui qualifient expressément les prestations appréciables en argent à destination de certains groupes de personnes de revenus d'une activité salariée (par ex. les honoraires versés aux privat-docents ou les tantièmes, indemnités et jetons de présence alloués aux administrateurs).

##### **6.1.4.3 Inconvénients**

La sécurité juridique visée avec la règle de présomption n'est toutefois pas illimitée. Une loi ou une ordonnance contient nécessairement des formulations imprécises, qui demandent à être interprétées. Si l'activité de plateforme vient à être définie dans une disposition légale, on ne pourra éviter, lors de son application, la survenue ponctuelle de différends sur la question de savoir si les conditions stipulées sont réunies ou non dans le cas d'espèce. Cette situation pourrait à son tour déboucher sur une incertitude lors de la détermination du statut, incertitude que la règle de présomption avait précisément pour but d'éviter. En cas de litiges autour du statut professionnel d'une personne, une solution pourrait consister à présumer l'existence d'une activité lucrative salariée jusqu'à ce que son statut soit définitivement clarifié. Enfin, il y a aussi le risque que la description de l'activité de plateforme fixée dans la disposition devienne en peu de temps inadaptée aux pratiques d'un monde du travail qui, dans ce secteur, connaît une évolution fulgurante, et qu'elle doive alors être remaniée. À cet égard, une norme réglementaire serait plus facile à adapter qu'une réglementation relevant de la loi. Avec une telle réglementation, il y aurait un risque de violation du principe d'égalité de traitement.

---

<sup>126</sup> Cf. Riemer-Kafka 2018, p. 598 s. ; Pärli 2019, p. 63 s.

Les travailleurs de plateformes pourraient être placés dans une meilleure position au regard du droit social que les prestataires de services qui n’organisent pas leur travail via une plateforme.

## **6.2 Options relatives à la garantie de la protection sociale**

Les éléments suivants ont trait à des propositions de fond montrant comment il est possible d’éviter qu’une hausse éventuelle du nombre de travailleurs de plateforme indépendants ne débouche sur une précarisation de ces derniers ou sur un transfert général de la charge sur la collectivité. Sont présentés, dans un premier temps, les prérequis généraux à une simple épargne vieillesse dans la prévoyance professionnelle (PP) pour les indépendants à faibles revenus. On trouvera ensuite une proposition d’assurance PP des risques décès et invalidité pour les travailleurs de plateforme indépendants. Puis viendra une assurance PP pour les travailleurs de plateforme salariés au service de plusieurs employeurs. Enfin, une proposition sera examinée dans le domaine de l’assurance-accidents (AA).

### **6.2.1 Assurance professionnelle obligatoire « light » pour les indépendants à faible revenu**

#### **6.2.1.1 Situation initiale**

Le système actuel de prévoyance professionnelle n’a pas été conçu pour les formes de travail flexibles. La loi, et la plupart des règlements de prévoyance considèrent uniquement la prévoyance découlant d’une relation de travail donnée. Le revenu minimum requis pour accéder à la prévoyance professionnelle obligatoire doit être réalisé auprès d’un employeur. En cas d’employeurs multiples, la déduction de coordination est déterminée séparément auprès de chaque institution de prévoyance. Conséquence : les personnes qui, soit, cumulent une activité indépendante et une activité salariée, soit travaillent pour plusieurs employeurs en tant que salariés, ont une prévoyance professionnelle faible ou aucune prévoyance, et cela même si le total de leurs revenus dépasse clairement le seuil limite prévu par la loi. L’art.1j, al. 1, let. c, OPP2 stipule par ailleurs que les salariés sont exclus de l’assurance obligatoire s’ils exercent une activité accessoire et sont déjà assujettis à l’assurance obligatoire dans le cadre d’une activité lucrative exercée à titre principal ou s’ils exercent une activité lucrative indépendante à titre principal<sup>127</sup>. Pour envisager une couverture des travailleurs de plateformes indépendants dans le 2<sup>e</sup> pilier, visant à améliorer la situation de prévoyance compte tenu des possibilités financières de l’assuré, il faut tout d’abord évoquer la législation en matière de prévoyance professionnelle et la situation financière qui l’accompagne.

Dans le cadre de la prévoyance professionnelle facultative, la LPP en vigueur offre déjà, théoriquement, des possibilités de constituer une prévoyance adaptée aux besoins des travailleurs indépendants. Outre l’assurance facultative pour les indépendants, correspondant à l’assurance obligatoire LPP pour les salariés, l’art.4, al. 3, PP donne aussi la possibilité aux travailleurs indépendants de s’assurer uniquement auprès d’une institution de prévoyance active dans le domaine de la prévoyance professionnelle étendue (= surobligatoire), dès lors que les cotisations et dépôts versés par les indépendants sont affectés durablement à la prévoyance professionnelle. L’historique de la naissance de cette disposition montre bien qu’il ne faut pas nécessairement entendre par « prévoyance étendue » une prévoyance dont les prestations vont au-delà de la prévoyance minimale garantie par la loi. Au contraire, seuls certains risques, comme le risque d’invalidité ou de décès, ou encore les parts de salaire « sous-obligatoires », peuvent être assurés. Le problème ne réside pas ici dans la disposition en tant que telle, mais dans le fait que les institutions de prévoyance auprès desquelles un indépendant peut s’assurer imposent pour l’heure des conditions très restrictives<sup>128</sup>. À

---

<sup>127</sup> Ces effets négatifs pourraient être amoindris pour certaines branches d’activité s’il existe pour l’ensemble de la branche une institution de prévoyance commune à laquelle plusieurs employeurs sont affiliés.

<sup>128</sup> Art. 44 LPP. Pour cette raison, la réforme Prévoyance vieillesse 2020 voulait aussi donner à cette catégorie de personnes la possibilité d’adhérer individuellement à une fondation collective. Cette proposition n’avait pas été contestée par le Parlement, mais rejetée en même temps que la réforme lors de la votation populaire du 24 septembre 2017.

noter, par ailleurs, que la couverture facultative des indépendants peut faire l'objet d'une réserve pour raison de santé de la part des institutions de prévoyance (art. 45 LPP).

Ainsi se pose la question d'une assurance obligatoire pour les travailleurs indépendants obtenant des mandats par l'intermédiaire d'une plateforme. Une telle assurance requiert une base légale expressément ancrée dans la LPP<sup>129</sup>. Il s'agit en l'espèce du groupe des indépendants à faibles revenus. Une nouvelle disposition doit garantir que la charge des cotisations soit supportable pour les assurés. À la différence des salariés, les indépendants doivent acquitter l'intégralité des cotisations (et pas simplement la part salariale) puisqu'aucun employeur n'y participe. La cotisation de prévoyance devrait être calculée de sorte à ne pas aggraver les éventuelles difficultés financières de ces personnes. Par ailleurs, le rapport entre la charge financière et les prestations de prévoyance doit être raisonnable. Il faut aussi tenir compte du fait qu'aux cotisations effectives à l'épargne vieillesse et/ou aux cotisations de risque viennent encore s'ajouter des frais administratifs. Ces derniers doivent également être raisonnables par rapport aux prestations. Enfin, la mise en application d'une prévoyance professionnelle pour les travailleurs de plateforme indépendants à faibles revenus doit pouvoir se dérouler de la manière la plus simple et la moins onéreuse possible.

### 6.2.1.2 Description de la proposition

Une assurance professionnelle dans le cadre de la prévoyance professionnelle « ordinaire » est manifestement trop coûteuse pour les travailleurs de plateforme indépendants. Nous esquissons donc ci-après une solution « light », qui se traduirait par une amélioration de la prévoyance pour les travailleurs indépendants à faible revenu.

#### Fourchette de revenus du groupe visé

Les revenus annuels propres à constituer la fourchette sur laquelle serait assise une nouvelle assurance obligatoire sont compris entre 2 300 et 21 510 francs. Le montant plancher découle de la disposition relative aux revenus ou salaires de minime importance tels que définis aux art. 19 et 34d RAVS. Si le revenu déterminant issu de l'activité lucrative indépendante ou de la relation de travail n'excède pas 2 300<sup>130</sup> francs par année civile, les cotisations AVS ne sont perçues qu'à la demande de l'assuré. Cette disposition a pour but d'éviter une charge de travail disproportionnée lors du décompte des cotisations AVS sur les faibles revenus. Le plafond de la fourchette des revenus marque le seuil d'entrée<sup>131</sup> au sens de la LPP, à savoir le revenu minimal à partir duquel les travailleurs salariés sont aujourd'hui déjà assujettis à l'assurance obligatoire, et à partir duquel les travailleurs indépendants peuvent souscrire s'ils le souhaitent à la prévoyance professionnelle.

#### Eviter les effets de seuil

Une nouvelle assurance dédiée à ce groupe viendrait compléter, et non remplacer le système actuel. Elle ne doit pas non plus engendrer d'effets de seuil par rapport à la LPP en vigueur, sous peine pour les assurés LPP ordinaires de se retrouver, en fonction de la structure des cotisations, dans une situation plus défavorable que le nouveau groupe cible. Pour éviter les effets de seuil, il faudrait que les taux de bonification de vieillesse d'une simple assurance contre le risque vieillesse soient fixés à 2 % environ du revenu total soumis à l'AVS (sans déduction de coordination). Si les bonifications de vieillesse étaient fixées à 3 %, les assurés situés juste en dessous du seuil d'entrée dans la LPP pourraient épargner davantage de capital que les assurés LPP (à raison d'une bonification de vieillesse moyenne de 12,5 % sur l'ensemble des catégories d'âge), car ils pourraient assurer un revenu coordonné plus élevé. À raison d'un taux de 1% seulement, les assurés ne pourraient par contre pas épargner autant de capital que les assurés LPP. Dans la figure 5, on peut observer à

---

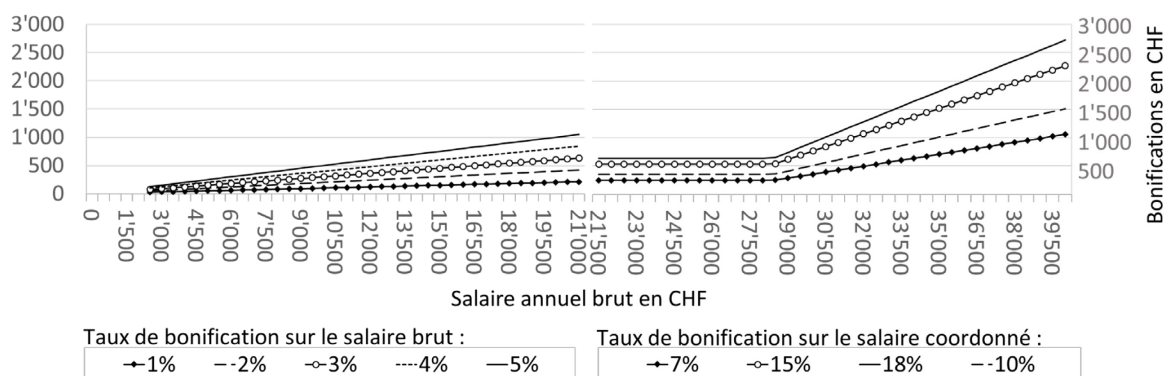
<sup>129</sup> L'art. 3 LPP ne constitue pas une base suffisante. Certes, le Conseil fédéral peut déclarer la prévoyance professionnelle obligatoire pour certaines catégories de personnes exerçant une activité indépendante, d'une façon générale ou pour couvrir des risques particuliers (art. 113, al. 2, let. e, Cst.). Cela implique toutefois une proposition des associations professionnelles concernées, dont, en outre, la majorité des travailleurs indépendants actifs dans les branches en question doit faire partie. À l'heure actuelle, une association de ce type n'existe pas pour les travailleurs de plateforme.

<sup>130</sup> État en 2021

<sup>131</sup> État en 2021

gauche le niveau des bonifications de vieillesse annuelles atteintes avec une PP-light, avec des taux de cotisation commençant à 1 % et allant jusqu'à 5 % du salaire. Dans cette première variante, aucune déduction de coordination n'est effectuée. Dans la partie droite du graphique, on peut observer les bonifications de vieillesse annuelles payées pour des bas salaires dans le cadre de la PP actuelle (après déduction de coordination). La jonction des deux graphiques met en évidence la création d'un effet de seuil avec le taux de 3 % et son élimination avec le taux fixé à 2 % (à raison d'une bonification de vieillesse moyenne de 12,5 % sur l'ensemble des catégories d'âges dans la partie droite de la figure).

**Illustration 5 : PP-light et LPP en vigueur, variantes diverses pour les taux de bonification et les bonifications de vieillesse.**



Source : calculs de l'OFAS.

À raison d'un taux de cotisation uniformément fixé à 2 % (pour des besoins de simplicité dans la mise en œuvre) indépendamment de l'âge et du statut de cotisant, et d'une période de cotisation complète de 40 ans, on obtient un avoir de vieillesse compris entre 1840 francs (pour un revenu annuel de 2300 francs pendant le processus d'épargne) et 17 208 francs (pour un revenu annuel de 21 510 francs). Si l'on veut convertir ces avoirs en rentes, on obtient, à raison d'un taux de conversion de 6,8 %, une rente de vieillesse annuelle comprise entre 125 francs (pour un revenu annuel de 2 300 francs) et 1 170 francs (pour un revenu annuel de 21 510 francs).

### Rapport entre prestations et frais d'administration

Aux cotisations pour les bonifications de vieillesse s'ajoutent encore les frais d'administration, qui doivent faire l'objet d'une estimation pour la solution PP proposée. Une étude<sup>132</sup> peut être prise comme base à cet effet. Les éléments qui y sont fournis par des institutions de prévoyance et des experts indépendants au sujet du temps consacré à des événements comme l'entrée et la sortie suggèrent que le travail administratif par assuré pourrait occasionner, au sein d'une institution de prévoyance gérée efficacement, des coûts annuels d'au moins 50 francs<sup>133</sup>. Des événements spécifiques, tels que la perception de l'avoir dans le cadre de l'encouragement à la propriété du logement, ne sont toutefois pas encore inclus dans ce montant.

Une charge d'au moins 50 francs par an pour une rente de vieillesse annuelle attendue de 125 à 1160 francs exclut d'emblée, à cause du déséquilibre évident entre charge et revenu, une conversion en rente des avoirs épargnés. Les frais d'administration devraient en plus être préfinancés pour les rentes et ne pourraient pas être déduits des rentes courantes. Mais même en cas de versement unique du capital au lieu d'une rente, les frais d'administration subsisteraient au cours du processus d'épargne. À raison du taux de bonification de 2 % sur la fourchette de revenus définie, on obtiendrait

<sup>132</sup> Cf. Hornung/Infraconsult/BASS 2011.

<sup>133</sup> Cf. aussi le renvoi aux frais d'administration dans les annexes aux règlements de prévoyance de la Fondation institution supplétive LPP (art. 2 Contribution aux frais d'administration) : « Une contribution aux frais d'administration est due en sus. Elle s'élève pour les femmes et les hommes à 1,4 % du salaire assuré, mais au moins à 72 francs et au plus à 480 francs. »

des bonifications de vieillesse de 46 à 427 francs par an. Cela signifie que pour les revenus de la tranche inférieure, l'avoir épargné annuellement s'équilibrerait à peu près avec les frais d'administration attendus. Le rapport entre charge et prestations attendues ne deviendrait davantage acceptable qu'à partir des revenus supérieurs de la fourchette définie. Comme les revenus des travailleurs de plateforme sont souvent très irréguliers et que l'on ne peut partir du principe qu'ils vont réaliser avec constance des revenus situés dans le haut de la fourchette de revenus, la part des assurés pour lesquels un ratio acceptable entre charge et revenu peut être obtenu serait d'emblée réduite. Il est en outre improbable que des assurés accomplissent toute la période d'activité prévue de 40 ans en tant que travailleurs de plateforme. Les personnes gagnant un peu moins de 21 510 francs par an pourraient alors, elles aussi, considérer une formule de pilier 3a leur permettant, sans adhérer à une institution de prévoyance, de verser en fonction de leurs moyens jusqu'à 20 % de leur revenu lucratif, comme plus attrayante que la solution de prévoyance obligatoire ébauchée.

### **Autres prérequis**

La mise en place, pour le groupe de revenus défini, d'un 2<sup>e</sup> pilier justement proportionné par rapport aux coûts, implique impérativement l'introduction de nouvelles dispositions. Tout d'abord, il faut s'assurer qu'il existe au moins une institution de prévoyance pour mettre en œuvre cette nouvelle assurance obligatoire. Comme les entrées et sorties des différentes institutions de prévoyance occasionnent le gros des frais d'administration et qu'il faudrait éviter de tels coûts, seule une institution de prévoyance unifiée, à savoir la Fondation institution supplétive LPP, entre en ligne de compte pour l'attribution de cette nouvelle mission. Les changements de caisse seraient ainsi exclus aussi longtemps que les personnes concernées exercent une activité indépendante et ne touchent que de faibles revenus, avec à la clé une réduction du nombre d'entrées et de sorties. Par ailleurs, la mise en œuvre de ce 2<sup>e</sup> pilier devrait être coordonnée avec la mise en œuvre du 1<sup>er</sup>. Le décompte définitif des cotisations AVS pour les indépendants, au nombre desquels comptent actuellement la majeure partie des travailleurs de plateforme, s'effectue aujourd'hui après détermination de l'impôt, donc bien longtemps après l'année civile correspondante – ce qui complique singulièrement la mise en œuvre d'une prévoyance obligatoire – et inclut de surcroît une possibilité de déductions (individuelles, en fonction de la situation). Il faudrait donc, le cas échéant, instaurer pour les travailleurs de plateforme indépendants une procédure de déclaration et de décompte spécifique s'appliquant aux tout petits mandats confiés par des plateformes et aux décomptes de revenus. Celle-ci pourrait consister en un calcul anticipé ou continu des cotisations avec possibilités de déduction forfaitaire sur le revenu à estimer. Néanmoins, ce mode de calcul anticipé des cotisations supposerait de vastes remaniements des dispositions et procédures actuelles et occasionnerait un surcroît de coûts, notamment pour les caisses de compensation AVS.

Aux dépenses susmentionnées pour les institutions de prévoyance viendraient encore se greffer celles encourues par les plateformes en qualité de donneuses d'ordre ou d'intermédiaire. Tel serait le cas pour ces dernières si l'on entend désormais, contrairement à la disposition actuelle, les impliquer en tant que responsables dans l'affiliation à l'institution de prévoyance et la perception des cotisations pour les indépendants qu'elles emploient<sup>134</sup>. Principal argument en faveur de cette solution : les gains d'efficacité liés aux possibilités techniques des plateformes et aux économies d'échelle qu'elles réalisent en plaçant ou en engageant un grand nombre d'indépendants. Sans la participation des plateformes, les charges de liquidation des cotisations seraient répercutées respectivement sur l'indépendant concerné et pèseraient globalement trop lourd dans la balance.

#### **6.2.1.3 Conclusions concernant un 2<sup>e</sup> pilier pour les travailleurs de plateforme indépendants**

Vu le faible niveau des prestations, d'une part, et le niveau comparativement élevé des charges, d'autre part, une simple prévoyance vieillesse obligatoire du 2<sup>e</sup> pilier conçue pour les travailleurs de plateforme indépendants à faibles revenus serait pratiquement irréalisable dans de justes proportions. Si l'assurance devait couvrir les risques décès et invalidité, il faudrait que les cotisations correspondantes soient prélevées en sus auprès des assurés. La question du caractère supportable des cotisations pour les assurés se poserait alors avec encore plus d'acuité – cela d'autant plus que les indépendants ne bénéficient pas d'une participation, pour moitié au moins, de l'employeur au

---

<sup>134</sup> Cette nouvelle approche pourrait constituer un développement ultérieur du cadre contractuel pour les modèles d'affaires innovants, cf. Conseil fédéral 2017b, p. 104 s.



paiement des cotisations, et doivent en assumer eux-mêmes la totalité du paiement. On trouvera donc ci-après une proposition envisageant, en alternative à la prévoyance vieillesse pour le groupe d'assurés défini ci-dessus, de circonscrire l'assurance aux risques décès et invalidité dans le 2<sup>e</sup> pilier.

## **6.2.2 Assurance risque obligatoire pour les travailleurs de plateforme indépendants**

### **6.2.2.1 Description de la proposition**

Une assurance des risques décès et invalidité dans le 2<sup>e</sup> pilier pose également le postulat que les frais d'administration afférents à une prévoyance pour les travailleurs à faibles revenus doivent être aussi bas que possible. Dans le cas d'une assurance de rentes, ces frais sont normalement plus élevés que pour une assurance de sommes. Le paiement récurrent de rentes à long terme est, au plan administratif, plus coûteux qu'un versement unique du capital. De surcroît, la gestion du patrimoine est plus fastidieuse, car elle requiert l'administration de réserves mathématiques pour financer les rentes. Une assurance de sommes est donc, d'un point de vue administratif, plus simple et moins onéreuse à mettre en œuvre qu'une assurance de rentes. C'est pour cette raison que nous nous bornons ici à examiner la proposition d'une assurance de sommes.

Avec une caisse centralisée, il serait possible d'affilier le nombre d'assurés nécessaire à une gestion efficace des coûts par assuré (économies d'échelle). Ici encore, la Fondation institution supplétive LPP serait toute désignée comme institution de prévoyance exécutante.

Les cotisations pourraient être prélevées par la caisse de compensation sur le revenu assujéti à un taux qu'il conviendrait de définir. Pour la perception des cotisations, il y aurait deux variantes : une procédure en continu ou bien une procédure après coup. La procédure en continu présenterait l'avantage de pouvoir prélever les cotisations au même rythme que les cotisations à l'AVS (chaque trimestre, par ex.). On disposerait, ainsi, des cotisations de risque dédiées au financement des prestations en cas de sinistre. L'inconvénient serait, en cas de coordination des procédures de prélèvement du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>e</sup> piliers, la nécessité de mettre en place une procédure spécifique pour les travailleurs de plateforme indépendants dont les cotisations, conformément à la réglementation en vigueur, sont prélevées une fois l'impôt déterminé. Une autre difficulté d'exécution résiderait dans les variations imprévisibles du revenu, par exemple si l'assuré venait à percevoir plus de 21 510 francs au cours de l'année. Il faudrait en outre, dans la déclaration des revenus issus de l'activité indépendante, introduire aux côtés des rubriques existantes une nouvelle rubrique pour les revenus tirés de l'activité de plateforme puisque seuls ces derniers seraient assujéttis à la nouvelle obligation.

L'autre variante, le prélèvement rétroactif à l'instar de l'AVS, c'est-à-dire une fois l'impôt déterminé, offre la possibilité d'établir une facture pour l'ensemble des cotisations – à savoir les cotisations au 1<sup>er</sup> et au 2<sup>e</sup> piliers. Comme, de plus, les revenus sont connus, on peut prélever le montant exact des cotisations en évitant ainsi des imputations ou des annulations d'écritures. Si le revenu de l'assuré dépassait le plafond de 21 510 francs, il n'y aurait ni obligation d'assurance au niveau de cette prévoyance ni, par conséquent, obligation d'adhérer à la Fondation institution supplétive LPP. Cependant, dans cette variante, l'assujéttissement à l'assurance et le prélèvement des cotisations ne pourraient s'effectuer que longtemps après l'année civile considérée, ce qui serait source de grandes incertitudes. Un autre inconvénient serait qu'en cas de sinistres (décès ou invalidité) dans l'intervalle, les cotisations n'auraient pas été encore acquittées et que l'on aurait souvent du mal à déterminer si, et pour quelles années, il existe un assujéttissement à l'assurance et une obligation de cotisation. Un recouvrement a posteriori comporte toujours un risque de défaillance, dont il faudrait tenir compte dans le calcul des cotisations générales. Les deux variantes présenteraient donc des inconvénients substantiels, ce qui rendrait aussi leur mise en œuvre trop fastidieuse, d'autant plus au regard de prestations potentielles relativement modestes.

Au lieu d'un prélèvement des cotisations sur la base d'un pourcentage donné du revenu soumis à l'AVS, on peut donc envisager une assurance risque conçue comme une assurance de sommes, avec des cotisations forfaitaires. Pour ce faire, il faut définir une somme de prestations (50 000 francs, par exemple) qui serait versée à l'assuré en cas de sinistre de prévoyance (décès ou invalidité). En sont déduites les cotisations, qui seraient identiques pour tous les revenus afin de simplifier la gestion au maximum. À raison d'une prestation de prévoyance de 50 000 francs, par exemple, les cotisations risques, dans le cas d'un collectif d'assurés avec une structure d'âge proportionnelle à celle de la population (on parle alors d'effectif homogène), s'élèveraient à 92 francs au titre du risque décès et à

345 francs au titre du risque invalidité, soit une cotisation risque totale de 438 francs par an et par assuré pour les deux risques cumulés. Si la prestation de prévoyance était moitié moins élevée (donc de 25 000 francs), les cotisations seraient également divisées par deux, soit 46 francs pour le risque décès, 173 francs pour l'invalidité et 219 francs par an au total pour les deux risques. Mais les cotisations, et donc les prestations, pourraient aussi être structurées différemment en fonction des catégories de revenus (p. ex. 25 000 francs pour la moitié inférieure des revenus, et 50 000 pour la moitié supérieure).

Le recouvrement de cette assurance de sommes pourrait être pris en charge par les caisses de compensation cantonales, qui seraient dorénavant investies de cette mission par la loi. Les caisses de compensation pourraient percevoir ces cotisations en même temps que les cotisations AVS ; elles les verseraient ensuite à la Fondation institution supplétive LPP. Elles devraient être dédommagées pour leurs frais de recouvrement et d'administration.

### **6.2.2.2 Avantages**

La présentation montre qu'une telle solution pourrait en principe reposer sur des structures existantes. La création de nouvelles institutions ne serait pas nécessaire. Pour simplifier le système, il serait en outre possible de mettre les plateformes à contribution pour le calcul de l'assiette des cotisations et le transfert des données aux caisses de compensation, y compris dorénavant dans les cas où elles interviennent non comme employeur, mais comme donneur d'ordre ou intermédiaire vis-à-vis des indépendants. Ces gains d'efficacité éventuels permettraient de réduire encore l'investissement en temps et en argent. Dans le cas de cette solution de prévoyance, le caractère supportable de la charge financière pour les assurés se détermine alors en premier lieu par le montant à définir des prestations de risque, et seulement accessoirement par les coûts d'administration et d'exécution qui auraient été ainsi réduits au maximum<sup>135</sup>.

### **6.2.2.3 Inconvénients**

Cette proposition suppose un changement de paradigme dans le 2<sup>e</sup> pilier pour ce qui est de la définition des prestations et des cotisations. Par ailleurs, elle contraindrait les caisses de compensation à assumer une nouvelle tâche, nécessitant l'instauration préalable des conditions administratives requises à cet effet. En outre, il s'agit en l'occurrence d'une proposition sur mesure à destination d'un groupe spécifique. Eu égard à l'égalité de traitement, on se demande pourquoi seuls les travailleurs de plateforme et non d'autres personnes, voire l'ensemble des personnes à faibles revenus, devraient être couverts par cette assurance.

## **6.2.3 Prévoyance professionnelle obligatoire pour les employés de plateforme salariés au service de plusieurs employeurs**

### **6.2.3.1 Description de la proposition**

Il conviendrait, de surcroît, d'examiner la possibilité d'une solution de prévoyance obligatoire spécifique pour les salariés embauchés par des entreprises de plateforme et percevant de faibles revenus. Dans la prévoyance professionnelle obligatoire, les salariés à emplois multiples sont défavorisés par rapport aux salariés qui touchent le même revenu auprès d'un seul employeur. En effet, dès qu'ils atteignent le seuil d'entrée dans la prévoyance obligatoire (21 510 francs en 2021) auprès de leurs différents employeurs, la déduction de coordination est également soustraite à chaque fois du salaire à assurer. Cela signifie qu'à revenu globalement égal à celui des salariés ayant un seul employeur, les personnes qui occupent plusieurs emplois recueillent un salaire assuré nettement plus faible et une prévoyance réduite à l'avenant. Si, par contre, chacun des revenus perçus auprès de plusieurs employeurs n'atteint pas le seuil d'entrée, ils ne sont pas soumis à l'assurance obligatoire dans la prévoyance professionnelle. Il en résulte des lacunes de prévoyance pour ces salariés et leurs

---

<sup>135</sup> Cette proposition constitue en outre une nouvelle approche pour la protection des travailleurs de plateforme indépendants, telle que la revendique le postulat Bruderer Wyss ([18.3936](#)) « Entreprises plates-formes et économie à la tâche ou « gig economy ». Mieux protéger les travailleurs indépendants ».

familles. Le législateur a tenté de les combler par l'introduction de l'art. 46 LPP « Activité lucrative au service de plusieurs employeurs », qui ménage aux salariés occupant plusieurs emplois, s'ils ne sont pas déjà obligatoirement assurés, la possibilité de s'affilier à titre facultatif auprès d'une institution de prévoyance. Néanmoins, ce caractère facultatif a aujourd'hui pour effet que les salariés qui souhaitent théoriquement profiter de cette possibilité y renoncent, car ils coûteraient alors plus cher à leurs employeurs (charges salariales annexes) que ceux ne recourant pas à cette possibilité – en particulier lorsqu'ils sont tributaires de ces revenus.

En outre, l'assurance facultative au sens de l'art. 46 LPP est aujourd'hui organisée de manière très complexe pour les employeurs et les salariés, tout comme pour les institutions de prévoyance. Bien souvent, il est impossible de prévoir pendant l'année d'assurance en cours si le seuil d'entrée dans l'assurance obligatoire sera atteint ou non. Les conséquences peuvent en être un recouvrement a posteriori ou une annulation d'écriture.

La probabilité est forte que les salariés employés par des plateformes soient souvent des personnes percevant de faibles revenus et travaillant pour plusieurs employeurs ou plateformes (cf. 4.1.5). Une refonte de la prévoyance, avec une amélioration effective de la situation de prévoyance, impliquerait donc de substituer au caractère facultatif un caractère obligatoire et de simplifier l'organisation. En raison de la taille restreinte du collectif d'assurés potentiels pour l'instant, la mise en œuvre de cette prévoyance devrait être prise en charge par une seule et même institution de prévoyance afin d'offrir la solution la moins coûteuse par assuré ; la Fondation institution supplétive LPP serait toute désignée à cet effet. En cas de dépassement du seuil d'exonération à l'AVS de 2300 francs, les cotisations devraient être perçues par la Fondation institution supplétive LPP auprès de toutes les plateformes concernées et regroupées sur un compte de prévoyance de l'assuré. Le salaire AVS serait assuré en totalité. Il faudrait adapter les avoirs de vieillesse au prorata afin d'éviter une surassurance et une charge de cotisation trop élevée. Ces avoirs auraient par ailleurs intérêt à être uniformisés, sans tenir compte de l'âge.

Étant donné que les plateformes ignorent en général lesquels de leurs salariés travaillent en plus pour d'autres plateformes, cette solution de prévoyance devrait être obligatoire pour toutes les plateformes.

### **6.2.3.2 Avantages**

Comparée à la solution pour les indépendants décrite ci-dessus (6.2.1.2), cette solution aurait pour avantage que l'employeur, c'est-à-dire la plateforme, acquitterait au moins la moitié des cotisations et que la charge serait donc, pour les salariés, nettement plus supportable que pour les indépendants, sur lesquels, d'après la solution présentée plus haut, pèserait l'intégralité de l'obligation de cotiser.

Mais l'avantage décisif de cette solution par rapport à l'assurance facultative existante, telle que prévue par l'art. 46 LPP, serait l'amélioration des prestations de prévoyance et l'abolition de la position défavorable, injustifiable au point de vue socio-économique, des salariés travaillant pour plusieurs employeurs par rapport à ceux au service d'un seul employeur. Et pour finir, une meilleure prévoyance permet aussi de réaliser des économies de coûts au niveau de l'aide sociale et des PC.

### **6.2.3.3 Inconvénients**

Les plateformes n'emploient pas exclusivement des salariés qui offrent leurs services par l'intermédiaire de ces dernières et tombent ainsi dans la catégorie des « travailleurs de plateforme », mais aussi d'autres salariés qui sont par exemple affectés à l'administration de la plateforme ou à son exploitation, et ne sont donc pas des travailleurs de plateforme au sens défini ci-dessus (cf. 2.2.1). Par conséquent, les plateformes auraient dorénavant deux modèles de prévoyance à gérer : l'un pour les travailleurs de plateforme et l'autre pour le reste de leurs salariés « ordinaires ».

## **6.2.4 Abaissement du seuil d'entrée pour l'assurance-accidents facultative**

### **6.2.4.1 Description de la proposition**

Il s'agit d'abaisser le seuil d'entrée dans l'assurance-accidents facultative<sup>136</sup> destinée aux travailleurs indépendants afin qu'un plus grand nombre d'entre eux puissent souscrire une couverture d'assurance perte de gain en cas d'accidents. Dans le but d'éviter une hausse insupportable du taux de prime pour les travailleurs indépendants à faibles revenus, il serait instaurée une disposition prévoyant, en cas d'accident, la prise en charge des frais médicaux par l'assurance obligatoire des soins (AOS) et n'engageant la responsabilité de l'assurance facultative selon la LAA que pour la couverture des prestations en espèces. Ce faisant, deux options seraient désormais proposées au niveau de l'assurance-accidents facultative : d'une part, l'assurance actuelle comportant un revenu annuel minimal de 66 690 francs et une couverture d'assurance globale selon la LAA, et d'autre part, la nouvelle assurance avec un revenu annuel minimal réduit qui exclurait une couverture des frais médicaux.

### **6.2.4.2 Avantages**

Un abaissement du revenu annuel minimal, couplé à une réduction de la charge de prime, pourrait rendre l'offre de l'assurance facultative LAA attrayante pour un plus grand cercle de travailleurs indépendants et encourager la conclusion de nouveaux contrats. Sur le fond, les assurés bénéficieraient, en cas d'accident entraînant une incapacité de travail ou une incapacité de gain, de prestations en espèces sous forme d'indemnités journalières, d'une rente d'invalidité ou d'une indemnité pour atteinte à l'intégrité et d'une allocation pour impotence. En cas de décès, une rente serait versée aux survivants. Les prestations en espèces, qui couvrent une perte de gain consécutive à un accident, sont de nature à prévenir une précarisation potentielle des travailleurs de plateforme indépendants en cas d'accident.

Le partage de l'obligation de prise en charge des frais médicaux au détriment de l'AOS, et de prise en charge des prestations en espèces au détriment de l'assurance LAA, ne devrait pas poser de difficultés. En effet, un travailleur indépendant doit aujourd'hui déjà, au même titre que tout citoyen résidant en Suisse, souscrire une assurance AOS. Contrairement à un salarié, il échappe en sa qualité d'indépendant à l'assurance obligatoire LAA, et se voit donc de toute façon contraint d'intégrer la protection contre les accidents à son assurance AOS. Ceci est chose normale pour un travailleur indépendant, tout comme l'est le supplément de prime pour la couverture accident dans l'assurance AOS. En ce sens, la solution proposée n'entraîne pas de surcroît de charge pour l'assuré s'agissant de la couverture des soins de santé consécutifs à un accident.

En ce qui concerne les assureurs maladie, il y a également lieu de constater que la disposition proposée serait aisément praticable. Aussi bien en cas de maladie qu'en cas d'accident, l'obligation d'indemnisation de l'assurance AOS se limite à la prise en charge des frais médicaux. De ce fait, son rattachement à l'assurance AOS et la prise en charge des prestations en espèces par l'assureur LAA conformément au modèle proposé ne présentent rien de particulier.

### **6.2.4.3 Inconvénients**

La mesure proposée constitue une ingérence dans le système de l'assurance-accidents selon la LAA, car la couverture correspondante comprend habituellement un droit de prise en charge conformément au catalogue légal des prestations, frais médicaux inclus. Cette ingérence pèse cependant moins lourd dans l'assurance-accidents facultative, puisque cette dernière présente tout de même quelques particularités qui la distinguent de l'assurance-accidents obligatoire<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Selon l'art. 138 OLAA, le montant du gain assuré, pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, ne peut être inférieur à 45 % du montant maximum du gain assuré (soit 66 690 francs au 1<sup>er</sup> janvier 2020).

<sup>137</sup> Dans l'assurance facultative, l'assureur a par exemple la possibilité, pour des raisons fondées, de refuser de conclure une assurance (art. 134, al. 3, OLAA). En outre, l'assuré comme l'assureur ont le droit de résilier le contrat (art. 137, al. 3, OLAA). Enfin, les allocations de

Un inconvénient majeur de la mesure pourrait résider dans le fait que les prestations en cas d'accident ne soient plus toutes versées par une seule assurance, et que deux assurances sociales, à savoir l'assureur LAA et l'assureur AOS, aient à s'occuper de la même atteinte à la santé. La tâche de l'assurance AOS se bornerait au règlement des frais médicaux, tandis que les prestations en espèces relèveraient de l'assurance LAA. Comme les responsabilités seraient clairement partagées, aucune difficulté (juridique) ne se présenterait de ce point de vue. En revanche, le fait que la prérogative du pilotage du traitement soit retirée à l'assureur LAA et que le principe de la prise en charge des frais dans l'assurance AOS soit subrogé à celui des prestations en nature dans l'assurance LAA, pourrait constituer un facteur délicat et générateur de coûts<sup>138</sup> ; cela d'autant plus que les prestations en espèces à fournir par l'assureur LAA sont en rapport direct avec le traitement médical et son succès, sans que l'assureur LAA ne puisse y faire quoi que ce soit<sup>139</sup>. S'y ajoute le fait que l'assureur LAA a besoin, dans le cadre de son appréciation de la prestation, d'une connaissance détaillée des dossiers médicaux, d'où la nécessité pour lui en retour de se faire communiquer les documents en continu et dans les meilleurs délais par l'assurance OAS. Un surcroît de travail administratif en est le corollaire. Le même problème se pose au niveau du travail de coordination et de concertation requis pour éviter des divergences entre les deux assurances sociales lors du traitement du dommage<sup>140</sup>.

Une autre difficulté de mise en œuvre pourrait résider dans le fait qu'un grand nombre d'indépendants réalisent la totalité de leur revenu assuré sous forme de temps partiels dans différents secteurs. Étant donné que le travail effectué dans des branches d'activité à caractère dangereux doit être obligatoirement assuré auprès de la CNA (art. 66 LAA), alors qu'il existe dans le reste des branches la possibilité de choisir un autre assureur LAA enregistré auprès de l'Office de la santé publique, se posera en cas d'activités multiples la question de savoir si l'assurance doit être souscrite auprès de plusieurs assureurs LAA ou d'un seul, et lequel. Pour des considérations pratiques, force est d'envisager une disposition prévoyant l'assurance du revenu total de l'activité lucrative auprès d'un seul assureur LAA. Plusieurs pistes de solutions s'offrent alors : soit la compétence est déterminée en fonction du risque le plus élevé, de sorte que l'assurance devrait être conclue auprès de la CNA à hauteur du revenu total si l'une des activités multiples tombe sous le coup de l'art. 66 LAA, ou soit elle est déterminée en fonction de la plus grosse part du revenu de l'activité lucrative. Si celle-ci est réalisée dans un secteur ne relevant pas de la compétence de la CNA, l'assurance pourrait être souscrite auprès de l'un des autres assureurs LAA à hauteur de la somme totale. Un problème à régler dans ce contexte concerne le système d'information et de coordination à mettre en place entre les différents acteurs impliqués.

### 6.3 Options relatives aux simplifications des procédures

Les options présentées ici s'intéressent à la question d'éventuelles simplifications et outils administratifs aux fins d'un déroulement rapide des décisions dans le cadre de la perception des cotisations aux assurances sociales.

---

renchérissement ne sont versées que si elles sont couvertes par des excédents d'intérêts (art. 140 OLAA).

<sup>138</sup> Le principe dit des « prestations en nature » pose que les prestations matérielles comme les soins médicaux sont prodiguées par l'assureur LAA, lequel décide en dernier lieu du traitement qui sera dispensé à l'assuré. Il découle de cette conception selon laquelle les fournisseurs de prestations sont au service de l'assureur LAA et jouent le rôle de bras droit de ce dernier, qu'ils ne peuvent établir de facture qu'auprès de l'assureur accidents compétent.

<sup>139</sup> Un suivi médical global et une guérison durable de l'assuré sont tout particulièrement dans l'intérêt de l'assureur accidents puisqu'il assume la responsabilité des conséquences à long terme sous forme de rentes et d'argent en cas de séquelles ultérieures ou de rechutes. À l'inverse, il se pourrait que l'assureur OAS, eu égard notamment à la pression existante sur les coûts, privilégie une fin aussi rapide que possible du traitement, ce qui n'est pas toujours compatible avec le caractère durable attendu par l'assureur LAA.

<sup>140</sup> Une telle situation peut déjà se présenter dans le cadre de l'assurance maladie, avec la prise en charge des soins par l'assurance obligatoire des soins et la couverture (facultative) des pertes de gain auprès d'un assureur privé.

### **6.3.1 Cotisations sur les salaires de minime importance**

#### **6.3.1.1 Description de la proposition**

L'un des obstacles administratifs mentionnés par quelques plateformes est celui de la liquidation rétroactive des cotisations aux assurances sociales. Les corrections rétroactives constituent une opération fastidieuse, tant pour les employeurs que pour les salariés. Elles surviennent notamment lorsque des activités à l'origine exonérées de cotisations y deviennent assujetties pour cause de franchissement d'un seuil de revenus. À l'heure actuelle, un seuil d'exonération s'applique aux salaires de minime importance n'excédant pas 2300 francs par année civile et par employeur. Les cotisations ne sont alors perçues que si l'assuré en fait la demande. Dès franchissement de ce seuil, les cotisations sont à acquitter sur l'ensemble du salaire perçu pendant l'année, donc dès le premier franc<sup>141</sup>.

Une régularisation après coup en cas de franchissement du seuil d'exonération induit une certaine charge de travail. Aussi une proposition est-elle à l'étude pour convertir le seuil d'exonération en franchise, avec pour conséquence que seule la partie du salaire dépassant 2300 francs serait soumise à cotisations. D'autres propositions vont dans le sens d'un relèvement général du seuil d'exonération, qui serait par exemple porté à 4000 francs, ou bien de sa suppression pure et simple, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les personnes travaillant dans le domaine artistique selon l'art. 34d, al. 2, let. b, RAVS.

Une autre possibilité consisterait à instaurer un droit de l'employeur à réclamer le paiement de cotisations. Pour l'heure, le règlement n'ouvre cette possibilité qu'au salarié. Si l'employeur bénéficiait également de ce droit, il pourrait exclure le risque d'opérations rétroactives lorsque le risque d'un éventuel dépassement du seuil de revenus lui semblerait trop élevé ; ou encore, les deux parties pourraient convenir qu'un décompte de cotisations ait lieu même pour les revenus de minime importance.

S'agissant des revenus issus d'une activité lucrative indépendante, d'autres règles s'appliquent. Ils sont additionnés en vue du prélèvement des cotisations, et en sont exonérés à la seule condition que l'assuré occupe à côté un emploi principal salarié, que les revenus issus de l'activité lucrative indépendante ne dépassent pas 2300 francs sur l'année civile et que l'assuré ne demande pas le prélèvement des cotisations.

#### **6.3.1.2 Avantages**

Dans la variante consistant à instaurer une franchise, l'avantage par rapport à la disposition actuelle tiendrait à ce que les 2300 premiers francs de salaire seraient systématiquement dispensés de l'obligation de cotiser, et que l'on éviterait ainsi toute correction rétroactive.

Il en irait de même en cas de suppression du seuil d'exonération. Enfin, un relèvement de ce même seuil se traduirait par une réduction du nombre de régularisations requises a posteriori.

#### **6.3.1.3 Inconvénients**

Du fait que, dans la variante de la franchise, seuls les 2300 premiers francs seraient dispensés de cotisations, mais non le reste des revenus à caractère salarial, les employeurs resteraient ici aussi contraints d'en faire un enregistrement fiable, qui demanderait également à être (obligatoirement) contrôlé. Ils seraient ainsi délestés d'une certaine charge financière, mais pas du travail administratif. La variante de la franchise aurait, pour autant, de gros impacts financiers : le manque à gagner au titre des cotisations non perçues s'élèverait, rien que pour l'AVS (AI/APG/AC seraient également concernées), à environ 1 milliard de francs par an<sup>142</sup>. Par ailleurs, l'instauration d'une franchise contreviendrait aux dispositions actuelles en faveur des employés de maison et des acteurs culturels. Afin d'améliorer la sécurité sociale de ces deux catégories de personnes, des dérogations au seuil

---

<sup>141</sup> Art. 34d, al. 1, let. f. RAVS

<sup>142</sup> Selon la modélisation de l'OFAS, reposant sur le budget de l'AVS (décompte en date de 2018, version du 7.6.2019).

d'exonération avaient été en effet adoptées afin que ces salaires soient assujettis systématiquement et sans exception à la perception des cotisations<sup>143</sup>.

Dans sa forme actuelle, le seuil d'exonération s'appliquant aux salaires de minime importance a été intégré par souci de simplification administrative, dans le cadre de la loi sur le travail au noir, au champ des cotisations du 1<sup>er</sup> pilier, afin d'épargner aux employeurs, mais aussi dans une moindre mesure aux caisses de compensation, l'effort démesuré que signifierait la perception de cotisations sur les tout petits emplois. Ces raisons étant toujours valables, une suppression du seuil d'exonération irait à l'encontre de cette volonté.

De l'autre côté, un relèvement du seuil d'exonération ne résoudrait pas le problème de la liquidation rétroactive, et ne ferait que le déplacer. S'y ajouteraient un manque à gagner pour les assurances sociales et une détérioration des rentes pour les personnes concernées. Au demeurant, des seuils d'exonération élevés constituent une incitation à atomiser (artificiellement) les relations de travail afin d'échapper à l'obligation de cotiser ; chose qu'il convient d'éviter.

### **6.3.2 Outil numérique pour clarifier la décision relative au statut**

#### **6.3.2.1 Description de la proposition**

Les critères de délimitation entre activité indépendante et activité salariée ont été précisés au fil des ans par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ils sont aujourd'hui exposés en détail dans les directives de l'OFAS sur le salaire déterminant. Les dernières évolutions de la jurisprudence y sont rapidement intégrées, et aménagées pour la pratique. Pour les entreprises qui ne sont pas familières avec le droit suisse des assurances sociales (les startups, notamment), le degré de précision de ces critères et le fait de ne pas toujours pouvoir prédire comment ils seront appliqués par les organes d'exécution au cas d'espèce, peuvent être déconcertants. Avec des outils spécialement adaptés aux plateformes (tels qu'un formulaire d'annonce fondé sur un algorithme), la procédure de détermination du statut des travailleurs de plateforme peut gagner en simplicité, en transparence et en rapidité. Ceci peut être réalisé au moyen d'un outil basé sur le web qui, dans un langage compréhensible, informe les entreprises de plateforme et leurs employés, d'une façon générale et au cas par cas, des décisions prises en matière de délimitation.

#### **6.3.2.2 Avantages**

De nouveaux outils numériques sont à même de simplifier la procédure de décision relative au statut, en la rendant plus prévisible et plus transparente pour tous les acteurs impliqués. L'annonce en tant que travailleur indépendant au moyen d'un questionnaire numérique donne lieu au recueil des données nécessaires et, pour le demandeur, à une première détermination provisoire du statut.

À titre d'exemple du fonctionnement de l'outil web, on citera le risque entrepreneurial, qui est un critère pertinent dans la détermination du statut. Un grand nombre des activités entrant en ligne de compte, notamment pour les plateformes, sont faibles en investissement, de sorte que le critère du risque entrepreneurial passe au second plan. Si le fait d'opter pour une activité dans le secteur du numérique rend le risque entrepreneurial non pertinent, le demandeur ne se verra poser aucune autre question à ce sujet. Le reste de l'examen ne tournera plus alors qu'autour de l'existence éventuelle d'un lien de subordination à l'égard de l'entreprise ou dans l'organisation du travail.

L'outil de clarification numérique permet en outre d'informer régulièrement et spécifiquement les demandeurs sur la nécessité et l'importance des renseignements à fournir concrètement ou bien sur les différentes étapes du processus. Il peut être aussi porté à leur attention, depuis l'application, qu'ils n'ont pas encore répondu à toutes les questions essentielles ou doivent transmettre ou télécharger des documents supplémentaires. De leur côté, les organes d'exécution peuvent, au sein du système, se référer concrètement aux renseignements fournis et demander des corrections ou des compléments d'information.

---

<sup>143</sup> Art. 34d, al. 2, let. a s., RAVS, RS 831.101

### 6.3.2.3 Inconvénients

La décision relative à la délimitation repose théoriquement sur les circonstances particulières, notamment économiques, du cas concret. Comme aucune plateforme ne ressemble à l'autre (cf. ch. 5.4.3), il est tout à fait normal que les décisions touchant aux relations de travail diffèrent au gré des différents modèles d'affaires. De surcroît, les décisions relatives à la délimitation reposent sur des jugements de valeur. Les organes d'exécution et les tribunaux disposent de marges d'appréciation et d'interprétation. Ils doivent aussi, lors de l'application des lois et de ces marges de manœuvre, se conformer aux buts de la Constitution tels que celui de la participation à la sécurité sociale<sup>144</sup>. Un outil de clarification numérique doit tenir compte de ces aspects.

Dans tous les cas, une décision en bonne et due forme relative au statut ne peut être prise en définitive que par les organes d'exécution. La possibilité d'un contrôle reste également ouverte aux tribunaux. L'objectif d'un outil de clarification numérique doit donc être de simplifier et accélérer la procédure pour les plateformes (mais aussi pour tous les autres intéressés) et pour les organes d'exécution. Tel ne sera le cas que si l'outil délivre des résultats pertinents dans la grande majorité des cas.

### 6.3.3 Extension du recours à la procédure de décompte simplifiée

Les employeurs peuvent effectuer le décompte des salaires de leur personnel conformément à la procédure simplifiée, s'ils remplissent les conditions prévues aux art. 2 et 3 de la loi sur le travail au noir (LTN). La procédure de décompte simplifiée s'applique aux cotisations AVS/AI/APG/AC, aux cotisations d'allocations familiales dans l'agriculture, aux impôts ainsi qu'aux cotisations d'allocations familiales, et n'est ouverte qu'aux petits cotisants – soit, à l'heure actuelle, un salaire par employé ne dépassant pas 21 510 francs et une masse salariale ne dépassant pas 56 880 francs.

Ayant fait l'objet d'abus aux fins d'optimisation fiscale, cette procédure n'est plus proposée aux sociétés de capitaux et aux coopératives depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>145</sup>.

Étant donné qu'en règle générale, les plateformes revêtent la forme de sociétés de capitaux (forme qui vient justement d'être exclue du champ d'application sans grande probabilité que le législateur ne revienne sur sa décision), continuer à soupeser les avantages et inconvénients de cette proposition est inutile. La procédure de décompte ordinaire ne pose pas de problème pour les employeurs. De surcroît, les opérations avec les caisses de compensation sont largement informatisées.

### 6.3.4 Collaboration des plateformes au contrôle de l'affiliation

#### 6.3.4.1 Description de la proposition

Les entreprises de plateforme pourraient être contraintes par la loi de déclarer aux caisses de compensation compétentes les personnes offrant pour leur compte des prestations de services en Suisse ou exerçant pour leur compte des activités lucratives en Suisse, afin de pouvoir contrôler leur enregistrement aux assurances sociales ou engager les démarches nécessaires à cet effet.

#### 6.3.4.2 Avantages

Une annonce systématique, auprès des organes d'exécution, de toutes les personnes au service de plateformes peut permettre d'éviter une saisie lacunaire des personnes tenues de payer des cotisations, et par là même le travail au noir. Cela vaut essentiellement pour les entreprises basées dans un autre pays européen et tenues d'acquitter des cotisations des employeurs si les personnes engagées en Suisse sont qualifiées de salariés.<sup>146</sup> Dans leur cas, les instruments de contrôle prévus

---

<sup>144</sup> Cf. Pärli 2019, p. 31

<sup>145</sup> Art. 2, al. 2 LTN, FF 2016 157, 163

<sup>146</sup> La proposition faite par le Conseil fédéral le 19 juin 2020 dans son message du 24 septembre 2021 concernant la modification de la loi sur la TVA va dans le même sens: afin de mieux déterminer les acteurs potentiels assujettis sur le territoire suisse, de garantir l'égalité de traitement des fournisseurs de prestations similaires et d'assimiler les entreprises étrangères aux entreprises suisses, les plateformes en ligne qui mettent en relation des fournisseurs et des



par le droit suisse (notamment le contrôle des employeurs sur place) et les sanctions en cas d’infractions (par ex. responsabilité de l’employeur, dispositions pénales) sont inopérantes, ce qui rend problématique l’exécution des obligations d’annoncer et de cotiser.

#### **6.3.4.3 Inconvénients**

Une annonce généralisée de toutes les personnes travaillant pour des plateformes pourrait toutefois engendrer des charges considérables en termes d’exécution et de contrôle, et ce même dans les cas pour lesquels une telle annonce ne serait pas nécessaire.

### **6.4 Synthèse concernant les options**

#### **6.4.1 Conclusion concernant le statut**

Dans le système suisse des assurances sociales, le besoin de sécurité sociale et le besoin de flexibilité des modèles d’affaires innovants sont d’ores et déjà bien conciliables. À noter que la sécurité sociale n’a pas pour unique office la protection des individus travaillant à partir d’une plateforme. Elle protège également la communauté des contribuables, laquelle a intérêt à ce que la protection face aux conséquences économiques de la vieillesse, de l’invalidité, du décès ou des problèmes de santé induits par la maladie ou un accident, soit garantie au moyen de prestations d’assurance financées par des cotisations et non au moyen de prestations en cas de besoin financées par l’impôt. Mais les règles des assurances sociales contribuent aussi à prévenir les distorsions de concurrence, en évitant que des entreprises d’un secteur donné se procurent des avantages en transférant les coûts de protection sociale sur les personnes censées être protégées par les dispositifs d’assurance.

La conception actuelle des assurances sociales répond aussi au besoin de flexibilité des entreprises offrant des services par l’intermédiaire d’une plateforme.

- Ainsi, dans le 1<sup>er</sup> pilier, le décompte des cotisations s’effectue en général sur une base ex post, c’est-à-dire que les entreprises acquittent des acomptes en fonction de la masse salariale attendue. Modifications du taux d’occupation, interruptions de travail et variations de salaire n’ont pas besoin d’être prises en compte durant l’année. Elles n’occasionnent aucune charge administrative supplémentaire pour l’entreprise. La prévoyance professionnelle prévoit pour les branches à salaires fluctuants la possibilité de procéder à un décompte ex ante du salaire assuré à partir de valeurs moyennes ou sur la base du dernier salaire connu. Si une institution de prévoyance opte pour ce mode de décompte, il n’y a aucune correction rétroactive à effectuer au titre des changements intervenus en cours d’année. Les entreprises de plateforme peuvent opter sélectivement pour des institutions de prévoyance qui leur offrent ce type de modalités.
- Par ailleurs, la qualification au regard du droit des assurances sociales ne préjuge pas la qualification au sens du droit du travail ou du droit des mandats. Il est tout à fait possible qu’un individu soit considéré comme salarié en droit des assurances sociales, mais comme travailleur indépendant du point de vue du droit des mandats. Ceci est quasiment la norme pour certaines activités, par exemple au sein des conseils d’administration.
- Enfin, les assurances sociales qualifient des revenus, et non des personnes. Aussi n’est-il pas exceptionnel qu’un individu exerce à la fois une activité lucrative salariée et une activité lucrative indépendante. Cette qualification a lieu en étroite référence aux circonstances économiques objectives et vérifiables.

---

destinataires de prestations doivent être considérées comme des tiers astreints à fournir des renseignements (art. 73, al. 2, let. e, P-LTVA). Cette obligation d’information s’applique en particulier à l’économie du partage et à la « gig economy », par exemple aux plateformes proposant des maisons de vacances ou des services de transport.

D'éventuels conflits d'objectifs entre assurances sociales et modèles d'affaires innovants peuvent être évités par la mise en adéquation des critères suivants :

### **Protection sociale**

Les personnes qualifiées qui se sont mises à leur compte de bonne heure jouissent la plupart du temps d'une bonne prévoyance en raison du revenu qu'elles tirent de leur activité lucrative indépendante. L'esprit d'entreprise implique l'aptitude à prendre des risques et une vaste marge d'action. Tels sont d'ailleurs également les prérequis essentiels que posent les assurances sociales à la reconnaissance d'une activité lucrative indépendante.

Mais les personnes qui ont longtemps exercé une activité salariée et se sont lancées sur le tard dans l'indépendance avec des qualifications moindres, réalisent plutôt des faibles revenus et disposent en conséquence d'une prévoyance insuffisante. Vu leur niveau de revenu, elles ne sont donc pas à même d'améliorer leur prévoyance par leurs propres moyens. Font défaut, en particulier, les moyens de se (re)constituer une prévoyance professionnelle. Si ces personnes échouent dans leur activité professionnelle, elles ne peuvent prétendre à aucune prestation de l'assurance-chômage. Elles sont alors très souvent tributaires de l'aide sociale ou de prestations complémentaires lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite ou deviennent invalides.

Bien entendu, il n'appartient pas aux organismes sociaux de juger des chances de succès d'une activité lucrative indépendante. En revanche, il est bel et bien de leur mission d'éviter que des entreprises se déchargent de leurs obligations envers les assurances sociales au détriment des assurés, de la collectivité et de leurs concurrents.

Il s'ensuit que ce n'est pas aux entreprises ni aux assurés de décider selon leur bon vouloir de remplir ou non leurs obligations légales. **Le libre-choix du statut professionnel** n'est pas compatible avec l'esprit d'une assurance sociale de droit public. Si c'est l'entreprise qui décide, la tentation est forte de transférer les obligations envers les assurances sociales sur le prestataire de services (de plateforme) et au bout du compte (en cas de survenue d'un cas d'assurance) sur la société. Si c'est l'intéressé qui décide de son statut, il existe une incitation inopportune (« moral hazard ») en ce qui concerne le comportement en vue d'obtenir la couverture sociale. Que l'on parle d'un libre-choix ou d'un « opting-out » de l'entreprise ou des prestataires de services ne présente aucune importance en l'occurrence.

Mais une **déclaration concordante des parties** n'est pas non plus compatible avec le souci général de protection qui anime le droit des assurances sociales. Dans l'idéal, une déclaration concordante des parties présuppose un accord entre deux parties de force égale. Or, le code des obligations (CO) tient d'emblée compte du fait que ce scénario idéal ne correspond pas toujours à la réalité. Le CO prévoit ainsi, dans différentes constellations contractuelles, des dispositions visant à protéger la partie la plus faible<sup>147</sup>. De surcroît, une déclaration concordante des parties relative au statut ne serait même pas conforme aux principes appliqués en droit des contrats, même en présence de deux parties qui ont le même pouvoir de négocier, car elle contreviendrait aussi au principe fondamental en vertu duquel la situation effective est la base déterminante pour la définition des relations contractuelles. Si le but est d'éviter que des personnes incapables de s'affirmer dans une activité lucrative indépendante soient contraintes au choix de l'indépendance, la décision relative au statut devra donc être prise par l'assurance sociale au regard des circonstances économiques réelles fondant la relation.

### **Transparence et sécurité juridique**

Comme le note déjà le Conseil fédéral dans son rapport de novembre 2017, la délimitation entre activité lucrative indépendante et salariée peut aujourd'hui, dans la grande majorité des cas, être effectuée la plupart du temps sans difficulté par les caisses de compensation compétentes, y compris pour les travailleurs de plateforme électronique issus de différents domaines d'activité. Les décisions prises dans ce cadre donnent lieu, selon la forme du modèle d'affaires de la plateforme, à une qualification des prestataires de services concernés comme travailleurs salariés tout autant que comme travailleurs indépendants<sup>148</sup>. À l'heure actuelle, seul le cas des chauffeurs Uber est controversé juridiquement et se trouve en instance de justice. En l'espèce, l'entreprise continue de

---

<sup>147</sup> Droit du travail, droit du bail, cautionnement, contrats conclus avec des consommateurs

<sup>148</sup> Cf. Conseil fédéral 2017b, p. 59 s.

s’opposer à la qualification de ses chauffeurs de travailleurs salariés par l’établissement d’assurances sociales de Zurich (*Sozialversicherungsanstalt (SVA) Zürich*)<sup>149</sup>.

Quiconque aspire à s’imposer sur le marché avec un modèle d’affaires innovant, a besoin de transparence et de sécurité juridique. Le terme « transparence » signifie en l’occurrence que les critères juridiques en faveur d’une activité lucrative indépendante ou salariée doivent être clairs et compréhensibles. Seuls peuvent entrer en ligne de compte dans la décision les critères ayant un caractère pertinent pour l’état de fait examiné. La casuistique qui transparait à ce sujet dans les directives de l’OFAS mérite un regard critique. Précisément face à la multiplicité de formes que revêtent les activités économiques, il n’est pas toujours aisé de décider de la pondération qu’il convient d’accorder à chacun des critères présentés, et de qualifier avec certitude une activité d’activité lucrative salariée ou d’activité lucrative indépendante. On est en particulier fréquemment confronté à des activités qui présentent aussi bien des éléments d’une activité indépendante que d’une activité salariée. La tâche des autorités compétentes consiste alors à vérifier, dans le cadre d’une procédure constitutionnelle, quelles caractéristiques prévalent dans le cas d’espèce concret<sup>150</sup>. Ce faisant, on évite aussi la prise de décisions iniques.

La sécurité juridique revêt une importance cruciale, aussi bien pour l’entreprise que pour les employés. Tout créateur d’entreprise a besoin de visibilité pour sa planification, toute personne travaillant pour une entreprise devrait pouvoir compter sur le fait qu’aucune régularisation n’aura lieu, ni du côté de l’entreprise ni du côté des assurances sociales. Sur ce point, les procédures actuelles sont souvent insatisfaisantes. Les litiges concernant le statut professionnel s’étendent parfois sur des années. Selon l’issue du procès, la partie perdante peut être confrontée à des régularisations importantes. Mais dans un État de droit, les différends relatifs au statut professionnel sont inévitables. Le fait qu’un contrôle judiciaire de la décision administrative puisse entraîner une incertitude juridique provisoire – et cela jusqu’à ce que la décision de justice ait été rendue, éventuellement en dernière instance – est dans la nature du système juridique et représente le prix à payer pour l’existence même de la possibilité d’un tel contrôle. Pour garantir la sécurité juridique et un système d’assujettissement aussi simple et transparent que possible, y compris dans les cas où des problèmes de délimitation surviennent fréquemment aujourd’hui, une **présomption de l’existence d’une activité lucrative salariée** constitue une solution. Toutefois, même la règle de la présomption n’exclut pas la possibilité que le statut d’activité puisse être contesté.

La sécurité juridique ferait défaut en cas d’un **nouveau statut de cotisant pour les travailleurs de plateforme**. Les questions de délimitation resteraient entières, et il pourrait se poser en outre la question de l’existence même, ou non, d’une activité de plateforme. Enfin, un statut de cotisant supplémentaire n’offrirait pas de différence fondamentale avec le libre choix du statut professionnel, même si, en fonction de la forme que prendrait ce statut spécial, les différences par rapport à l’activité lucrative indépendante ou salariée seraient plus ou moins importantes. La création d’un statut spécial pour un groupe spécifique de travailleurs n’est donc pas envisageable en raison de la difficulté à établir une définition, mais également du fait de considérations relevant du principe de l’égalité de traitement.

#### 6.4.2 Conclusion sur les mesures visant à éviter la précarité

En vue de prévenir une précarisation, deux risques importants dans le contexte qui nous intéresse ici doivent être examinés :

##### 1. Risques liés à une **activité lucrative indépendante**

- Les personnes présentant l’aptitude au risque requise pour une activité lucrative indépendante (moyens financiers, formation, esprit d’entrepreneur) ne courent en

---

<sup>149</sup> Un premier arrêt du Tribunal fédéral dans l’affaire Uber (9C\_692/2020 du 29 mars 2021) porte sur la question de savoir si Uber Switzerland SA peut être considéré comme un établissement stable pour ce qui est du versement éventuel de cotisations aux assurances sociales. Il n’a toutefois pas été répondu à la question essentielle de savoir si un chauffeur Uber doit être qualifié de personne exerçant une activité lucrative indépendante ou salariée.

<sup>150</sup> ATF 119 V 161, consid. 2; 123 V 161, consid. 1

principe aucun risque de précarisation particulier. Il n'est pas opportun de prendre d'autres mesures.

- Les personnes qui se lancent dans une activité lucrative indépendante faiblement rémunérée sans disposer de l'aptitude au risque requise, sont souvent exposées à un risque de pauvreté assez élevé et disposent généralement d'une prévoyance insuffisante. Ces déficits surviennent en premier lieu dans la prévoyance professionnelle. Néanmoins, toutes les options étudiées dans ce cadre pour améliorer la prévoyance professionnelle des travailleurs indépendants achoppent en définitive sur trois facteurs :
  - Il manque les moyens pour financer une prévoyance professionnelle conforme aux exigences minimales de la LPP.
  - Les prestations d'une LPP « light » seraient très faibles et ne procureraient pas un revenu disponible plus élevé pour les vieux jours ou en cas d'invalidité.
  - Le ratio entre cotisations et prestations est mauvais.
- Une autre conclusion ne serait possible que dans le cas où un tiers participerait aux cotisations<sup>151</sup>. Toutefois, cela équivaldrait à un transfert de charges indésirable sur la communauté des assurés.

L'étude des options visant une amélioration de la prévoyance professionnelle pour les travailleurs de plateformes indépendants n'a pas permis d'aboutir à des conclusions définitives. Une réduction optimale du risque de précarisation auquel est soumis ce groupe passera avant tout par une application scrupuleuse des critères relatifs à l'existence d'une activité lucrative indépendante.

L'option consistant à abaisser le revenu annuel minimal en limitant la prise en charge dans l'assurance facultative selon la LAA aux prestations en espèces tandis que les frais médicaux sont simultanément couverts par l'assurance AOS est intéressante mais sujette à caution au regard de sa faisabilité (compétences parallèles de deux assurances sociales avec besoin de coordination en cas d'accident ; perte du pilotage du traitement par l'assureur LAA) et au regard des conditions-cadres régissant les activités d'assurance. Plus le seuil d'entrée pourrait être abaissé, mieux on parviendrait à juguler le risque de précarisation, sachant que l'abaissement du revenu minimal annuel aboutirait aussi à une réduction correspondante des prestations en espèces.

## 2. Risques liés à une **activité lucrative pour plusieurs employeurs**

Un développement des activités de plateforme pourrait aussi signifier une hausse du nombre de personnes travaillant pour plusieurs employeurs de ce type, moyennant souvent une faible rémunération. Du fait de la disposition en vigueur concernant l'assujettissement à la prévoyance professionnelle obligatoire (le seuil d'entrée, notamment), le nombre de personnes disposant, dans de tels cas, d'une prévoyance professionnelle nulle ou insuffisante, serait également voué à augmenter.

Ce problème n'est pas nouveau (cf. discussion similaire autour du travail partiel), mais il est susceptible de s'accroître dans les années à venir.

### 6.4.3 Conclusion sur les mesures administratives

Les simplifications administratives touchant à la gestion des cotisations du 1<sup>er</sup> pilier sont une tâche permanente à laquelle les organes d'exécution s'attellent sans relâche. Il s'agit en particulier d'améliorer constamment les possibilités d'automatisation, de créer de nouveaux instruments et de les faire coïncider avec les besoins des clients.

#### Accélérer la prise de décision

---

<sup>151</sup> Par analogie avec la prévoyance professionnelle obligatoire des chômeurs. Pendant la période de perception de l'indemnité de chômage, l'AC ainsi que la personne assurée versent chacune la moitié de la cotisation.

Quiconque souhaite entreprendre des activités dans un nouveau modèle d’affaires, attend aussi à juste titre des décisions rapides de la part des autorités afin de pouvoir mettre son idée à exécution. Des processus administratifs pesants et chronophages peuvent aussi avoir pour effet la fermeture de certaines fenêtres d’opportunités (« windows of opportunities »). D’où la volonté de simplifier et accélérer les procédures de clarification du statut professionnel. Cela ne sera possible qu’en tirant le meilleur parti de la numérisation. Les procédures doivent être automatisées au maximum. Les services numériques existants des caisses de compensation doivent être régulièrement soumis à un contrôle d’adéquation avec les besoins des clients.

Pour accélérer, simplifier et rendre transparente la procédure de détermination du statut, un outil numérique (**algorithme**) est en phase de planification. Cet outil devrait contribuer à augmenter la prévisibilité des décisions. Toutefois, un tel instrument ne libérera pas les organes d’exécution de leur obligation de prendre la décision sur le statut de l’activité.

### **Autres mesures administratives**

L’introduction d’une franchise générale ou le relèvement de la franchise existante n’est, en revanche, pas une solution. Par l’adoption du message relatif à la stabilisation de l’AVS (AVS 21), le Conseil fédéral a présenté en août 2019 un projet de stabilisation financière de l’AVS. Il ne sera pas donné suite aux solutions occasionnant des manques à gagner substantiels pour l’AVS et ne procurant aucun avantage économique global.

La procédure simplifiée au sens de la loi sur le travail au noir montre aussi ses limites, puisqu’il a fallu prendre des mesures pour empêcher des optimisations indésirables au niveau des cotisations et des impôts.

Afin que le respect de l’obligation d’assurance soit également garanti dans le contexte de l’économie numérique, les **entreprises de plateforme** pourraient être **tenues d’annoncer** aux assurances sociales leurs collaborateurs en Suisse, même lorsqu’elles ne sont pas soumises à l’obligation de cotiser du fait qu’elles ont leur siège à l’étranger ou que les collaborateurs sont considérés comme indépendants.

## **7 Considérations finales et perspectives**

### **7.1 Considérations finales**

Ce rapport reposait sur le mandat d’examiner la nécessité d’une flexibilisation, ou d’une flexibilisation supplémentaire, du droit des assurances sociales et de proposer le cas échéant des mesures concrètes. Au terme de cette analyse, force est de constater que la notion même de flexibilité, qu’elle soit rapportée au marché du travail ou au droit, n’est pas facile à définir et elle est par conséquent aussi toujours relativement difficile à apprécier. Cette appréciation se complexifie par ailleurs grandement, lorsque le degré de flexibilité des normes du droit du travail ou des assurances sociales, la qualité de la jurisprudence et les mécanismes du marché du travail sont considérés simultanément.

Arrivé à la fin de ce rapport, il est utile de tirer un bilan général de l’analyse qui a été menée. Il convient dans un premier temps de revenir sur cette notion aux multiples définitions de « flexibilité ».

#### **Flexibilité du marché du travail**

Généralement, on entend par « flexibilité du marché travail » la capacité de celui-ci à s’adapter aux variations de l’offre et de la demande. L’offre de travail, soit la "quantité" de travail offerte à un salaire donné, évolue régulièrement en raison de changement de ses caractéristiques principales (structure par âge, niveau de formation et de qualification). Le désir de plus de flexibilité ainsi que l’attrait des formes de travail flexible influent aussi sur l’offre de travail. Cet attrait évolue dans le temps, en raison de facteurs culturels, des possibilités offertes par les nouvelles technologies et par les entreprises. Du côté de la demande de travail, la pression de la concurrence incite les entreprises à favoriser des formes flexibles de travail, notamment en termes de conditions d’engagement et de licenciement. Comme moyen d’améliorer l’adéquation du niveau de rémunération à la productivité du travail, la flexibilité des salaires est souvent évoquée ; l’entreprise est souvent tentée d’opter pour des types de rémunérations flexibles, liées par exemple à la durée effective du travail fourni ou à la tâche effectuée. Une partie du risque économique lié à la fluctuation de la demande est alors reportée sur le travailleur. La théorie économique parle du salaire d’équilibre, qui oscille en fonction des fluctuations de l’offre et

de la demande. D'un point de vue macroéconomique, la flexibilité du travail a un impact important sur le chômage dit "structurel" (incompressible). Le marché du travail suisse est certainement peu réglementé en comparaison européenne et internationale. Il jouit d'un niveau élevé de flexibilité, ce qui lui permet d'afficher une bonne performance, soit un taux d'activité élevé et un bas taux de chômage structurel. Cette flexibilité du marché du travail suisse doit être maintenue.

Il existe un nombre relativement important de contrats de travail atypiques sur le marché du travail suisse (travail sur appel, contrats de durée déterminée, contrats « free-lance », ...). Ce besoin émane d'abord des entreprises, et reflète moins un besoin ou une exigence des travailleurs, qui recherchent souvent des relations de travail stables<sup>152</sup>. Il incombe donc aux autorités cantonales et fédérales d'avoir une vision circonstanciée du « besoin » exprimé par l'économie de d'une grande flexibilité sur le marché du travail, dans les normes du droit et dans les modalités des contrats.

### **Flexibilité du droit**

Par flexibilité (ou souplesse) du droit, on entend sa capacité à pouvoir prendre en compte des situations particulières, éventuellement nouvelles. Un droit flexible serait un droit qui s'adapte facilement aux réalités sociales et économiques en constante évolution. L'opposé d'un droit flexible serait un droit rigide dont les normes-cadres seraient alors telles qu'elles ne permettraient plus de régler les cas nouveaux et particuliers rencontrés dans une réalité sociale et économique en évolution<sup>153</sup>.

Lorsque le terme de « flexibilité du droit » est abordé, dans les discussions et les analyses consacrées au marché du travail ou au monde des assurances sociales, on se réfère souvent à la flexibilité du droit du travail et en particulier à la flexibilité du contrat de travail. Le concept de « flexibilité du droit des assurances sociales » est, à l'opposé, rarement utilisé ou évoqué. Dans le domaine du droit du travail, une certaine flexibilité est souvent requise, en raison de la durée parfois limitée de certains engagements ; des employés et des employeurs peuvent avoir besoin de cette flexibilité afin de pouvoir modifier leurs choix et optimiser leur parcours économiques et professionnels. Étant donné que les « contrats » dans le monde des assurances sociales<sup>154</sup> sont des engagements de long terme, le droit des assurances sociales ne doit pas a priori afficher le même degré de « flexibilité » afin d'atteindre ses objectifs. De manière schématique, on peut affirmer que le droit des assurances sociales doit être clair, transparent et définir un encadrement solide pour la sécurité sociale, dont les besoins ne changent pas rapidement (certainement pas au rythme des influences de la conjoncture économique). Dans ses interactions avec le droit du travail, ou avec d'autres domaines du droit, le droit des assurances sociales doit toutefois pouvoir afficher une certaine flexibilité, ou du moins ne pas enfreindre des dispositions ou des pratiques flexibles reconnues et adoptées dans les autres domaines juridiques.

Si la flexibilité du droit comporte souvent une connotation positive et signale sa souplesse et sa capacité d'adaptation, il convient également d'énoncer un revers possible de cette flexibilité : un droit trop flexible peut être un droit laxiste, qui accepte des écarts, perdant ainsi sa fonction première, celle de fixer des règles valables pour tous, adoptées démocratiquement. La flexibilité du droit peut aussi, par sa capacité à prendre en compte des situations individuelles et diverses particularités, déboucher sur des prises de décisions longues et des incertitudes temporaires. La flexibilisation du droit n'est donc pas infinie, un certain optimum est souhaitable, une flexibilité trop élevée n'est ni dans l'intérêt du législateur, ni dans celui du citoyen, ni dans celui de l'économie.

Des décisions prises dans le cadre du droit des assurances sociales peuvent avoir des retombées économiques importantes. C'est le cas notamment lors de la qualification d'une activité comme indépendante ou salariée. Dans ce cas particulier, la législation sur l'AVS affiche aujourd'hui une haute flexibilité, puisque chaque revenu fait l'objet d'un examen individuel, basé sur les faits du cas

---

<sup>152</sup> Une enquête menée auprès de travailleurs temporaires en Suisse le montre bien : deux ans après leur première mission, la moitié des temporaires avaient trouvé un emploi fixe (cf. Swisstaffing 2019).

<sup>153</sup> Cf. chapitre 7.3 pour une brève analyse des adaptations du droit des assurances sociales face à la crise liée au coronavirus.

<sup>154</sup> On se réfère ici aux relations entre les assurances et les personnes assurées.

particulier et une appréciation globale de la situation, afin de pouvoir déterminer judicieusement s’il correspond à une activité lucrative indépendante ou salariée, même en présence d’une nouvelle forme de travail. Cette flexibilité se traduit aussi parfois par des coûts sous la forme de décisions qui prennent du temps et par une prévisibilité et une forme de sécurité juridique limitées<sup>155</sup>. Quoi qu’il en soit, les critères de délimitation développés dans ce domaine par les autorités cantonales et fédérales montrent que le législateur et les tribunaux sont toujours arrivés jusqu’à aujourd’hui à prendre en compte la diversité croissante du monde du travail.

### **Un degré équilibré de flexibilité**

Même si un degré élevé de flexibilité est nécessaire au marché du travail, afin de permettre des adaptations salutaires, historiquement le droit du travail et celui des assurances sociales (même s’ils peuvent être sous certains aspects « flexibles ») limitent cette flexibilité depuis toujours. Cette limitation est consciente et relève de l’objectif de protéger les salariés contre différentes formes d’abus et d’exploitation et de les prémunir, comme leurs employeurs, contre certains risques. Même si chaque norme juridique pose des limites à la libre entreprise, il serait erroné de considérer que la protection des salariés et des travailleurs en général, ainsi que le développement de la sécurité sociale, s’opposent ou limitent le développement économique. Au contraire, l’équilibre atteint entre les exigences économiques et celles des assurances sociales et du droit du travail doit être perçu comme un progrès et un développement important des sociétés industrialisées. La protection des salariés et le développement des assurances sociales représentent autant des conséquences que des facteurs déterminants du progrès économique et social. Un cadre légal unifié permet notamment de fixer des standards minimaux de protection applicables de manière égale à tous les acteurs et évite ainsi que des entreprises puissent se procurer un avantage concurrentiel en offrant une protection moindre. L’on songera à cet égard à l’instrument particulier au droit du travail qu’est la convention collective étendue qui combine à cette fin solution négociée et action complémentaire de l’État. Bien que les différents modes de financement de la protection sociale (par cotisations salariales ou par points de TVA) n’aient pas les mêmes conséquences sur la compétitivité des entreprises et d’une économie, celle-ci ne pâtit pas du développement du droit du travail et de la protection sociale. À l’inverse, la qualité de l’encadrement, des institutions du marché du travail et de la sécurité sociale, influence positivement la motivation de la main-d’œuvre et son développement. La compétitivité des entreprises reste de fait fortement tributaire de la qualité de la main-d’œuvre qu’elles occupent. Cet équilibre entre flexibilité, croissance, sécurité de l’emploi et acquis sociaux doit être régulièrement repensé, en fonction des nouveaux risques et des nouvelles opportunités que les développements économique et technologique induisent. Aucun gouvernement ne peut se permettre de figer cet équilibre sans le reconsidérer à la lumière des développements les plus actuels. Mais aucun gouvernement ne peut se permettre de flexibiliser au maximum les normes du droit, uniquement à des fins d’augmenter la libre entreprise. Libre entreprise et développement économique ne sont du reste pas à confondre, celui-ci ne dépend pas entièrement de celle-là.

### **La délicate balance entre risques et opportunités**

Que le désir de plus de flexibilité se fasse sentir dans des économies de plus en plus interdépendantes et davantage soumises aux pressions de la concurrence internationale est compréhensible. Sous l’influence des nouvelles technologies numériques, de nouvelles possibilités apparaissent, qui augmentent la flexibilité du temps de travail, la flexibilité quant au lieu d’exécution du travail ainsi que la flexibilité des relations de travail. Le travail de plateformes rehausse également la flexibilité contractuelle (rémunération liée aux résultats) et de nouvelles formes de flexibilité apparaissent dans les relations de travail. Ces nouvelles technologies offrent de nouvelles opportunités aux individus, qui peuvent mieux concilier vie privée et vie professionnelle. Si les opportunités doivent être reconnues, les risques ne doivent pas être ignorés. Au milieu de ces changements, les salariés et les entreprises qui n’engagent que des salariés avec un contrat à durée indéterminée peuvent être les perdants de ces évolutions. Les conditions de travail peuvent s’améliorer ou se dégrader (insécurité, précarité, frontières plus floues entre repos et temps de travail). Ces risques et ces opportunités doivent être reconnus. Le droit du travail et celui des assurances sociales ne peuvent pas les ignorer.

---

<sup>155</sup> Cf. Riemer-Kafka 2018.

Ainsi, il est important de s'interroger sur les avantages et les inconvénients de cette flexibilité accrue qui est demandée et qui est rendue possible par les avancées technologiques. Sans cette interrogation, sans d'éventuelles adaptations du cadre institutionnel, des changements structurels importants peuvent alors avoir lieu, par exemple ceux observés depuis quelques années sur le marché du travail aux États-Unis, avec une segmentation accrue du marché du travail, des inégalités croissantes dans les revenus et dans la redistribution des gains de productivité.

Adapter les institutions du marché du travail ou celles de la sécurité sociale, afin de mieux accompagner l'économie sur le chemin de la numérisation, n'est pas une mince affaire. Il s'agit d'un exercice d'équilibre, qui doit considérer autant les contraintes auxquelles l'économie doit faire face, que les exigences de la politique du marché du travail et de la politique sociale. Les craintes d'une augmentation trop forte, voire incontrôlée de la flexibilité du marché du travail et du droit des assurances sociales doivent être prises au sérieux ; aucun pays ne souhaite une augmentation de nouvelles formes d'emplois précaires et un accroissement des inégalités de revenus.

La conception actuelle du droit des assurances sociales, tout comme son exécution par les différentes institutions cantonales et fédérales, garantit théoriquement une application des principes correspondants qui soit équitable au plan juridique et adaptée à la situation et aux évolutions respectives. En la matière, la jurisprudence joue aussi un rôle essentiel dans le but d'harmoniser les décisions au cas par cas et de fournir aux organes d'exécution des lignes directrices leur permettant d'appliquer les dispositions légales, souvent formulées de manière imprécise, avec rapidité et uniformité même lorsque l'environnement et les besoins sont en pleine évolution.

Une autre question fondamentale à laquelle le droit est confronté, dans son désir d'adaptation et de continuelle mise à jour, est celle du délai et des facteurs qui déterminent la nécessité d'une adaptation. Certains évoqueront que le « nombre de cas » est un facteur déterminant. On pourrait ainsi affirmer que tant que l'emploi salarié n'est pas remis en question et que le développement du travail des plateformes ne progresse que lentement, avec une part relativement faible dans l'ensemble de l'économie, des changements fondamentaux ne sont pas nécessaires ni justifiables dans l'organisation actuelle des assurances sociales. Cette approche qui implique que le droit s'adapte et évolue sous pression d'une certaine « quantité » peut être justifiée en termes d'efficacité, mais pas forcément en termes de politique sociale. Le fait que le travail de plateforme ne représente qu'un phénomène encore marginal jusqu'à la fin de l'année 2019, n'est pas une raison suffisante pour ignorer les défis que cette évolution soulève pour le droit des assurances sociales. Même si le volume de personnes actives sur les plateformes devait rester limité, le droit des assurances sociales doit faire en sorte que ces personnes ne passent pas à travers le filet du système de sécurité sociale. La question du volume des personnes concernées ne saurait représenter à elle seule l'élément central et unique pour motiver une adaptation du droit.

## 7.2 Perspectives

Le mandat qui a donné naissance à ce rapport a été formulé de manière claire. Il s'agissait d'examiner la nécessité et les avantages et inconvénients d'une flexibilisation dans le domaine du droit des assurances sociales à la lumière des développements de l'économie numérique (modèles d'affaires innovants). Le rapport conclut qu'il n'est pas nécessaire, actuellement, d'augmenter le degré de flexibilité du droit, qui est déjà considéré comme élevé. La recherche de plus de flexibilité dans le droit des assurances sociales ou dans le droit du travail doit toujours être mise en relation avec les objectifs poursuivis par ces législations. Comme nous l'énoncions plus haut, il s'agit souvent de comprendre et de pondérer les conflits d'objectifs qui peuvent alors être présents. Si chacune de ces législations réduit la flexibilité et la libre entreprise, cela ne signifie pas que toute régulation est toutefois à combattre.

Une adaptation de l'assurance-chômage, de l'assurance-accidents ou de la prévoyance vieillesse ne pourrait pas avoir lieu uniquement sous un angle technique. Adapter le droit des assurances sociales ou le droit du travail, suite au développement de l'économie numérique, nous obligerait à considérer comment les bénéfices et les coûts de la numérisation sont répartis entre les différents groupes sociaux. La répartition de ces bénéfices et de ces coûts, sur différentes classes sociales, demeure une question hautement politique et de société.

Un besoin plus fondamental de réforme ou d'adaptation du droit des assurances sociales n'est pour l'heure pas nécessaire, même si un certain besoin d'optimisation a été identifié. Notre portefeuille d'assurances obligatoires et facultatives est déjà bien fourni. Le respect des règles en place, la



facilitation d’accès et quelques optimisations sont souvent plus importants que le développement de nouvelles assurances. Les assurances sociales, basées sur les principes de capitalisation ou de répartition, sont soit financées par des cotisations salariales, soit par des impôts ou un mélange de ces sources de financement. Dans l’ère numérique, cette situation ne va pas changer. Adapter de manière plus significative le système et le droit des assurances sociales, suite au développement de la numérisation croissante de nos sociétés, impliquerait aussi de réexaminer les mécanismes de solidarité inhérents à notre système de sécurité sociale et de les adapter au besoin. Des débats sur la compréhension et sur la pondération des coûts et des bénéfices de la numérisation sur les différents acteurs, y compris sur ceux issus de l’économie numérique (les plateformes de travail, les prestataires de services via ces plateformes et leurs clients), seraient alors aussi nécessaires.

### **7.3 La crise du coronavirus et les assurances sociales**

Le présent rapport a examiné certaines pistes qui pourraient être approfondies à l’avenir afin d’améliorer la protection sociale des travailleurs de plateforme.

Entretemps, la Suisse a connu la crise exceptionnelle du coronavirus, avec des effets négatifs considérables sur l’économie et la situation sociale de la population.<sup>156</sup> Cette crise a mis en évidence des différences de vulnérabilité économique parmi les travailleurs, qu’ils soient indépendants ou salariés. Grâce aux mesures exceptionnelles prises par le Conseil fédéral au début de la crise, il a été possible de faire face à cette situation extraordinaire en étendant temporairement la couverture sociale aux groupes économiquement vulnérables. Le Conseil fédéral et les autorités d’exécution des assurances sociales ont agi en l’occurrence avec beaucoup de souplesse.

Face à l’éventualité d’une nouvelle crise – quelle qu’en soit la cause et la probabilité – se pose désormais la question suivante : faut-il continuer à s’appuyer sur le droit d’urgence en matière de politique sociale en cas de crise globale et décider au cas par cas, au niveau de l’exécutif, des réactions appropriées en matière de politique sociale, ou faut-il plutôt essayer d’adapter le système des assurances sociales à l’éventualité de telles crises, tant sur le plan des droits aux prestations sociales que de leur financement ? Il est encore trop tôt pour répondre à cette question.

L’émergence de cette crise et les mesures de politique économique et sociale destinées à en contrer les effets sont cependant l’occasion d’aborder sous un nouvel angle la question de la couverture sociale de nouvelles formes de travail dont il est question dans le présent rapport. C’est pourquoi, après un survol des mesures de soutien prises par le Conseil fédéral au début de la crise pour répondre aux défis sociaux posés par le COVID-19, cette partie du rapport esquisse les quelques enseignements et perspectives pour les assurances sociales qu’il a été possible de mettre en évidence à ce jour.

Il apparaît d’ores et déjà qu’à la lumière des enseignements de cette crise, de nouvelles analyses du cadre juridique des assurances sociales seront nécessaires dans un proche avenir. Il s’agira notamment d’améliorer encore les conditions cadres pour le développement de modèles d’affaires innovants, tout en prévenant les risques de précarisation et les risques de transfert de la charge financière sur la collectivité et les finances fédérales.

#### **7.3.1 Les mesures des assurances sociales au début de la crise du coronavirus**

Le Conseil fédéral a décidé diverses aides afin d’atténuer les conséquences économiques du « lockdown » de l’économie pour les entreprises et les travailleurs (employés et indépendants). La stratégie globale consistait dans ce domaine à éviter les licenciements, à garantir les salaires, à soulager les indépendants et à éviter que des entreprises confrontées à des problèmes de liquidités en raison de la paralysie momentanée de l’économie ne se retrouvent en situation d’insolvabilité et ne doivent déposer le bilan.

Parmi les mesures relevant de la protection sociale (sans les mesures touchant directement à la politique de la santé), les principales ont été les suivantes :

---

<sup>156</sup> Pour des raisons pratiques, et pour faciliter la lecture, ce chapitre est rédigé au passé même si la crise n’est pas encore terminée.

### *Extension et simplification du chômage partiel*

La réduction de l'horaire de travail (RHT), que l'on appelle aussi le chômage partiel, permet de pallier une baisse temporaire de l'activité d'une entreprise et de préserver l'emploi de ses salariés. Les RHT ont déjà fait leurs preuves lors des crises économiques précédentes, notamment celle de 2008/2009, c'est pourquoi l'intervention du Conseil fédéral a reposé en grande partie sur l'utilisation de cet instrument déjà en place. Toutefois, en mars 2020, compte tenu de la nature particulière de la crise sanitaire mondiale, à laquelle il a été répondu par des restrictions gouvernementales massives (fermetures, interdictions, etc.), le Conseil fédéral a décidé d'étendre le droit aux RHT à des groupes qui en sont normalement exclus sur la base de principes économiques et actuariels (ordonnance COVID-19 Assurance-chômage). Le cercle des ayants droit aux RHT a ainsi été étendu temporairement<sup>157</sup>, en particulier :

- aux personnes qui exercent une activité professionnelle limitée dans le temps (contrat de travail de durée déterminée non résiliable) ou un travail temporaire,
- aux personnes qui occupent une position assimilable à celle d'un employeur<sup>158</sup>,
- aux personnes qui effectuent un apprentissage,
- aux travailleurs sur appel dont le taux d'occupation avait fluctué de plus de 20 %, mais qui avaient travaillé au moins depuis 6 mois dans la même entreprise<sup>159</sup>.

Le régime des RHT a encore été adapté, tant sur le plan financier que sur le plan administratif, afin de pouvoir garantir la mise en œuvre de cet instrument dans toute sa dimension.

### *Allocation en cas de pertes de gain pour les indépendants*

En mars 2020, le Conseil fédéral a décidé d'indemniser les personnes exerçant une activité indépendante qui subissaient une perte de gain due directement aux mesures prises par le gouvernement en vue de lutter contre le coronavirus (ordonnance sur les pertes de gain COVID-19), et qui ne bénéficiaient pas déjà d'une indemnité ou de prestations d'assurance. Ces mesures s'adressaient en particulier aux indépendants concernés par la fermeture administrative de leur établissement et à ceux dont l'activité avait été interdite.

Début avril, le Conseil fédéral a décidé d'étendre ce droit aux indépendants qui n'étaient touchés qu'indirectement par les mesures gouvernementales de lutte contre la pandémie. Ces personnes, même si elles étaient autorisées à travailler, ont obtenu le droit à une allocation (avec effet rétroactif) si leur activité avait de fait diminué ou pris fin, à l'exemple des chauffeurs de taxi, des hôteliers ou des physiothérapeutes.

Les indemnités pour les indépendants ont été réglées sur la base du régime des APG et versées sous forme d'indemnités journalières. Celles-ci correspondaient à 80 % du salaire et étaient plafonnées pour tous indépendants affectés par la crise du coronavirus (directement ou indirectement) à 196 francs par jour, soit 5880 francs par mois, pour une durée maximale fixée à deux mois.

Cette mesure a contribué à compenser une inégalité de traitement : les indépendants, qui ne peuvent pas toucher l'indemnité pour RHT, étaient nettement désavantagés par rapport aux personnes

---

<sup>157</sup> Les critères d'éligibilité des différents groupes de personnes concernées par la pandémie ont évolué au cours de la crise. Le système a été adapté à la situation de manière constante et flexible.

<sup>158</sup> Il s'agit par exemple des associés d'une société à responsabilité limitée (Sàrl) qui travaillent contre rémunération dans l'entreprise. Ces personnes ont nouvellement pu recevoir un montant forfaitaire de 3320 francs pour un emploi à plein temps.

<sup>159</sup> Cette mesure, décidée le 8 avril avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> mars, visait à éviter que les quelque 200 000 travailleurs sur appel que compte la Suisse ne soient licenciés. On est parti de l'idée que la période de RHT serait au final plus courte qu'un éventuel épisode de chômage auquel ces salariés auraient été confrontés et pendant lequel ils auraient eu droit à des indemnités de chômage.

exerçant la même activité, mais avec le statut de salarié, au sein de leur société anonyme ou de leur société à responsabilité limitée.

#### *Soutien spécifique aux acteurs culturels*

Le droit à l’allocation perte de gain corona s’appliquait également aux artistes indépendants qui subissaient une perte de gain parce que leur engagement avait été annulé en raison des mesures de lutte contre le coronavirus ou parce qu’ils avaient dû annuler un événement. Les artistes ont aussi pu demander des aides d’urgence non remboursables pour leurs besoins vitaux immédiats, pour autant que ceux-ci ne fussent pas déjà couverts par l’allocation perte de gain corona. D’autres mesures de soutien financier au monde culturel ont été mises en place par les cantons, avec l’aide financière de la Confédération, pour éviter au paysage culturel suisse de subir des dommages durables suite à l’interdiction des manifestations artistiques et pour maintenir la diversité culturelle du pays.

#### *Indemnisation des travailleurs avec des responsabilités familiales ou mis en quarantaine*

Les parents qui ont dû interrompre leur activité professionnelle, qu’elle soit salariée ou indépendante, pour s’occuper de leurs enfants, par exemple en raison de la fermeture des écoles ou parce que la garde était assurée auparavant par une personne vulnérable face au virus, ont aussi pu prétendre à une allocation perte de gain corona. La limite d’âge des enfants a été fixée à 12 ans, respectivement 20 ans pour les enfants en situation de handicap. Les salariés et les indépendants mis en quarantaine sur ordre d’un médecin ont aussi eu droit à cette allocation.

#### *Autres mesures dans les assurances sociales*

Dans l’assurance-chômage, pour éviter les arrivées en fin de droits sur un marché du travail en grande partie paralysé, tous les ayants droit ont bénéficié au maximum de 120 indemnités journalières supplémentaires et d’autres mesures sont venues assouplir les conditions d’obtention des prestations. Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, les employeurs ont bénéficié de mesures leur permettant de libérer leurs réserves de cotisations.

#### *Flexibilité administrative et flexibilité financière*

Toutes les mesures prises en urgence par le Conseil fédéral ont été mises en œuvre via des procédures aussi simples que possible. Des dispositions ont été adoptées pour simplifier par exemple le traitement des demandes ou le versement des indemnités, notamment pour les RHT, en vue de décharger autant les entreprises que les organes d’exécution. Dans le domaine des contributions aux assurances sociales aussi, le système a fait preuve d’une grande souplesse, en autorisant par exemple de différer provisoirement et sans intérêt le versement des cotisations (AVS, AI, APG, AC).

### **7.3.2 Les enseignements provisoires à tirer de la crise du coronavirus pour les assurances sociales**

#### *Capacité d’intervention politique rapide et flexible, avec une mise en œuvre efficace*

Le bon fonctionnement du système politique, des administrations et des organes d’exécution des assurances sociales ont permis à la Suisse d’adapter très rapidement, de manière flexible et efficace son système de sécurité sociale en très peu de temps. Les bases juridiques ont pu être adaptées très rapidement selon une procédure d’urgence et les prestations des assurances sociales ont été adaptées aux nouvelles situations sur le marché du travail, avec des effets immédiats :

- le système existant des RHT a été adapté à différents niveaux (ayants droit, conditions à remplir, mise en œuvre), pour qu’il puisse contribuer au maintien de l’emploi aussi largement que possible ;
- de nouvelles prestations ont pu être développées en appliquant par analogie une assurance sociale existante (régime des APG), pour éviter des situations de précarité sociale suite aux pertes de gain liées au coronavirus ;
- les procédures administratives et les conditions à remplir pour obtenir des prestations ont pu être rapidement simplifiées et assouplies pour tenir compte de la situation exceptionnelle ;

- une collaboration éprouvée entre les autorités fédérales et les autorités d'exécution (caisses de compensation) a permis de mobiliser les ressources nécessaires pour la mise en œuvre des nouvelles prestations;
- les systèmes informatiques performants mis en place depuis quelques années dans le 1<sup>er</sup> pilier ont permis une mise en œuvre des nouvelles mesures de manière très souple et extrêmement rapide.

#### *Confirmation de la fragilité économique et sociale de certains indépendants*

Les indépendants ne disposent pas d'assurance-chômage (cf. chapitre 3.3.7)<sup>160</sup>. Confrontés pendant quelques semaines à une réduction complète ou partielle de leur chiffre d'affaire, de très nombreux indépendants ont rapidement fait valoir leur droit à une allocation perte de gain corona. Selon les témoignages relevés par les médias, il semble qu'ils n'auraient pas disposé de réserves financières suffisantes pour subvenir à leurs dépenses ordinaires sans ces allocations exceptionnelles.

Des crédits obtenus rapidement et à des conditions très favorables pour faire face à leurs besoins de liquidités ont par ailleurs permis à de très nombreux indépendants de payer leurs factures et d'éviter la faillite. En conservant leur entreprise à flot, ils ont maintenu en principe leur capacité de gain future et donc leur autonomie financière à plus long terme. Cependant, les remboursements de ces crédits pourraient fortement réduire leur capacité financière à se constituer une prévoyance individuelle au cours des prochaines années, destinée notamment au financement de leur retraite.

#### *Couverture sociale insuffisante de certaines formes d'emploi salarié*

La crise a montré l'insuffisance de la couverture sociale des formes les plus flexibles de l'emploi salarié, en particulier le travail de durée déterminée et le travail sur appel avec des fluctuations importantes d'engagement. Les personnes qui dépendent de ces emplois sont doublement vulnérables : elles sont moins bien couvertes contre les risques sociaux (risque de chômage, de chômage partiel et en termes de prévoyance professionnelle), et lorsqu'elles bénéficient de prestations, les montants (en général une fraction de leur salaire, déjà modeste) sont trop bas pour couvrir leurs besoins. Pour ces personnes économiquement vulnérables, des variations minimales de leurs revenus peuvent les rendre dépendantes de l'aide sociale. Si le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale n'a cependant que légèrement augmenté au début de la crise grâce aux différentes mesures de soutien, on peut s'attendre à ce qu'il augmente plus fortement à moyen terme (cf. ch 3.4.2.1).

#### *La question des statuts d'activité peut devenir secondaire en temps de crise*

La crise du COVID-19 a montré que les groupes économiquement vulnérables se rencontraient autant parmi les indépendants que parmi les salariés. C'est pourquoi le Conseil fédéral a dû faire usage d'approches différenciées dans la mise en œuvre de mesures qui soient appropriées à la fois pour les salariés (via les RHT prévues par l'assurance-chômage) et pour les indépendants (soutien via des allocations exceptionnelles de perte de gain corona).

### **7.3.3 Les problématiques futures mises en évidence par la crise**

#### *Capacité du système des assurances sociales à faire face à des crises systémiques*

La crise du coronavirus a mis en évidence les conséquences financières très importantes qu'une crise systémique, affectant plusieurs sphères de la vie économique et sociale, pouvait faire peser sur le fonctionnement des assurances sociales<sup>161</sup>. Celles-ci n'ont pas été conçues à la base pour faire face

---

<sup>160</sup> Les indépendants sont aussi moins bien couverts que les salariés en cas de pertes de gain en cas de maladie (cf. chapitre 3.4.1).

<sup>161</sup> Par crise systémique, on entend ici une crise qui affecte plusieurs systèmes simultanément, crise économique, crise financière, crise sanitaire, crise politique, catastrophe naturelle, etc. Une combinaison de deux ou trois des éléments précédents peut rapidement générer une crise dite systémique.

à des crises systémiques. L’expérience faite avec le coronavirus nous rappelle que les assurances sociales ne sont pas épargnées par les risques systémiques : à côté des risques de crise financière globale et des risques de pandémie, on peut ajouter des risques de catastrophe climatique ou énergétique. Les probabilités de telles crises ou de crises similaires sont faibles, mais lorsqu’elles surviennent, leurs conséquences sociales et financières sont immenses.<sup>162</sup>

Dans cette situation d’incertitude, il semble justifié de mener à l’avenir des discussions sur la conception même de notre système de protection sociale incluant aussi une réflexion sur les risques de crise systémique, dans la ligne des réflexions menées dans ce rapport concernant le développement des nouveaux modèles d’affaires. Ne compter que sur des mesures exceptionnelles pour contrer des situations exceptionnelles comporte un risque financier important pour les budgets publics si les prestations sociales octroyées en situation de crise n’ont pas été préfinancées par les ayants droit. Établir de nouvelles règles dans notre système de protection sociale (par exemple sous la forme de prestations de perte de gain en cas de crise systémique, en prévoyant les conditions à remplir pour en bénéficier et le mode de financement) permettrait de le renforcer pour mieux faire face à des crises systémiques.

#### *Capacité individuelle à supporter des (nouveaux) risques économiques*

La survenance de la pandémie liée au COVID-19 a montré que des situations extrêmes peuvent devenir réalité. Pour les travailleurs indépendants en particulier, cela représente un risque supplémentaire important. La société serait en droit d’attendre qu’ils en supportent eux-mêmes les conséquences financières pendant une certaine période, à déterminer. Un autre moyen consisterait à améliorer la couverture sociale obligatoire des indépendants.

#### *Développement du travail de plateforme et des conditions de travail*

L’expérience faite pendant la crise du coronavirus a montré à la fois les avantages et les inconvénients du travail de plateforme, indépendamment du statut des travailleurs dans les différents modèles d’affaires. Confrontés au semi-confinement, les consommateurs ont apprécié la flexibilité de la consommation en ligne, ce qui pourrait apporter un dynamisme supplémentaire aux plateformes de travail gérant par exemple la livraison des achats en ligne. De nouvelles habitudes ont été prises non seulement dans le domaine de la consommation, mais aussi dans le domaine de la mobilité et du travail à domicile pour ceux qui en avaient la possibilité (home office). Il n’est pas encore possible de savoir si ces nouvelles habitudes perdureront. Les expériences faites pendant la crise ont en tout cas montré l’importance relative du lieu de travail et les possibilités du numérique pour exercer des activités économiques de manière très flexible.

L’opinion publique a cependant aussi été davantage sensibilisée pendant cette période aux conditions de travail difficiles des travailleurs de certaines plateformes (horaire de travail, risques sanitaires élevés, par exemple pour les livreurs à domicile), ainsi qu’aux lacunes de leur protection sociale (assurance-chômage, assurance perte de gain en cas de maladie) et à leur faible rémunération.

Il est encore difficile à prévoir quels seront les impacts de ces éléments sur le développement du travail de plateforme et sur les conditions de travail.

#### *Poursuite des efforts de numérisation du 1<sup>er</sup> pilier*

La crise a montré la grande importance de la numérisation des processus métiers menée au sein des organes d’exécution du 1<sup>er</sup> pilier et l’importance d’une bonne coordination en période de crise entre tous les acteurs concernés.

Dès 2015, l’OFAS a développé une structure de coordination entre tous les acteurs informatiques du 1<sup>er</sup> pilier, qui est opérationnelle depuis 2017. Cette structure, qui vise notamment à garder une vue d’ensemble de tous les systèmes d’information du 1<sup>er</sup> pilier et à examiner les possibilités de standardisation (notamment en matière de sécurité de l’information et de protection des données), a grandement contribué à développer l’esprit de collaboration entre tous les acteurs qui a été essentiel pour la mise-en œuvre rapide et efficace de nouvelles mesures durant la crise.

---

<sup>162</sup> Cf. par ex.: World Economic Forum (2021), [The Global Risks Report 2021, 16<sup>th</sup> Edition \(weforum.org\)](https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021).



## 8 Annexes

### 8.1 Mandat du Conseil fédéral du 1.11.2017

Le DFI (OFAS), en collaboration avec le DEFR (SECO), le DFJP (OFJ) et le DFF (AFC), est chargé d’examiner la nécessité ainsi que les avantages et les inconvénients d’une flexibilisation dans le domaine du droit des assurances sociales ainsi que des options concrètes d’ici à la fin 2019 et de faire part de ses conclusions au Conseil fédéral. L’objectif de tout développement ultérieur du cadre juridique est de maintenir les points forts de la pratique existante de la qualification en tant qu’activité lucrative indépendante ou salariée et, en même temps, d’améliorer les conditions-cadres pour le développement de modèles d’affaires innovants. Il est nécessaire de montrer comment éviter les risques de précarisation et de transfert de la charge sur la collectivité et les finances fédérales. Le rapport examinera diverses approches telles que la liberté de choix et l’introduction d’une déclaration concordante des parties. Par la suite, une évaluation appropriée de l’impact de la réglementation devrait être effectuée si nécessaire.

### 8.2 Affiliation et taux de cotisations aux assurances sociales 2021

Tableau 4 : Taux de cotisation aux assurances sociales, salariés et indépendants, 2021

	Salariés et leurs employeurs			Indépendants
	en % du revenu			en % du revenu
	Salariés	Employeurs	Total	
AVS	4,35 %	4,35 %	8,70 %	4,35 % - 8,10 % <sup>1</sup>
AI	0,70 %	0,70 %	1,40 %	0,752 % - 1,40 % <sup>1</sup>
APG	0,25 %	0,25 %	0,5 %	0,269 % - 0,5 % <sup>1</sup>
AVS/AI/APG (Total)	5,3 %	5,3 %	10,6 %	5,371 % - 10 % <sup>1</sup>
AC <sup>2</sup>	1,10 %	1,10 %	2,20 %	-
AAP <sup>2</sup>	-	0,63 %	0,63 %	facultative
AANP <sup>2,3</sup>	1,19 %	-	1,19 %	facultative
PP <sup>4</sup>	7,9 %	10,6 %	18,5 %	facultative
AFam <sup>5</sup>	- <sup>6</sup>	0,7 % - 3,5 %	0,7 % - 3,5 %	0,3 % - 3,3 %

AVS, AI, APG, AC, AA, AFam : base = revenu AVS

- 1 Le taux de cotisation dépend du revenu du travail : le premier taux s’applique au revenu jusqu’à concurrence de 9’600 francs, le deuxième au revenu à partir de 57’400 francs (entre les deux montants : « barème dégressif »).
- 2 Gain maximum assuré = 148’200 francs par an. AC : Une cotisation de 1.0 % est prélevée sur les tranches de salaire dès 148’200 francs. AAP, AANP : taux de prime brute moyenne (2019). Taux de prime en fonction du risque. Réglementation spéciale pour les actifs à temps partiel.
- 3 Les personnes occupées moins de 8 heures par semaine chez un employeur ne sont pas assurées obligatoirement contre les accidents non professionnels. Pour les personnes au chômage, le taux de la prime s’élève à 2.51 %.
- 4 Statistique des caisses de pensions 2017, taux moyen, en % du salaire assuré (max. 853’200 francs). Les cotisations sont fixées par les institutions de prévoyance.
- 5 2019, réglementation différente selon les cantons et les CAF.
- 6 Exception : 0,3 % dans le canton du Valais

Source : OFAS 2021





## 9 Bibliographie

- APT, WENKE, MARC BOVENSCHULTE, ERNST A. HARTMANN, STEFFEN WISCHMANN (2016), Foresight-Studie «Digitale Arbeitswelt» (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 463), Berlin.
- ATKINSON, ROBERT D., ANDREW S. MCKAY (2007), Digital Prosperity: Understanding the Economic Benefits of the Information Technology Revolution, Washington, The Information Technology and Innovation Foundation.
- AVENIR SUISSE (2017), Wenn die Roboter kommen. Den Arbeitsmarkt für die Digitalisierung vorbereiten, Zürich.
- BIEGOŃ DOMINIKA, WOLFGANG KOWALSKY, JOACHIM SCHUSTER (2017), Schöne neue Arbeitswelt? Wie eine Antwort der EU auf die Plattformökonomie aussehen könnte, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- BRYNJOLFSSON, ERIK, ANDREW MCAFEE (2014), The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies, New York.
- BRANCATI URZÌ CESIRA, ANNAROSA PESOLE; ENRIQUE FERNÁNDEZ-MACÍAS (2020), New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey; Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- CH2048 IMPULSE (2018), Zur Sozialpartnerschaft und sozialen Sicherheit im digitalen Zeitalter, Fondation CH2048, 27. September 2018.
- CODAGNONE, CRISTIANO, FABIENNE ABADIE, FEDERICO BIAGI (2016), The Future of Work in the «Sharing Economy». Market Efficiency and Equitable Opportunities or Unfair Precarisation? (JRC Science for Policy Report), Brüssel, Europäische Kommission.
- CONSEIL FÉDÉRAL (2016), Stratégie « Suisse numérique », Berne : Office fédéral de la communication, 20 avril 2016.
- CONSEIL FÉDÉRAL (2017a), Rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique, Berne : Secrétariat d'État à l'économie, 11 janvier.
- CONSEIL FÉDÉRAL (2017b), Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : opportunités et risques, rapport en réponse aux postulats 15.3854 Reynard et 17.3222 Derder, Berne : Secrétariat d'État à l'économie, 8 novembre.
- CONSEIL FÉDÉRAL (2018), Stratégie « Suisse numérique », Berne : Office fédéral de la communication, 5 septembre 2018.
- CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE CSIAS (2021a), Normes CSIAS. Berne (<https://normes.csias.ch/fr>).
- CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE CSIAS (2021b), Notice Aide sociale. Aide aux travailleurs indépendants. Berne (<https://skos.ch> > Thèmes > Indépendant-e-s).
- DRAHOKOUPIL JAN, FABO BRIAN (2016), The platform economy and the disruption of the employment relationship. ETUI Policy Brief 5/2016, Brüssel.

- DUPONT, ANNE-SYLVIE (2019), La prévoyance professionnelle dans le contexte de la numérisation du monde du travail, in: Piliers du droit social. Mélanges en l'honneur de Jacques-André Schneider, Stämpfli Editions, Berne, pp. 115-134.
- ECOPLAN (2017), Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz - Nachfolgestudie zu den Studien von 2003 und 2010 unter Berücksichtigung neuer Arbeitsformen, Berne: étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie SECO.
- ECOPLAN / MÖSCH PAYOT, PETER (2020), Innovative Geschäftsmodelle: Flexibilisierungsbedarf im Sozialversicherungsrecht, Forschungsbericht Nr. 11/20, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- EUROFOUND (2018a), Employment and working conditions of selected types of platform work, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROFOUND (2018b): Types and implications for work and employment – Literature review. Working Paper.
- FONDATION CH2048 (2018), CH2048 IMPULSE zur Sozialpartnerschaft und sozialen Sicherheit im digitalen Zeitalter, Luzern, Fondation 2048.
- GÄCHTER, THOMAS / MICHAEL E. MEIER (2018), Zur sozialversicherungsrechtlichen Qualifikation von Uber-Fahrern, in: Jusletter 3. September 2018.
- HORNUNG, IC INFRACONSULT, BASS (2011), Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen; Forschungsbericht Nr. 4/11, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- IWSB – INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSSTUDIEN BASEL (2017), Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen, Forschungsbericht Nr. 2/17, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- KAHIL-WOLFF, BETTINA (2017), Der AHV-rechtliche Beitragsstatus von in der Schweiz tätigen Uber-Fahrern, Gutachten zu Händen von Uber Switzerland GmbH, Lausanne, 13. März 2017
- KIESER, UELI (2017), Entwicklungen im Sozialversicherungsrecht, Schweizerische Juristen-Zeitung SJZ 113 Nr. 23
- KRIEHEL, BEN, NICOLA DÜLL, KURT VOGLER-LUDWIG (2016), Arbeitsmarkt 2030 - Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter: Prognose 2016, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- LANGENEgger, MARKUS (2015), Wirtschaft wächst dank Digitalisierung, in: Die Volkswirtschaft 11, S. 6-9.
- MÜLLER, SIMON C., MARKUS BÖHM, MARINA SCHRÖER, ALEXANDER BAKHIREV, BOGDAN-CRISTIAN BAIASU, HELMUT KRCDMAR, ISABELL M. WELPE (2016), Geschäftsmodelle in der digitalen Wirtschaft (Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 13-2016), München: fortiss / Technische Universität München.
- MÜLLER, PETER, STEPHAN VATERLAUS, PATRICK ZENHÄUSERN (2017), Digitale Transformation und Reformbedarf in der Schweiz. Überlegungen zu ausgewählten staatlichen Regulierungsfeldern, Luzern: Fondation CH2048.
- OCDE (2016), New Forms of Work in the Digital Economy, Éditions OCDE, Paris
- OCDE (2019), Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : L'avenir du travail, Éditions OCDE, Paris <https://doi.org/10.1787/b7e9e205-fr>.
- OFAS (2021), Statistique des assurances sociales suisses 2021, Berne.
- OFS (2020), Travailleurs des plateformes numériques en 2019, Communiqué de presse du 19 mai, Berne.
- PÄRLI, KURT (2016), Gutachten «Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Fragen bei Uber Taxifahrer/innen», Bern/Basel, 10. Juli 2016 ([www.unia.ch/uploads/tx\\_news/2016-08-29-Gutachten-Arbeitsrecht-Sozialversicherungsrecht-Uber-Taxifahrer-innen-Professor-Kurt-P%C3%A4rli.pdf](http://www.unia.ch/uploads/tx_news/2016-08-29-Gutachten-Arbeitsrecht-Sozialversicherungsrecht-Uber-Taxifahrer-innen-Professor-Kurt-P%C3%A4rli.pdf)).

- PÄRLI, KURT (2017), Das Einkommen von Uber-Fahrern im Lichte des Sozialversicherungsrechts, in: Jusletter 12. Juni 2017.
- PÄRLI, KURT (2019), Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Fragen der Sharing Economy. Problemstellung und Lösungsansätze bei der Plattform-Erwerbstätigkeit, Schulthess Verlag, Zürich.
- PESOLE, A., URZÍ BRANCATI, M.C, FERNÁNDEZ-MACÍAS, E., BIAGI, F., GONZÁLEZ VÁZQUEZ, I. (2018), Platform Workers in Europe. Evidence from the COLLEEM Survey, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2760/742789>.
- PERRENOUD, STEPHANIE, AURÉLIEN WITZIG (2019), Les indépendants face à la prévoyance professionnelle, in: Piliers du droit social. Mélanges en l'honneur de Jacques-André Schneider, Stämpfli Editions, Berne, pp. 59-76
- PRASSL, JEREMIAS, MARTIN RISAK (2016), Uber, TaskRabbit & Co: Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdwork, in: Comparative Labour Law and Policy Journal (Draft).
- RIEMER-KAFKA, GABRIELA / VIVIANA STUDER (2017), Digitalisierung und Sozialversicherung, – einige Gedanken zum Umgang mit neuen Technologien in der Arbeitswelt, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge SZS 4/2017, S. 354 ff.
- RIEMER-KAFKA, GABRIELA (2018), Plattformarbeit oder andere Formen der Zusammenarbeit: Sind die Abgrenzungskriterien für selbständige oder für unselbständige Erwerbstätigkeit noch tauglich?, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge SZS 6/2018, S. 581 ff.
- RIHM, THOMAS (2019), Vermittlungsplattformen sind keine Arbeitgeber, in: Jusletter 1. April 2019.
- RISAK, MARTIN (2017a), Fair Working Conditions for Platform Workers. Possible Regulatory Approaches at the EU Level, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- RISAK, MARTIN (2017b), Arbeits- und sozialrechtliche Absicherung im digitalisierten Arbeitsmarkt, in: Soziale Sicherheit (1/25).
- SCHMIDT, FLORIAN A. (2016), Arbeitsmärkte in der Plattformökonomie. Zur Funktionsweise und den Herausforderungen von Crowdwork und Gigwork, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- SCHWAB, KLAUS (2016), Die vierte industrielle Revolution, München.
- SWISSSTAFFING (2019), Flexwork et protection sociale. Le travail temporaire comme précurseur, Whitepaper Swissstaffing, juillet 2019.
- UNION EUROPEENNE (2020), Study to gather evidence on the working conditions of platform workers, Final Report 10 November 2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- VON STOKAR, TH. et al. (2018), Sharing Economy – teilen statt besitzen. Zurich : vdf Hochschulverlag AG an der ETH, étude établie sur mandat de TA SWISS.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2021), The Global Risks Report 2021, 16th Edition (weforum.org).
- ZENHÄUSERN, PATRICK, STEPHAN VATERLAUS (2017), Digitalisierung und Arbeitsmarktfolgen. Metastudie zum Stand der Literatur und zu den Entwicklungen in der Schweiz, Lucerne, Fondation 2048.

## 10 Liste des abréviations

Abréviation	Signification
AA	Assurance-accidents
AC	Assurance-chômage
AFam	Allocations familiales
AFC	Administration fédérale des contributions
AI	Assurance-invalidité
AMal	Assurance-maladie
APG	Allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CC	Code civil suisse (RS 210)
CE	Conseil des Etats
CN	Conseil National
CO	Code des obligations (RS 220)
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents (RS 832.20)
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0)
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance maladie (RS 832.10)
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LCA	Loi fédérale sur le contrat d'assurance (RS 221.229.1)
LHID	Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11)
LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (RS 831.30)
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
LSE	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (RS 823.11)
LTN	Loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (RS 822.41)
LTr	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (RS 832.11)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales

OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OIT	Organisation internationale du travail
OLAA	Ordonnance sur l’assurance-accidents (RS 832.202)
OPP 2	Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1)
PC	Prestations complémentaires
PP	Prévoyance professionnelle
RAVS	Règlement sur l’assurance-vieillesse et survivants (RS 831.101)
SECO	Secrétariat d’État à l’économie
Suva	Caisse nationale suisse d’assurance en cas d’accidents
TF	Tribunal fédéral
TIC	Technologies de l’information et de la communication
UE	Union européenne