

Ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants

OCTOBRE 2017

Jean-Michel **CHARPIN**
Pierre-Marie **CARRAUD**
Claire **DURRIEU**
Camille **FREPPPEL**

Laurent **CAUSSAT**
Eve **ROBERT**
Clément **CADORET**
Solène **BAUBRY**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

Inspection générale
des finances

N° 2017-M-048

Inspection générale
des affaires sociales

N°2017-096R

RAPPORT

OUVERTURE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Établi par

Pierre-Marie CARRAUD
Inspecteur des finances

Claire DURRIEU
Inspectrice des finances

Camille FREPPEL
Inspecteur adjoint
des finances

Sous la supervision de
Jean-Michel CHARPIN
Inspecteur général
des finances

Laurent CAUSSAT
Inspecteur général des affaires
sociales

Eve ROBERT
Inspectrice des affaires sociales

Clément CADORET
Inspecteur des affaires sociales

Solène BAUBRY
Assistante de mission

- OCTOBRE 2017 -

SYNTHÈSE

L'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants constitue un engagement du Président de la République et s'inscrit dans un projet de réforme global de l'assurance chômage. Elle vise, comme le rappelle la lettre de mission, à prendre en compte les mutations du marché du travail et à y apporter des réponses qui puissent :

- ♦ offrir aux travailleurs indépendants une protection adaptée face au risque de chômage ;
- ♦ s'intégrer de façon cohérente au système de protection sociale existant, notamment dans ses interactions avec le régime d'assurance chômage des salariés et avec les minima sociaux, afin d'accompagner les situations de pluriactivité et les transitions professionnelles

Pour faciliter la concrétisation de cet engagement tout en veillant à la soutenabilité financière du futur régime, la mission met à disposition des décideurs publics et des partenaires sociaux un ensemble d'éléments susceptibles de guider leur réflexion, dans la logique d'une « boîte à outils ». Elle s'efforce d'éclairer les conséquences de chacun des choix qui pourraient être faits sans prétendre préempter les arbitrages à venir ni régler de manière définitive un sujet dont la complexité rendra nécessaire la conduite de travaux complémentaires, une fois que de premières orientations auront été arrêtées.

La mission a dressé une cartographie des travailleurs indépendants et s'est attachée à analyser leurs caractéristiques, ainsi que les évolutions qui les traversent (« étape I »). Elle propose une méthode pour construire le dispositif d'assurance chômage à partir de plusieurs grands choix structurels (« étape II »), desquels découlent un large éventail de scénarios possibles (« étape III »). Elle souligne enfin l'importance des aspects paramétriques du dispositif qui sera mis en place, qui peuvent conduire à de fortes variations du nombre de travailleurs indépendants éligibles et du coût global à l'intérieur de chaque scénario (« étape IV »).

*

Les travailleurs indépendants forment aujourd'hui un ensemble d'environ 3,3 M d'individus, dont 2,8 M de travailleurs monoactifs, un nombre en légère hausse depuis 2008. Les contours de cette population sont cependant difficiles à tracer : aux difficultés traditionnelles d'identification de certains groupes (à l'exemple des conjoints collaborateurs) se sont ajoutées des « zones grises » entre salariat et non-salariat. La frontière traditionnelle séparant les salariés des travailleurs indépendants selon l'existence ou non d'une situation de subordination juridique est rendue plus floue sous les effets conjugués de l'autonomisation croissante d'une partie des salariés et, à l'inverse, d'une exposition croissante d'une partie des travailleurs indépendants aux situations de dépendance économique¹. Les processus d'externalisation d'activités que les entreprises ont pu mener depuis les années 1990 et l'apparition plus récente de plateformes numériques capables de mettre directement en relation des prestataires de services et des consommateurs ont pu accélérer ces évolutions – même si ces plateformes restent aujourd'hui une réalité économique assez marginale. Simultanément, l'accroissement des transitions professionnelles et de la poly-activité, favorisé notamment par la création du dispositif de la micro-entreprise, a accentué le brouillage des frontières. Ainsi, le critère jurisprudentiel du lien de subordination juridique, s'il conserve toute sa force, n'apparaît plus suffisant pour régir à lui seul l'ensemble des situations présentes sur le marché du travail.

¹ La dépendance économique ne suffit pas en droit français à caractériser un lien de subordination juridique.

Rapport

Les travailleurs indépendants ne disposent pas, à la différence des salariés et sauf exceptions², d'une protection obligatoire contre le risque de perte d'emploi. Ceux qui perdent leur emploi ont uniquement accès aux minima sociaux. Ils peuvent souscrire des assurances privées facultatives contre la perte d'emploi, mais ces dernières sont peu attractives : elles ne représentent que 25 M€ de primes et ne couvrent que 26 500 personnes, peu représentatives de la totalité des travailleurs indépendants – il s'agit principalement de dirigeants d'entreprises et de mandataires sociaux.

Si ce constat peut plaider en faveur de la construction d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants, il accrédite également l'hypothèse que ces travailleurs constituent une population difficile à assurer contre le risque de chômage. Plusieurs difficultés sont à ce titre particulièrement signalées par la mission.

D'une part, l'hétérogénéité des situations des travailleurs indépendants et leur degré inégal d'exposition au risque de chômage rendent cette population très partagée sur l'intérêt d'une telle couverture :

- ◆ **les inégalités de revenus au sein des travailleurs indépendants sont plus élevées que celles constatées au sein des salariés.** Hors secteur agricole, leur revenu annuel moyen s'établit à un niveau légèrement supérieur à celui des salariés (30 120 € contre 26 828 € en 2014) mais masque une volatilité plus forte³ et des inégalités plus marquées : il varie de 4 920 € pour les micro-entrepreneurs économiquement actifs à 39 120 € pour les autres travailleurs indépendants, avec des disparités tout aussi importantes au sein de ces catégories. Entre secteurs d'activité, leur revenu annuel moyen varie de 17 320 € pour les professions agricoles à 51 500 € pour les professions libérales. **Le même constat peut être formulé pour le patrimoine ;**
- ◆ **à ces disparités socio-économiques s'ajoutent des degrés d'exposition au risque de chômage très variables,** qui peuvent être élevés pour certains d'entre eux mais objectivement limités dans d'autres cas, tels que les professions réglementées du droit ou de la santé ;
- ◆ **ces disparités se traduisent par des opinions contrastées des travailleurs indépendants sur l'intérêt d'une assurance chômage** – du moins dans l'hypothèse où ils devraient en supporter en partie le coût –, même si la pauvreté et le chômage sont des sujets d'inquiétude pour la majeure partie d'entre eux⁴. Elles amènent à distinguer différents sous-ensembles au sein des travailleurs indépendants selon l'ampleur de leurs capacités contributives⁵, leur besoin de protection ou encore le type de risque contre lequel ils souhaitent se couvrir. La connaissance précise de leurs attentes au regard de l'assurance chômage reste cependant limitée compte tenu des limites inhérentes aux enquêtes d'opinion et parfois de l'absence d'instances représentatives établies.

² Certaines catégories de travailleurs indépendants « assimilés salariés » au sens de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale et certaines catégories de dirigeants d'entreprises bénéficient cependant de la couverture prévue par le régime d'assurance chômage, mais ils représentent une part très réduite de la population indépendante.

³ Une étude de cohorte de cotisants actifs au RSI avant 2009 montre que 69 % ont vu leurs revenus varier de plus de 10 % entre 2012 et 2013 et 62 % entre 2011 et 2012 (à la baisse ou à la hausse).

⁴ D'après le baromètre d'opinion de la Drees (vague 2016), les travailleurs indépendants sont un peu moins préoccupés que les salariés du secteur privé par le chômage (73 % contre 85 %) mais pratiquement autant par la pauvreté (84 % contre 87 %).

⁵ Cf. Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la protection sociale des non salariés et son financement*, octobre 2016. Ce rapport souligne l'existence de taux de prélèvements réels très variables selon les catégories de travailleurs indépendants. Ces taux peuvent être élevés par rapport à ceux afférents à la rémunération des salariés, bien qu'ils soient susceptibles d'évoluer à la baisse à la suite des mesures récemment prises ou annoncées par le gouvernement en matière d'allègement ou de simplification des cotisations sociales.

Rapport

D'autre part, plusieurs spécificités des travailleurs indépendants doivent être prises en considération, qui engendrent un effet potentiellement élevé d'aléa moral⁶ :

- ◆ **la perte d'emploi involontaire des travailleurs indépendants est délicate à caractériser, en raison du contrôle qu'exercent par définition les travailleurs indépendants sur leur propre activité⁷.** Il en résulte que la plupart des faits générateurs de l'indemnisation envisageables semblent plus facilement « manipulables » que ceux des salariés (fin ou rupture du contrat de travail). Par ailleurs, tout dispositif facultatif s'expose à des asymétries d'information⁸ importantes entre l'assureur, qu'il soit public ou privé, et le travailleur indépendant assuré. Le risque d'antisélection⁹ est donc élevé ;
- ◆ **les revenus des travailleurs indépendants peuvent être difficiles à déterminer :** ils ne sont connus, sur une base annuelle, qu'avec un retard important (N+2), ce qui ne permet pas d'appréhender la situation économique courante du travailleur. Toute évaluation des revenus sur une base infra-annuelle apparaît, pour autant, très délicate, compte tenu de leurs importantes fluctuations. La coexistence d'une assiette fiscale et d'une assiette sociale peut en outre ouvrir la voie à des stratégies d'optimisation de la part de certains travailleurs indépendants.

Ces difficultés ont été confirmées par l'analyse du fonctionnement du marché privé de l'assurance perte d'emploi des travailleurs indépendants comme par les exemples étrangers étudiés par la mission. En effet, le faible recours au marché privé s'explique tant par un manque d'intérêt des travailleurs indépendants, dont l'aversion au risque est par ailleurs moindre que celle des salariés, que par les conditions d'éligibilité et d'indemnisation restrictives imposées dans les contrats afin de limiter les phénomènes d'aléa moral et d'antisélection. Parmi les pays étrangers ayant déjà fait le choix de créer des dispositifs d'assurance chômage des travailleurs indépendants, le plus souvent sur une base volontaire, le constat est assez proche : les couvertures restent de fait peu souscrites, soit que leur caractère facultatif en limite l'intérêt, soit que les garde-fous mis en place en limitent de fait la portée.

*

La forte hétérogénéité et les spécificités des travailleurs indépendants soulèvent plusieurs interrogations sur les contours à donner à un régime d'assurance chômage ouvert à ces travailleurs. La mission propose d'aborder ces principaux choix structurels – relatifs au principe d'adhésion, au mode de financement ou à la gouvernance – à partir d'une question préalable : **quels types de risques souhaite-t-on couvrir au travers de la création d'une assurance chômage des travailleurs indépendants ?** La réponse apportée conditionnera assez largement les autres choix et notamment celui du périmètre du dispositif, que ce soit en termes de population éligible ou de population appelée à cotiser en cas de système contributif.

⁶ Situation dans laquelle un assuré augmente sa prise de risque par rapport à la situation dans laquelle il supporterait entièrement les conséquences négatives des risques auxquels il s'expose. En pratique, l'assureur ne peut notamment pas vérifier que le travailleur indépendant n'organise pas la fin de son activité. Il ne peut donc pas valider le caractère strictement involontaire de la perte d'activité.

⁷ Davantage encore, il n'est guère possible, dans le cas des travailleurs indépendants, de classer de façon certaine les faits générateurs de l'indemnisation selon le seul critère volontaire ou involontaire de la perte d'activité.

⁸ Situation dans laquelle l'assureur ne dispose de l'ensemble des informations lui permettant de mesurer le degré d'exposition au risque ou d'aversion au risque de l'assuré. En pratique, l'assureur ne peut notamment pas contrôler la qualité de la gestion de l'activité de l'assuré.

⁹ Situation dans laquelle, en raison d'une asymétrie d'information, l'offre qui s'établit sur le marché aboutit à des résultats inverses à ceux souhaités, par exemple en éloignant du marché les assurés présentant les profils les moins risqués. En pratique, l'assureur pourrait n'être sollicité que par des assurés dont le degré d'exposition au risque est élevé ou dont le degré d'aversion au risque est faible.

Rapport

L'assurance chômage des travailleurs indépendants est en effet susceptible de couvrir a priori différents risques (cessation volontaire ou involontaire d'activité, forte baisse de revenus ou de chiffre d'affaires, etc.) auxquels toutes les catégories ne sont pas exposées de la même manière. Le choix du risque à couvrir par le régime d'assurance chômage des travailleurs indépendants repose alors sur un équilibre à trouver entre la population effectivement couverte et le degré d'exposition à l'aléa moral acceptable pour les décideurs publics – les choix permettant de réduire les effets d'aubaine et d'aléa moral se traduisant en effet par un nombre plus réduit de personnes indemnisables.

La mission estime que, compte tenu de la large population potentiellement couverte, des risques élevés d'aléa moral qui la caractérisent ainsi que de la méconnaissance des comportements de la population à assurer et des taux de sinistralité, il est nécessaire, lors de la mise en place du dispositif, de définir le risque à couvrir, et les faits générateurs associés, avec prudence – quitte à faire évoluer le dispositif au cours du temps, une fois qu'un régime aura été créé et que davantage de données auront été collectées.

Les faits générateurs « stricts » susceptibles de caractériser des pertes d'emploi définitives et involontaires sont toutefois peu nombreux, et conduiraient à couvrir une population indemnisable restreinte (de l'ordre de 50 000 à 70 000 entreprises chaque année). C'est la raison pour laquelle, afin d'alimenter la concertation à venir, la mission a analysé d'autres situations correspondant soit à des faits générateurs plus « ouverts » – pour lesquels la distinction entre perte volontaire et perte involontaire ne peut plus être strictement établie – soit à des faits générateurs dits « ciblés », pour lesquels l'activité économique ne disparaît pas définitivement. S'ils étaient retenus, de tels faits générateurs permettraient de couvrir une population aux profils plus divers, mais seraient susceptibles d'entraîner des comportements frauduleux et des abus. Ils devraient alors s'accompagner d'importants garde-fous ou d'un ciblage précis pour assurer la soutenabilité financière et l'acceptabilité du régime, de nature à restreindre eux-mêmes *in fine* la population indemnisable.

Si une approche plus large que la perte involontaire d'emploi peut ainsi être adoptée, la mission insiste néanmoins sur une limite à ce que l'assurance chômage peut couvrir : ainsi, la protection contre de fortes baisses de revenus ou d'activité ne constitue ni une piste souhaitable ni une solution praticable pour l'ensemble des travailleurs indépendants. La mission considère en effet que l'assurance chômage n'a pas pour fonction première de constituer un dispositif de complément de revenu. Elle estime néanmoins qu'une exception peut être justifiée dans le cas des travailleurs indépendants économiquement dépendants, afin de les couvrir contre le risque de forte baisse de revenus, lorsque celle-ci est liée à la perte de contrat du donneur d'ordre principal. Ces travailleurs ne disposent pas du même degré de contrôle sur leur activité que le reste des travailleurs indépendants et leur situation de dépendance économique peut constituer un indice sérieux quant au caractère involontaire de cette baisse – même si l'effet d'aléa moral restera présent. La mise en œuvre pratique d'une assurance contre la perte d'activité visant directement ces publics est toutefois susceptible de poser de nombreuses difficultés de mise en œuvre, s'agissant d'une population difficilement identifiable *ex ante*.

*

Sur la base de ces analyses, la création d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants peut répondre à trois objectifs distincts :

1. protéger les travailleurs indépendants contre le risque de défaillance de leur entreprise ;
2. répondre aux défis de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre ;
3. rapprocher les protections des salariés et des non-salariés et sécuriser les transitions professionnelles, voire universaliser la protection contre le chômage à tous les actifs.

Rapport

À ces trois objectifs correspondent des définitions différentes du risque à couvrir et des populations cibles. Ils ne sont par ailleurs pas incompatibles, même s'ils ne pourront que difficilement être satisfaits simultanément par un dispositif unique d'assurance chômage.

Différents objectifs couvrant différentes populations et différents risques

Objectif poursuivi	Définition du risque	Populations concernées
Protéger les travailleurs indépendants contre le risque de défaillance de leur entreprise	Cessation d'activité involontaire : fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment)	En droit, tous les travailleurs indépendants (3,3 M) En fait, travailleurs indépendants dont l'entreprise présente des charges fixes ou un passif important, susceptibles de connaître une cessation de paiement Le nombre de personnes indemnisées dépendra du fait générateur retenu
Répondre aux défis de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre	Privation ou perte importante, y compris temporaire, du revenu d'activité : fait générateur ciblé	Travailleurs indépendants économiquement dépendants Leur nombre n'est pas connu et dépendra des critères de la dépendance économique qui seront retenus
Rapprocher les protections des salariés et des non-salariés pour sécuriser les transitions professionnelles, possible première étape d'une universalisation de la protection contre le chômage	Toutes les cessations d'activité : fait générateur ouvert (simple déclaration de cessation)	En droit, tous les travailleurs indépendants (3,3 M) Dans les faits, large population concernée, mais particulièrement dans les secteurs présentant de faibles barrières à l'entrée et à la sortie

Source : Mission.

Les trois objectifs de protection contre les défaillances d'entreprise, de prise en compte de la dépendance économique et de rapprochement des protections apparaissent aujourd'hui praticables à court terme. Les grands schémas de scénarios présentés par la mission en proposent des déclinaisons opérationnelles. Ils nécessitent cependant d'organiser les interactions entre l'assurance chômage des salariés et celle des travailleurs indépendants, dès lors qu'ils laissent subsister la dualité des régimes. **Le prolongement du troisième objectif vers une universalisation de la protection contre le chômage à tous les actifs suppose à l'inverse une remise en cause de la logique d'ensemble de l'assurance chômage, voire de la protection sociale, qui dépasse le cadre de la présente mission. Il peut néanmoins constituer un horizon de moyen terme** qui présente l'avantage de répondre simplement au développement de la poly-activité et des transitions professionnelles. **Les grands schémas de scénarios présentés au titre des deux premiers objectifs peuvent alors être conçus comme des étapes dans la poursuite du troisième objectif, celui d'universalisation.**

*

Les différents scénarios envisageables varient en fonction du principe d'adhésion (obligatoire ou facultatif), du profil d'indemnisation (choix entre une logique de « filet de sécurité » forfaitaire ou un revenu de remplacement tenant compte des revenus antérieurs), enfin du degré d'ouverture du fait générateur retenu. Leurs conséquences en termes de financement, d'architecture et de gouvernance sont précisées. Avant tout exercice de chiffrage – nécessairement limité compte tenu des données disponibles –, de premiers choix devront cependant être faits entre ces scénarios et, à l'intérieur d'entre eux, sur les paramètres de gestion, dont l'impact sur la population indemnisable et le coût du dispositif peut être significatif.

Rapport

Présentation des scénarios types envisageables pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants

Régime	Option sur l'indemnisation	N°	Principe du régime d'assurance chômage	Combinaisons possibles
A. Facultatif		A.1	Organisation par le marché privé correspondant à la situation actuelle assortie d'un éventuel soutien public renforcé, avec un fait générateur strict	
		A.2	Régime public reprenant le dispositif existant aujourd'hui sur le marché privé, avec un fait générateur strict, mais avec la possibilité d'une ouverture aux travailleurs indépendants économiquement dépendants	
B. Obligatoire	1. Forfaitaire	B.1.1	Régime public, à fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.1.2	Régime public limité aux seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants à partir d'un fait générateur reposant sur une forte baisse de revenus (perte du donneur d'ordre principal)	
		B.1.3	Régime public, à fait générateur plus large (cessations volontaires et involontaires car motifs non discernables) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
	2. Revenu de remplacement	B.2.1	Organisation par le marché privé ou confié aux organisations des branches, ce qui nécessiterait une représentation des travailleurs indépendants dans chaque branche	
		B.2.2	Régime public à fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.2.3	Régime public limité aux seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants à partir d'un fait générateur reposant sur une forte baisse de revenus (perte du donneur d'ordre principal)	
		B.2.4	Régime public à fait générateur plus large (cessations volontaires et involontaires car motifs non discernables) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.2.5	Régime de comptes notionnels permettant de couvrir un fait générateur très large (y.c les baisses de revenus) et de répondre à un objectif d'universalité	

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
ÉTAPE I : PÉRIMÈTRE ET CONSTATS	3
1. LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS FORMENT UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE DONT LES FRONTIÈRES AVEC LE SALARIAT SONT RENDUES IMPRÉCISES PAR LES ÉVOLUTIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL	3
1.1. Au-delà de la hausse récente des effectifs, le paysage actuel des travailleurs indépendants est marqué par la grande hétérogénéité des situations et des revenus.....	3
1.1.1. <i>Le nombre des travailleurs indépendants, qui s'élève aujourd'hui à 3,3 millions, a augmenté au cours des dix dernières années, du fait notamment de la création du régime des micro-entrepreneurs.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Les travailleurs indépendants connaissent une grande diversité de leurs situations socio-économiques selon les secteurs d'activité et la forme d'exercice adoptée.....</i>	<i>5</i>
1.2. Les frontières entre travail indépendant et salariat deviennent plus floues à mesure que se développent des formes d'emploi à la lisière des critères de subordination juridique	5
1.2.1. <i>L'existence d'un lien de subordination juridique constitue la frontière traditionnelle séparant les salariés des travailleurs indépendants.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>L'essor de situations hybrides entre salariat et travail indépendant, caractérisées notamment par des situations de dépendance économique, vient brouiller cette frontière</i>	<i>6</i>
1.3. Un processus de convergence a d'ores et déjà eu lieu entre la protection sociale des salariés et une partie de celle des non-salariés	8
1.3.1. <i>Un mouvement d'harmonisation voire d'universalisation de certains risques a eu lieu au cours des dernières années.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>La protection sociale des travailleurs indépendants, traditionnellement fragmentée, conserve encore de nombreuses spécificités.....</i>	<i>8</i>
2. LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS NE SONT, À LA DIFFÉRENCE DES SALARIÉS ET SAUF EXCEPTIONS, PAS PROTÉGÉS CONTRE LE RISQUE DE CHÔMAGE, MAIS SE MONTRENT PARTAGÉS SUR L'INTÉRÊT D'UNE TELLE COUVERTURE.....	9
2.1. La plupart des travailleurs indépendants ne sont pas couverts contre le risque de perte d'emploi, même si une part marginale d'entre eux sont obligatoirement rattachés au régime d'assurance chômage des salariés.....	9
2.1.1. <i>La plupart des travailleurs indépendants ne disposent pas d'une protection en cas de perte d'emploi autre que les dispositifs de solidarité ouverts à tous les résidents</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>Si certains travailleurs non salariés bénéficient du régime d'assurance chômage des salariés, cette situation reste marginale.....</i>	<i>9</i>

2.2. Les travailleurs indépendants peuvent en principe souscrire des assurances privées facultatives contre la perte d'emploi, mais l'accès à ce marché est en pratique restrictif.....	10
2.3. Le degré d'exposition des travailleurs indépendants au risque de perte d'emploi et leurs attentes de protection face à ce risque sont très diverses.....	10
2.3.1. <i>Le degré d'exposition des travailleurs indépendants au risque de perte d'emploi, inégal, peut néanmoins être significatif pour une partie d'entre eux.....</i>	10
2.3.2. <i>Les travailleurs indépendants semblent très partagés sur l'intérêt d'une assurance chômage.....</i>	11
2.4. Certains pays étrangers ont déjà fait le choix de créer des dispositifs d'assurance chômage des travailleurs indépendants, reposant le plus souvent sur une adhésion volontaire.....	11
3. LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS PRÉSENTENT DES SPÉCIFICITÉS QUI DEVRONT ÊTRE PRISES EN COMPTE DANS LA CONCEPTION D'UN DISPOSITIF D'ASSURANCE CHÔMAGE.....	12
3.1. La diversité des situations des travailleurs indépendants au regard du risque de chômage conduit à distinguer différentes populations.....	12
3.2. Les revenus des travailleurs indépendants peuvent être difficiles à appréhender, ce qui pose un défi opérationnel.....	13
3.3. Les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral sont plus difficiles à contrôler dans le cas des travailleurs indépendants, ce qui peut rendre nécessaire la mise en place de nombreux garde-fous.....	14
4. À L'ISSUE DE CES ANALYSES, LA MISSION A PRÉCISÉ LE CHAMP DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE RETENUS DANS LE FUTUR RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE.....	15
ÉTAPE II : CHOIX STRUCTURELS.....	17
1. LE SCHÉMA-CIBLE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS DÉPEND D'ABORD DES RISQUES QUE L'ON SOUHAITE COUVRIR.....	17
1.1. Le choix du risque à couvrir par le régime d'assurance chômage des travailleurs indépendants repose sur un équilibre à trouver entre le degré d'exposition à l'aléa moral et la population potentiellement éligible.....	17
1.1.1. <i>Selon le risque couvert et les faits générateurs de l'indemnisation retenus, le régime d'assurance chômage sera plus ou moins fortement exposé aux effets d'aubaine et d'aléa moral.....</i>	17
1.1.2. <i>Les choix permettant de réduire les effets d'aubaine et d'aléa moral se traduisent cependant par une population éligible plus réduite.....</i>	19
1.2. Compte tenu de la difficulté à évaluer les effets du futur régime d'assurance chômage sur les comportements, la mission recommande d'adopter une approche prudente dans la définition du risque à couvrir et des faits générateurs à retenir.....	19
1.2.1. <i>L'assurance chômage pourra se centrer sur les faits générateurs « stricts » limitant l'aléa moral et cherchant à caractériser une cessation d'activité involontaire.....</i>	20
1.2.2. <i>L'assurance chômage ne pourra retenir des faits générateurs plus ouverts, ne distinguant pas les cessations d'activité volontaires et involontaires, qu'en les accompagnant d'importants garde-fous.....</i>	20

1.2.3. <i>L'assurance chômage ne pourra pas en revanche couvrir la variation de revenu sans perturber le fonctionnement du marché du travail, bien qu'une exception puisse être envisagée dans le cas des travailleurs économiquement dépendants</i>	21
2. SUR LA BASE DE CES ANALYSES, LA CRÉATION D'UNE ASSURANCE CHÔMAGE EST SUSCEPTIBLE DE RÉPONDRE À TROIS GRANDS OBJECTIFS, QUI CONCERNENT DES CATÉGORIES DIFFÉRENTES DE TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS	23
2.1. L'assurance chômage peut chercher à protéger les travailleurs indépendants contre le risque de défaillance de leur entreprise.....	24
2.2. L'assurance chômage peut chercher à répondre aux nouvelles formes du travail indépendant économiquement dépendant.....	24
2.2.1. <i>Les travailleurs indépendants économiquement dépendants sont particulièrement exposés à un risque de perte subite de leur activité, ce qui pourrait justifier un dispositif ciblé</i>	24
2.2.2. <i>Un tel dispositif pourrait être en partie financé par une contribution de(s) donneurs d'ordres, dont la mise en œuvre rendrait cependant nécessaire la création d'un statut ou d'un contrat spécifique</i>	25
2.3. L'assurance chômage peut rapprocher les protections des salariés et des non-salariés pour faciliter les transitions professionnelles, voire s'inscrire à terme dans une logique d'universalisation.....	26
2.3.1. <i>Un dispositif assez ouvert permettrait de rapprocher les protections entre salariés et non-salariés et de sécuriser des transitions professionnelles de plus en plus fréquentes</i>	26
2.3.2. <i>Un tel dispositif pourrait constituer la première étape d'une universalisation de la protection contre le chômage à tous les actifs, qui sort cependant du périmètre de la mission</i>	27
3. LE SCHÉMA CIBLE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DOIT ENSUITE FIXER L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DU RÉGIME ET LE MODE DE FINANCEMENT QUI EN DÉCOULE	28
3.1. Plusieurs options sont envisageables du point de vue de l'architecture et de la gouvernance.....	28
3.2. Le nouveau régime pourra recevoir trois sources de financement distinctes.....	29
3.3. Certains choix d'architecture conditionneront les sources de financement possibles, et inversement.....	30
ÉTAPE III : GRANDS SCHÉMAS DE COUVERTURE	32
1. DEUX SCÉNARIOS REPOSANT SUR UNE ADHÉSION VOLONTAIRE SONT PRÉSENTÉS, QUI VARIENT SELON LA NATURE PUBLIQUE OU PRIVÉE DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE	34
1.1.1. <i>Un premier scénario (A.1) encourage la souscription, maintenue volontaire, de contrats privés d'assurance chômage, au moyen d'incitations fiscales</i>	34
1.1.2. <i>Un deuxième scénario (A.2) repose sur une adhésion facultative au régime d'assurance chômage des salariés ou à un régime spécifique prévu par la puissance publique</i>	35

2. HUIT SCÉNARIOS REPOSANT SUR LA CRÉATION D'UN RÉGIME OBLIGATOIRE D'ASSURANCE SE DISTINGUENT PAR LA NATURE FORFAITAIRE OU PROPORTIONNELLE AUX REVENUS ANTÉRIEURS DE L'INDEMNISATION.....	36
2.1. Trois scénarios sont associés à un profil d'indemnisation forfaitaire	36
2.1.1. <i>Un troisième scénario (B.1.1) retient un fait générateur de l'indemnisation strict.....</i>	<i>37</i>
2.1.2. <i>Un quatrième scénario (B.1.2) traite spécifiquement la situation des travailleurs indépendants économiquement dépendants</i>	<i>37</i>
2.1.3. <i>Un cinquième scénario (B.1.3) retient un fait générateur de l'indemnisation plus large</i>	<i>39</i>
2.2. Cinq derniers scénarios se rattachent à des modalités d'indemnisation qui tiennent comptent des revenus antérieurs	41
2.2.1. <i>Un sixième scénario (B.2.1) envisage l'institution d'une obligation d'assurance contre la perte d'activité pour tous les travailleurs indépendants, assortie de la liberté de choix de l'organisme assureur</i>	<i>41</i>
2.2.2. <i>Un septième scénario (B.2.2) comporte une prestation liée aux revenus antérieurs du bénéficiaire, sur la base d'un fait générateur de l'indemnisation strict.....</i>	<i>42</i>
2.2.3. <i>Un huitième scénario (B.2.3) repose sur une prestation contributive en faveur des seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants.....</i>	<i>43</i>
2.2.4. <i>Un neuvième scénario (B.2.4) autorise l'accès à l'indemnisation sur un critère d'éligibilité élargi</i>	<i>44</i>
2.2.5. <i>Un dixième scénario (B.2.5.) franchit une étape supplémentaire vers une convergence de l'indemnisation chômage des salariés et des non salariés, au travers de comptes individuels de droits.....</i>	<i>44</i>
ÉTAPE IV : ASPECTS PARAMÉTRIQUES.....	46
1. LES FAITS GÉNÉRATEURS SUPPOSENT UN ARBITRAGE ENTRE LA POPULATION COUVERTE, LA MAITRISE DES RISQUES ET LA SIMPLICITÉ DE GESTION.....	47
1.1. Un fait générateur « strict » incluant les motifs de cessation involontaire et définitive de l'activité objectivables et aisés à caractériser concernerait moins de 100 000 travailleurs indépendants	47
1.1.1. <i>L'ouverture de la liquidation judiciaire et, sous certaines conditions, le redressement judiciaire, peuvent être considérés comme faits générateurs « stricts ».....</i>	<i>47</i>
1.1.2. <i>La perte ou la révocation du mandat en cours ainsi que le divorce ou la séparation pour les conjoints associés revêtent également un caractère « strictement involontaire ».....</i>	<i>48</i>
1.2. Un fait générateur « ouvert » à l'ensemble des cessations d'activité ainsi qu'un fait générateur « ciblé » sur les travailleurs indépendants économiquement dépendants pourraient accroître la population cible mais devraient être accompagnés d'importants garde-fous.....	48
1.2.1. <i>Un fait générateur « ouvert », conduisant à retenir l'ensemble des cessations d'activité pourrait concerner jusqu'à 360 000 entreprises mais devrait être accompagné d'importants garde-fous.....</i>	<i>48</i>
1.2.2. <i>Un fait générateur « ciblé » pourrait conduire à indemniser les pertes de revenus des seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants</i>	<i>48</i>

1.3. D'autres faits générateurs sont susceptibles d'être retenus si un examen au cas par cas était mis en place, qu'il faudrait néanmoins encadrer pour éviter des lourdeurs de gestion	49
2. L'ACCÈS À L'ASSURANCE CHÔMAGE DOIT SE CENTRER SUR LES ACTIVITÉS INDÉPENDANTES ÉTABLIES ET ÉCONOMIQUEMENT ACTIVES.....	51
2.1. Un revenu d'activité minimum permettra d'attester l'existence d'une telle activité économiquement active.....	51
2.2. Une durée minimale d'activité peut également être proposée	51
2.3. Les critères de revenu et de durée minimaux peuvent être combinés.....	52
3. LA DÉTERMINATION D'UNE ÉVENTUELLE ASSIETTE DE COTISATION ET, SURTOUT, DU NIVEAU D'INDEMNISATION EXIGENT L'IDENTIFICATION D'UN REVENU DE RÉFÉRENCE	52
4. LES CONDITIONS D'INDEMNISATION PEUVENT REVÊTIR PLUSIEURS PROFILS	53
4.1. Financement du régime, montants octroyés et durées d'indemnisation sont étroitement liés.....	53
4.2. L'indemnisation peut revêtir un caractère forfaitaire, proportionnel ou mixte.....	54
4.3. La durée maximale d'indemnisation pourra être fixe ou proportionnelle à la durée d'affiliation et encadrée par un plancher et un plafond.....	55
4.4. Un délai de carence, compris entre sept jours et un mois, pourra également être prévu	55
5. LA DÉTERMINATION DU RÉGIME IMPLIQUE ENFIN D'IDENTIFIER LES MODALITÉS DE SA GESTION.....	56

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 13 juillet 2017, les ministres du travail, de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics ont chargé l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF) d'une **mission d'expertise relative à l'ouverture du régime d'assurance chômage aux travailleurs indépendants**. Cette demande fait suite à un engagement du Président de la République. Elle s'inscrit dans un projet de réforme globale de l'assurance chômage dont les différents chantiers sont en cours à la date du présent rapport et doivent donner lieu à une concertation avec les partenaires sociaux à partir de l'automne 2017.

*

Dans ce contexte, le présent rapport vise à **mettre à disposition des décideurs publics et des partenaires sociaux, au moment de concevoir un dispositif d'assurance chômage ouvert aux travailleurs indépendants, un ensemble d'éléments susceptibles de guider leur réflexion, dans la logique d'une « boîte à outils »**. Il décrit ainsi, conformément à la lettre de mission, un large éventail d'options possibles, en éclairant les conséquences de chacun des choix qui pourraient être faits. Il n'entend ni préempter des arbitrages politiques qui dépassent le cadre de la présente mission ni régler entièrement et de manière définitive un sujet dont la complexité rendra nécessaire la conduite de travaux complémentaires – et ce d'autant plus que les risques de dérive qui s'attachent à la mise en place de nouveaux droits (aléa moral, modification des comportements, risque de fraude) ou, inversement, le risque d'un taux de recours limité doivent conduire à une conception du dispositif sans doute évolutive au cours du temps.

Le présent rapport propose donc une démarche très ouverte présentant les principaux constats (I), objectifs (II), scénarios (III) et paramètres de gestion (IV) à considérer dans la création d'un tel régime. De premiers exercices de chiffrage ne pourront en revanche être utilement conduits qu'à mesure que l'éventail des possibles sera refermé.

Des annexes au présent rapport viennent apporter, sur chacun de ces sujets, des éclairages complémentaires :

- ◆ l'annexe I présente une cartographie des travailleurs indépendants, qui constitue le premier enjeu de la construction d'une assurance chômage ; elle précise la notion de travailleur indépendant au regard du droit du travail et du droit de la sécurité sociale et présente les grandes caractéristiques observables de cette population ; elle est complétée par des focus sur certains publics spécifiques (agriculteurs, micro-entrepreneurs, travailleurs indépendants économiquement dépendants) ;
- ◆ l'annexe I bis offre une première analyse des rythmes de transition entre emploi et chômage des travailleurs indépendants ;
- ◆ l'annexe II dresse un panorama synthétique des droits des travailleurs indépendants en matière de protection sociale et étudie les interactions possibles de la future assurance chômage avec les prestations de sécurité sociale, les minima sociaux et, en cas de cumul d'activité salariée et non salariée, avec le régime d'assurance chômage des salariés ;
- ◆ l'annexe III présente le fonctionnement du marché actuel de l'assurance facultative perte d'emploi des travailleurs indépendants, les caractéristiques des contrats proposés et les conséquences pour l'offre privée de l'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants ;

Rapport

- ◆ l'annexe IV propose des exemples de comparaisons internationales en matière d'assurance chômage des travailleurs indépendants, à partir d'une étude commandée aux services économiques et sociaux des ambassades françaises à l'étranger. La comparaison porte sur sept pays qui ont créé un système d'assurance chômage pour tout ou partie des travailleurs indépendants : Allemagne, Espagne, Italie, Portugal, Autriche, Danemark, Suède ;
- ◆ l'annexe V examine les différents paramètres de gestion intervenant dans la mise en place du régime et décrit, pour chacun d'eux, les pistes envisageables ;
- ◆ l'annexe VI liste les personnes rencontrées par la mission au cours de ses travaux.

Un point de vocabulaire mérite d'être précisé d'emblée : la mission a retenu, dans la rédaction du présent rapport et comme l'y invitait la lettre de mission, l'expression de « travailleurs indépendants » et non celle de « travailleurs non salariés ». Les deux notions recouvrent certes des paramètres distincts du point de vue du droit de la sécurité sociale. Elles entretiennent une proximité d'autant plus grande que le travail indépendant a historiquement reçu une définition par la négative, en opposition au salariat qui s'est imposé au XX^e siècle comme la norme des statuts d'emploi. Pour autant, la mission a souhaité privilégier dans sa terminologie¹⁰ une approche plus positive afin de tenir compte des mutations de l'emploi au cours des dernières décennies et des efforts conduits pour identifier de manière autonome les populations concernées d'un point de vue juridique et statistique. Ce choix de vocabulaire se justifie également par le fait que le champ de la mission s'étend à des catégories juridiquement assimilées à des salariés, comme certains dirigeants de sociétés, mais qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage.

¹⁰ Certaines annexes ou développements plus techniques, appelant une plus grande précision dans les termes et les périmètres identifiés, privilégient en revanche le terme de « travailleurs non salariés ».

ÉTAPE I : PÉRIMÈTRE ET CONSTATS

1. Les travailleurs indépendants forment un ensemble hétérogène dont les frontières avec le salariat sont rendues imprécises par les évolutions du marché du travail

1.1. Au-delà de la hausse récente des effectifs, le paysage actuel des travailleurs indépendants est marqué par la grande hétérogénéité des situations et des revenus

1.1.1. Le nombre des travailleurs indépendants, qui s'élève aujourd'hui à 3,3 millions, a augmenté au cours des dix dernières années, du fait notamment de la création du régime des micro-entrepreneurs

L'évolution de l'emploi indépendant monoactif, issue des estimations d'emploi de l'Insee¹¹, est marquée par trois phases :

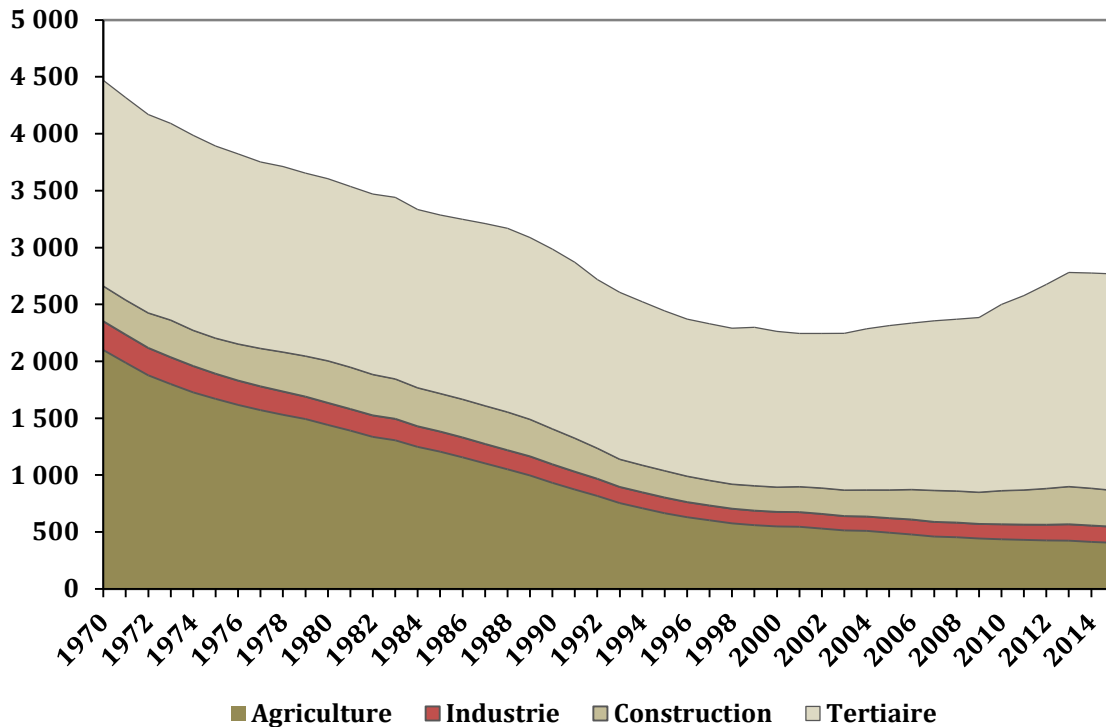
- ◆ une **diminution tendancielle entre 1970 et 2002** (de 4,5 millions travailleurs indépendants en France métropolitaine à 2,2 millions) qui est due essentiellement au repli de l'emploi agricole et à la diminution du nombre de petits commerces face au développement des grandes surfaces¹² ;
- ◆ une **stabilité entre 2002 et 2008** en considérant l'ensemble des secteurs d'activité. Cependant, au sein des travailleurs indépendants, la part des non agricoles augmente sur la période, à un rythme supérieur à la croissance du salariat entre 2001 et 2008 (+1,9 % par an, contre + 0,5 % par an) ;
- ◆ une **augmentation depuis 2008** avec un taux de croissance moyen annuel sur 2008-2015 de 2,2 % pour l'ensemble des travailleurs indépendants alors qu'il est nul pour les salariés. Cette hausse peut notamment s'expliquer par la création du statut d'auto-entrepreneur, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009, dont l'objectif est d'alléger les formalités de créations d'entreprise et de simplifier l'exercice des petites activités indépendantes. Elle est cependant à considérer avec précaution : si le travail indépendant a pu constituer une solution d'accès à l'emploi en période de conjoncture économique défavorable, il pourrait connaître une certaine résorption en période de reprise. Les conditions plus exigeantes d'accès à l'auto-entrepreneuriat prévues par la loi du 18 juin 2014 peuvent également expliquer les variations au cours du temps de l'effectif des travailleurs indépendants.

Fin 2014, le nombre de non-salariés monoactifs s'élève à 2,8 millions selon les estimations emploi de l'Insee. La part de l'emploi indépendant en France s'élève aujourd'hui à 10,4 % contre 20,8 % en 1970.

¹¹ Périmètre de la base des non-salariés en ne retenant que les travailleurs monoactifs.

¹² « Les déterminants de l'emploi non salarié en France depuis 1970 », Document de travail, Dares (2007).

Graphique 1 : Évolution de l'emploi indépendant monoactif depuis 1970 (Estimation d'emplois, en milliers)



Source : Insee, Estimations d'emploi, France métropolitaine, personnes âgées de 15 ans et plus.

Les situations de pluriactivité, c'est-à-dire de personnes exerçant plusieurs emplois de nature différente simultanément ou successivement sur une période donnée, se sont multipliées sur la même période, la part des pluriactifs parmi les non-salariés passant de 10 % en 2007 à 16 % en 2014. Fin 2014, le nombre de non-salariés pluriactifs dépasse 0,5 million¹³.

En parallèle, les conditions d'exercice des travailleurs indépendants ont été renouvelées par la diffusion des formes sociétaires et la recomposition des secteurs d'activité :

- ◆ les formes sociétaires d'activité, qui concernent près d'un non-salarié sur trois en 2014 (31 %), sont en progression continue, tout comme la micro-entreprise (28 %), au détriment de l'entreprise individuelle (42 %) ;
- ◆ le nombre de travailleurs indépendants est en hausse dans la construction et le tertiaire tandis qu'il décline dans le secteur agricole.

¹³ Le Haut conseil du financement de la protection sociale souligne d'ailleurs que la hausse de la pluriactivité serait également due en partie à l'essor de la micro-entreprise. Fin 2014, 5,4% des personnes exerçant un emploi non salarié à titre principal exercent une activité salariée à titre secondaire. La poly-activité interne au non salariat n'est en revanche pas mesurée.

1.1.2. Les travailleurs indépendants connaissent une grande diversité de leurs situations socio-économiques selon les secteurs d'activité et la forme d'exercice adoptée

Le **revenu moyen des travailleurs indépendants** (30 120 € pour les non-salariés non agricoles en 2014) est légèrement supérieur à celui des salariés (26 828 € en 2014), mais masque une volatilité plus forte¹⁴ et des inégalités plus marquées. Le revenu du premier décile des travailleurs indépendants est ainsi plus faible que celui des salariés tandis le taux de pauvreté monétaire¹⁵ est plus élevé pour les premiers (17,3 %) que pour les seconds (6,5 %) en 2015¹⁶. Ce taux varie selon les groupes professionnels : il est plus élevé pour les agriculteurs et les artisans-commerçants.

Les revenus des non-salariés diffèrent fortement selon la forme d'exercice adoptée et le secteur d'activité :

- ♦ ils s'élèvent à 4 920 € seulement, en moyenne pour les micro-entrepreneurs économiquement actifs contre 39 120 € pour les autres travailleurs indépendants, avec des disparités tout aussi importantes au sein de ces catégories ;
- ♦ ils varient entre secteurs d'activité de 17 320 € pour les professions agricoles à 51 500 € pour les professions libérales.

Le même constat peut être formulé pour le patrimoine : il est supérieur en moyenne à celui des autres ménages actifs (683 k€ contre 202 k€ en 2014), du fait de la présence d'un patrimoine professionnel et d'une épargne de précaution plus importante, mais présente des écarts très importants selon les groupes professionnels (391 k€ pour les artisans contre 1 M€ ou plus pour les agriculteurs) et au sein de ces groupes eux-mêmes.

1.2. Les frontières entre travail indépendant et salariat deviennent plus floues à mesure que se développent des formes d'emploi à la lisière des critères de subordination juridique

1.2.1. L'existence d'un lien de subordination juridique constitue la frontière traditionnelle séparant les salariés des travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants sont identifiés par le droit du travail par opposition aux salariés, c'est-à-dire par l'absence de tout lien de subordination juridique par rapport à un employeur. Cette notion, d'origine jurisprudentielle, demeure aujourd'hui le critère déterminant en cas de contentieux, bien qu'une définition positive du travail indépendant ait été récemment introduite dans le code du travail¹⁷.

¹⁴ Une étude de cohorte de cotisants actifs au RSI avant 2009 montre que 69 % ont vu leurs revenus varier de plus de 10 % entre 2012 et 2013 et 62 % entre 2011 et 2012 (à la baisse ou à la hausse).

¹⁵ Une personne est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. L'Insee, comme Eurostat, privilégie le seuil à 60 % de la médiane.

¹⁶ Les niveaux de vie en 2015, Insee Première n°1665, septembre 2017.

¹⁷ Selon l'article L. 8221-6-1 du code du travail « est présumé travailleur indépendant celui dont les conditions de travail sont définies exclusivement par lui-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordre ».

Rapport

Pour le droit de la sécurité sociale, et pour autant que l'existence d'un contrat de travail ne soit pas établie, les travailleurs indépendants sont identifiés par leur rattachement à des régimes spécifiques de sécurité sociale (régime social des indépendants et mutualité sociale agricole notamment). Ce principe connaît toutefois de multiples exceptions conduisant à rattacher certains d'entre eux au régime général de sécurité sociale, que celui-ci leur délivre des prestations identiques à celles des salariés (professions « assimilées salariées » de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale) ou des prestations spécifiques¹⁸.

1.2.2. L'essor de situations hybrides entre salariat et travail indépendant, caractérisées notamment par des situations de dépendance économique, vient brouiller cette frontière

La ligne de partage entre salariat et travail indépendant se voit aujourd'hui brouillée par certaines évolutions du marché du travail. D'une part, les transitions d'un statut à l'autre sont devenues plus fréquentes, tout comme le cumul de plusieurs statuts (poly-activité). D'autre part, des « zones grises » rapprochant les caractéristiques du travail salarié et du travail indépendant tendent aujourd'hui à se développer. En particulier, l'essor des stratégies de sous-traitance des entreprises constaté depuis une trentaine d'années et plus récemment de l'auto-entrepreneuriat posent avec une acuité nouvelle la **problématique du travail juridiquement indépendant, mais économiquement dépendant à l'égard d'un donneur d'ordre majoritaire, voire unique.**

Encadré 1 : Le travail indépendant économiquement dépendant

Le terme de « travail indépendant économiquement dépendant » (TIED) renvoie à des situations de travail pour lesquelles la qualification d'un lien de subordination juridique vis-à-vis d'un employeur ne peut pas être démontrée, mais dans lesquelles existe néanmoins une dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre, pour le compte duquel il réalise l'essentiel de son activité.

Certains pays de l'Union Européenne ont précisé les contours de cette notion, en indiquant qu'elle concerne un travail réalisé seul, sans salarié, s'inscrivant dans la durée et coordonné avec l'activité du commanditaire¹⁹.

En principe, cette problématique est distincte de celle des « faux indépendants », dont les conditions de travail et l'organisation de l'activité sont en partie contraintes par le donneur d'ordre, et qui peuvent prétendre à une requalification par la voie judiciaire. Ces catégories tendent toutefois à se recouper en partie dans les faits.

Source : Mission.

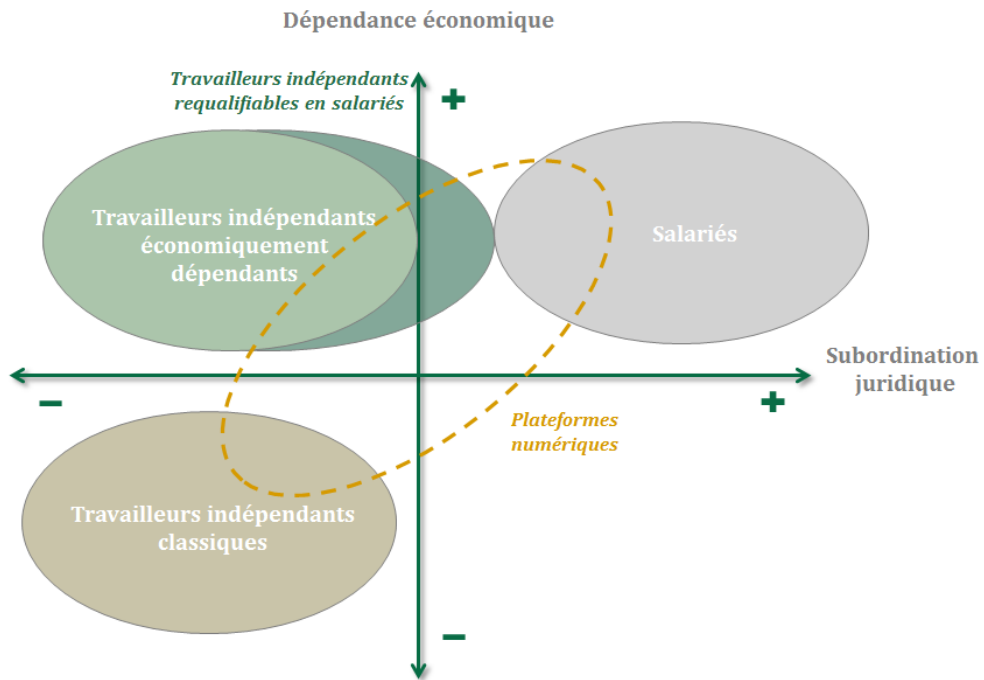
Récemment, l'apparition de plateformes numériques mettant directement en relation des prestataires de services et des consommateurs, a pu accélérer cette évolution – même si les plateformes restent aujourd'hui une réalité économique assez marginale²⁰. Il convient toutefois de rappeler que tous les travailleurs des plateformes ne se trouvent pas dans une situation de dépendance économique et que certains d'entre eux, étant par ailleurs dans une situation ambiguë en ce qui concerne le lien de subordination qu'ils entretiennent avec la plateforme, pourraient à l'avenir se voir requalifiés comme salariés, la jurisprudence sur ce sujet n'étant pas stabilisée. Inversement, seule une faible proportion des travailleurs économiquement dépendants ont aujourd'hui recours à la médiation d'internet.

¹⁸ Artistes auteurs, praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC) notamment.

¹⁹ Adalberto Perulli, *Travail économiquement dépendant / para-subordination : les aspects juridiques, sociaux et économiques*, Parlement européen, 2003.

²⁰ Inspection générale des affaires sociales, *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, n° 2015-121R, mai 2016.

Graphique 2 : Travail économiquement dépendant et plateformes numériques



Source : Mission.

La situation des travailleurs indépendants économiquement dépendants (TIED) est un sujet de préoccupation pour les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, qui craignent que le recours à ces travailleurs ne s'effectue en substitution à des emplois salariés, au détriment de la qualité des emplois, et que s'établisse ainsi une concurrence entre statuts, source de distorsions de concurrence. **S'ils relèvent juridiquement de la catégorie du travail non salarié, les TIED connaissent un risque de perte d'emploi qui s'apparente à celui des salariés, en ce qu'il peut être largement exogène à leur activité** : la perte ou le retrait du donneur d'ordre majoritaire les expose à une dégradation soudaine, voire à la disparition de leur activité, sans pourtant qu'ils ne bénéficient des protections prévues par le code du travail en cas de licenciement (encadrement des motifs, préavis, indemnités, etc.)²¹, pas plus que du régime d'assurance chômage.

La population des TIED demeure cependant difficile à identifier en pratique, faute de définition juridique ou statistique établie. L'un des principaux obstacles à l'adoption d'une définition standardisée est que la situation de dépendance économique peut survenir dans la plupart des secteurs et y connaître des modalités différentes. Ainsi, les TIED forment un sous-ensemble de divers groupes administrativement constitués, tels que les micro-entrepreneurs, sans nécessairement les inclure entièrement. De premières réflexions ont été engagées par l'OCDE et par le BIT pour mieux définir ce concept. Les premières études empiriques conduites dans les pays de l'OCDE encore imparfaites, conduisent à estimer qu'ils représentent environ 1 % de la population active ²².

²¹ Il convient toutefois de noter que le droit commercial offre certaines garanties contre la rupture brutale d'une relation commerciale établie. Lorsque celle-ci est fautive, le travailleur indépendant est fondé à réclamer des dommages et intérêts à hauteur du préjudice subi. Article L 442-6 du code de commerce.

²² *European Observatory of Working Life*. Rapport « Travailleurs économiquement dépendants, droit du travail et relations industrielles » de R. Pedersini (2002).

Rapport

Face à ces mutations du marché du travail, de premières réponses ont été apportées pour concilier, au travers de statuts hybrides, l'exercice d'une activité économique autonome avec les droits sociaux garantis aux salariés : le portage salarial, les coopératives d'activité et d'emploi. L'article 60 de la loi du 8 août 2016 a également prévu des mesures spécifiques pour les travailleurs des plateformes.

1.3. Un processus de convergence a d'ores et déjà eu lieu entre la protection sociale des salariés et une partie de celle des non-salariés

1.3.1. Un mouvement d'harmonisation voire d'universalisation de certains risques a eu lieu au cours des dernières années

La protection sociale des travailleurs non salariés s'est historiquement constituée sur des bases professionnelles, offrant des protections différentes, et généralement moins généreuses, de celles des salariés. Elle connaît toutefois une **dynamique d'harmonisation**, certaines couvertures étant devenues universelles (famille, maladie) et d'autres ayant vu leur niveau converger progressivement vers celui offert aux salariés (retraites de base). Ce mouvement pourrait d'ailleurs se poursuivre à l'avenir pour certaines prestations.

Cette évolution se conjugue à la **recherche d'une portabilité des droits sociaux**, qui vise à doter les actifs de certains droits transférables d'un emploi à l'autre et d'un statut à l'autre afin de faciliter les transitions professionnelles. La création en 2014 du compte personnel d'activité s'est inscrite dans cette logique.

Dans le prolongement de cette double dynamique d'harmonisation et de portabilité, certains auteurs plaident ainsi pour la définition d'un « statut de l'actif »²³, qui garantirait un socle de droits universels et indépendants du statut d'emploi de chacun.

1.3.2. La protection sociale des travailleurs indépendants, traditionnellement fragmentée, conserve encore de nombreuses spécificités

En dépit de ces évolutions, la couverture sociale des travailleurs indépendants demeure fragmentée entre plusieurs régimes, dont relèvent les différents groupes professionnels. Le niveau de protection accordé par certaines couvertures collectives obligatoires (retraites complémentaires, couverture invalidité-décès) ou facultatives (couvertures complémentaires santé), toujours fondées sur des assises professionnelles et des principes contributifs, sont hétérogènes. Elles peuvent comporter des carences – par rapport à la couverture des salariés – pour certains risques : les travailleurs indépendants ne sont, par exemple, pas couverts à titre collectif contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, à l'exception des exploitants agricoles et, dans une moindre mesure, des travailleurs de plateforme.

Cette fragmentation se traduit également par d'importants écarts dans la part prise par les cotisations et contributions sociales dans le revenu des travailleurs indépendants.

Enfin, et comme l'a rappelé le Haut conseil du financement de la protection sociale dans son rapport d'octobre 2016 précité, les taux de prélèvement réels appliqués aux travailleurs indépendants sont parfois élevés par rapport à ceux qui pèsent sur les salariés.

²³ Voir par exemple *Nouvelles formes de l'emploi et de la protection des actifs*, Cécile Jolly, Emmanuelle Prouet et Vanessa Wisnia-Weil, France Stratégie, 2016.

2. Les travailleurs indépendants ne sont, à la différence des salariés et sauf exceptions, pas protégés contre le risque de chômage, mais se montrent partagés sur l'intérêt d'une telle couverture

2.1. La plupart des travailleurs indépendants ne sont pas couverts contre le risque de perte d'emploi, même si une part marginale d'entre eux sont obligatoirement rattachés au régime d'assurance chômage des salariés

2.1.1. La plupart des travailleurs indépendants ne disposent pas d'une protection en cas de perte d'emploi autre que les dispositifs de solidarité ouverts à tous les résidents

Le code du travail prévoit la couverture obligatoire de l'ensemble des salariés contre le risque de perte d'emploi²⁴. Les travailleurs indépendants, *a contrario*, ne bénéficient pas du régime d'assurance-chômage. En cas de perte d'emploi, ils peuvent uniquement recourir aux dispositifs de solidarité que constituent les minima sociaux. De fait, dans les représentations collectives, la prise de risque, professionnelle et financière, est souvent étroitement associée à l'entrepreneuriat.

2.1.2. Si certains travailleurs non salariés bénéficient du régime d'assurance chômage des salariés, cette situation reste marginale

Certaines catégories de travailleurs indépendants bénéficient cependant de la couverture prévue par le régime d'assurance chômage des salariés. C'est le cas d'une partie des assimilés salariés au sens de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale (VRP, vendeurs à domicile, etc.) et de certaines catégories de dirigeants d'entreprises²⁵, qui représentent toutefois une part très réduite de la population indépendante.

Les actifs qui créent une entreprise à la suite de la perte d'un emploi salarié peuvent également bénéficier des droits acquis à l'occasion de cet emploi et des dispositifs d'aide à la création d'entreprise qui leurs sont associés. En 2014, 96 000 demandeurs d'emploi étaient concernés par l'un au moins de ces dispositifs.

²⁴ Article L. 5422-13 code du travail.

²⁵ Deux catégories de dirigeants sont affiliées au régime général d'assurance chômage : les gérants minoritaires de sociétés anonymes ou de sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (11° du L. 311-3) ainsi que les présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées et des sociétés d'exercice libéral par actions simplifiées (23° du L. 311-3).

2.2. Les travailleurs indépendants peuvent en principe souscrire des assurances privées facultatives contre la perte d'emploi, mais l'accès à ce marché est en pratique restrictif

Les travailleurs indépendants peuvent se prémunir du risque de chômage en adhérant, à titre facultatif, à des contrats « perte d'activité » proposés par des assureurs privés. Ils peuvent alors – à l'exception des micro-entrepreneurs – bénéficier du dispositif dit « Madelin », ce qui leur permet de déduire les cotisations ainsi versés de leur revenu professionnel imposable. En dépit de cette incitation fiscale, le marché de la couverture perte d'emploi demeure étroit et incomplet. Il représente environ 25 M€ de primes en 2016 et couvre seulement 26 500 adhérents, soit moins de 1 % des travailleurs indépendants. Les garanties proposées sont principalement destinées à deux catégories socioprofessionnelles : les dirigeants d'entreprises et les mandataires sociaux salariés²⁶. Elles semblent, plus généralement, concerner essentiellement les travailleurs indépendants à forts revenus.

Le faible nombre de personnes couvertes ne s'explique pas uniquement par un manque d'appétence des travailleurs indépendants eux-mêmes mais également par les conditions de fait générateur et d'éligibilité restrictives auxquelles les assureurs ont recours dans un marché caractérisé par de fortes asymétries d'information (*cf. infra*).

2.3. Le degré d'exposition des travailleurs indépendants au risque de perte d'emploi et leurs attentes de protection face à ce risque sont très diverses

2.3.1. Le degré d'exposition des travailleurs indépendants au risque de perte d'emploi, inégal, peut néanmoins être significatif pour une partie d'entre eux

La mission a cherché à chiffrer, pour les travailleurs indépendants, la probabilité d'une perte d'emploi sur la base de différents faits générateurs. Elle a pour cela retenu **trois approches** :

- ◆ **l'approche par l'enquête Emploi de l'Insee** qui permet de suivre le devenir des travailleurs indépendants sur plusieurs trimestres consécutifs (taux de transition emploi/chômage) ;
- ◆ **l'approche par les statistiques d'entreprises** (Insee, Banque de France) qui permet de calculer des taux de cessation d'activité (reposant sur la déclaration de cessation définitive d'activité réalisée auprès du centre de formalités des entreprises) et des taux de défaillance d'entreprise (faisant intervenir une procédure collective). L'inconvénient de cette approche est néanmoins qu'elle se place au niveau de l'entreprise et non des individus, ce qui conduit par exemple pour les sociétés à ne pas tenir compte du nombre de dirigeants ;
- ◆ **l'approche par la radiation des travailleurs indépendants des régimes de sécurité sociale** (RSI), les taux de radiation étant distingués selon différents motifs.

Si ces différentes approches font état d'estimations assez différentes – le taux de transition vers le chômage va de 1,3 % à 7 % par an selon les sources retenues et les faits générateurs examinés –, elles montrent que ce risque est très variable selon les groupes professionnels. À titre d'illustration et sur la base de l'enquête Emploi, les exploitants agricoles n'ont que 0,4 % de chances de se trouver au chômage le trimestre suivant, alors que le risque est bien plus élevé pour les professions industrielles et commerciales (1,2 %).

²⁶ Même lorsqu'ils sont salariés, les mandataires sociaux peuvent en effet avoir intérêt à souscrire une assurance privée pour couvrir la part de leur rémunération liée à leur mandat, sur laquelle ils ne cotisent pas au régime général d'assurance chômage. Par ailleurs, le bénéfice de l'assurance chômage peut être refusé à des dirigeants d'entreprise salariés si leur contrat de travail ne respecte pas certains critères définis par la jurisprudence.

Rapport

L'analyse du profil des chômeurs, conduite à partir de l'enquête Emploi 2016, corrobore ce constat. Les anciens travailleurs indépendants représentent 4,1 % des chômeurs au sens du BIT, et 4,6 % du « halo du chômage »²⁷. Trois quarts d'entre eux sont issus des professions artisanales, industrielles et commerciales tandis que peu d'entre eux sont des exploitants agricoles (3 %). Les professions libérales sont également moins représentées (14 %). Par rapport aux autres individus en situation de chômage, ces anciens travailleurs indépendants sont plus âgés et au chômage ou sans emploi depuis plus longtemps.

2.3.2. Les travailleurs indépendants semblent très partagés sur l'intérêt d'une assurance chômage

Le baromètre d'opinion de la Drees (2016) indique que le chômage constitue un sujet d'inquiétude pour la plupart des travailleurs indépendants (73 %), bien que dans des proportions moindres que les salariés du secteur privé (85 %).

Toutefois, les travailleurs indépendants apparaissent très partagés quant à l'intérêt que pourrait présenter pour eux une assurance chômage : les premières enquêtes d'opinion conduites sur ce sujet rejoignent, sur ce point, les observations qu'a faites la mission au cours de ses entretiens. Ces résultats doivent toutefois être analysés avec précaution du fait de leurs limites méthodologiques évidentes, qui tiennent tant au manque de précision des questions formulées qu'aux difficultés de représentation, statistique autant qu'institutionnelle, d'une population particulièrement hétérogène.

2.4. Certains pays étrangers ont déjà fait le choix de créer des dispositifs d'assurance chômage des travailleurs indépendants, reposant le plus souvent sur une adhésion volontaire

La couverture du risque de perte d'emploi des travailleurs indépendants existe déjà dans un certain nombre de pays étrangers, de longue date (Allemagne, Danemark, Suède) ou à la suite de réformes récentes (Espagne, Portugal, Autriche).

Dans la majorité des pays étudiés par la mission (Allemagne, Autriche, Suède²⁸, Danemark, Espagne), la couverture demeure facultative, qu'elle prenne la forme d'une adhésion au régime des salariés ou d'un dispositif distinct. Dans l'ensemble, ces garanties sont de fait très peu souscrites (moins de 800 personnes indemnisées en Autriche entre 2009 et 2015), soit que leur caractère facultatif en limite l'intérêt, soit que des conditions d'adhésion et d'indemnisation strictes imposées pour limiter les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral (*cf. infra*) en limitent de fait la portée.

La Belgique, le Luxembourg, le Portugal et l'Italie ont à l'inverse fait le choix d'une couverture obligatoire, parfois ciblée sur la catégorie des travailleurs économiquement dépendants (Italie). Plusieurs États réservent d'ailleurs à ces travailleurs un traitement spécifique au regard de l'assurance chômage, par exemple au travers de faits générateurs dérogoires (Espagne).

²⁷ Personnes qui recherchent un emploi mais qui ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, ou qui souhaitent travailler mais n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent, qu'elles soient disponibles ou non.

²⁸ Dans le cas de la Suède, le régime est obligatoire pour la couverture de base, qui correspond à une logique de minima sociaux, et facultatif pour le reste.

3. Les travailleurs indépendants présentent des spécificités qui devront être prises en compte dans la conception d'un dispositif d'assurance chômage

3.1. La diversité des situations des travailleurs indépendants au regard du risque de chômage conduit à distinguer différentes populations

Les travailleurs indépendants présentent des niveaux de revenus, des taux de prélèvements obligatoires et des degrés d'exposition au risque de perte d'emploi très hétérogènes. Il en résulte une **grande diversité des capacités contributives et du consentement à payer, dans l'hypothèse d'un système contributif, un dispositif d'assurance chômage**. La mission a alors souhaité, dans un souci didactique et analytique, élaborer une typologie des travailleurs indépendants selon leurs attentes vis-à-vis de l'assurance chômage. Ces catégories n'ont de valeur que comme idéaux-types ; leurs contours mériteraient certainement d'être précisés à l'avenir à partir d'enquêtes d'opinion ou d'analyses statistiques plus poussées, mais aussi affinés, dans la mesure où les lignes de partage semblent souvent se situer à l'intérieur des différentes professions et secteurs d'activité.

De façon schématique, la mission propose de distinguer **quatre groupes principaux** :

- ◆ **un premier groupe est constitué par les travailleurs indépendants qui ont une capacité contributive supérieure à la moyenne mais sont peu concernés par le risque chômage**. Il s'agit notamment des professions libérales réglementées du droit et de la santé. Sauf cas particuliers (avocats, architectes, infirmières libérales, pharmaciens d'officine par exemple), cette population n'a pas d'attentes particulières, voire se montrerait réservée, vis-à-vis de l'assurance chômage ;
- ◆ **un deuxième groupe est constitué d'une partie des travailleurs indépendants dits « classiques », qui ont une activité déjà établie et une capacité contributive réelle et sont susceptibles de connaître des pertes d'activité involontaires et définitives (cessation totale d'activité, défaillance de l'entreprise)**. Ce groupe est particulièrement composite : il regroupe des commerçants ou artisans employant souvent des salariés et d'autres catégories de dirigeants d'entreprise ou mandataires sociaux, aux revenus plus élevés. Cette population pourrait se montrer demandeuse d'une protection contre le risque de faillite. S'agissant des dirigeants et mandataires sociaux, qui constituent aujourd'hui la clientèle cible des assurances chômage privées, leurs préoccupations en matière d'assurance chômage consistent sans doute plutôt à élargir les conditions d'accès à l'offre privée (ou à une offre publique équivalente) et à en baisser les prix ;
- ◆ **un troisième groupe comprend les travailleurs indépendants exerçant, parfois à titre accessoire, dans des secteurs caractérisés par de faibles barrières à l'entrée et à la sortie, ainsi que par des charges fixes limitées - en particulier le secteur tertiaire (hors commerçants)**. Ils n'ont le plus souvent aucun salarié et peuvent exercer sous des formes juridiques diverses, par exemple de micro-entreprise, d'entreprise individuelle ou sous forme sociétaire unipersonnelle. Ils sont particulièrement concernés par la problématique de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre majoritaire ou unique. Leur capacité contributive est inégale mais leur besoin en couverture chômage concerne tant la volatilité des revenus (notamment dans le cas des travailleurs économiquement dépendants) que la perte d'emploi ;

- ◆ **un quatrième groupe est constitué par les exploitants agricoles. Ils connaissent une situation spécifique**, dans la mesure où ils sont peu exposés au risque chômage (peu de cessations d'activité définitives du fait de barrières à la sortie importantes, à la fois économiques et sociologiques) mais sont susceptibles de connaître de fortes variations de revenus (aléas climatiques, variation des cours agricoles, etc.). Leur besoin se situe davantage sur des mécanismes de soutien au revenu en cas de difficulté que sur une assurance chômage à strictement parler.

Ces divergences au sein des travailleurs indépendants pourraient conduire à envisager de différencier la couverture contre le risque de perte d'emploi en fonction des catégories professionnelles. Une telle solution, appliquée à un dispositif obligatoire, limiterait toutefois la mutualisation des risques. Une exclusion totale de certains groupes professionnels du périmètre de la couverture proposée pourrait en outre de porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité²⁹.

La mission relève par ailleurs la diversité d'exposition au risque chômage – qui se retrouve d'ailleurs dans une certaine mesure au sein de la population salariée – ne reflète que l'état actuel du marché du travail. Rien n'autorise à préjuger de ses évolutions futures, qu'elles découlent de facteurs technologiques, économiques ou réglementaires. Il serait en réalité hasardeux de considérer certaines catégories de population comme définitivement à l'abri du chômage.

3.2. Les revenus des travailleurs indépendants peuvent être difficiles à appréhender, ce qui pose un défi opérationnel

Si l'assiette sociale des travailleurs indépendants peut prendre des formes variées, le principe général est celui de l'assujettissement des bénéficiaires professionnels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu³⁰. Cette assiette n'est disponible que sur une base annuelle, et avec un retard important (N+2), ce qui la rend parfois impropre à appréhender la situation économique courante. Toute évaluation du revenu sur une base infra-annuelle apparaît, pour autant, très délicate, compte tenu des importantes variations constatées, qui peuvent par exemple tenir au caractère fondamentalement saisonnier de l'activité (par exemple dans l'agriculture) ou aux délais de paiement des prestations réalisées. Les importantes difficultés pratiques que rencontrent les conseils départementaux pour calculer les droits RSA des foyers comportant des travailleurs indépendants sur la base de leur chiffre d'affaires trimestriel, comme le permettent désormais les textes applicables³¹, en témoignent. La mise en place du prélèvement à la source ne devrait pas apporter de solution satisfaisante à cette difficulté d'appréhension infra-annuelle des revenus³².

²⁹ Les critères de différenciations entre les catégories de travailleurs indépendants sont difficiles à établir, et encore plus difficiles à rattacher à l'objet de l'assurance chômage (degré d'exposition au risque), de sorte qu'un dispositif qui ne serait proposé qu'à certaines de ces catégories pourrait probablement être considéré comme une rupture d'égalité. Ce point nécessite une expertise juridique complémentaire.

³⁰ Les micro-entrepreneurs bénéficient d'une assiette spécifique fondée sur le chiffre d'affaires et transmettent mensuellement ou trimestriellement, à leur choix, des données d'activité à l'Acoss. Par ailleurs, des mécanismes spécifiques d'assiette minimale ou forfaitaire peuvent être utilisés pour certains risques sociaux ou situations (début d'activité, faibles revenus).

³¹ Décret n°2017-811 du 5 mai 2017.

³² En effet le système qui devrait être retenu pour le prélèvement à la source des travailleurs non salariés, hors micro-entrepreneurs, est un système d'acomptes mensuels ou trimestriels qui donneront lieu à régularisation l'année suivante. Les acomptes de janvier à août de l'année N dépendront du bénéfice (BIC, BNC ou BA), et du taux applicable à celui-ci, de l'année N-2 et les acomptes à partir de septembre dépendront du bénéfice et du taux de l'année N-1.

La coexistence d'une assiette fiscale et d'une assiette sociale peut en outre ouvrir la voie à des stratégies d'optimisation de la part de certains travailleurs indépendants. En particulier, les dirigeants de société peuvent choisir, d'une part, le régime d'imposition à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'impôt sur les sociétés (IS) et, d'autre part et pour ceux optant pour l'IS, le versement d'une rémunération sous forme de salaires imposables à l'IR ou de revenus de capitaux mobiliers imposables à l'IS. L'attribution de dividendes permet alors de minorer la rémunération directe et d'échapper dans certains cas à des prélèvements sociaux. **La mission signale à ce titre un point de vigilance qui concerne les SAS à associé unique ou unipersonnelles :** ces formes d'exercice rendent encore plus aisés les comportements d'optimisation (déclaration de l'ensemble des revenus sous forme de dividendes) permettant d'éviter de cotiser au dispositif d'assurance chômage qui serait mis en place. Or, les créations sous cette forme ont été multipliées par quatre entre 2012 et 2016 au détriment des créations de SARL unipersonnelles (qui diminuent de moitié)³³.

3.3. Les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral sont plus difficiles à contrôler dans le cas des travailleurs indépendants, ce qui peut rendre nécessaire la mise en place de nombreux garde-fous

La mise en place de nouveaux droits entraîne une modification des comportements et, potentiellement, des risques de dérive. Ces effets peuvent s'avérer *a priori* élevés en raison notamment des caractéristiques propres aux travailleurs indépendants :

- ◆ **l'assurance chômage vise aujourd'hui à indemniser la perte involontaire d'emploi ; ce risque apparaît toutefois délicat à définir pour les travailleurs indépendants, en raison du contrôle qu'ils ont de leur propre activité (*cf. infra*). Il en résulte que la plupart des faits générateurs de l'indemnisation envisageables peuvent être manipulés. Un phénomène d'aléa moral est alors présent et potentiellement significatif ;**
- ◆ **toute assurance chômage facultative s'expose en outre à un risque d'antisélection élevé du fait des asymétries d'information importantes entre l'assureur, qu'il soit public ou privé, et le travailleur indépendant assuré.**

Un dispositif d'assurance chômage devra donc veiller à se prémunir contre ce type de phénomène, au risque sinon de s'exposer de façon massive à des comportements d'optimisation voire de fraude. Des garde-fous devront ainsi être prévus, comme le font les assureurs privés et les pays étrangers étudiés par la mission. Ils peuvent être de plusieurs types : une définition stricte des conditions d'éligibilité et du fait générateur, des paramètres restreignant l'attractivité de l'indemnisation (montant, durée) ou responsabilisant son bénéficiaire (délai de carence, recours limité dans le temps par exemple), des dispositifs de contrôle, de lutte contre la fraude, ou d'examen des dossiers au cas par cas, etc.

Encadré 2 : Les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral dans un cadre assurantiel

Les relations assurantielles sont caractérisées par une situation d'asymétrie d'information entre l'assureur et l'assuré qui se manifeste par deux phénomènes distincts :

- ◆ **l'antisélection** a lieu, dans un contexte concurrentiel, lorsque l'assureur ne peut pas distinguer le degré d'exposition au risque des assurés alors que celui-ci diffère selon les individus. En incapacité d'évaluer la prise de risque qu'il assume, l'assureur tend à surélever le prix auquel il propose son offre, et/ou à abaisser le niveau de la couverture du risque. Il adopte ainsi un comportement prudent qui peut alors rendre l'assurance coûteuse pour les porteurs de « bons risques » et ne conduire *in fine* que les seuls assurés les plus risqués à s'assurer ;
- ◆ **l'aléa moral** existe lorsque l'existence d'une assurance conduit l'assuré à modifier son

³³ Félix Bonnetête, Nicolas Bignon, « Les créations d'entreprise en 2016 », *Insee Première*, n° 1631, Insee, janvier 2017.

Rapport

comportement et notamment à accroître son exposition au risque. La possibilité ouverte à l'assuré de recevoir une indemnisation entraîne soit une exposition plus forte au risque (aléa moral *ex ante*) soit un recours plus important à l'indemnisation (aléa moral *ex post*). L'assureur doit alors veiller à ce que l'événement contre lequel l'assuré s'assure ne soit pas du ressort de ce dernier. Il existe donc, pour les assureurs, un enjeu de définition et de contrôle du fait ouvrant droit à indemnisation, ainsi que des conditions de prolongation de cette dernière.

L'intervention publique dans le domaine assurantiel se justifie lorsque le marché ne couvre pas certains risques. **Une assurance publique obligatoire couvrant l'ensemble des travailleurs indépendants permettrait en principe d'éviter les phénomènes d'antisélection, les individus ne pouvant pas choisir ou non de s'affilier. En revanche, les phénomènes d'aléa moral existent dans toute configuration assurantielle, qu'elle soit publique ou privée, obligatoire ou facultative.**

En raison de sa sensibilité aux cycles économiques, le risque chômage est considéré comme particulièrement difficile à couvrir. Les assureurs sont en effet potentiellement confrontés à des risques individuels corrélés entre eux et concentrés sur une même période, ce qui peut nuire à une mutualisation adéquate du risque et à l'équilibre financier de l'offre.

Source : Mission.

4. À l'issue de ces analyses, la mission a précisé le champ des travailleurs indépendants susceptibles d'être retenus dans le futur régime d'assurance chômage

La mission prend donc en compte dans ses travaux :

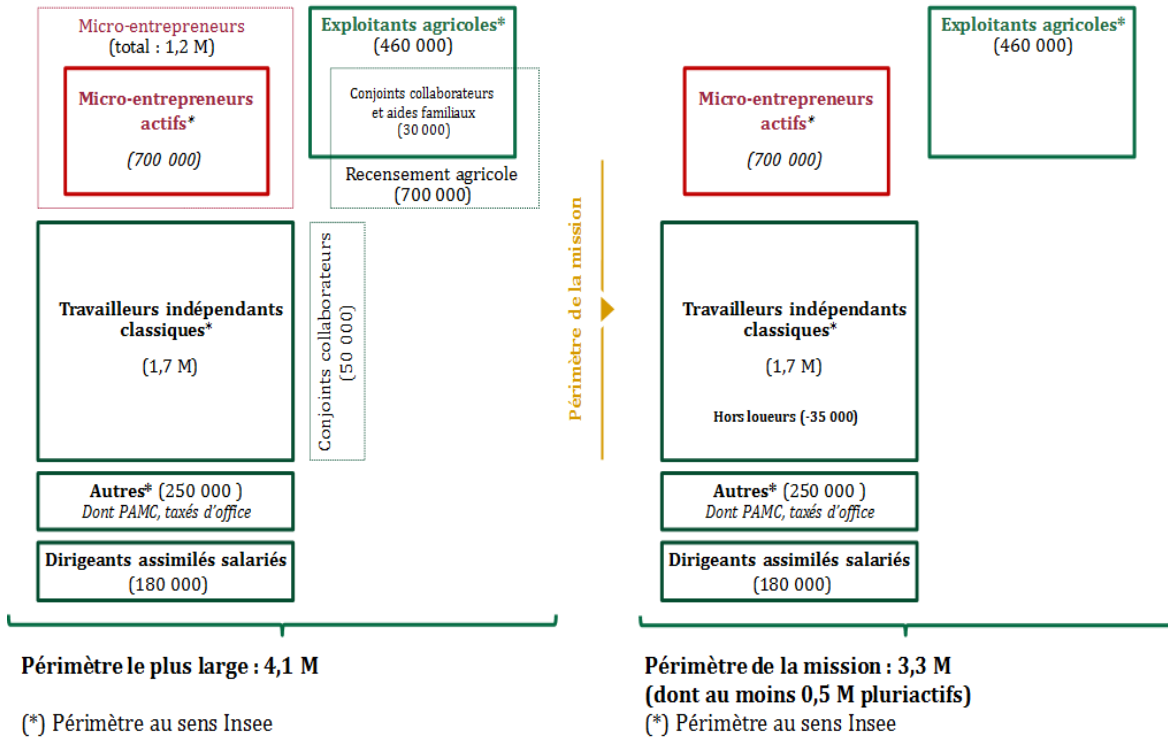
- ◆ les travailleurs indépendants affiliés aux régimes des exploitants agricoles (MSA), des artisans et commerçants (RSI) et des professions libérales (CNAVPL et CNBF). Elle exclut en revanche les travailleurs affiliés au RSI (selon des modalités spécifiques) mais dont la nature de l'activité repose sur l'exploitation d'un patrimoine (loueurs professionnels de chambres d'hôtes, meublés pour de courtes durées, etc.) ;
- ◆ les travailleurs indépendants assujettis au régime général en vertu de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale mais non affiliés au régime général d'assurance chômage, soit principalement les dirigeants d'entreprise non salariés. Elle ne retient pas en revanche les catégories rattachées au régime général à d'autres titres à l'exception des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés mentionnés à l'article L. 722-1 du code de la sécurité sociale, considérant qu'elles ne relèvent pas de groupes exerçant une activité professionnelle dont la cessation pouvait déclencher une indemnisation au titre du chômage.

La mission exclut également du champ de ses travaux les micro-entrepreneurs administrativement actifs mais économiquement inactifs. Elle exclut de même les conjoints collaborateurs et les aides familiaux³⁴, qui ne sont pas rémunérés dans le cadre de leur participation à l'activité indépendante de leur conjoint pour lesquels il apparaît dès lors peu légitime de prévoir un revenu de remplacement. Un droit d'option pourrait néanmoins leur être ouvert, sur la base d'une cotisation forfaitaire à acquitter, afin de permettre à ceux qui le souhaiteraient d'accéder à une assurance chômage.

³⁴ Ce statut n'existe que pour la MSA, donc le secteur agricole.

Rapport

Graphique 3 : Effectifs des travailleurs indépendants retenus dans le champ de la mission



Source : Mission.

ÉTAPE II : CHOIX STRUCTURELS

La forte hétérogénéité et les spécificités des travailleurs indépendants soulèvent plusieurs interrogations sur les contours à donner à un régime d'assurance chômage ouvert à ces travailleurs. À ce titre, plusieurs choix structurels doivent être effectués, en matière de principe d'adhésion, de financement, d'architecture institutionnelle, de gouvernance, etc. Ils peuvent donner lieu à de multiples combinaisons, comme en témoigne la diversité des solutions retenues en Europe.

La mission propose néanmoins de les d'aborder à partir d'une question préalable : **quels types de risques souhaite-t-on couvrir au travers de la création d'une assurance chômage des travailleurs indépendants ?** La réponse apportée permettra de définir le ou les objectifs fixés à l'assurance chômage et conditionnera assez largement les autres choix. Leurs conséquences en termes de financement, d'architecture et de gouvernance sont alors précisées.

1. Le schéma-cible de l'assurance chômage pour les travailleurs indépendants dépend d'abord des risques que l'on souhaite couvrir

1.1. Le choix du risque à couvrir par le régime d'assurance chômage des travailleurs indépendants repose sur un équilibre à trouver entre le degré d'exposition à l'aléa moral et la population potentiellement éligible

Avant de définir un schéma-cible pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants, il est nécessaire de s'interroger sur le ou les besoins sociaux auxquels on entend répondre. Plusieurs définitions du risque à assurer sont en effet possibles (cessation volontaire ou involontaire d'activité, forte baisse de revenus ou de chiffre d'affaires, etc.), et conduisent à couvrir *de facto* ou *de jure* des catégories de populations différentes. Plus l'objectif fixé au futur dispositif sera ambitieux, plus la population couverte sera large, mais plus le risque sera fort de voir se développer des phénomènes d'aléa moral. La définition du fait générateur susceptible d'ouvrir droit à indemnisation du chômage constitue la variable-clé de ce délicat équilibre.

1.1.1. Selon le risque couvert et les faits générateurs de l'indemnisation retenus, le régime d'assurance chômage sera plus ou moins fortement exposé aux effets d'aubaine et d'aléa moral

L'assurance chômage vise aujourd'hui à indemniser la perte involontaire d'emploi ; ce risque apparaît toutefois plus délicat à caractériser pour les travailleurs indépendants que pour les salariés.

La perte d'emploi, tout d'abord, est facile à définir pour les salariés, en raison de la concomitance entre le fait juridique qui la caractérise – la fin du contrat de travail – et le phénomène économique qui en découle – l'absence totale de revenus d'activité. Dans le cas des travailleurs indépendants, en revanche, ces deux dimensions peuvent ne pas concorder : la perte de revenu peut ne pas être totale et n'implique pas nécessairement une cessation d'activité au sens juridique du terme. Une entreprise peut cesser d'être rentable mais continuer d'exister juridiquement.

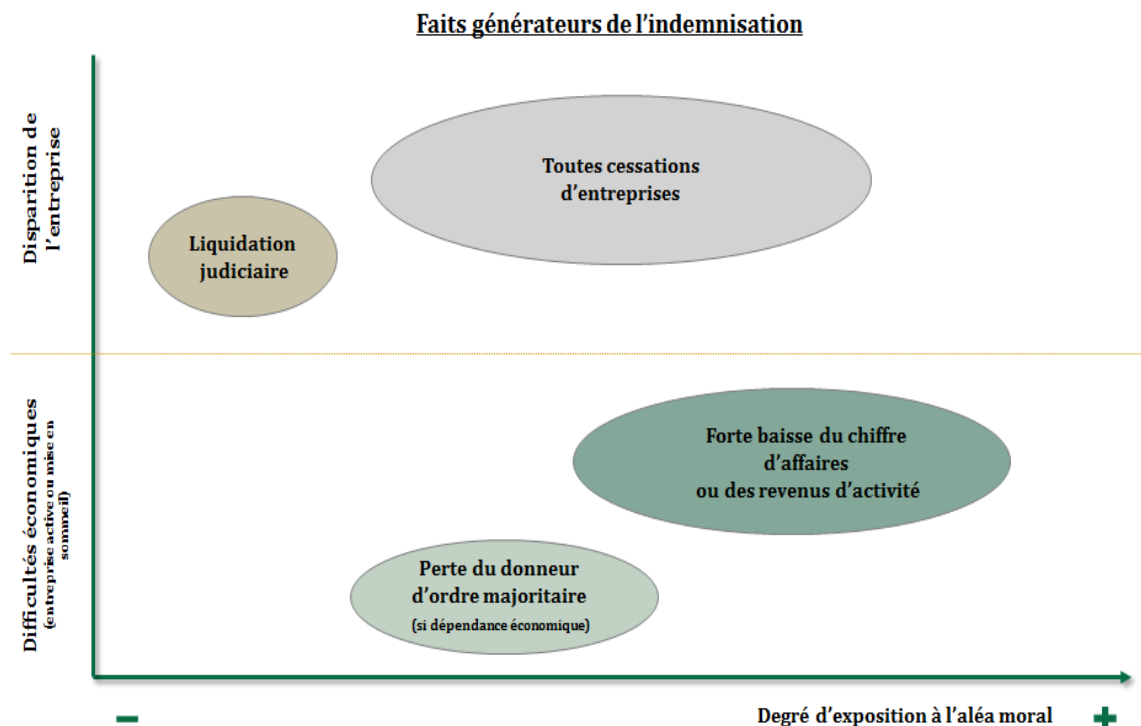
Rapport

Le caractère involontaire de la perte d'emploi peut être déduit, dans le cas des salariés, de la forme que revêt la fin du contrat de travail (licenciement, démission), même s'il tend à perdre son caractère déterminant dans l'ouverture des droits. Il est plus difficile de distinguer les pertes involontaires d'activité dans le cas des travailleurs indépendants dans la mesure où ceux-ci sont, par définition, autonomes dans la conduite de leur activité.

En raison de la grande difficulté à caractériser le caractère volontaire, ou involontaire, de la perte d'activité d'un travailleur indépendant, la mission a fait le choix de ne pas raisonner uniquement en fonction de cette dichotomie. Elle a privilégié l'**analyse, pour chaque fait générateur, de son caractère plus ou moins manipulable par le travailleur indépendant lui-même** : ainsi la liquidation judiciaire est-elle par exemple le fait générateur le moins exposé aux effets d'aléa moral et celui qui pourrait le plus facilement être considéré par défaut comme involontaire. Certains faits générateurs – parce qu'ils ne permettent pas de caractériser avec certitude le caractère involontaire de la perte d'activité – exposent à l'inverse à un risque *a priori* plus élevé d'aléa moral et d'autres instruments – qui tiennent aux paramètres et conditions de l'indemnisation – devront alors être mobilisés pour limiter ce risque. Les garde-fous qui seraient mis en place n'excluraient pas complètement l'indemnisation de cessations volontaires d'activité, mais réduiraient le risque de les voir se produire par effet d'opportunité, c'est-à-dire dans le seul objectif de percevoir l'assurance chômage.

Le schéma suivant recense les différentes définitions possibles du risque à couvrir, suivant l'importance que l'on choisit d'accorder au degré d'exposition aux effets d'abus ou d'aléa moral et suivant qu'est privilégiée une approche économique ou juridique de la perte d'activité.

Graphique 4 : Plusieurs définitions du risque à couvrir sont possibles



Source : Mission.

1.1.2. Les choix permettant de réduire les effets d'aubaine et d'aléa moral se traduisent cependant par une population éligible plus réduite

Le choix de faits générateurs permettant de considérer comme probable le caractère involontaire de la perte d'activité et donc de limiter fortement l'aléa moral implique une définition restrictive du champ des bénéficiaires. Ainsi, les faits générateurs « stricts » susceptibles de caractériser des pertes d'emploi définitives et involontaires sont peu nombreux, et conduiraient à couvrir une population indemnisable restreinte (de l'ordre de 50 000 à 70 000 personnes chaque année).

C'est la raison pour laquelle, afin d'alimenter la concertation à venir, la mission a analysé d'autres situations correspondant soit à des faits générateurs plus « ouverts » – pour lesquels la distinction entre perte volontaire et perte involontaire ne peut plus être strictement établie – soit à des faits générateurs dits « ciblés », pour lesquels l'activité économique ne disparaît pas définitivement. S'ils étaient retenus, de tels faits générateurs permettraient de couvrir une population plus étendue, aux profils plus divers, mais seraient susceptibles d'entraîner des comportements frauduleux et des abus. Ils devraient alors s'accompagner d'importants garde-fous ou d'un ciblage précis pour assurer la soutenabilité financière et l'acceptabilité du régime, de nature à restreindre eux-mêmes *in fine* la population indemnisable.

En tout état de cause, **les expériences étrangères montrent que la recherche de cet équilibre est délicate**, faute de pouvoir appréhender *ex ante* le comportement des acteurs, et pourrait nécessiter des ajustements progressifs du dispositif.

1.2. Compte tenu de la difficulté à évaluer les effets du futur régime d'assurance chômage sur les comportements, la mission recommande d'adopter une approche prudente dans la définition du risque à couvrir et des faits générateurs à retenir

Le futur dispositif d'assurance chômage sera amené à couvrir une population potentiellement nombreuse (jusqu'à 3,3 M de personnes) dont les caractéristiques et les comportements sont aujourd'hui mal connus. Nul n'est capable de prévoir avec précision la durée moyenne de chômage des futurs indemnisés, ni leur taux de sinistralité, pas d'avantage que la prévalence d'éventuels comportements d'optimisation. Dans ce contexte, le dispositif d'assurance chômage des travailleurs indépendants devra chercher à limiter les phénomènes d'aléa moral et d'antisélection, pour ne pas compromettre sa soutenabilité financière ni obérer le consentement à payer des cotisants (ou des contribuables).

La mission estime donc nécessaire de définir dans un premier temps avec prudence les risques à couvrir et les faits générateurs associés. Cette prudence n'exclut pas des ajustements et aménagements ultérieurs, une fois que de premières données statistiques et comportementales permettant une mesure plus fine du risque et une meilleure évaluation de l'équilibre financier du dispositif auront été collectées.

1.2.1. L'assurance chômage pourra se centrer sur les faits générateurs « stricts » limitant l'aléa moral et cherchant à caractériser une cessation d'activité involontaire

La volonté de ne couvrir par l'assurance chômage que le risque de cessation d'activité involontaire et définitive conduirait à retenir des faits générateurs « stricts » : ceux-ci seraient définis en référence à des actes juridiques précis, garantissant le caractère involontaire de la fin d'activité. Rentrent dans cette catégorie la liquidation judiciaire et certains cas de redressement judiciaire et de perte d'un mandat social. Dans le cas des conjoints associés, le divorce ou la rupture d'un pacte civil de solidarité peuvent également être retenus.

Une assurance chômage centrée sur les cessations d'activité involontaires permettrait de disposer d'un critère ouvert, en droit, à l'ensemble des travailleurs indépendants. Cette solution, relativement simple à mettre en œuvre, offrirait une réponse à un besoin social incontesté – exprimé lors des entretiens conduits par la mission – tout en limitant les phénomènes d'aléa moral.

Le fait de ne retenir que des faits générateurs « stricts » (liquidation judiciaire, certains cas de redressement judiciaire, perte de mandat social, divorce) conduirait cependant à n'assurer en réalité qu'un périmètre limité des travailleurs indépendants (et le cas échéant, des cotisants) au regard des besoins de cette population, en raison d'une exclusion *de facto* de certaines catégories de travailleurs indépendants :

- ◆ les travailleurs indépendants n'employant pas de salariés, à faibles charges fixes, peu susceptibles de constituer un passif important et donc de connaître une cessation de paiement : il s'agit notamment des micro-entrepreneurs du secteur tertiaire ;
- ◆ à l'inverse, certains travailleurs indépendants peu enclins à une cessation définitive d'activité (activités fortement capitalistique, avec fortes barrières à l'entrée et à la sortie), notamment les exploitants agricoles.

1.2.2. L'assurance chômage ne pourra retenir des faits générateurs plus ouverts, ne distinguant pas les cessations d'activité volontaires et involontaires, qu'en les accompagnant d'importants garde-fous

1.2.2.1. Retenir l'ensemble des cessations d'activité conduirait à indemniser les cessations volontaires d'activité, ce que font certains pays mais que ne suggère pas la mission

La volonté de sécuriser plus largement des parcours professionnels et de fluidifier le marché du travail pourrait conduire à élargir le risque couvert par l'assurance chômage et à retenir des faits générateurs plus « ouverts ». Ainsi, il pourrait être envisagé d'indemniser toute perte d'activité liée à une cessation d'activité, sans chercher à distinguer *a priori* le caractère involontaire ou non de la cessation : il s'agit d'un acte administratif simple (déclaration de cessation réalisée par la chef d'entreprise auprès d'un centre de formalité des entreprises) dont rien ne permet de présumer ou de garantir le caractère involontaire.

Une telle option présenterait toutefois des risques très élevés d'aléa moral, avec des effets de comportement impossibles à anticiper et à quantifier. Dans certains cas (activités caractérisées par de faibles barrières à l'entrée et à la sortie), le risque existe aussi de voir se développer des comportements de « permittance » visant à optimiser dans le temps le montant d'allocation perçu. De tels comportements pourraient compromettre la soutenabilité financière du régime.

Encadré 3 : Défaillances d'entreprises, cessations d'entreprises et cessations d'activité

La notion de cessation d'activité d'une entreprise revêt un caractère plus large que celle de défaillance d'entreprise.

La notion de défaillance d'entreprise inclut l'ensemble des procédures de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire, qui reposent toutes deux sur une déclaration de cessation des paiements.

La notion de cessation d'activité d'une entreprise implique l'arrêt total de l'activité économique de l'entreprise. La cessation est une procédure déclarative, qui doit être accomplie par le dirigeant de l'entreprise lui-même auprès d'un centre de formalités des entreprises.

Source : Mission.

1.2.2.2. Parmi l'ensemble des cessations d'activité, il est néanmoins envisageable d'en retenir une partie dès lors que d'importants garde-fous importants et mécanismes de contrôle sont mis en place

L'ouverture de l'indemnisation à l'ensemble des cessations d'activité ne peut donc être envisagée qu'accompagnée d'importants garde-fous et mécanismes de contrôle. De tels garde-fous viseraient à limiter les phénomènes d'aléa moral et à responsabiliser les travailleurs indépendants dans la gestion de leurs droits. Ils peuvent alors prendre plusieurs formes examinées *infra* : délais de carence et de franchise élevés, droit de tirage limité dans le temps, individualisation partielle des droits *via* un compte personnel.

1.2.3. L'assurance chômage ne pourra pas en revanche couvrir la variation de revenu sans perturber le fonctionnement du marché du travail, bien qu'une exception puisse être envisagée dans le cas des travailleurs économiquement dépendants

1.2.3.1. Le dispositif ne pourra pas couvrir la variation de revenu pour tous les travailleurs indépendants

La forte volatilité des revenus de certains travailleurs indépendants (cf. *supra*) pourrait en théorie plaider pour un dispositif couvrant les situations de privation temporaire – ou de forte baisse – de revenus, sans que la perte d'activité ne soit nécessairement définitive, ni caractérisée juridiquement. Dans cette perspective, le fait générateur pourrait être défini en référence à un ou plusieurs indicateurs économiques susceptibles de caractériser les difficultés économiques de l'entreprise (forte baisse ou arrêt du chiffre d'affaires ou d'un revenu de référence, par rapport à une période de référence)³⁵.

La mission estime cependant nécessaire d'écarter *a priori* une telle piste en raison des risques qu'elle implique :

- ◆ l'indemnisation du chômage interviendrait à un stade potentiellement trop précoce, dans un rôle d'aide aux entreprises en difficulté qui n'est pas sa fonction : les difficultés économiques de l'entreprise n'étant pas forcément insurmontables, ce fait générateur pourrait fournir de mauvaises incitations aux entrepreneurs, qui risqueraient alors de fournir moins d'efforts pour redresser leur entreprise ;
- ◆ intervenir de manière non pas exceptionnelle mais récurrente pour combler la faiblesse des revenus pourrait s'apparenter à une subvention, susceptible de perturber l'équilibre de certains marchés, voire d'introduire des distorsions de concurrence ;

³⁵ La loi du 8 août 2016 apporte pour la première fois une définition juridique des « difficultés économiques » d'une entreprise (notamment : évolution significative d'au moins un indicateur économique tel qu'une baisse des commandes ou du chiffre d'affaires, des pertes d'exploitation, une dégradation de la trésorerie ou de l'EBE).

Rapport

- ◆ surtout, selon les critères retenus (périodes de référence, revenus de référence), des comportements d'optimisations importants, par manipulation des agrégats comptables, pourraient voir le jour, voire des **risques de fraude**, à travers le recours au travail dissimulé tout en bénéficiant d'une indemnisation. Déclencher l'assurance chômage en cas de variation de revenus pourrait notamment inciter à une **alternance activité-chômage organisée par le travailleur indépendant (ou par son donneur d'ordre principal)**. Ce risque serait particulièrement élevé s'il était décidé de prendre en compte les revenus infra-annuels, dont on a vu qu'ils ne pouvaient pas être connus par l'administration de manière certaine ni estimés de manière satisfaisante par la plupart des travailleurs indépendants.

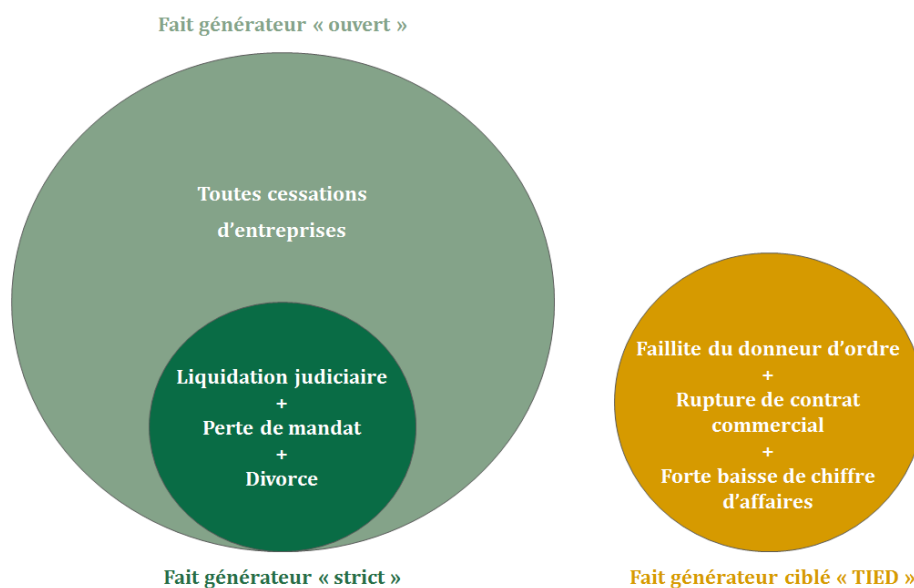
1.2.3.2. Une exception circonscrite aux travailleurs indépendants économiquement dépendants pourrait néanmoins être envisagée

S'il n'est pas souhaitable de couvrir de manière générale la variation de revenu, il pourrait néanmoins être envisageable, dans le cas précis des travailleurs indépendants économiquement dépendants, de couvrir une variation soudaine de revenus ou de chiffre d'affaires du fait de la perte du donneur d'ordre principal. Ce cas de figure constituerait un fait générateur « ciblé ». La situation de dépendance économique de ces travailleurs peut alors fournir un indice quant au caractère involontaire de cette baisse de revenu. En effet, ils ne disposent pas du même degré de contrôle sur leur activité que le reste des travailleurs indépendants, ce qui limite en principe leurs possibilités d'optimisation.

Ce type de fait générateur se situe à la frontière entre protection contre la perte involontaire d'activité et couverture des variations de revenu et se rapproche de la logique d'activité réduite existante dans le régime d'assurance chômage des salariés. L'effet d'aléa moral restera présent. **Au moins deux garde-fous seraient alors à prévoir :**

- ◆ le caractère involontaire de la perte du donneur d'ordre devra être démontré par le travailleur indépendant qui demande l'indemnisation ;
- ◆ le travailleur indépendant économiquement dépendant ne pourrait pas reprendre une activité avec le même donneur d'ordre dans un délai après l'indemnisation, afin d'éviter des effets d'optimisation (qui ne disparaîtraient pas complètement toutefois).

Graphique 5 : Typologie des faits générateurs envisageables



Source : Mission.

2. Sur la base de ces analyses, la création d'une assurance chômage est susceptible de répondre à trois grands objectifs, qui concernent des catégories différentes de travailleurs indépendants

Sur la base de ces analyses, la création d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants – outre l'effet indirect de soutien à l'entrepreneuriat qu'elle aurait – peut s'inscrire dans trois objectifs distincts :

1. protéger les travailleurs indépendants contre le risque de défaillance de leur entreprise ;
2. répondre aux défis de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre ;
3. rapprocher les protections des salariés et des non-salariés et sécuriser les transitions professionnelles, voire universaliser la protection contre le chômage à tous les actifs.

À ces trois objectifs correspondent des définitions différentes du risque à couvrir et des populations cibles. La mission relève que la prise en compte du troisième objectif se prête plus particulièrement à la conception d'une assurance chômage universelle couvrant l'ensemble des actifs, salariés comme indépendants.

Tableau 1 : Différents objectifs couvrant différentes populations et différents risques

Objectif poursuivi	Définition du risque	Populations concernées
Protéger les travailleurs indépendants contre le risque de défaillance de leur entreprise	Cessation d'activité involontaire : fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment)	En droit, tous les travailleurs indépendants (3,3 M) En fait, travailleurs indépendants dont l'entreprise présente des charges fixes ou un passif important, susceptibles de connaître une cessation de paiement Le nombre de personnes <u>indemnisées</u> dépendra du fait <u>générateur retenu</u>
Répondre aux défis de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre	Privation ou perte importante, y compris temporaire, du revenu d'activité : fait générateur ciblé	Travailleurs indépendants économiquement dépendants Leur nombre n'est pas connu et dépendra des critères de la dépendance économique qui seront retenus
Rapprocher les protections des salariés et des non-salariés pour sécuriser les transitions professionnelles, possible première étape d'une universalisation de la protection contre le chômage	Toutes les cessations d'activité : fait générateur ouvert (simple déclaration de cessation)	En droit, tous les travailleurs indépendants (3,3 M) Dans les faits, large population concernée, mais particulièrement dans les secteurs présentant de faibles barrières à l'entrée et à la sortie

Source : Mission.

Ces trois objectifs ne sont pas incompatibles. Ils appellent toutefois des paramètres spécifiques en termes de mise en œuvre, de sorte qu'ils pourront difficilement être satisfaits simultanément par un dispositif unique d'assurance chômage. La mission souligne également que d'autres instruments que l'assurance chômage peuvent être mobilisés pour concourir à ces objectifs. Par exemple, dans le cas du deuxième objectif, l'assimilation, par voie législative, de certains travailleurs en situation de dépendance économique au salariat, ou plus modestement leur adhésion au régime d'assurance chômage des salariés, peut constituer une solution partielle. Le développement du portage salarial peut également contribuer à mieux protéger ces populations.

2.1. L'assurance chômage peut chercher à protéger les travailleurs indépendants contre le risque de défaillance de leur entreprise

Un premier objectif de protection contre le risque de défaillance de l'activité conduirait à concevoir et à rechercher une couverture au périmètre (affiliation / cotisation) le plus large possible :

- ◆ l'ensemble des travailleurs indépendants aurait vocation à en bénéficier ;
- ◆ cette solution implique *a priori* une solidarité entre travailleurs indépendants afin d'assurer l'équilibre financier du dispositif (*cf. infra*), ce qui peut soulever une question d'acceptabilité, compte tenu de l'appétence très variable des travailleurs indépendants pour l'assurance chômage.

Toutefois, un décalage entre la population effectivement susceptible de bénéficier de l'indemnisation et celle qui serait amenée à contribuer à son financement surviendrait en pratique. Certaines catégories de travailleurs indépendants ne seraient en effet que très marginalement concernées selon le fait générateur susceptible d'être retenu : les professions libérales réglementées, de toute façon très peu exposées au risque de chômage, ou les micro-entrepreneurs et agriculteurs par exemple en cas de fait générateur strict.

2.2. L'assurance chômage peut chercher à répondre aux nouvelles formes du travail indépendant économiquement dépendant

2.2.1. Les travailleurs indépendants économiquement dépendants sont particulièrement exposés à un risque de perte subite de leur activité, ce qui pourrait justifier un dispositif ciblé

La grande diversité des travailleurs indépendants peut plaider pour un dispositif ciblé sur certaines populations présentant *a priori* des besoins spécifiques qui se prêtent mal à la seule indemnisation de la cessation définitive d'activité judiciairement constatée.

Comme indiqué *supra*, les **travailleurs indépendants économiquement dépendants (TIED)** sont particulièrement exposés à un risque de perte subite de la totalité ou de la majeure partie de leur activité, en cas de perte de leur donneur d'ordre principal, ce qui peut justifier un **dispositif ciblé sur cette population. Pour cela, il serait nécessaire :**

- ◆ **de préciser la notion de « dépendance économique » : les contours du groupe à couvrir pourraient reposer sur un faisceau de critères indiquant une exposition particulière au risque de perte subite d'activité :** la présence d'un donneur d'ordre exclusif ou fortement majoritaire ou la mise en relation par l'intermédiaire d'un tiers ou d'une plateforme, l'absence de salarié, la part prépondérante d'un seul donneur d'ordre professionnel dans le chiffre d'affaires du travailleur concerné, etc. Une distinction à partir des groupes professionnels administrativement existants soulèverait à l'inverse des questions juridiques sérieuses et risquerait d'être peu pertinente ;
- ◆ **de prévoir des faits générateurs spécifiques :** outre la baisse importante des revenus d'activité ou du chiffre d'affaires pourraient être retenus la liquidation judiciaire du donneur d'ordre principal ainsi que la rupture du contrat commercial avec le donneur d'ordre principal.

Un dispositif ciblé sur les travailleurs économiquement dépendants pourrait prendre plusieurs formes : adhésion au régime d'assurance chômage des salariés à travers une annexe à la convention Unédic, ou création d'un dispositif spécifique d'inspiration plus fortement assistantielle.

Encadré 4 : Les critères de dépendance économique dans les pays étrangers étudiés par la mission

En **Allemagne**, les TIED sont ceux qui exécutent une prestation de travail sur la base de contrats commerciaux, personnellement et essentiellement sans le concours de travailleurs salariés, et qui reçoivent d'un seul donneur d'ordre, en moyenne, plus de la moitié de la rétribution qui leur est due pour le travail qu'ils ont exécuté. Si cette rétribution ne peut être évaluée, on se réfère en principe aux six derniers mois, et, si l'activité a une durée inférieure, au temps couvert par cette activité.

En **Espagne**, les TIED sont définis comme exerçant une activité économique ou professionnelle à but lucratif, de manière « habituelle, personnelle, directe » et de manière prépondérante au profit d'un client représentant au moins 75 % des revenus de leur activité professionnelle. Sont exclus les travailleurs exerçant leur activité dans le cadre d'une société commerciale ou civile, ceux qui emploient eux-mêmes des salariés ou sous-traitent une partie de leur activité. Les travailleurs économiquement dépendants doivent disposer d'une infrastructure productive propre, organiser leur activité selon leurs propres critères organisationnels et assumer partiellement les risques de l'activité en percevant une contrepartie économique fonction de son résultat ; ils doivent en outre exécuter leur travail de façon distincte du reste des travailleurs (salariés ou indépendants) engagés par le client.

Au **Portugal**, le statut de TIED a été créé en 2013 et couvre les travailleurs indépendants dont plus de 80 % du revenu dépend d'une seule entreprise cliente sur une année fiscale. Dans le cadre de ce régime, l'employeur prend en charge une cotisation de 5 % du revenu brut de ces travailleurs, ce qui leur permet d'avoir accès au régime d'assurance-chômage.

L'**Italie** a par ailleurs créé un contrat qui, s'il ne s'appuie pas directement sur une notion de dépendance économique, trouve à s'y appliquer. Il concerne les travailleurs qui ont conclu un contrat de collaboration coordonnée et continue³⁶ (contrat dit co-co-co).

Ces critères doivent toutefois être mis au regard des définitions retenues, dans chaque pays, pour définir la frontière entre travail salarié et travail indépendant.

Source : Mission.

2.2.2. Un tel dispositif pourrait être en partie financé par une contribution de(s) donneurs d'ordres, dont la mise en œuvre rendrait cependant nécessaire la création d'un statut ou d'un contrat spécifique

Dans le cadre d'un dispositif ciblé sur les TIED, il pourrait être envisagé d'instaurer, en complément des cotisations des travailleurs indépendants concernés, une cotisation à la charge des donneurs d'ordre – ainsi que des plateformes de mise en relation par voie électronique, la loi du 8 août 2016 ayant posé, dans ce domaine, un précédent. La mission relève qu'une telle solution pourrait contribuer à sécuriser juridiquement les donneurs d'ordre. La soutenabilité économique d'une telle contribution, ses modalités ainsi que son périmètre devraient toutefois faire l'objet d'expertises complémentaires.

La mission signale cependant que la volonté de prélever une cotisation sur le donneur d'ordre poserait des difficultés supplémentaires par rapport au fait de simplement permettre l'accès des TIED à une indemnisation chômage :

- ◆ la seule définition de faits générateurs dérogatoires ou spécifiques, ciblés sur les TIED, n'implique pas d'identification *ex ante* de cette catégorie, la situation de dépendance économique pouvant être examinée au moment de l'ouverture des droits ;
- ◆ la mise à contribution financière des donneurs d'ordre rend en revanche nécessaire leur identification *a priori*³⁷, par le biais d'un statut ou d'un contrat spécifique. Une telle solution, pratiquée dans plusieurs pays européens, fait l'objet d'importants débats.

³⁶ La collaboration coordonnée et continue est caractérisée par : l'autonomie du travailleur, la coordination de l'organisation du travail par le client (donneur d'ordre), la nature principalement personnelle de la prestation fournie, la continuité dans le temps de la collaboration.

³⁷ Sauf à concerner les donneurs d'ordre professionnels indépendamment du fait qu'ils emploient ou non des TIED,

Encadré 5 : Le débat sur la création d'un « tiers statut » pour les TIED

La création d'un « tiers statut » pour les TIED présenterait *a priori* des avantages à plusieurs titres – outre la possibilité d'identifier les travailleurs par l'affiliation à ce statut : d'une part la possibilité pour les TIED de pouvoir accéder à des protections accrues, prenant en compte leur situation particulière et réduisant l'écart avec les salariés, d'autre part l'impact positif sur l'activité économique et l'emploi lié à la réduction pour les donneurs d'ordre du risque de requalification.

À l'inverse, elle pourrait avoir des effets pervers importants. D'une part, elle pourrait avoir pour effet de déstabiliser le salariat, le développement du travail dépendant s'effectuant alors au détriment de l'embauche de salariés classiques, et entraînant des distorsions de concurrence dans les secteurs les plus fortement concernés³⁸. D'autre part, elle pourrait accroître la segmentation du modèle social, et l'insécurité juridique qui en découle.

Les éléments manquent à ce jour, qu'il s'agisse de travaux de recherche économique, de retours des expériences étrangères, pour la plupart récentes, pour arbitrer entre les différents effets.

Source : Mission.

Une solution alternative pourrait consister à favoriser le développement de structures tierces entre les travailleurs indépendants et les donneurs d'ordre, assumant les formalités liées à la couverture chômage : paiement des cotisations, certification de la dépendance à l'égard d'un donneur d'ordres unique ou très majoritaire.

2.3. L'assurance chômage peut rapprocher les protections des salariés et des non-salariés pour faciliter les transitions professionnelles, voire s'inscrire à terme dans une logique d'universalisation

2.3.1. Un dispositif assez ouvert permettrait de rapprocher les protections entre salariés et non-salariés et de sécuriser des transitions professionnelles de plus en plus fréquentes

L'assurance chômage pourrait également viser à favoriser la fluidité du marché du travail et à sécuriser les transitions professionnelles des travailleurs indépendants, que celles-ci soient subies du fait d'une contrainte économique (ou médicale) ou qu'elles s'inscrivent dans un projet volontaire de reconversion professionnelle. Elle fonctionnerait alors de manière proche de celle des salariés, qui indemnise depuis 2008 les ruptures conventionnelles et devrait prochainement s'ouvrir également aux démissions. Pour répondre à un tel objectif, le dispositif devra retenir un fait générateur relativement large, incluant toutes les cessations d'activité et non plus les seules défaillances d'entreprise.

Si l'ensemble des travailleurs indépendants seraient concernés – de fait ou de droit – par un tel objectif, la mission note que certains seraient plus fortement susceptibles d'y avoir recours : c'est notamment le cas des secteurs d'activité présentant de faibles barrières à la sortie (tertiaire notamment) et les entrepreneurs n'employant pas de salariés.

³⁸ La situation actuelle dans laquelle coexistent différentes formes juridiques d'exercice au sein d'un même secteur (notamment du fait du régime de la micro-entreprise) n'est cependant pas elle-même exempte de distorsions de concurrence.

2.3.2. Un tel dispositif pourrait constituer la première étape d'une universalisation de la protection contre le chômage à tous les actifs, qui sort cependant du périmètre de la mission

Le rapprochement des protections afin de faciliter les transitions professionnelles aurait vocation à s'inscrire dans une réforme de plus grande ampleur visant, à terme, la mise en place d'un dispositif universel, commun à l'ensemble des actifs. À cet égard, la mission a identifié deux pistes qui permettent de répondre à cet enjeu d'universalisation des droits d'assurance chômage quel que soit le statut de l'actif :

- ◆ **la création d'un système d'indemnisation du chômage unique pour tous les actifs (salariés, indépendants), dans une logique d'universalisation de l'assurance chômage.** Le principe consiste à créer un socle de droits à l'assurance chômage indépendamment du statut d'activité, par exemple sous la forme d'une allocation de base forfaitaire, financée par des ressources non contributives, à laquelle viendraient éventuellement s'ajouter des couvertures complémentaires, assurantielles et financées par cotisations, distinctes selon le statut, voire le groupe professionnel, de l'actif. Dans cette optique, l'étage de base de la couverture chômage sortirait du champ de l'assurance au profit d'une logique de solidarité. Une telle option, qui implique de revoir les règles d'assurance chômage des salariés et son articulation avec les minima sociaux, dépasse le champ de la présente mission. **Cette piste fait pour partie l'objet d'une expertise parallèle par M. Fabrice Lenglard, qui doit remettre son rapport fin décembre. Elle peut constituer un horizon de moyen terme dans le prolongement de certains des scénarios présentés *infra* ;**
- ◆ **la création d'un compte de capitalisation de droits chômage rattaché à l'actif,** avec un abondement public en cas de perte involontaire d'activité. Cette solution, évoquée au moment de la création du compte personnel d'activité³⁹, correspond à une logique d'assurance individuelle par la constitution d'un capital de droits chômage.

Ces solutions n'ont pas été expertisées dans le cadre de la mission car elles impliquent des évolutions profondes du régime d'assurance chômage des salariés et sortent donc du cadre de la commande. Elles constituent cependant des pistes intéressantes pour couvrir les besoins liés à la multiplication des transitions entre les différents statuts (salarié et non-salarié) et à la poly-activité salariée/non salariée croissante – tandis que les autres approches nécessitent d'organiser les interactions, potentiellement complexes, entre l'assurance chômage des salariés et celle des travailleurs indépendants, dès lors qu'ils laissent subsister la dualité des régimes.

³⁹ France Stratégie, *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, 2015

3. Le schéma cible de l'assurance chômage doit ensuite fixer l'architecture institutionnelle du régime et le mode de financement qui en découle

3.1. Plusieurs options sont envisageables du point de vue de l'architecture et de la gouvernance

Du point de vue de l'architecture du régime et de sa gouvernance, le nouveau régime peut se rapprocher de celui des salariés (en prenant par exemple la forme d'une ou plusieurs annexes à la convention d'assurance chômage) comme il peut constituer un régime *ad hoc*, géré par les partenaires sociaux, en y associant par ailleurs les représentants des professions non salariées, ou directement par l'État. La mission note que toute solution de gouvernance *ad hoc* se heurtera à l'absence d'institutions aujourd'hui considérées comme représentatives des travailleurs non salariés, ce qui pourrait nécessiter la mise en place d'une mesure de l'audience syndicale au sein de ces populations.

Le choix de l'architecture conditionnera dans une certaine mesure la possibilité de règles différenciées pour les travailleurs indépendants, voire selon les catégories d'indépendants.

Tableau 2 : Avantages et inconvénients de chaque type de gouvernance possible

	Annexe au régime d'assurance chômage	Régime ad hoc	Gestion étatique
Principe	Intégration des indépendants au sein du régime d'assurance chômage des salariés, au travers d'une ou plusieurs annexes spécifiques (travailleurs indépendants économiquement dépendants) pouvant prévoir notamment un taux de cotisation différent Ce type de gouvernance n'implique pas nécessairement une solidarité financière entre le régime et celui des indépendants mais est susceptible de grandement la faciliter	Création d'un régime d'assurance chômage des indépendants distinct du régime d'assurance chômage	Gestion directe par l'État de l'allocation chômage des indépendants Conservation par l'État des leviers d'action liés aux dépenses, au financement et aux règles d'indemnisation
Avantages	Articulation facilitée avec le régime des salariés	Définition plus aisée de règles d'indemnisation spécifiques	Définition plus aisée de règles d'indemnisation spécifiques

Rapport

	Annexe au régime d'assurance chômage	Régime ad hoc	Gestion étatique
Limites	<p>En fonction du périmètre d'indépendants indemnisés, acceptabilité potentiellement plus faibles des partenaires sociaux</p> <p>Besoin de définir les autres partenaires issus des professions concernées à associer à la gestion</p>	<p>Faiblesse de la représentation des indépendants (pas de mesure d'audience syndicale)</p> <p>Plus grande complexité – voire difficultés – dans les interactions avec l'Unédic</p> <p>Peu adapté dans le cas où la population couverte serait faible (pas de solidarité inter-régimes possible)</p> <p>Articulation plus difficile avec le régime des salariés (deux gestionnaires différents), au détriment des poly-actifs notamment</p> <p>Coûts de gestion supplémentaires par rapport aux deux autres options</p>	<p>Articulation plus difficile avec le régime des salariés (deux gestionnaires différents), au détriment des poly-actifs notamment</p>

Source : Mission.

3.2. Le nouveau régime pourra recevoir trois sources de financement distinctes

Trois types de financements peuvent être distingués :

- ◆ **des cotisations sociales portant sur les travailleurs indépendants**, dans une logique contributive reposant sur la solidarité entre eux (des travailleurs indépendants aisés ou à faible risque vers ceux à faible revenu ou à risque élevé). Le principe d'une telle cotisation fait débat chez les travailleurs indépendants (risque de pression forte sur les bas revenus, opposition des travailleurs peu ou pas exposés au risque de perte d'emploi). Il présente toutefois l'avantage de maintenir un lien étroit entre le revenu perdu et le montant des allocations, ce qui constitue une incitation à la déclaration par les travailleurs indépendants de l'intégralité de leurs revenus (moindre aléa moral). À titre indicatif, une hausse d'un point du taux de cotisations sociales pour l'ensemble des travailleurs indépendants représenterait entre 800 et 900 M€ ;
- ◆ **des transferts financiers depuis le régime d'assurance chômage des salariés, dans un principe de solidarité entre salariés et travailleurs indépendants** (des salariés, employeurs et/ou demandeurs d'emploi vers les travailleurs indépendants). Les partenaires sociaux rencontrés par la mission ont fait part de leur opposition à un tel transfert, *a fortiori* s'il doit se traduire – dans le contexte du déficit de l'Unédic – par un durcissement des conditions d'indemnisation des salariés ;
- ◆ **dans une logique de solidarité nationale, des recettes fiscales** (la CSG ayant une vocation spécifique à financer la protection sociale) **ou des concours du budget de l'État**. La constitutionnalité d'une telle solution semble acquise sous certaines réserves⁴⁰.

⁴⁰ L'affectation d'une fraction de CSG au régime d'assurance chômage ne peut se faire qu'en LFSS, elle ne peut concerner que les revenus d'activité et de remplacement – et non les revenus du capital – et elle ne doit pas avoir pour effet de dégrader les conditions générales de l'équilibre financier des régimes de base de sécurité sociale.

Rapport

Une combinaison de ces trois types de financements est envisageable. Par exemple, dans un scénario combinant une couverture de base obligatoire et une couverture complémentaire facultative, la première pourrait être financée par l'impôt, alors que l'étage complémentaire serait forcément financé par des cotisations. En outre, il reste toujours possible, à l'intérieur d'un scénario contributif, de recourir en partie à un financement de solidarité afin d'abaisser les taux de cotisations ou d'améliorer le niveau d'indemnisation.

3.3. Certains choix d'architecture conditionneront les sources de financement possibles, et inversement

Le tableau ci-après présente les architectures possibles du régime et les sources de financement compatibles avec celles-ci.

Tableau 3 : Architectures possibles du régime et choix financiers ou paramétriques associés

Architecture/gouvernance du régime	Source de financement possible	Ciblage / paramètres associés
Intégration au régime des salariés, avec une ou des annexes spécifiques pour les indépendants	Cotisations des indépendants et cotisations des salariés <i>via</i> un abondement de la ou des annexes des indépendants par le régime des salariés Dans une certaine mesure, et sous réserve de constitutionnalité, financement par l'impôt	Adapté à un dispositif ciblé sur les TIED, moins (du fait de la taille de la population couverte) à un dispositif s'adressant à l'ensemble des indépendants Dès lors que les cotisations constituent la source de financement principale, le dispositif d'indemnisation devrait revêtir des caractéristiques plutôt assurantielles (<i>cf. infra</i> sur les paramètres)
Régime <i>ad hoc</i> pour les indépendants	Cotisations des indépendants. Dans une certaine mesure, et sous réserve de constitutionnalité, financement par l'impôt	Inversement, plutôt adapté à un dispositif s'adressant à l'ensemble des indépendants Dès lors que les cotisations constituent la source de financement principale, le dispositif d'indemnisation pourrait revêtir des caractéristiques plutôt contributives (<i>cf. infra</i> sur les paramètres)
Gestion étatique	Financement par l'impôt/ressources budgétaires, cotisations des indépendants	Le dispositif d'indemnisation devrait revêtir des caractéristiques plutôt non contributives (<i>cf. infra</i> sur les paramètres) : par exemple allocations forfaitaires sur une durée forfaitaire

Source : Mission.

Rapport

Selon les objectifs et la définition du risque retenus (*cf. supra*), le périmètre des travailleurs indépendants couverts en droit ou en fait par l'indemnisation du chômage sera différent. Il en découle certaines conséquences en matière de financement :

- ◆ **avec un objectif plus restreint de protection contre la défaillance de l'entreprise et/ou de prise en compte de la dépendance économique**, le dispositif s'inscrirait plus facilement dans une logique non contributive ou de solidarité nationale. Un financement par cotisations resterait envisageable mais présenterait en pratique le risque d'ouvrir un décalage entre la population effectivement susceptible de bénéficier de l'indemnisation et celle qui serait amenée à contribuer à son financement (*cf. supra*). Cela entraînerait une moindre acceptabilité politique du dispositif, ce qui devrait toutefois être relativisé dans la mesure où le taux de cotisation en question pourrait dans un tel cas de figure être peu élevé ;
- ◆ **avec un objectif plus large** tel que, par exemple, la prise en compte des cessations d'activité, le dispositif s'accommoderait plus facilement d'une logique contributive, mais impliquerait néanmoins une forte solidarité financière entre travailleurs indépendants afin d'assurer l'équilibre financier du dispositif. L'absence de garantie quant au caractère involontaire de la cessation d'activité pourrait affaiblir le consentement à payer de certaines catégories de travailleurs indépendants.

ÉTAPE III : GRANDS SCHÉMAS DE COUVERTURE

Au regard des grands objectifs identifiés précédemment, **la mission a identifié dix scénarios possibles pour la création d'une indemnisation du chômage destinée aux travailleurs indépendants**, qu'il est possible de regrouper au sein de trois grandes familles. Ces scénarios sont présentés dans le schéma ci-après :

- ◆ deux scénarios reposent sur **le maintien du caractère volontaire** de l'assurance chômage pour les travailleurs indépendants ;
- ◆ trois scénarios ont en commun **la création d'un régime obligatoire d'assurance chômage, au sein duquel l'indemnisation revêt un caractère essentiellement forfaitaire** ; le financement peut être à dominante non contributive ou prévoir des cotisations d'un faible montant ;
- ◆ cinq scénarios, enfin, reposent également sur **un dispositif obligatoire, mais avec une indemnisation calculée en fonction des revenus antérieurs des assurés** et le cas échéant des cotisations acquittés par eux, dans une logique de « revenu de remplacement » à dominante contributive.

Ces scénarios peuvent être mis en œuvre isolément, mais également combinés :

- ◆ plusieurs types de faits générateurs de l'indemnisation peuvent être associés ;
- ◆ en matière de mode de financement, d'architecture et de gouvernance du régime d'assurance chômage des travailleurs indépendants, l'analyse conduit à privilégier une recherche de cohérence avec la nature de l'indemnisation – « filet de sécurité » ou « revenu de remplacement » ; toutefois, des hybridations restent souvent possibles ;
- ◆ enfin, le dispositif retenu pourrait comporter plusieurs « étages » aux caractéristiques différentes – par exemple, un premier étage obligatoire offrant un filet de sécurité de faible niveau, et un étage complémentaire facultatif de philosophie assurantielle⁴¹.

La mission souligne enfin que, pour former un jugement global sur chacun de ces scénarios, il serait nécessaire d'intégrer l'impact des choix des paramètres de gestion du régime, présentés à l'étape IV suivante, dans la mesure où ils sont susceptibles de modifier fortement à la fois l'équilibre financier de chacun des scénarios et leur capacité à répondre effectivement aux besoins des populations concernées.

⁴¹ Cette dernière possibilité n'a pas fait l'objet d'une expertise approfondie par la mission, compte tenu du nombre d'ores et déjà important de scénarios étudiés dans le présent rapport.

Rapport

Principaux scénarios identifiés par la mission

Régime	Option sur l'indemnisation	N°	Principe du régime d'assurance chômage	Combinaisons possibles
A. Facultatif		A.1	Organisation par le marché privé correspondant à la situation actuelle assortie d'un éventuel soutien public renforcé, avec un fait générateur strict	
		A.2	Régime public reprenant le dispositif existant aujourd'hui sur le marché privé, avec un fait générateur strict, mais avec la possibilité d'une ouverture aux travailleurs indépendants économiquement dépendants	
B. Obligatoire	1. Forfaitaire	B.1.1	Régime public, à fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.1.2	Régime public limité aux seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants à partir d'un fait générateur reposant sur une forte baisse de revenus (perte du donneur d'ordre principal)	
		B.1.3	Régime public, à fait générateur plus large (cessations volontaires et involontaires car motifs non discernables) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.2.1	Organisation par le marché privé ou confié aux organisations des branches, ce qui nécessiterait une représentation des travailleurs indépendants dans chaque branche	
		B.2.2	Régime public à fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
B.2.3	Régime public limité aux seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants à partir d'un fait générateur reposant sur une forte baisse de revenus (perte du donneur d'ordre principal)			
B.2.4	Régime public à fait générateur plus large (cessations volontaires et involontaires car motifs non discernables) et ouvert à tous les travailleurs indépendants			
B.2.5	Régime de comptes notionnels permettant de couvrir un fait générateur très large (y.c. les baisses de revenus) et de répondre à un objectif d'universalité			

Source : Mission.

1. Deux scénarios reposant sur une adhésion volontaire sont présentés, qui varient selon la nature publique ou privée du régime d'assurance chômage

La forte hétérogénéité de l'exposition au risque de chômage parmi les travailleurs indépendants, et au sein même des groupes professionnels qui les composent, engendre une difficulté pour les assureurs privés à couvrir efficacement le risque de perte d'activité de ces travailleurs. Cette hétérogénéité les expose en effet à un phénomène d'antisélection particulièrement important.

Toutefois, au **regard des attentes variables et parfois modestes des travailleurs indépendants à l'égard d'une couverture chômage, le maintien du caractère volontaire de la souscription de contrats, le cas échéant encouragée plus fortement à l'aide d'incitations financières, pourrait permettre une meilleure adéquation de l'offre d'assurance à la diversité des besoins et attentes individuels.** Ce type de régimes est le plus répandu à l'étranger (*cf. supra*), même si leur succès est parfois limité. C'est la raison pour laquelle la mission a jugé pertinent de proposer à la réflexion deux scénarios qui préservent le caractère actuellement facultatif de la couverture chômage des travailleurs indépendants.

1.1.1. Un premier scénario (A.1) encourage la souscription, maintenue volontaire, de contrats privés d'assurance chômage, au moyen d'incitations fiscales

La souscription de contrats d'assurance « perte d'activité » par les travailleurs indépendants auprès d'assureurs privés est aujourd'hui encouragée par la possibilité qui leur est offerte de déduire de leur revenu imposable les cotisations ainsi versés, dans le cadre du dispositif dit « Madelin ». Le caractère modeste de ces incitations contribue cependant en partie à la faiblesse des souscriptions.

Un premier scénario viserait à rendre plus attractive la souscription de contrats d'assurance chômage sur le marché privé en mobilisant plusieurs leviers :

- ◆ **une adaptation du dispositif « Madelin » aux bénéficiaires du régime de la micro-entreprise**, qui en sont aujourd'hui exclus ;
- ◆ **un relèvement des plafonds de déductibilité des cotisations⁴²** : si, aux yeux de la mission, cette solution ne s'impose pas dans le cadre de souscriptions individuelles, compte tenu du niveau actuellement élevé de la subvention, de l'ordre de 50 % du coût d'un contrat, elle pourrait trouver une justification dans le cas de dispositifs de couverture du risque de perte d'activité qui seraient institués par accords collectifs au niveau d'activités, de branches ou de groupes professionnels particuliers, rendus obligatoires à l'ensemble de leur champ d'application. Il s'agirait d'adresser aux acteurs du travail indépendant le signal d'une « prime » à la signature de tels accords ;
- ◆ **la création d'un crédit d'impôt** remboursable pour faciliter la souscription d'un contrat en faveur des travailleurs indépendants non imposables – en raison de leurs revenus modestes – à l'impôt sur le revenu.

Pour enrichir le contenu des contrats et notamment assouplir le caractère strict des faits générateurs actuellement retenus par les assureurs privés, ou améliorer les conditions d'indemnisation qu'ils proposent, **il pourrait également être envisagé de mettre en place des incitations fiscales à destination des assureurs eux-mêmes** (sur le modèle mis en place pour les contrats complémentaire santé pour les salariés). Le bénéfice en serait conditionné au respect de certains critères, contrats types ou paniers minimaux.

⁴² 1,875 % du bénéfice imposable ou 2,5 % du plafond de la sécurité sociale.

Enfin, un tel scénario pourrait être complété par une meilleure communication à destination des travailleurs indépendants autour de l'offre existante. Il pourrait notamment être envisagé, comme proposé dans un récent rapport IGF-CGEFI consacré au « Rebond des entrepreneurs et des petites et moyennes entreprises »⁴³, de proposer l'inscription à l'une des offres privées dans le formulaire d'inscription au registre du commerce et des sociétés.

Ce scénario ne conduirait pas à une évolution structurelle du mode opératoire de la protection contre le chômage des travailleurs indépendants ; les faits générateurs retenus resteraient identiques, la gestion resterait assurée par les acteurs privés actuellement en place voire par de nouveaux acteurs.

Le coût pour les finances publiques de ce scénario se résume au surcroît de dépenses fiscales au titre de l'amélioration des incitations à la souscription de contrats d'assurance « perte d'activité » des travailleurs indépendants. Ce coût est impossible à évaluer, en l'absence de références pour calibrer le niveau moyen des indemnités qui seront offertes par ces contrats, et le montant moyen de primes associé.

L'interrogation majeure que soulève ce scénario réside dans sa capacité à amener vers la souscription de contrats d'assurance « perte d'emploi » des profils de travailleurs indépendants différents de ceux qui souscrivent aujourd'hui, soit une majorité de dirigeants de société aux revenus relativement élevés.

1.1.2. Un deuxième scénario (A.2) repose sur une adhésion facultative au régime d'assurance chômage des salariés ou à un régime spécifique prévu par la puissance publique

Une modalité particulière d'extension de la population des travailleurs indépendants couverte à titre facultatif par un contrat d'assurance « perte d'activité » consisterait à **leur permettre de s'affilier volontairement, soit au régime d'assurance chômage des salariés** – dont les paramètres devraient toutefois être adaptés à la nature spécifique des revenus des travailleurs indépendants –, **soit à un régime spécifique pour ces travailleurs prévu par les pouvoirs publics.** Les expériences étrangères montrent que ces deux options sont envisageables :

- ◆ l'Allemagne et l'Autriche permettent l'adhésion directe des travailleurs indépendants au régime des salariés, *via* la définition d'un dispositif spécifique inséré dans une annexe au règlement de ce régime ;
- ◆ l'Espagne prévoit quant à elle l'adhésion volontaire à un régime spécifique aux travailleurs indépendants.

Les travailleurs indépendants auraient donc le choix entre souscrire un contrat d'assurance privée, adhérer à un régime public, ou encore ne pas s'assurer du tout. Ce choix peut être orienté par un régime approprié de déductibilité des cotisations acquittées en cas d'adhésion volontaire au régime public, ou de crédit d'impôt, qui pourrait être plus généreux que celui dont bénéficient les contrats « Madelin ».

Cette formule ne permet pas d'éliminer les phénomènes d'antisélection, mais elle pourrait toutefois permettre d'introduire un degré de mutualisation supplémentaire, et exercer un effet d'attraction sur des travailleurs indépendants aujourd'hui non couverts, notamment des travailleurs indépendants en situation de dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre prédominant..

Du fait du caractère maintenu volontaire de l'adhésion au régime public, il n'est pas possible d'en évaluer *ex ante* l'incidence financière.

⁴³ « Le rebond des entrepreneurs et des petites et moyennes entreprises » (IF-CGEFI), février 2017.

2. Huit scénarios reposant sur la création d'un régime obligatoire d'assurance se distinguent par la nature forfaitaire ou proportionnelle aux revenus antérieurs de l'indemnisation

Le mode d'organisation adopté par le système de protection sociale français depuis sa fondation au lendemain de la Seconde Guerre mondiale repose sur des régimes à affiliation obligatoire. Ce constat, tout comme les avantages qui peuvent être escomptés d'une intervention publique dans le domaine de l'assurance des risques sociaux (mutualisation plus forte, absence d'antisélection), conduit à prêter une attention particulière à des scénarios impliquant la création par la loi d'un régime obligatoire.

À l'intérieur de ce cadre obligatoire, il existe une grande diversité d'options possibles, qui se distinguent par leurs conditions d'éligibilité, le profil des prestations servies, les modalités de financement ou de gouvernance retenues. **Dans un souci de pédagogie, la mission a choisi de distinguer analytiquement deux grandes familles de scénarios, l'une reposant sur une prestation forfaitaire de montant limité, qui peut s'inscrire dans une logique non contributive ou donner lieu à des cotisations d'un niveau assez faible, l'autre sur un revenu de remplacement lié aux revenus perçus antérieurement à la perte d'activité, selon une approche plus familière des techniques d'assurances sociales.** Cette partition entre dispositifs contributifs et non contributifs, pour partie théorique et qui ne suffit à résumer à elle seule les modes d'organisation possibles de tout système de protection sociale, a en effet des conséquences substantielles pour le financement et la gouvernance du régime.

Tableau 4 : Deux grandes modalités d'indemnisation pour une couverture obligatoire

	« Forfaitaire »	« Revenu de remplacement »
Objectif	Éviter aux travailleurs indépendants privés d'emploi de tomber dans la pauvreté	Maintenir partiellement leur niveau de vie antérieur
Principe	Logique de solidarité nationale Cotisations forfaitaires ou sur une assiette plafonnée à un niveau assez faible	Système assurantiel / contributif
Financement	Universel (impôts/CSG) et/ou contributif	Contributif
Gouvernance et architecture	Rôle de l'État à définir en fonction du degré de solidarité nationale	Possibilité d'un fonctionnement paritaire avec représentation spécifique à prévoir des travailleurs indépendants
Indemnisation	Forfaitaire (montant, durée), à articuler avec les minima sociaux	Proportionnelle à l'assiette de cotisation (montant, durée)
Périmètre	Seuil d'affiliation relativement bas Ciblage possible sur certaines populations	Seuil d'affiliation relativement élevé Périmètre large

Source : Mission.

2.1. Trois scénarios sont associés à un profil d'indemnisation forfaitaire

Au sein de ces trois scénarios, la mission distingue chacune des possibilités en fonction du fait générateur susceptible d'être retenu, selon qu'il soit considéré comme « strict », « ouvert » ou « ciblé » (cf. *supra*). Pour chacun d'entre eux, l'articulation avec les minima sociaux constitue un point de vigilance.

2.1.1. Un troisième scénario (B.1.1) retient un fait générateur de l'indemnisation strict

Le troisième scénario se fonderait sur une couverture forfaitaire (« filet de sécurité ») du risque chômage des travailleurs indépendants, appréhendé de façon relativement restrictive : jugement d'ouverture d'une liquidation judiciaire ou mise en redressement judiciaire impliquant le départ du gérant de l'entreprise, perte du mandat de gestion, divorce et séparation pour un conjoint associé. **Ces faits restrictifs garantissent le caractère strictement involontaire de la perte d'emploi et limitent donc fortement l'aléa moral, mais aussi la population susceptible d'y avoir effectivement recours.**

L'indemnisation serait soumise à une condition d'ancienneté de l'activité et/ou de l'entreprise, qui devrait être d'au minimum d'un an, voire de deux ans, afin de prévenir des cas de faillite organisée.

2.1.2. Un quatrième scénario (B.1.2) traite spécifiquement la situation des travailleurs indépendants économiquement dépendants

Le quatrième scénario reposerait sur une couverture de la perte d'activité ciblée sur les travailleurs indépendants économiquement dépendants (TIED) et qui prendrait la forme d'une prestation forfaitaire (« filet de sécurité »).

Par exception aux analyses du présent rapport qui soulignent les risques d'une couverture par l'assurance chômage des fluctuations de revenu, le risque à couvrir porte ici sur les conséquences très significatives sur le revenu non salarié d'un TIED d'un retrait de son donneur d'ordre principal, soit qu'il fasse faillite, soit qu'il mette fin aux prestations que ce travailleur réalisait pour lui antérieurement.

2.1.2.1. Éligibilité à l'indemnisation

Le fait générateur de l'indemnisation des TIED serait la chute de revenu provoquée par l'arrêt des prestations commandées par un donneur d'ordre régulier. Pour identifier une telle relation de dépendance économique, il est nécessaire :

- ◆ d'une part, **identifier dans l'historique des activités du TIED une relation économique durable avec son donneur d'ordre déterminant** ; l'ancienneté et la régularité de cette relation seront donc deux paramètres décisifs de cette identification, et devront être importantes ;
- ◆ d'autre part, **constater la cessation de paiement du donneur d'ordre, la rupture de la relation commerciale, ou encore, à l'aide du chiffre d'affaires du TIED, l'interruption de cette relation pendant une durée minimale.**

Une difficulté que pose ce scénario est l'impossibilité de recenser à un moment donné toutes les relations de dépendance économique telles que définies ci-dessus, et donc d'affilier « automatiquement » les TIED à un régime d'assurance « perte d'activité ». Ceci implique que l'adhésion à ce régime doive conserver, au moins dans un premier temps, un caractère volontaire de la part des TIED, et impose des contraintes spécifiques à sa gestion. La couverture complète de ces travailleurs pourrait néanmoins être maintenue comme objectif de moyen terme.

2.1.2.2. *Caractéristiques de la prestation*

Le présent scénario retient le principe d'une prestation forfaitaire, dont le montant pourrait être une fraction du plafond de la sécurité sociale. L'indemnisation (dès lors que les conditions en seront remplies – *cf. infra*) devra en tout état de cause être fixée à un niveau supérieur aux droits au RSA que le travailleur serait susceptible de percevoir.

Compte tenu de la capacité du TIED conservant une activité à regagner des commandes auprès de nouveaux donneurs d'ordre, **la durée d'indemnisation pourrait être relativement courte**, et, par exemple, ne pas excéder un an.

2.1.2.3. *Financement et gouvernance*

Du fait du caractère forfaitaire de l'indemnisation retenue dans ce scénario, qui l'apparente à un « filet de sécurité », **un financement au moyen notamment de l'affectation d'une recette fiscale ou d'un concours budgétaire pourrait être envisagé**, sans que cela ne conduise à exclure des formules mixtes faisant place à une cotisation à taux modeste (ou à une cotisation sur une assiette plafonnée à un niveau assez bas).

Un tel mode de financement n'impliquerait pas forcément une contribution des donneurs d'ordre, mais celle-ci pourrait toutefois être envisagée soit dans le cadre d'un statut ou d'un contrat spécifique aux TIED, soit, en leur absence, dans le cadre de dispositifs de taxation spécifiques de tout ou partie des donneurs d'ordre professionnels recourant aux services de travailleurs indépendants, que ceux-ci soient ou non en situation de dépendance économique.

2.1.2.4. *Éléments d'évaluation financière*

Comme mentionné précédemment, il est impossible de dénombrer *ex ante* le nombre de travailleurs indépendants en situation de dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre. En se basant sur des données comparatives européennes – qui doivent néanmoins être considérées avec précaution –, la mission a retenu l'hypothèse de près de 300 000 TIED, soit environ 1 % de l'ensemble de la population active.

2.1.2.5. *Analyse globale du scénario*

Un tel scénario permettrait de prendre en compte les besoins spécifiques de protection des travailleurs indépendants dont l'activité est tributaire des commandes d'un donneur d'ordre déterminant, que des événements fondés sur des faits générateurs « stricts » et même « ouverts » ne permettraient pas d'appréhender de façon satisfaisante. La restriction aux situations de dépendance économique dûment justifiées, assortie de critères qui écartent le risque de collusion entre prestataire et donneur d'ordre, permettrait de limiter le risque d'utilisation opportuniste de l'indemnisation comme outil de complément de revenu d'une activité réduite.

Cependant, les travaux réalisés par la mission conduisent à souligner une nouvelle fois les lourdes difficultés qui s'attachent à la caractérisation des ruptures de relations de dépendance économique entre un travailleur indépendant et un donneur d'ordre, et par suite aux risques de recours abusif à l'indemnisation ou de collusion entre prestataires et donneurs d'ordre.

Rapport

Ce scénario soulève donc un **important enjeu de contrôle** :

- ♦ **contrôle de la réalité du fait générateur lié à la perte de revenu en cas de rupture d'une relation de dépendance économique** : il reviendrait à l'organisme chargé de l'indemnisation de procéder à la vérification du fait générateur en ayant accès aux pièces comptables du travailleur indépendant – lequel pourrait se voir confier la charge de la preuve. Une solution alternative pourrait être le recours à des entreprises « tierces de confiance »⁴⁴ chargées de certifier la perte d'une relation de dépendance économique. La nature et les attributions de ces « tiers de confiance » sont examinées *infra* ;
- ♦ **contrôle de la recherche d'emploi et d'accompagnement** : il paraît indispensable que, même s'il conserve une activité limitée du fait de ses relations avec des commanditaires autres que l'ancien donneur d'ordre déterminant, le TIED ait obligation, pour pouvoir bénéficier de l'indemnisation, de se déclarer demandeur d'emploi. Il bénéficiera ainsi d'un accompagnement approprié de la part de Pôle Emploi, notamment pour l'aider à maintenir son activité en regagnant des commandes de ses donneurs d'ordre résiduels ou de nouveaux partenaires.

Des expertises complémentaires sur ces thèmes sont nécessaires pour déterminer les modalités exactes de l'organisation d'une couverture en faveur de ce public.

La mission souligne enfin que ce scénario n'est pas exclusif d'une couverture du risque chômage qui serait offerte par ailleurs aux autres travailleurs indépendants. Sous certaines conditions d'homogénéité des prestations, les dispositifs en faveur des deux groupes pourraient être réunis dans un même régime.

2.1.3. Un cinquième scénario (B.1.3) retient un fait générateur de l'indemnisation plus large

Un filet de sécurité forfaitaire pourrait être mis en place pour tous les travailleurs indépendants ayant cessé leur activité, sans chercher à distinguer au sein de cet ensemble les cessations strictement involontaires.

2.1.3.1. Éligibilité à l'indemnisation

Le fait générateur ouvrant droit à l'indemnisation du chômage serait la déclaration de cessation d'activité auprès d'un centre de formalité des entreprises. Ce fait générateur, très large, englobe par définition les faits générateurs plus stricts – tels que la liquidation judiciaire. Il pourrait même être envisagé de maintenir, dans un tel scénario, des faits générateurs spécifiques en situation de cessation de paiement, ou pour les travailleurs économiquement dépendants, afin de pouvoir les indemniser dès que surviennent, respectivement, l'ouverture d'une procédure collective ou la chute du chiffre d'affaires, sans attendre que ces difficultés ne se traduisent par une cessation d'activité.

⁴⁴ La loi donnerait à des entreprises « tierces de confiance », agréées par les services du ministère du travail, le rôle de s'interposer entre le travailleur indépendant et ses donneurs d'ordre. Connaissant les relations économiques existant entre eux, elles seraient à même de recouvrer, le cas échéant, les cotisations dues, de certifier à l'organisme chargé de l'indemnisation la réalité de la rupture d'une relation de dépendance économique, ainsi que tout événement devant conduire à suspendre l'indemnisation. Les caractéristiques et les grandes lignes de l'intervention de ces tiers sont présentées en détail dans la pièce jointe relative aux TIED qui accompagne l'annexe I au présent rapport.

Rapport

2.1.3.2. Caractéristiques de la prestation

L'indemnisation pourrait prendre la forme suivante :

- ◆ un **montant forfaitaire**, nécessairement supérieur au montant du RSA pour un célibataire sans enfants (545 €) et probablement plus proche du montant moyen de l'aide au retour à l'emploi des salariés (1 046 € nets). Il devra être défini en recherchant un équilibre entre le périmètre de la population éligible et la générosité de l'allocation. En effet, dans un tel système, seuls les travailleurs indépendants présentant des revenus supérieurs à l'allocation proposée pourront y être éligibles, sous peine de créer des effets d'aubaine extrêmement forts ;
- ◆ une **durée fixe**, *a priori* inférieure à la durée maximale d'indemnisation proposée aux salariés, compte-tenu de la plus grande difficulté à caractériser la reprise d'emploi non salariée (par exemple un an).

2.1.3.3. Financement et gouvernance

Une allocation de ce type aurait plutôt vocation à être financée par la contribution sociale généralisée, un concours budgétaire ou une recette fiscale, et à faire l'objet d'une gestion directe par l'État, sur le modèle de l'allocation de solidarité spécifique.

Rien n'interdit toutefois d'envisager un dispositif mixte. Une cotisation serait en effet envisageable en complément d'un financement budgétaire, à condition d'être plafonnée dans son assiette et de faible taux. Son acceptabilité pourrait être renforcée par le large périmètre des travailleurs indépendants indemnifiables dans ce scénario. L'allocation pourrait alors prendre la forme d'une indemnité forfaitaire par paliers, avec une durée fixe ou elle-même proportionnelle à la durée de cotisation, sous réserve d'un plancher élevé et d'un plafond bas. La gestion d'un tel dispositif ne pourrait alors prendre la forme que d'un régime d'assurance chômage *ad hoc*, dont la gestion associerait l'État et, le cas échéant, des partenaires représentatifs des travailleurs indépendants.

2.1.3.4. Éléments d'évaluation financière

Dans un tel scénario, le nombre de bénéficiaires ne pourra pas être connu avec précision au moment de la mise en place du dispositif, dans la mesure où il dépendra – davantage que dans d'autres scénarios présentant un fait générateur plus facilement contrôlable – du comportement des travailleurs indépendants face à l'assurance chômage. Ce constat plaide pour une certaine prudence budgétaire au moment du calibrage de l'allocation en tant que telle.

2.1.3.5. Analyse globale du scénario

La mission note qu'un dispositif fondé sur une prestation forfaitaire, un financement de solidarité et un fait générateur large proche de celui retenu pour les salariés pourrait constituer une première étape de la mise en place d'un socle forfaitaire commun à l'ensemble des actifs, dans la lignée des réflexions conduites en ce sens par M. Fabrice Lengart à France Stratégie (*cf. supra*). Il pourrait aussi avoir pour effet de rapprocher les définitions de la perte d'emploi utilisées pour les salariés et pour les non-salariés, et apparaîtrait ainsi compatible à terme avec une réforme d'ensemble qui s'inscrirait dans une logique d'universalisation de la couverture contre le risque chômage.

Rapport

La mission signale néanmoins que, dans le cadre de ce scénario, des pertes d'activité dont le caractère volontaire ou involontaire est indiscernable seraient susceptibles d'être indemnisées. Le risque de voir se développer des comportements opportunistes étant élevé, plusieurs instruments devraient alors être mobilisés pour lutter contre l'aléa moral et limiter l'attractivité du dispositif pour des travailleurs indépendants dont l'activité serait économiquement rentable. La mission note que le montant forfaitaire de l'allocation limitera déjà en partie l'effet d'aléa moral pour les travailleurs indépendants aux revenus élevés. D'autres garde-fous devraient néanmoins être envisagés :

- ◆ les **critères d'éligibilité** (durée minimale d'affiliation et/ou seuil minimal d'activité maintenu sur une période de référence) doivent non seulement permettre d'attester la réalité économique de l'activité non salariée, mais également empêcher en pratique le recours récurrent et opportuniste à l'assurance chômage ;
- ◆ le **délai de carence** : dès lors que le caractère involontaire de la cessation d'activité ne peut pas être établi⁴⁵, un différé d'indemnisation significatif après survenue du fait générateur devrait être prévu. À titre de comparaison, il s'élève à 45 jours en Suède, et à 4 semaines en Autriche, en cas de cessation volontaire d'activité ;
- ◆ **l'interdiction de recréer une entreprise ayant la même activité dans un certain délai suivant l'indemnisation** peut être envisagée pour éviter qu'un travailleur indépendant ait recours aux allocations chômage pour compenser une cessation d'activité temporaire. Ce délai est fixé à 5 ans en Suède. La mission note de surcroît qu'une telle interdiction, pour une période de 2 ans, existait jusqu'en 2016, pour les micro-entrepreneurs ayant radié leur entreprise du registre du commerce. Une alternative, sans doute plus simple à mettre en œuvre, et qui permettrait de concilier l'indemnisation et un encouragement au « rebond » de l'entrepreneur, pourrait être de limiter dans le temps la possibilité d'avoir recours à l'assurance chômage pour ce motif (par exemple une fois tous les cinq ans, à l'instar de ce qui est envisagé pour l'assurance chômage des démissionnaires ;
- ◆ enfin, dans la mesure où le fait générateur retenu n'exclut pas certaines cessations d'activité volontaires, visant par exemple une reconversion professionnelle, il conviendra dans un tel scénario d'être particulièrement exigeant en matière de **contrôle de la recherche d'emploi**.

2.2. Cinq derniers scénarios se rattachent à des modalités d'indemnisation qui tiennent compte des revenus antérieurs

À l'opposé des trois scénarios précédents, il est possible d'envisager une organisation de la couverture du risque de perte d'activité selon une logique de remplacement du revenu, à l'instar de celle qui fonde aujourd'hui les règles du régime d'assurance chômage des salariés. Si un régime était construit sur cette base, la cotisation acquittée par les assurés devrait en constituer la ressource déterminante.

2.2.1. Un sixième scénario (B.2.1) envisage l'institution d'une obligation d'assurance contre la perte d'activité pour tous les travailleurs indépendants, assortie de la liberté de choix de l'organisme assureur

L'accès de tous les travailleurs indépendants à une couverture du risque de perte de leur activité peut s'appuyer sur l'offre de contrats privés, dans un cadre non pas facultatif, mais obligatoire.

⁴⁵ Les travailleurs pourraient en être exonérés dans certaines situations correspondant à des faits générateurs plus stricts, tels que les liquidations judiciaires, comme c'est le cas en Autriche et en Suède.

Rapport

Une disposition législative rendrait obligatoire la souscription d'une couverture « perte d'activité » pour tous les travailleurs indépendants et définirait les caractéristiques minimales de cette couverture, tout en laissant aux travailleurs indépendants le choix de l'organisme assureur auprès duquel souscrire un contrat. Elle pourrait être adoptée soit très rapidement, afin d'accélérer la généralisation de cette couverture qui prendrait alors une forme individuelle, soit après une période intermédiaire permettant aux acteurs de s'organiser pour proposer des offres collectives. Cette période permettrait :

- ◆ dans une perspective de couverture individuelle, de prévoir pour les travailleurs indépendants les incitations financières déjà présentées *supra* pour souscrire ces contrats ;
- ◆ **dans un cadre plus collectif, d'inviter les acteurs du monde du travail indépendant à conclure des accords organisant des couvertures « perte d'activité »** par activité, branche ou groupe professionnel (artisans, professions libérales, dirigeants de société, etc.) ; ces accords pourraient être étendus par voie réglementaire à l'ensemble des personnes ressortissant aux activités, branches ou groupes professionnels concernés. Cela suppose la définition d'un cadre de négociation et l'identification des partenaires habilités à contracter⁴⁶.

La mission n'a pas été en mesure d'analyser en profondeur ce scénario. S'il peut présenter certains atouts, en termes d'adéquation du niveau des couvertures à la diversité des besoins et des attentes, il n'en soulève pas moins des interrogations importantes quant aux conditions de sa mise en œuvre :

- ◆ comment garantir à tout travailleur indépendant qui souhaite se couvrir à titre individuel qu'il pourra souscrire une assurance « perte d'activité » à un tarif raisonnable⁴⁷ ?
- ◆ comment contrôler que tous les travailleurs indépendants respecteraient l'obligation d'assurance « perte d'activité », et que cette dernière ne serait pas vidée de son contenu par la possibilité de souscrire une couverture garantissant un remplacement très limité du revenu pour un tarif lui-même dérisoire ?

2.2.2. Un septième scénario (B.2.2) comporte une prestation liée aux revenus antérieurs du bénéficiaire, sur la base d'un fait générateur de l'indemnisation strict

En première approche, ce septième scénario ne se distingue du scénario B.1.1 que par la formule de calcul de la prestation, qui tiendrait compte du revenu antérieur de l'allocataire de façon linéaire mais serait encadrée par un plafond et un plancher. Les mêmes faits générateurs limitatifs – liquidation judiciaire, révocation de mandat, divorce – seraient retenus, de même que les conditions d'activité de l'entreprise.

⁴⁶ À noter que le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit à son article 11 la création d'un Conseil de la protection sociale des indépendants. Après sa création, ses prérogatives pourraient éventuellement prévoir que ce Conseil joue un rôle spécifique dans le pilotage d'un régime *ad hoc*.

⁴⁷ Il pourrait être envisagé de transposer à une assurance « perte d'activité » rendue obligatoire les pratiques en matière de responsabilité civile des chefs de famille et des conducteurs de véhicules à moteur, ou de la garantie décennale pour les entreprises du bâtiment, qui permettent à toute personne tenue de s'assurer contre ces risques de solliciter une instance arbitrale (le Bureau central de tarification) après avoir échoué à se procurer par elle-même une assurance. Il faut toutefois souligner que les risques cités ont en commun d'impliquer des tiers dans les sinistres, ce qui ne serait pas le cas d'une assurance « perte d'activité ». La transposition envisagée du mécanisme d'arbitrage en vigueur en responsabilité civile ou en garantie décennale s'expose donc à des risques économiques et juridiques importants.

Rapport

La distinction avec le scénario antérieur dépasse toutefois largement cet enjeu de calcul du niveau d'indemnisation, car il s'agit ici, en théorie, du **scénario le plus proche de la logique historique ayant conduit à la création d'une assurance chômage pour les salariés** : le fait générateur y est le plus proche possible d'une perte involontaire, l'indemnisation fournie serait fonction du revenu antérieur du travailleur indépendant et le financement du dispositif serait assuré par un système de cotisations.

Enfin, la logique contributive à l'œuvre dans ce scénario ouvre l'option d'un régime dont le pilotage pourrait être délégué par la loi à un organisme spécifique, qui pourrait être doté d'une gouvernance permettant la participation des organisations professionnelles et représentatives des travailleurs indépendants à sa gestion.

2.2.3. Un huitième scénario (B.2.3) repose sur une prestation contributive en faveur des seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants

Ce scénario s'adresse au même public que le scénario B.1.2 présenté antérieurement, soit les travailleurs indépendants économiquement dépendants (TIED), mais propose une prestation contributive prenant la forme d'un revenu de remplacement.

Un tel dispositif aurait vocation à être financé par une cotisation, appelée auprès des travailleurs économiquement dépendants. Des accords par professions ou branches professionnelles pourraient prévoir la participation des donneurs d'ordre à ce financement, notamment dans le cas des travailleurs indépendants économiquement dépendants travaillant par le biais de plateformes numériques⁴⁸.

Le recouvrement d'une telle cotisation implique nécessairement l'identification *ex ante* de la population concernée. Compte tenu du manque de données disponibles, ce scénario ne pourrait alors être mis en œuvre que de manière progressive. L'adhésion des travailleurs concernés serait d'abord volontaire. La couverture complète de ces travailleurs pourrait néanmoins être maintenue comme objectif de moyen terme. Elle pourrait alors être favorisée par le recours à des entreprises « tierces de confiance » qui gèreraient pour le compte des travailleurs indépendants l'ensemble des opérations liées à la couverture « perte d'activité », depuis l'identification d'une relation de dépendance économique jusqu'au recouvrement des cotisations (*cf. supra*).

En termes de gouvernance, une propriété intéressante de ce scénario pourrait résider, compte tenu de sa logique de revenu de remplacement et contributive, dans sa possible inscription dans le régime d'assurance chômage des salariés sous la forme d'une nouvelle annexe, qui devrait être assortie de modalités de négociation spécifiques.

La mission n'a pas été en mesure de conduire des évaluations financières du coût de ce scénario, faute de connaître le nombre et surtout la distribution des revenus des TIED.

⁴⁸ Cela soulève la question des faits générateurs de l'indemnisation pertinents pour cette catégorie de travailleurs, qui pourrait comprendre le déréférencement et d'autres causes d'exclusion d'une plateforme. Une analyse spécifique de ces faits générateurs est proposée en annexe V.

2.2.4. Un neuvième scénario (B.2.4) autorise l'accès à l'indemnisation sur un critère d'éligibilité élargi

Comme dans le scénario B.1.3, **il serait envisagé de retenir un fait générateur large, ne s'attachant plus à distinguer systématiquement *ex ante* les cessations d'activité selon qu'elles sont ou non involontaires.** Cependant, l'allocation proposée étant ici calculée en fonction des revenus antérieurs, de façon à constituer un véritable revenu de remplacement, **elle serait plus généreuse qu'une prestation forfaitaire, et donc plus attractive**, risquant ainsi d'autant plus d'encourager des cessations opportunistes d'activité.

Les garde-fous envisagés dans le scénario B.1.3 (différé d'indemnisation, limitation dans le temps des possibilités de recours à l'assurance chômage pour ce motif) **devront donc être définis de façon particulièrement stricte.** Il pourrait de surcroît être envisagé de proposer un taux de remplacement plus faible que dans d'autres scénarios, ou une durée maximale plus courte.

Une allocation de ce type aurait plutôt vocation à être financée par une cotisation, dont l'acceptabilité serait facilitée par le large périmètre des travailleurs indépendants susceptibles d'avoir effectivement recours à l'indemnisation. Sa gouvernance pourrait enfin prendre la forme d'un régime d'assurance chômage *ad hoc*, géré par des partenaires représentatifs des travailleurs indépendants.

Dans un tel scénario et de même que pour le scénario B.1.3, le nombre de bénéficiaires ne pourra pas être connu avec précision au moment de la mise en place du dispositif, dans la mesure où il dépendra – davantage que dans d'autres scénarios présentant un fait générateur plus facilement contrôlable – du comportement des travailleurs indépendants face à l'assurance chômage.

2.2.5. Un dixième scénario (B.2.5.) franchit une étape supplémentaire vers une convergence de l'indemnisation chômage des salariés et des non salariés, au travers de comptes individuels de droits

Un fait générateur large – tel que la cessation simple d'activité – expose le dispositif d'assurance chômage des travailleurs indépendants, on l'a vu, à un aléa moral important ; cela est d'autant plus vrai que l'allocation proposée prend la forme d'un revenu de remplacement relativement généreux, et donc attractif. Dès lors, on peut craindre que les garde-fous possibles (délais de franchise, par exemple) ne soient pas suffisants pour empêcher les comportements opportunistes, sauf à devenir extrêmement restrictifs et à dégrader excessivement les conditions d'indemnisation des bénéficiaires.

Une alternative consisterait alors à responsabiliser le bénéficiaire dans la consommation de ses droits, en instituant des comptes individuels abondés par les cotisations des travailleurs indépendants, qui disposeraient d'une certaine marge de liberté dans leur utilisation. Ceux-ci pourraient ainsi choisir librement le moment où ils souhaiteraient mobiliser cette garantie, sous seule condition de mise en sommeil de leur entreprise, mais ils seraient responsabilisés dans l'usage de ce compte par son caractère totalement ou partiellement individualisé. Le rapport serait en effet direct entre les périodes de cotisation et les droits.

Un tel scénario s'inscrit dans une perspective d'évolution systémique, à moyen terme, de notre système d'assurance chômage. Son mécanisme peut être décrit à l'aide d'un exemple, celui du Chili – malgré les limites que sa mise en œuvre peut connaître au sein de ce pays et les difficultés de sa transposition au système français de protection sociale.

Encadré 6 : Un compte individuel pour la garantie chômage des salariés : l'exemple chilien

Le Chili est un exemple atypique de compte individuel chômage qui permet d'éviter les effets d'aléa moral d'une assurance chômage obligatoire. Il ne concerne que les actifs salariés, les travailleurs indépendants n'étant pas couverts par le risque chômage, mais permet de démontrer le caractère opérationnel des comptes individuels de garantie chômage (on ne parlera pas ici d'assurance à proprement parler, dans la mesure où il s'agit d'un régime par capitalisation comportant une partie assurantielle). **Introduit en 2002, le système d'assurance chômage chilien combine auto-assurance (sous la forme d'un compte épargne individuel, ou CEI, souscrit auprès d'un fonds de pension) et assurance sociale (fonds de solidarité chômage).**

Le système a un financement tripartite (salarié, employeur, État). Les cotisations chômage, acquittées à la fois par le salarié et par l'employeur, servent à abonder pour partie un compte individuel (CEI), pour une durée limitée à onze ans au plus, et pour partie un fonds commun de solidarité, ce dernier étant cofinancé par le gouvernement et par les employeurs.

En cas de chômage, les chômeurs puisent d'abord dans leur compte individuel avant de toucher l'indemnisation issue du fonds commun. Un individu peut puiser sur son compte individuel dès la perte de son emploi, sans restriction liée à la cause de cette perte, tandis que l'indemnisation via le compte solidarité se déclenche à la suite de critères classiques d'assurance chômage (perte d'emploi non intentionnelle) et implique d'accepter un système de suivi et d'accompagnement hors du chômage. Toutefois un individu peut choisir de ne pas toucher les indemnités de « solidarité ».

Les prestations chômage du CEI sont alors servies en fonction du solde épargné et de la durée de cotisation.

Si l'assuré n'a pas assez épargné sur son CEI, il a droit aux prestations du fonds de solidarité chômage à condition d'avoir cotisé 12 mois avant l'arrêt du contrat de travail. Le montant des mensualités du fonds de solidarité correspond à un pourcentage du salaire moyen des 12 derniers mois, pourcentage dégressif de 70 % à 35 % du salaire moyen sur une **durée maximale de 7 mois.**

Selon une étude, 92 % des demandeurs d'emploi ont bénéficié de leur compte individuel, et seulement 0,01% d'entre eux ont bénéficié du fonds de solidarité, tandis que 7,8 % ont bénéficié des deux⁴⁹.

Source : HCFIPS ; mission.

Un tel système présente un certain nombre d'avantages :

- ◆ la **responsabilisation du bénéficiaire** dans la consommation de ces droits ;
- ◆ une **meilleure acceptabilité des contributions**, surtout au cas où les travailleurs indépendants seraient autorisés à récupérer le solde de leur compte au moment du départ en retraite ou à les convertir – dans la logique du CPA – en d'autres types de droits (formation professionnelle par exemple) ;
- ◆ la **portabilité des droits au remplacement du revenu, qui seraient attachés à la personne et non pas à son emploi ou à son statut.** L'articulation avec les droits des salariés permettrait alors de résoudre les difficultés aujourd'hui observées en cas de poly-activité ou de transition professionnelle.

Selon les modalités de la mutualisation de la gestion des comptes individuels, au sein du régime d'assurance chômage comme dans le cas chilien ou en mobilisant des crédits budgétaires pour compenser la perte consécutive à la restitution en tout ou partie des comptes créditeurs, les conséquences en termes de gouvernance seraient évidemment différentes : gestion par des représentants des travailleurs indépendants dans le premier cas, gestion bipartite avec l'État dans le second cas. Si le mécanisme de comptes individuels devait être étendu à l'ensemble des actifs, une gouvernance plus large, associant salariés, employeurs, travailleurs indépendants, agents publics et État, devrait être étudiée, à l'instar des réflexions en cours sur la gouvernance du compte personnel d'activité.

⁴⁹ <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/421a39a131d26d92e3d6e8dd3f560c282f198baf.pdf>

ÉTAPE IV : ASPECTS PARAMÉTRIQUES

Les paramètres de gestion du futur dispositif doivent parvenir à s'assurer du bon ciblage de l'allocation, en permettant aux travailleurs indépendants perdant leur activité d'en bénéficier, **tout en limitant au maximum les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral susceptibles de rendre le dispositif financièrement insoutenable.**

Ces paramètres pourront, on l'a vu, être différents selon le scénario d'ensemble dans lequel ils s'inscrivent. **Une analyse paramètre par paramètre est toutefois utilisée afin de délimiter pour chacun d'entre eux le champ des possibles**, les enjeux soulevés par leur définition, ainsi que les correspondances avec sept des dix scénarios présentés *supra*.

Cinq types de paramètres de gestion peuvent être distingués :

- ◆ les faits générateurs ;
- ◆ les autres critères permettant de déterminer le périmètre de la population éligible, et notamment d'identifier des activités établies et économiquement actives ;
- ◆ le revenu de référence à prendre en compte pour asseoir le calcul des cotisations et le revenu de remplacement, si celui-ci est proportionnel ;
- ◆ les conditions d'indemnisation permettant de procurer un revenu de remplacement suffisant aux travailleurs indépendants concernés le temps de retrouver un emploi tout en garantissant la soutenabilité du système ;
- ◆ l'identification des acteurs et modalités permettant d'assurer les missions de recouvrement d'éventuelles cotisations, de calcul et versement de l'indemnisation et d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi.

De manière transversale, ces paramètres de gestion devront prendre en compte les interactions de la future allocation avec les prestations de sécurité sociale des travailleurs indépendants, les minima sociaux et le régime général d'assurance chômage.

Ces paramètres ont vocation à être définis dans un second temps, une fois que les grands choix structurants – objectifs, publics cibles, architecture d'ensemble – auront été arrêtés. Il n'en demeure pas moins qu'ils auront un impact décisif sur le nombre de travailleurs indépendants éligibles *de facto* à l'assurance chômage, sur le degré de mutualisation du risque au sein de la population couverte et par conséquent sur la soutenabilité financière du régime. Les grandes lignes du futur régime d'assurance chômage des travailleurs indépendants ne peuvent donc être complètement séparées de la question des paramètres de gestion.

1. Les faits générateurs supposent un arbitrage entre la population couverte, la maîtrise des risques et la simplicité de gestion

Comme indiqué *supra*, il est possible d'apporter plusieurs définitions du risque de perte d'activité des travailleurs indépendants. Celles-ci correspondent à autant de types de faits générateurs, et aboutissent à différents équilibres entre la recherche de la meilleure adéquation du dispositif aux besoins individuels et la nécessité de restrictions (potentiellement complexes en gestion) pour limiter l'exposition de ce dispositif à l'aléa moral.

1.1. Un fait générateur « strict » incluant les motifs de cessation involontaire et définitive de l'activité objectivables et aisés à caractériser concernerait moins de 100 000 travailleurs indépendants

1.1.1. L'ouverture de la liquidation judiciaire et, sous certaines conditions, le redressement judiciaire, peuvent être considérés comme faits générateurs « stricts »

Les travailleurs indépendants dont l'activité s'effectue sous forme sociétaire sont parfois contraints de recourir à des procédures judiciaires pour faire face aux difficultés auxquelles ils peuvent être confrontés. **Parmi les procédures judiciaires, deux d'entre elles peuvent constituer des faits générateurs pertinents pour déclencher l'indemnisation** du chômage, en ce qu'elles conduisent à une interruption de l'activité indépendante voire une disparition de l'entreprise elle-même⁵⁰ :

- ♦ **l'ouverture de la liquidation judiciaire** : l'indemnisation allouée devra alors prendre en compte les subsides éventuellement versés au cours de la procédure ;
- ♦ **dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire et lorsque l'arrêté du plan est subordonné, par le tribunal, au départ du dirigeant, l'éviction du dirigeant d'entreprise par la collectivité des associés.**

Répondant à des conditions d'ouverture strictes et se déroulant sous la supervision de l'autorité judiciaire, **ces procédures limitent les phénomènes d'aléa moral en garantissant le caractère involontaire de la cessation d'activité.** Elles sont de plus ouvertes à l'ensemble des professions indépendantes, même si elles demeurent de fait peu utilisées par les entreprises individuelles qui ont un faible passif, notamment celles positionnées sur des prestations de service intellectuelles, par les micro-entrepreneurs et par le monde agricole. Elles sont d'ailleurs retenues comme un fait générateur pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants par la plupart des assureurs privés, ainsi que dans de nombreux pays étrangers.

La prise en compte de ces deux faits générateurs pourrait concerner entre 50 000 et 70 000 entreprises chaque année (sans tenir compte des autres conditions d'éligibilité décrites *infra*).

⁵⁰ L'analyse effectuée reprend ici les principales conclusions fournies par la direction des affaires civiles et du sceaux à la mission.

1.1.2. La perte ou la révocation du mandat en cours ainsi que le divorce ou la séparation pour les conjoints associés revêtent également un caractère « strictement involontaire »

La révocation ou le non renouvellement du mandat social peuvent également constituer des faits générateurs pertinents, puisqu'elles entraînent une perte d'activité à la fois définitive et involontaire. Ce cas est d'ailleurs couvert par la plupart des assureurs privés. Deux précisions de gestion doivent être apportées :

- ◆ pour les mandataires percevant une indemnisation, un mécanisme de différé d'allocation, voire de plafonnement, pourrait être prévu ;
- ◆ pour éviter les phénomènes d'aléa moral, un seuil de détention du capital de la société (par exemple 5 %) dont le mandataire assure la gestion pourrait être fixé.

Enfin, dans le cas des conjoints associés, il apparaîtrait pertinent de prévoir l'ouverture de l'indemnisation en cas de divorce ou de rupture d'un pacte civil de solidarité – et, pour les agriculteurs, de fin de concubinage.

1.2. Un fait générateur « ouvert » à l'ensemble des cessations d'activité ainsi qu'un fait générateur « ciblé » sur les travailleurs indépendants économiquement dépendants pourraient accroître la population cible mais devraient être accompagnés d'importants garde-fous

1.2.1. Un fait générateur « ouvert », conduisant à retenir l'ensemble des cessations d'activité pourrait concerner jusqu'à 360 000 entreprises mais devrait être accompagné d'importants garde-fous

La mission a également analysé la possibilité que l'assurance chômage puisse couvrir un panel plus large de situations de fin d'activité indépendante.

Dans cette perspective, il pourrait être envisagé de considérer comme fait générateur la simple cessation d'activité d'une entreprise, ce qui concerne 360 000 entreprises par an environ. Un tel fait générateur présenterait l'avantage de concerner l'ensemble des travailleurs indépendants, là où les faits générateurs plus stricts ne seraient accessibles de fait qu'à certains d'entre eux.

Il serait toutefois impossible de déterminer *ex ante* avec certitude le caractère involontaire ou non de ces cessations, la plupart de ces cessations ayant lieu en dehors de toute procédure collective. **La procédure de cessation étant uniquement déclarative, il apparaîtrait dès lors très difficile de prévenir et de contrôler les phénomènes d'aléa moral et les abus, potentiellement importants, qui en découleraient, sauf à prévoir des garde-fous en amont limitant les possibilités d'indemnisation.** Des modalités de contrôle, *ex post* et au cas par cas, du caractère involontaire peuvent également être envisagées mais n'ont pas été retenues par la mission, au regard de leur complexité.

1.2.2. Un fait générateur « ciblé » pourrait conduire à indemniser les pertes de revenus des seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants

De la même manière, la mission a analysé les effets d'une couverture contre le risque de baisse de revenu lié à l'activité non salariée. Comme rappelé *supra*, elle considère que l'assurance chômage n'a pas pour fonction première de constituer un dispositif de complément de revenu en cas de baisse du revenu lié à l'activité professionnelle.

La mission estime ainsi que le dispositif ne pourra pas couvrir la variation de revenu (en particulier saisonnière) de tous les travailleurs indépendants. Il pourrait néanmoins être envisagé d'indemniser une partie d'entre eux, à savoir les travailleurs indépendants économiquement dépendants, contre le risque de forte variation du revenu liée à la perte de contrat du donneur d'ordre principal – leur situation de dépendance économique pouvant constituer un indice sérieux quant au caractère involontaire de cette baisse de revenu. Plusieurs pistes sont envisageables pour offrir une protection spécifique à cette catégorie. Il sera en tout état de cause nécessaire de définir le seuil et les modalités de calcul de la dépendance économique et de retenir des faits générateurs spécifiques qui pourraient consister en la rupture ou la fin du contrat de travail avec le principal donneur d'ordre.

1.3. D'autres faits générateurs sont susceptibles d'être retenus si un examen au cas par cas était mis en place, qu'il faudrait néanmoins encadrer pour éviter des lourdeurs de gestion

Enfin, deux autres faits générateurs sont susceptibles d'être retenus, à condition qu'un examen au cas par cas permette de déterminer leur caractère involontaire et définitif.

- ◆ **la perte de licence administrative**, lorsqu'elle entraîne la disparition de l'activité exercée ;
- ◆ **la radiation d'un ordre professionnel.**

De manière complémentaire et notamment si un fait générateur « strict » était retenu, il pourrait être envisagé d'ouvrir aux travailleurs indépendants la faculté de déposer individuellement une demande d'indemnisation de leur cessation d'activité. Celle-ci serait examinée soit par une commission paritaire *ad hoc*, soit par l'administration gestionnaire de l'indemnisation, soit par un médiateur.

Cette faculté de « recours » devra être conditionnée au respect de critères de cessation d'activité liée à une contrainte économique afin de ne pas entraîner des indemnisations systématiques qui génèreraient des effets d'aléa moral importants. Dans ce schéma, la « charge de la preuve » serait inversée et il reviendrait au travailleur indépendant de démontrer que sa cessation d'activité est involontaire et due à une contrainte économique. Il pourrait d'ailleurs être envisagé de moduler certaines caractéristiques de l'indemnisation en fonction des éléments que le travailleur indépendant aura pu présenter attestant du caractère involontaire de la cessation de son activité si, inversement, un fait générateur particulièrement large et des modalités d'affiliation plus strictes et un niveau d'indemnisation plus réduit étaient retenus.

Cette solution permet de répondre à des cas « limites » qui ne rempliraient pas les critères de fait générateur définis, mais elle suppose une **analyse au cas par cas, difficile à mener et consommatrice de ressources.**

Tableau 5 : Synthèse des faits générateurs examinés

Type de fait générateur	Fait générateur	Population concernée (hors éventuels seuils d'éligibilité)	Possibilité de contrôler le caractère involontaire	Degré d'exposition à l'aléa moral	Conditions ou modalités d'examen à fixer	Comparaisons internationales	Prise en compte par les assureurs privés
Fait générateur strict	Liquidation judiciaire	55 000	Aisée	Limité	Limitées	-	Oui
	Redressement judiciaire	18 000	Aisée	Limité	Limitées	-	Oui sous conditions
Fait générateur ouvert	Perte de mandat	Non chiffré	Moyenne	Fort	Examen au cas par cas et seuil de détention du capital	-	Oui sous conditions
	Divorce ou rupture d'un pacte civil de solidarité	Non chiffré	Aisée	Faible	Limitées	Espagne	Non
Fait générateur ciblé	Cessation définitive d'activité	360 000	Impossible	Très fort	Très fortes conditions à l'entrée, délais de franchise supplémentaires, éventuel examen au cas par cas	Autriche, Belgique, Danemark, Luxembourg, Portugal, Suède	Uniquement sous contrainte économique et très peu utilisée dans les faits
Fait générateur ciblé	Perte de revenus pour les travailleurs indépendants économiquement dépendants	Données non disponibles	Difficile	Fort	Fortes conditions à l'entrée et examen au cas par cas	Italie, Portugal	Non
Autres faits générateurs possibles	Perte de licence administrative	Non chiffré	Moyenne	Fort	Épuisement des délais de recours administratifs nécessaire	Espagne, Portugal	Non
	Radiation d'un ordre professionnel	Non chiffré	Moyenne	Fort	Examen au cas par cas	Aucun cas observé	Non

Source : Mission.

2. L'accès à l'assurance chômage doit se centrer sur les activités indépendantes établies et économiquement actives

Pour ouvrir à un travailleur indépendant des droits à l'assurance chômage, il est nécessaire d'attester, dans un second temps, l'existence d'une activité indépendante établie, économiquement active. En effet comme rappelé *supra*, la seule existence juridique d'une activité indépendante ne garantit pas que le travailleur indépendant dégage des revenus substantiels de son activité. Les pays étudiés par la mission vérifient d'ailleurs que les travailleurs indépendants ont une activité indépendante établie pour leur ouvrir le bénéfice de l'assurance chômage⁵¹.

2.1. Un revenu d'activité minimum permettra d'attester l'existence d'une telle activité économiquement active

L'activité indépendante établie et économiquement active peut d'abord être définie par un revenu d'activité indépendante minimum (indispensable en cas de dispositif obligatoire), qui suppose de fixer soit un minimum de revenus non salariés (au niveau de l'individu) soit un minimum de chiffre d'affaires (au niveau de la société ou du travailleur, dans le cas d'un micro-entrepreneur).

Plusieurs planchers de revenus peuvent être proposés. Ils devront en tout état de cause être suffisamment élevés pour attester la réalité de l'activité indépendante. La création de tels planchers exclura cependant de l'assurance chômage une partie potentiellement significative de travailleurs indépendants. À titre d'illustration, un plancher à 10 000 € de revenus annuels fait sortir 45 % des travailleurs indépendants du dispositif et 73 % des pluriactifs, hors secteur agricole. Par ailleurs, une part importante des activités indépendantes cessent leur activité dans les premières années d'existence (18 % des entreprises « classiques » et 41 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs cessent leur activité moins de deux ans après sa création).

2.2. Une durée minimale d'activité peut également être proposée

Une durée d'activité indépendante minimale (indispensable quel que soit le principe d'adhésion retenu) permet également d'attester le caractère économiquement actif de l'activité établie. Il s'agit d'un des garde-fous les plus efficaces pour éviter des effets d'aubaine ou des phénomènes d'aléa moral trop importants. La durée devra idéalement être exprimée en trimestres pour plus de simplicité⁵².

Plusieurs durées peuvent être étudiées, mais la mission estime qu'en tout état de cause une durée inférieure à un an (ou quatre trimestres) risquerait d'entraîner des phénomènes d'aléa moral trop importants et pour tenir compte de la réalité de l'activité économique, le plus souvent peu développée lors des premiers mois d'existence d'une entreprise.

⁵¹ Des conditions de résidence et éventuellement d'âge pourraient également être prévues et sont développées dans l'annexe V.

⁵² Il s'agit de la fréquence retenue pour les acomptes trimestriels des travailleurs indépendants dans le cadre du prélèvement à la source de leurs cotisations sociales et de la fréquence retenue pour les déclarations des micro-entrepreneurs.

Rapport

Tableau 6 : Relations entre la nature du scénario et la durée d'activité minimum

Objectif poursuivi	Type de scénario concerné	Implications
Lutter contre l'antisélection	Dispositif facultatif (ou étage facultatif)	Durée minimale d'affiliation nécessairement élevée
Garantir un rapport équitable entre cotisations et prestations	Dispositif obligatoire et assis totalement ou partiellement sur des cotisations, <i>a fortiori</i> si l'allocation versée présente des caractéristiques assurantielles	Durée nécessairement associée à un plancher de revenus, de chiffres d'affaires ou de cotisations Durée à fixer en lien avec les autres paramètres : cotisation minimale / planchers de revenus notamment Nécessairement supérieure à 12 mois, compte tenu des exonérations évoquées <i>infra</i>
Lutter contre l'aléa moral	Tous les scénarios, y compris dispositif non contributif	Durée pouvant varier selon les faits générateurs invoqués, tous ne présentant pas le même risque de ce point de vue

Source : Mission.

2.3. Les critères de revenu et de durée minimaux peuvent être combinés

En pratique, **ces deux conditions ont des effets sur la fixation d'autres paramètres** (par exemple, choix d'une durée d'indemnisation proportionnelle à la durée de contribution avec un seuil minimum). Elles peuvent également se combiner. En effet :

- ◆ si seule une durée minimale d'affiliation est fixée un travailleur indépendant pourrait être éligible à l'assurance en ayant très peu cotisé ou sans avoir exercé d'activité indépendante réelle d'un point de vue économique ;
- ◆ à l'inverse, si seul un niveau minimum de revenus est fixé, le travailleur indépendant pourra par exemple avoir bénéficié d'un contrat important pendant six mois sans avoir pour autant travaillé en continu en tant qu'indépendant pendant la période de référence, ce qui ouvre la possibilité de stratégies d'optimisation.

3. La détermination d'une éventuelle assiette de cotisation et, surtout, du niveau d'indemnisation exigent l'identification d'un revenu de référence

L'identification des revenus pertinents pour déterminer le montant du revenu de remplacement et l'assiette d'une éventuelle contribution permettant d'en assurer le financement soulève de nombreux enjeux. Il s'agit à la fois de :

- ◆ veiller à la cohérence des choix d'assiette, en conservant un lien entre le revenu de remplacement et celui ayant servi à déterminer les cotisations ;
- ◆ prendre en compte la diversité des revenus et des formes d'exercice des indépendants ;
- ◆ s'assurer du caractère opérationnel des modalités retenues tant pour les opérateurs qui seraient chargés de la gestion du dispositif que pour les travailleurs indépendants eux-mêmes.

Pour faciliter la mise en œuvre du dispositif d'assurance chômage et éviter tout surcroît de complexité pour les travailleurs indépendants, il conviendrait de privilégier le recours à des assiettes déjà existantes. En pratique, trois différentes assiettes peuvent être envisagées, sans qu'aucune cependant ne soit exempte de limites :

Rapport

- ◆ **les assiettes fiscales et sociales existantes** permettent d'appréhender les revenus des travailleurs indépendants dans l'optique du calcul de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales ; ces deux assiettes sont cependant imparfaites : d'une part, elles ne permettent de connaître les revenus des travailleurs indépendants qu'avec retard et sans information infra-annuelle ; d'autre part, elles laissent apparaître la possibilité de comportements d'optimisation du fait de la forte variété de types de revenus à prendre en compte et, notamment, de l'absence de règles harmonisées d'assujettissement des dividendes entre les différentes formes d'exercice ;
- ◆ une autre solution pourrait être de retenir **le chiffre d'affaires de l'activité** pour l'ensemble des travailleurs indépendants ; cette solution, simple et facilitant la connaissance des évolutions infra-annuelles, comporte néanmoins l'inconvénient de s'écarter du niveau de revenu réel des populations concernées. Elle reste néanmoins la seule solution praticable dans le cas des micro-entrepreneurs.

Des mesures d'encadrement des assiettes devraient également être prises pour tenir compte de la situation des travailleurs situés aux deux revenus extrêmes de la distribution des revenus :

- ◆ **aménagements des cotisations exigibles des travailleurs indépendants à revenus modestes, qui pourrait s'inscrire dans une réflexion d'ensemble sur les cotisations minimales en vigueur dans les régimes de non salariés, ainsi que le recommande le rapport du HCFiPS d'octobre 2016 ; à défaut, le seuil d'éligibilité à l'indemnisation du chômage pourrait aussi faire office de seuil d'affiliation au régime**, ce qui éviterait que les travailleurs indépendants à revenus faibles n'aient droit qu'à des prestations inférieures aux minima sociaux, mais s'affranchirait d'un principe constant des assurances sociales de cotisation au premier euro ;
- ◆ **plafonnement de l'assiette de contribution**, à l'instar de ce qui existe pour l'assurance chômage des salariés et en lien avec un plafonnement de l'indemnisation.

4. Les conditions d'indemnisation peuvent revêtir plusieurs profils

4.1. Financement du régime, montants octroyés et durées d'indemnisation sont étroitement liés

Les contours de l'indemnisation dépendront dans une large mesure des conditions d'éligibilité, des faits générateurs et du mode de financement (contributif ou non) qui seront retenus. Il sera essentiel de **s'assurer de la cohérence globale entre ces différents éléments du système d'assurance chômage**. Selon les paramètres retenus, plusieurs types d'indemnisation sont en effet possibles : indemnisation forfaitaire, proportionnelle au revenu ou mixte.

Tableau 7 : Modes de calcul du montant d'indemnisation en fonction des scénarios retenus

Logique d'ensemble	Modes de calcul possibles pour le montant d'indemnisation
Dispositif non contributif Financement par l'impôt ou des ressources budgétaires	Montant forfaitaire avec un plancher d'éligibilité au dispositif
Dispositif contributif Financement par cotisations	Taux de remplacement exprimé en fonction du revenu avec un plancher d'éligibilité au dispositif et un plafonnement du montant

Rapport

Logique d'ensemble	Modes de calcul possibles pour le montant d'indemnisation
Mixte	Montants forfaitaires avec paliers/tranches Montant forfaitaire de base et complément contributif Niveaux plus resserrés que dans un dispositif purement assurantiel

Source : Mission.

4.2. L'indemnisation peut revêtir un caractère forfaitaire, proportionnel ou mixte

L'**indemnisation forfaitaire**, qui va de pair (*cf. supra*) avec un financement de solidarité ou par cotisation forfaitaire et avec une durée maximale d'indemnisation fixe est susceptible de correspondre davantage à la situation des indépendants. Au vu de la diversité des situations des travailleurs indépendants (spécificités du dispositif de la micro-entreprise, pluriactivité, etc.) et des nombreuses possibilités d'optimisation, elle apparaît comme étant la solution la plus simple à mettre en œuvre. En tout état de cause, elle devrait obligatoirement offrir un montant forfaitaire supérieur aux minima sociaux.

Dans une logique contributive et par analogie avec le régime d'assurance chômage des salariés, une indemnisation en fonction d'un revenu de référence pourrait être retenue. Celle-ci nécessite de fixer un taux de remplacement au regard du niveau de vie qu'il serait nécessaire de préserver pour les travailleurs indépendants privés de ressources, de ses éventuels effets incitatifs et de l'équilibre financier du dispositif. Pour mémoire, ce taux est fixé à 57 % pour les salariés⁵³. Pour tenir compte de la distribution des revenus des indépendants, et à l'instar de la situation pour le régime d'assurance chômage des salariés, **un plancher et un plafond devraient être fixés.** À titre illustratif, ces montants pourraient être respectivement fixés au niveau du seuil d'éligibilité au RSA⁵⁴ pour une personne seule et du montant plafond retenu pour les salariés⁵⁵. Dans la majorité des pays étudiés, l'indemnisation repose sur une base proportionnelle.

Enfin, la mission a documenté la possibilité de retenir un **système d'indemnisation mixte**, également adopté par plusieurs pays étrangers. Ces systèmes permettent de renforcer l'équilibre financier des régimes, en limitant les effets d'antisélection et d'aléa moral. En effet, ils ouvrent à l'assuré souhaitant disposer d'une indemnisation plus importante que la base forfaitaire prévue la possibilité de cotiser davantage.

⁵³ Les salariés ayant les salaires les plus faibles peuvent disposer d'un taux de remplacement allant jusqu'à 75 %.

⁵⁴ Soit 545 € par mois pour une personne seule sans enfants et hors forfait logement.

⁵⁵ Soit 6 200 €.

4.3. La durée maximale d'indemnisation pourra être fixe ou proportionnelle à la durée d'affiliation et encadrée par un plancher et un plafond

La durée maximale d'indemnisation pourra également présenter plusieurs profils, en étant soit fixe, soit proportionnelle à la durée de cotisations. Dans les deux cas, une durée maximale d'indemnisation devra être définie. Celle-ci constitue un paramètre déterminant mais à fixer avec prudence compte tenu de l'absence de données sur la durée du chômage des travailleurs indépendants ainsi que des difficultés potentielles de vérification d'une reprise d'activité non salariée. La spécificité du statut de travailleur indépendant pourrait justifier une durée maximale d'indemnisation plus courte que pour les salariés (aujourd'hui fixée à deux ans), par exemple 12 ou 18 mois. Ainsi la plupart des pays qui ont mis en place une assurance chômage pour les travailleurs indépendants retiennent une durée maximale d'indemnisation plus courte pour ces derniers que pour les salariés.

La question se pose également de l'opportunité de mettre en place un mécanisme dérogatoire, permettant une indemnisation plus longue, pour les assurés les plus âgés. Ceux-ci peuvent en effet connaître des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail⁵⁶ qui ont justifié la mise en œuvre de dispositifs dérogatoires dans le cadre des conventions Unédic ainsi que des conditions spécifiques pour les seniors dans certains des pays ayant ouvert leur assurance chômage aux travailleurs indépendants. La soutenabilité budgétaire de telles dispositions devra toutefois être étudiée, dans la mesure où l'âge médian des travailleurs indépendants est plus élevé que celui des salariés et qu'il ne doit pas être utilisé comme un dispositif de préretraite allant à l'encontre des mesures visant à favoriser l'emploi des seniors⁵⁷.

4.4. Un délai de carence, compris entre sept jours et un mois, pourra également être prévu

Enfin, la définition d'un délai de carence⁵⁸, apparaît souhaitable dans la mesure où il peut constituer un élément de lutte contre l'aléa moral. En particulier, il peut permettre de limiter les phénomènes de « permittance » par lesquels les individus organisent l'alternance entre périodes d'activité et périodes de chômage. Un différé d'indemnisation trop important peut toutefois être problématique pour les travailleurs indépendants dès lors que les faits générateurs retenus caractérisent des difficultés économiques avérées et relativement anciennes. Il pourrait donc être envisagé d'adopter des délais de carence d'une durée différente selon le fait générateur, voire de dispenser les allocataires de ce délai pour certains types de faits générateurs.

⁵⁶ La part des chômeurs de longue durée est supérieure chez les seniors : 63,5 % d'entre eux sont au chômage depuis moins d'un an, Dares, *Emploi et chômage des seniors en 2015*, décembre 2016.

⁵⁷ 45 ans contre 38 ans pour les salariés en 2015, Insee référence 2015.

⁵⁸ Le délai de carence correspond à la période se déroulant entre la survenance du fait générateur et le premier versement de l'indemnisation. Ainsi l'indemnisation n'intervient qu'à l'issue d'une certaine période non indemnisée.

5. La détermination du régime implique enfin d'identifier les modalités de sa gestion

Quel que soit le scénario finalement retenu pour la création d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants, trois missions devront être impérativement assurées : le recouvrement des éventuelles cotisations, le calcul et versement de l'indemnisation et, surtout, l'inscription, l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés et le contrôle de la recherche d'emploi par le service public de l'emploi.

Concernant le calcul et le recouvrement des éventuelles cotisations, la suppression progressive du RSI à partir de 2018 devrait conforter l'unification du pilotage du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants des professions non agricoles. Pour les exploitants agricoles, le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales est réalisé par les caisses de MSA. Dans ce contexte, **il paraît souhaitable que le recouvrement d'une nouvelle cotisation chômage des travailleurs indépendants soit confié aux Urssaf pour les professions non agricoles et aux caisses de MSA pour les exploitants agricoles.**

Le versement de l'indemnisation (et l'ensemble des tâches afférentes : information des affiliés, détermination du niveau de la prestation et versement, gestion des éventuels indus et rappels, etc.) est pour sa part davantage susceptible d'être assuré par un opérateur public. Dans le cadre de la majorité des scénarios dégagés par la mission (couverture publique facultative ou obligatoire), il apparaît en effet tout à fait pertinent de confier à Pôle emploi cette mission d'indemnisation : ce choix assurerait une unité des missions d'indemnisation et d'accompagnement ; le fait de retenir le même opérateur pour les salariés et les non-salariés facilite la gestion des transitions professionnelles et l'analyse des situations des polyactifs ; enfin, Pôle emploi reste un acteur bien identifié.

Enfin, le service public de l'emploi devra prendre en charge l'inscription et l'accompagnement de nouveaux demandeurs d'emploi. À l'instar des salariés, il **apparaît en effet légitime que les indépendants indemnisés dans le cadre d'un futur régime d'assurance chômage soient obligatoirement inscrits à Pôle emploi** afin de bénéficier de leur indemnisation. L'obligation d'inscription permet de proposer à ces demandeurs d'emploi un accompagnement vers le retour à l'emploi, mais aussi d'attester de leur disponibilité à reprendre un emploi. **Après l'inscription, les travailleurs indépendants indemnisés pourront bénéficier d'un accompagnement.** Pour Pôle emploi, cet accompagnement est susceptible de poser deux questions :

- ◆ comment accompagner les demandeurs d'emploi, qu'ils soient anciennement indépendants ou non, dans la création ou la relance d'une activité indépendante ? Cette question se posera avec d'autant plus d'acuité qu'une part importante des travailleurs indépendants indemnisés pourraient souhaiter continuer à travailler comme indépendants et que certains garde-fous suggérés par la mission pourraient au contraire limiter ces possibilités – ex : interdiction de recréer une activité identique dans des délais fixes au cas où un fait générateur large était retenue ;
- ◆ comment accompagner les anciens travailleurs indépendants souhaitant reprendre un emploi salarié ?

Dans les deux cas, l'offre de service actuellement proposée par Pôle emploi est susceptible de faire l'objet de nombreuses évolutions à la suite de l'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants. La constitution d'équipes dédiées ou la mise en place de nouveaux partenariats pourraient par exemple y contribuer, sans pour autant avoir été expertisées par la mission.

Rapport

Par ailleurs, les obligations existantes en matière de recherche active d'emploi et de contrôle de celle-ci seront également applicables⁵⁹. Les réformes à venir du contrôle de la recherche d'emploi pourront toutefois prendre en compte les spécificités des travailleurs indépendants indemnisés (qualifications et expériences particulières, problèmes potentiels d'adaptation à la recherche d'un emploi salarié, appétence pour la recherche d'un nouvel emploi non salarié, délais nécessaires).

⁵⁹ Loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi et décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008 relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi et au suivi de la recherche d'emploi.

Rapport

À Paris, le 30 octobre 2017

L'inspecteur des finances,

Pierre-Marie CARRAUD

L'inspecteur général des affaires sociales,

Laurent CAUSSAT

L'inspectrice des finances,

Claire DURRIEU

L'inspecteur des affaires sociales,

Eve ROBERT

L'inspecteur adjoint des finances,

Camille FREPPEL

L'inspecteur des affaires sociales,

Clément CADORET

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,

Jean-Michel CHARPIN

Solène BAUBRY
Assistante de mission

PIÈCES JOINTES ET ANNEXES

LISTE DES PIÈCES JOINTES ET DES ANNEXES

PIÈCE JOINTE N°1 : LETTRE DE MISSION

PIÈCE JOINTE N°2 : PRÉSENTATION POWERPOINT

ANNEXE I : CARTOGRAPHIE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

**PIÈCE JOINTE N°1 : FOCUS SUR LES TRAVAILLEURS
INDÉPENDANTS AGRICOLES**

PIÈCE JOINTE N°2 : FOCUS SUR LES MICRO-ENTREPRENEURS

**PIÈCE JOINTE N°3 : FOCUS SUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS
ÉCONOMIQUEMENT DÉPENDANTS (TIED)**

**ANNEXE I bis : ANALYSE DES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES DES
TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS**

**ANNEXE II : LA PROTECTION SOCIALE DES TRAVAILLEURS NON SALARIÉS ET
SES INTERACTIONS POSSIBLES AVEC UNE GARANTIE PERTE
D'EMPLOI**

**ANNEXE III : LE MARCHÉ DE L'ASSURANCE FACULTATIVE PERTE D'EMPLOI DES
TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS**

ANNEXE IV : COMPARAISONS INTERNATIONALES

**ANNEXE V : ASPECTS PARAMÉTRIQUES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DES
TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS**

ANNEXE VI : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

PIÈCE JOINTE N°1

LETTRE DE MISSION

MINISTÈRE DU TRAVAIL

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Les Ministres

Paris, le **13 JUL. 2017**

Lettre de mission conjointe à l'attention de

**Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'inspection générale des affaires sociales**

Et

**Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe de l'inspection générale des finances**

Objet : Mission d'expertise relative à l'ouverture du régime d'assurance chômage aux travailleurs indépendants

Dans la perspective de la mise en œuvre des mesures présidentielles visant à réformer l'assurance chômage, le Gouvernement souhaite examiner les évolutions possibles autour des axes suivants :

- l'extension du champ des bénéficiaires, avec notamment la couverture des travailleurs indépendants et des démissionnaires, dans une logique d'universalisation ;
- l'évolution des règles paramétriques de gestion du régime, notamment concernant les cotisations d'assurance chômage avec en particulier l'examen d'un dispositif de bonus/malus pour les cotisations chômage acquittées par les employeurs.
- une gouvernance renouvelée du régime d'assurance chômage en renforçant le rôle de l'Etat.

Cette réforme d'ampleur du régime d'assurance chômage doit s'accompagner du déploiement de plusieurs mesures en faveur de la réduction du coût du travail et du pouvoir d'achat des salariés (transformation du dispositif de CICE en un dispositif d'exonérations de cotisations sociales et suppression des cotisations salariales d'assurance chômage par basculement sur la CSG) qui auront pour effet de faire sensiblement évoluer les modalités de financement du régime d'assurance chômage.

Afin de préparer ces différentes évolutions, d'importants travaux vont être engagés pour préparer la concertation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux prévue à l'automne 2017. Cette concertation aboutira à un projet de loi début 2018. Par ailleurs, les dispositions législatives relatives au financement seront intégrées dans le PLF ou le PLFSS.

L'extension du champ des bénéficiaires du régime d'assurance chômage aux travailleurs indépendants requiert une expertise approfondie des enjeux et des impacts juridiques, sociaux, économiques et financiers, pour laquelle nous vous demandons de lancer une mission conjointe.

Aujourd'hui le régime d'assurance chômage est ouvert aux travailleurs salariés (c'est-à-dire bénéficiant d'un contrat de travail) involontairement privés d'emploi, aptes au travail et recherchant un emploi. Par conséquent, les travailleurs non-salariés (artisans, commerçants, professions libérales, agriculteurs,...) ne sont pas affiliés au régime d'assurance chômage. La couverture des travailleurs indépendants contre le risque de perte d'emploi est aujourd'hui possible. Toutefois, elle repose sur des contrats, individuels ou de groupe, d'assurance privée et se fait sur une base facultative.

L'évolution du régime d'assurance chômage vers une couverture des travailleurs indépendants vise à prendre en compte les mutations du marché du travail, notamment la diversification des statuts, l'« uberisation » de certains secteurs, l'augmentation des transitions professionnelles entre salariat et travail indépendant. L'objectif est de renforcer le rôle d'accompagnement et de sécurisation des transitions professionnelles dévolu à l'assurance chômage tout en assurant la soutenabilité financière du régime sur le long terme (10 Mds€ d'économies annoncées pour la mandature). L'extension du régime d'assurance chômage aux travailleurs indépendants permettra de sécuriser leur situation économique et professionnelle et renforcera l'équité entre travailleurs salariés et non-salariés.

Dans le cadre de cette mission, il conviendra d'examiner les voies et moyens d'une extension du régime d'assurance chômage aux travailleurs indépendants selon des modalités adaptées aux réalités de l'activité de ces professionnels. L'activité et les caractéristiques des travailleurs indépendants diffèrent en effet fortement de celles des travailleurs salariés et les variations sont également très fortes au sein du champ des travailleurs indépendants. L'extension du champ des bénéficiaires de l'assurance chômage ne sera donc pas sans incidence sur le financement du régime, la gouvernance et les règles d'indemnisation.

Dans le cadre de cette mission, vous vous attacherez principalement à :

- dresser un état des lieux de la situation actuelle des travailleurs indépendants au regard du risque chômage, en présentant notamment:
- la cartographie des travailleurs indépendants (périmètre, profils, formes juridiques,...) et de leurs revenus ;
- les différents systèmes d'assurance volontaire existants sur le marché pour les travailleurs indépendants ;
- des éléments de benchmark international des modalités d'assurance du risque chômage pour les travailleurs indépendants ;
- identifier les différentes options possibles pour l'intégration des travailleurs indépendants au régime d'assurance chômage (rattachement au régime général, création d'un régime spécifique,...).
- Identifier les principaux impacts juridiques et financiers de l'intégration des travailleurs indépendants au régime d'assurance chômage en différenciant les avantages et inconvénients de chacune des options. Vous vous attacherez notamment à évaluer les conditions d'éligibilité et notamment la condition de perte d'activité ; les mécanismes susceptibles de parer au risque d'aléa moral conformément aux principes d'un système assurantiel.
- Sur cette base, il vous reviendra d'identifier les évolutions du régime d'assurance chômage éventuellement nécessaires à l'intégration des travailleurs indépendants et de formuler des propositions le cas échéant.

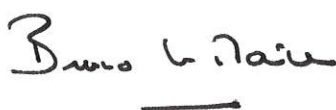
Pour mener à bien ces travaux, la mission bénéficiera de l'appui de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail, de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère des solidarités, de la direction de la sécurité sociale, de la direction du budget et de la direction générale du trésor.

Il vous reviendra en outre de consulter l'ensemble des acteurs institutionnels (Pôle emploi, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, régime social des indépendants) et professionnels (gouvernance de l'Unédic, représentants des différents travailleurs indépendants) ainsi que tout autre acteur qui vous semblera pertinent.

Les conclusions devront être remises, au plus tard, fin septembre 2017 dans la perspective de l'ouverture de la concertation.



Muriel PENICAUD



Bruno LE MAIRE



Gérald DARMANIN

PIÈCE JOINTE N°2

PRÉSENTATION POWERPOINT



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DU TRAVAIL

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

L'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants

Restitution

Inspection générale des affaires sociales • Inspection générale des finances

I. Périmètre et principaux constats

Sommaire de l'étape I

- 1. Les travailleurs indépendants : un ensemble hétérogène dont les frontières avec le salariat sont parfois imprécises**
- 2. L'exemple du marché privé et des pays étrangers souligne l'importance des effets d'aléa moral et l'intérêt limité des travailleurs indépendants pour une assurance chômage**
- 3. Les travailleurs indépendants présentent des spécificités qui devront être prises en compte dans la conception de l'assurance chômage**

Qui sont les travailleurs indépendants ? Approche juridique

Etape I

Approche par le droit du travail

Définition négative des travailleurs indépendants par rapport aux salariés :

- la définition du salariat repose sur l'existence d'un lien de **subordination juridique** entre le salarié et son employeur, en contrepartie du versement du salaire
- la notion de subordination juridique n'a cependant pas reçu de définition légale
- l'existence d'un lien de subordination juridique est appréciée par le juge, à partir d'une technique de faisceau d'indices

Introduction de présomptions de non-salariat en 1994 (puis 2003) reposant sur l'immatriculation à certains registres/répertoires

Définition positive depuis 2008 reposant sur l'autonomie dont le travailleur dispose dans la conduite de son activité

→ **Le concept jurisprudentiel de subordination juridique conserve toute sa force**

Approche par le droit de la sécurité sociale

Identification des travailleurs indépendants par leur affiliation à des régimes spécifiques de sécurité sociale pour autant que l'existence d'un lien de subordination juridique ne soit pas établie :

- professions non agricoles :
 - RSI pour le risque maladie (tous), artisans, commerçants et industriels pour le risque vieillesse
 - CNAVPL pour le risque vieillesse des professions libérales
 - CNBF pour le risque vieillesse des avocats
- professions agricoles : MSA (*sous condition d'un seuil d'activité*)

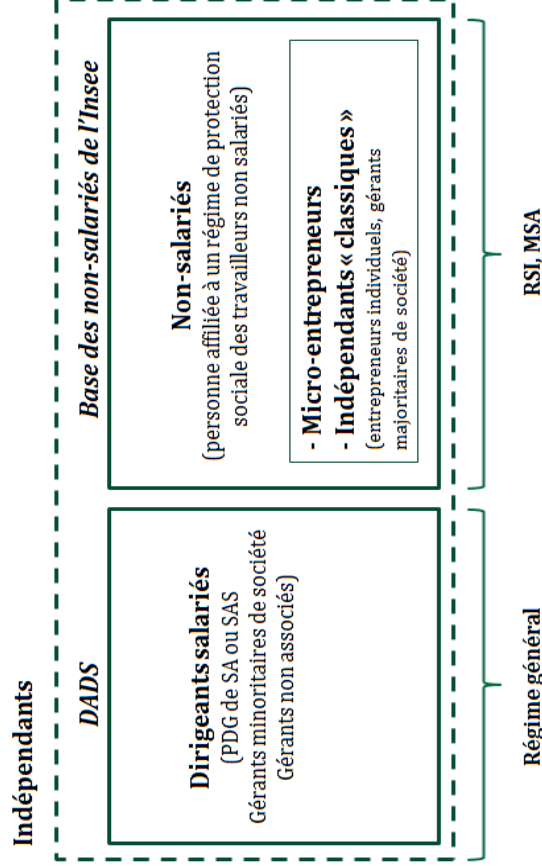
Exceptions :

- certaines professions affiliées au régime général dans le but de les **assimiler à des salariés** (L. 311-3 du code de la sécurité sociale)
- certains groupes non assimilés à des salariés mais pour lesquels le régime général est désigné comme délivrant les prestations de sécurité sociale spécifiques : ministres des cultes, titulaires de mandats électifs, artistes auteurs, praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC)

Qui sont les travailleurs indépendants ? Approche statistique

Approche par les données administratives

Agrégation des données de la MSA, du RSI, de l'ACOSS



Approche par les données d'enquêtes de l'Insee

Principale source : l'enquête Emploi de l'Insee

- caractérisation des individus avec des données sociodémographiques
- calculs de taux de transitions entre l'emploi et le chômage

Enquête Emploi:

- Dirigeants salariés
- Aides familiaux (dont conjoints collaborateurs)
- Exploitants agricoles sous le seuil permettant l'affiliation à la MSA

Données administratives* :

- Entrepreneurs individuels (classiques ou micro-entrepreneurs)
- Dirigeants non-salariés

D'autres enquêtes : enquête revenus fiscaux et sociaux, enquête statistique sur les ressources et conditions de vie

➔ Un travail en cours de réalisation à l'Insee : construction d'un panel pour suivre l'activité des non-salariés dans le temps (non disponible avant fin 2018)

Une difficulté : des situations hybrides entre salariat et travail indépendant

Etape I

Des « zones grises » qui s'étendent

La situation des conjoints collaborateurs et des aides familiaux constitue un défi traditionnel, mais leur nombre est en recul

En revanche, des « zones grises » rapprochant les caractéristiques du travail salarié et du travail indépendants et posant de nouveaux défis se développent :

- depuis les années 1990 avec la sous-traitance et l'externalisation d'activités des entreprises
- au cours des dernières années, avec le développement des plateformes numériques, qui mettent directement en relation des prestataires de services avec des consommateurs, même si elles ne représentant aujourd'hui qu'une réalité économique marginale
- l'accroissement des transitions et de la poly-activité participent à ce brouillage des frontières

De premières réponses ont cependant été apportées pour concilier l'exercice d'une activité indépendante et les droits sociaux garantis aux salariés : le portage salarial, les coopératives d'activité et d'emploi

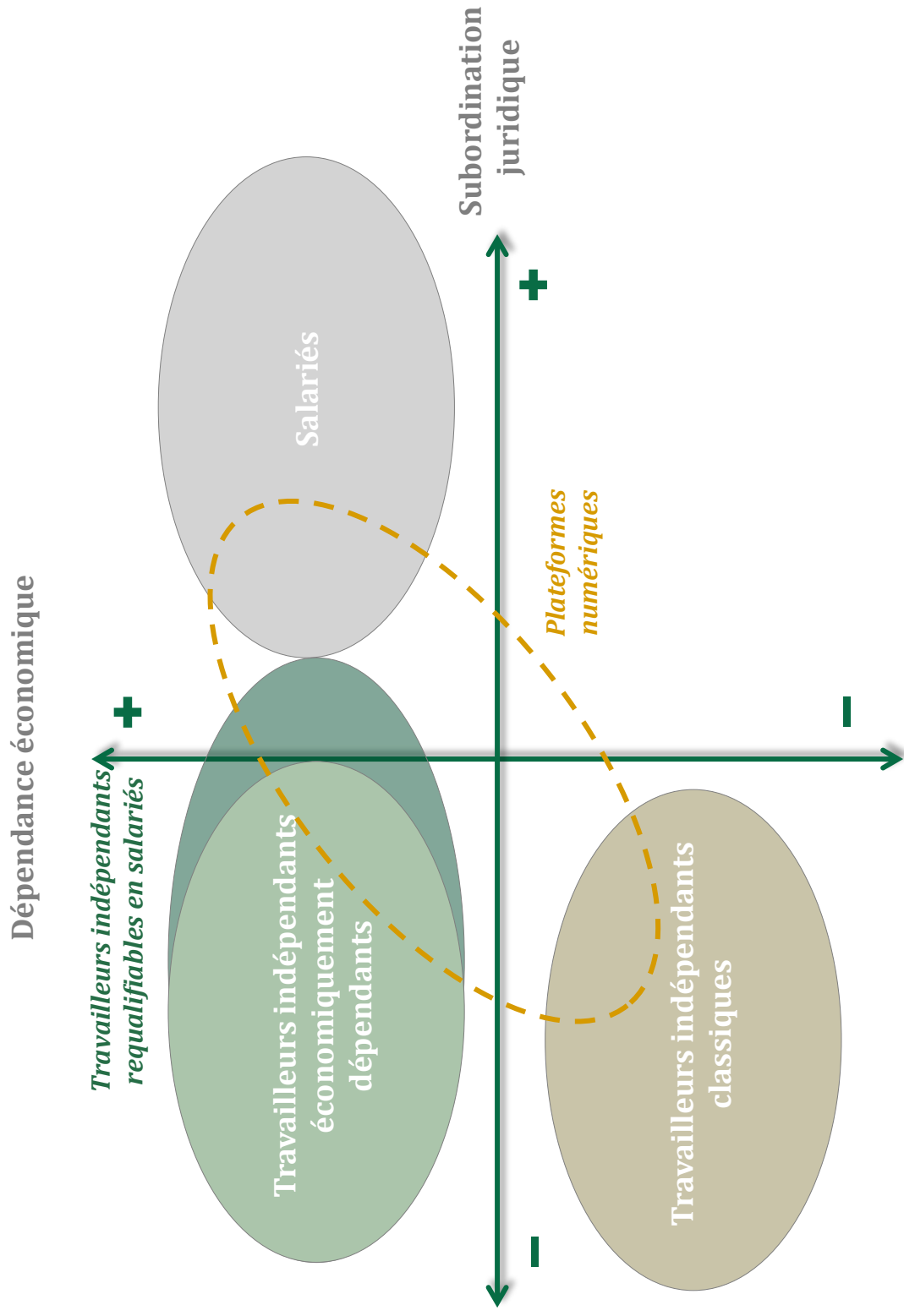
Une problématique renouvelée : les travailleurs indépendants économiquement dépendants (TIED)

Le terme de « travail indépendant économiquement dépendant » décrit des situations de travail pour lesquelles la qualification d'un lien de subordination juridique vis-à-vis d'un employeur ne peut pas être démontrée, mais dans lesquelles existe néanmoins une dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre, pour le compte duquel le travailleur réalise l'essentiel de son activité

L'absence de définition juridique ou statistique des situations de dépendance économique rend très difficile l'identification des TIED. Ceux-ci forment en pratique un sous-ensemble de divers groupes, sans nécessairement les inclure entièrement (micro-entrepreneurs ou des travailleurs de plateformes par exemple)

Une difficulté : TIED et travailleurs des plateformes numériques

Etape I



Qui bénéficie d'une assurance chômage ?

Affiliation obligatoire à l'assurance chômage :

- ❑ **Seuls les salariés doivent obligatoirement être assurés contre le risque de perte d'emploi** (L. 5422-13 du code du travail) ; le critère déterminant d'assujettissement à l'assurance chômage est en effet l'existence d'un contrat de travail
- ❑ **A *contrario*, les travailleurs indépendants ne bénéficient pas en général du régime d'assurance chômage**
- ❑ **Cependant, une partie des « assimilés salariés » au sens de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale accèdent au régime d'assurance chômage :**
 - ❑ catégories qui ne présentent plus aujourd'hui de spécificités par rapport aux définitions légales et jurisprudentielles du salariat – telles que, par exemple, les personnels des hôtels, cafés, restaurants -, et qui accèdent à l'assurance chômage dans les mêmes conditions que l'ensemble des salariés du secteur privé ;
 - ❑ catégories dont la situation est ambiguë au regard de la qualification de la nature salariée ou non de leur activité mais qui sont éligibles à l'assurance chômage, le cas échéant avec des modalités particulières de calcul de leurs droits (VRP, vendeurs à domicile)
 - ❑ **cas particulier des dirigeants d'entreprise et des mandataires sociaux** qui nécessitent un examen au cas par cas de leur affiliation au régime d'assurance chômage lorsque leur fonction s'exerce dans le cadre d'un contrat de travail

→ **En l'absence de couverture chômage obligatoire, les travailleurs indépendants perdant leur emploi ont uniquement accès aux dispositifs de solidarité et, en cas de maintien partiel d'activité, à la prime d'activité**

Champ des travailleurs indépendants retenu par la mission

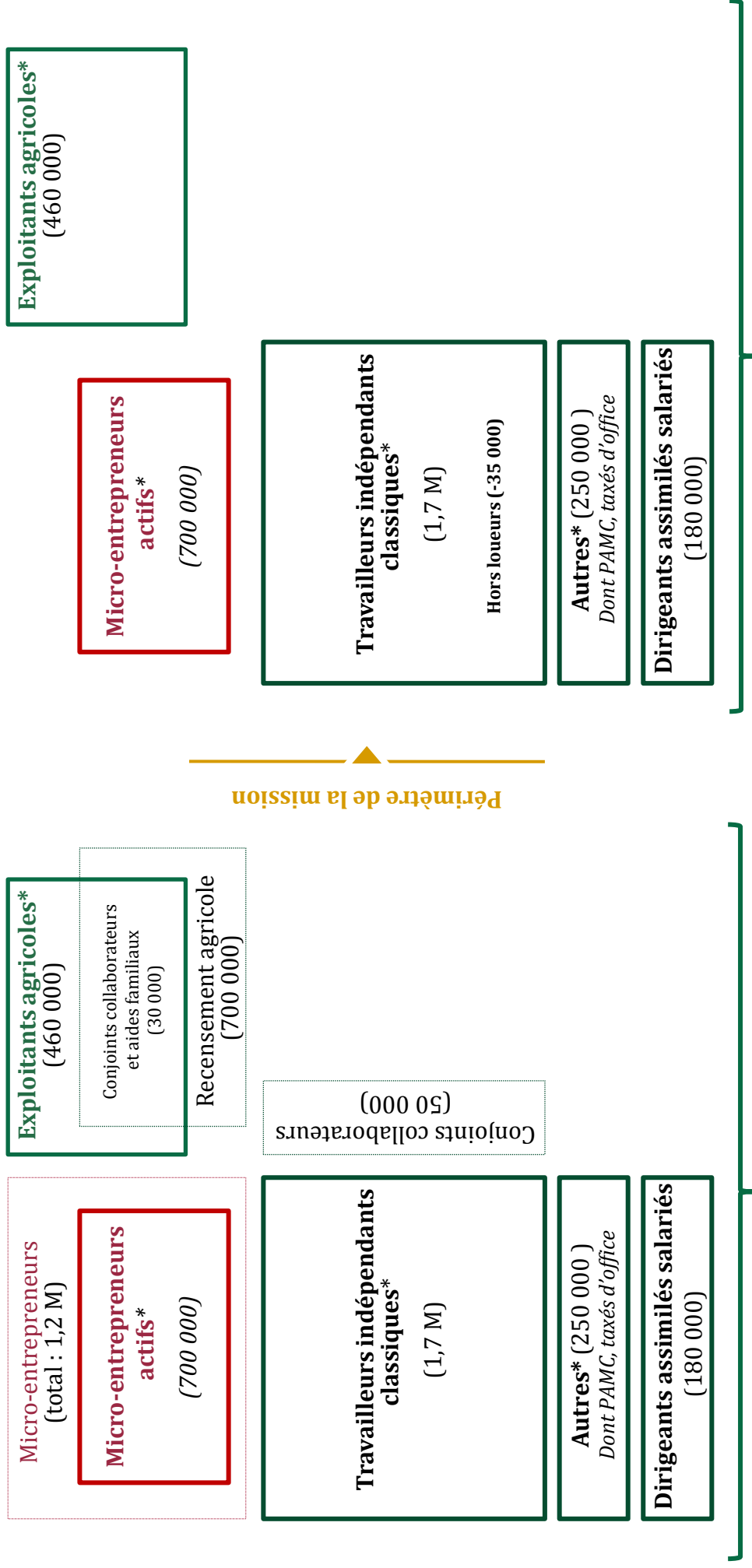
Etape I

Population des travailleurs indépendants ne bénéficiant pas d'une protection obligatoire contre le risque chômage :

- ❑ **sont inclus** les travailleurs indépendants affiliés à la MSA, au RSI, à la CNAVPL et à la CNBF
- ❑ **sont exclus** les travailleurs affiliés au RSI (selon des modalités spécifiques) mais dont la nature de l'activité repose sur l'exploitation d'un patrimoine (loueurs professionnels de chambres d'hôtes, meublés pour de courtes durées, etc. – environ 35 000 indépendants)
- ❑ **sont inclus** les travailleurs indépendants assujettis au régime général en vertu de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale mais non affiliés au régime général d'assurance chômage, soit principalement les dirigeants d'entreprise non salariés
- ❑ **sont exclus** les catégories rattachées au régime général à d'autres titres, à l'exception des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés à l'article L. 722-1 du code de la sécurité sociale
- ❑ **sont enfin exclus** les micro-entrepreneurs administrativement actifs mais économiquement inactifs, de même que les conjoints collaborateurs et les aides familiaux, qui ne sont pas rémunérés dans le cadre de leur participation à l'activité indépendante de leur conjoint

Champ des travailleurs indépendants retenu par la mission

Etape I



Périmètre le plus large : 4,1 M

(*) Périmètre au sens Insee

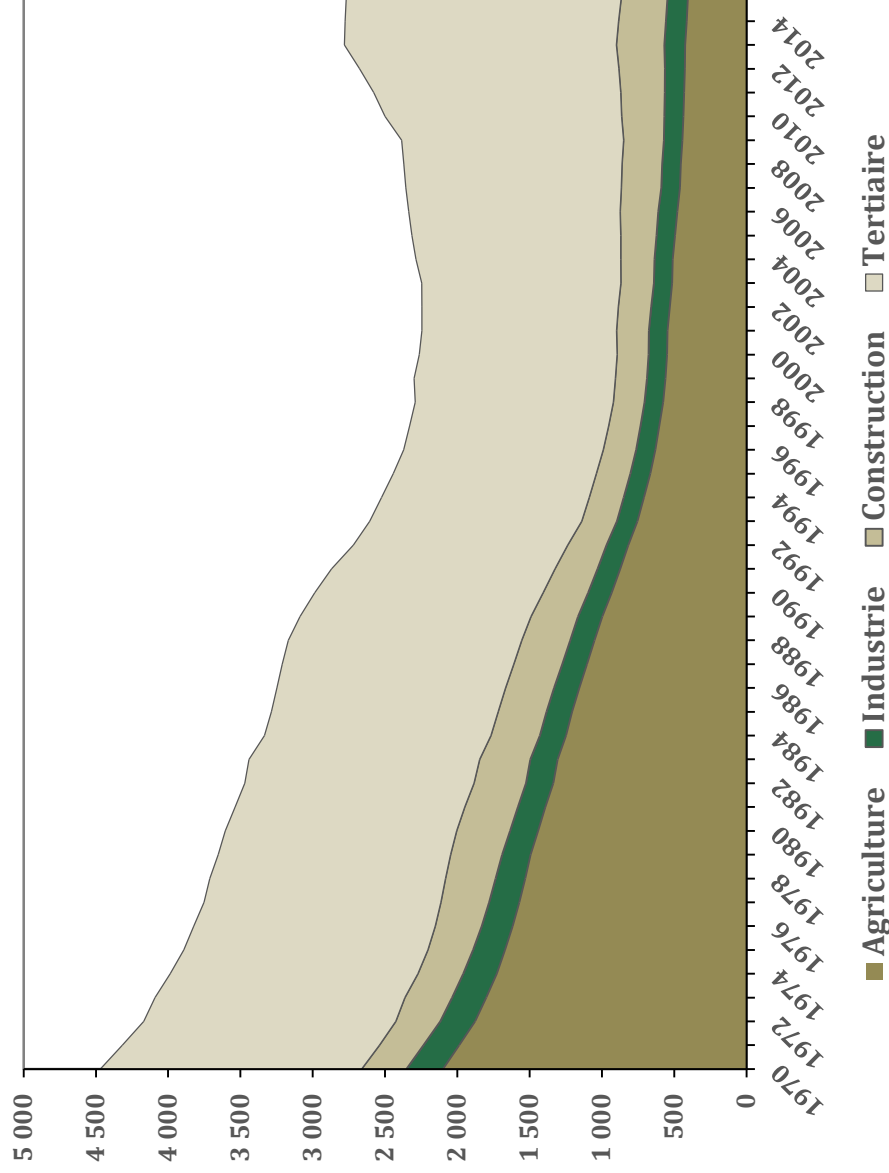
Périmètre de la mission : 3,3 M
 (dont au moins 0,5 M pluriactifs)

(*) Périmètre au sens Insee

Évolution du nombre de travailleurs indépendants monoactifs

Etape I

Évolution de l'emploi indépendant depuis 1970 (en milliers)



Constats

- 2,8 millions de travailleurs indépendants monoactifs, soit 10,4 % de l'emploi en France
- Une hausse depuis 2008 de 2,2 % par an qui peut s'expliquer par la création du régime des « auto-entrepreneurs » au 1^{er} janvier 2009
- Une tendance à nuancer car le nombre d'indépendants se stabiliserait en 2015 :
 - durcissement des conditions d'accès aux régime des « auto-entrepreneurs » ;
 - résorption d'un non-salariat « par défaut » en période de reprise

Un phénomène qui connaît une augmentation rapide

Les pluriactifs représentent **8,5 % des actifs occupés** en 2014, soit 2,3 millions de personnes

- Cumul de deux activités salariées : 1,8 million de personnes en 2014
- Cumul d'activités salariée et non salariée : 0,5 million de personnes en 2014

Les pluriactifs sont au augmentation rapide au sein des travailleurs indépendants : leur part est passée de 10 % en 2007 à **16 % des travailleurs indépendants** en 2014

Les pluriactifs sont particulièrement nombreux parmi les micro-entrepreneurs : 31 % des micro-entrepreneurs sont pluriactifs contre 10 % pour les travailleurs indépendants classiques en 2014

Les situations de pluriactivité font cependant l'objet de peu d'analyses, et dépendent fortement de la source statistique utilisée pour les étudier

Un phénomène qui doit être pris en compte dans la conception d'une assurance chômage

La pluriactivité pose des difficultés spécifiques de prise en charge pour la couverture du risque chômage :

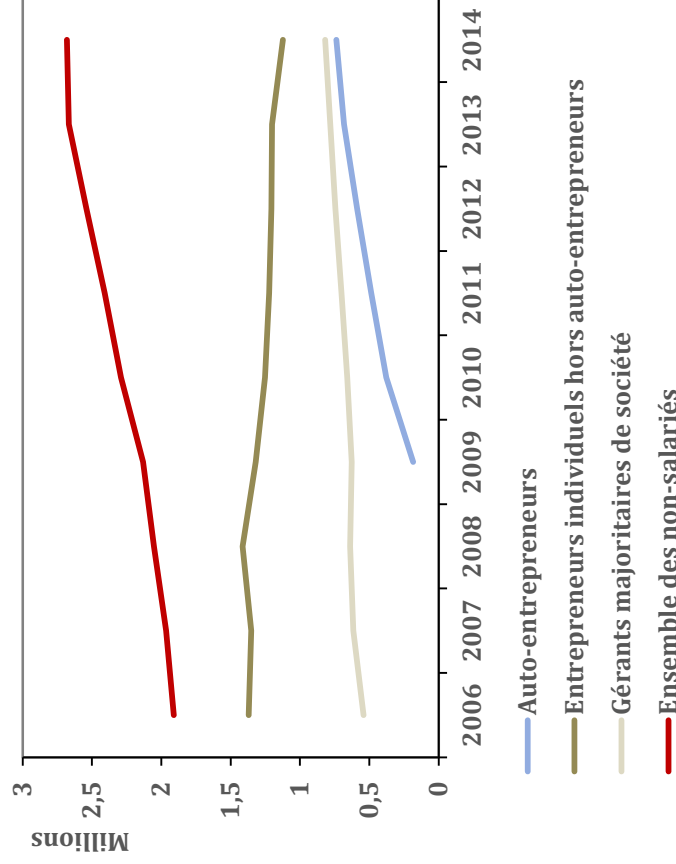
- l'articulation entre l'assurance chômage des travailleurs indépendants et le régime d'assurance chômage des salariés nécessitera une attention particulière
- le fait générateur de l'indemnisation est plus difficile à caractériser (la perte d'un contrat ou même d'un type d'activité n'étant pas nécessairement équivalent à une perte d'emploi) et des questions telles que les revenus à considérer pour le calcul de l'allocation mensuelle ne manqueront pas de se poser

Des formes d'exercice en évolution

Deux tendances se dessinent :

- une modification en profondeur de l'emploi indépendant par la création du statut d'auto-entrepreneur en 2009 ;
- l'exercice sous forme sociétaire s'est continuellement développé

Évolution du nombre de non-salariés actifs

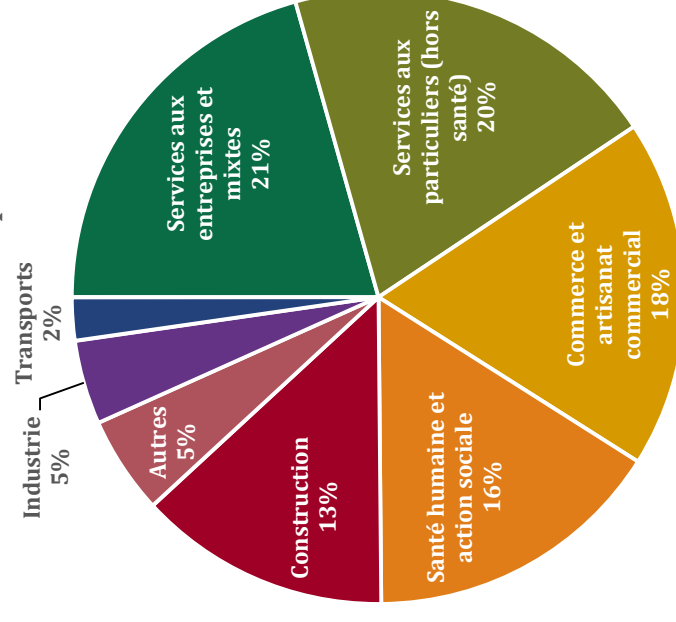


Une spécialisation sectorielle en recomposition

Deux tendances se dessinent :

- une forte diminution du secteur agricole, dont la part parmi les non-salariés est passée de 47 % en 1970 à 9 % en 2015
- une augmentation dans le secteur des services et dans la construction

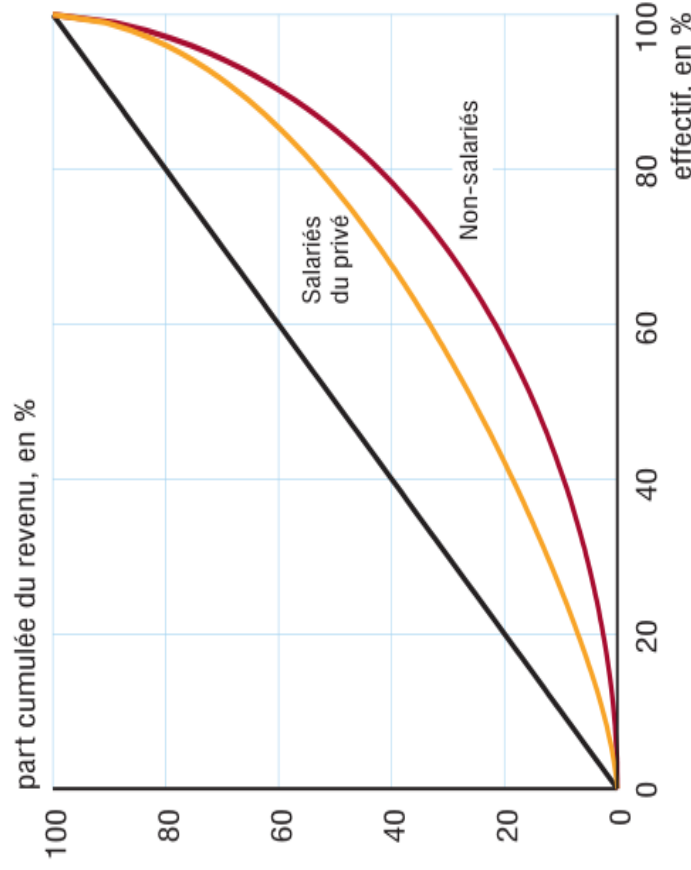
Répartition des non-salariés actifs par secteur en 2014



Comparaison avec les salariés

Les disparités de revenus au sein des travailleurs indépendants sont plus élevées que celles constatées au sein des salariés

Comparaison de la concentration des revenus d'activité en 2011



Disparités entre travailleurs indépendants

Les revenus des non-salariés* diffèrent en 2014 selon :

- le groupe professionnel (et secteurs d'activité) :
 - 23 000 € pour les commerçants, 23 500 € pour les artisans
 - 51 500 € pour les professions libérales
 - 17 320 € pour les professions agricoles
- la forme d'exercice adoptée :
 - 39 120 € pour les travailleurs indépendants classiques, (35 640€ pour les entrepreneurs individuels et 41 640 € pour les gérants majoritaires)
 - 4 920 € pour les micro-entrepreneurs économiquement actifs. Parmi l'ensemble des micro-entrepreneurs, 40 % ont un CA nul ;
- la pluriactivité :
 - les monoactifs ont un revenu non salarié plus élevé que celui que les pluriactifs tirent de leur seule activité non salariée
 - les revenus globaux des pluriactifs sont plus importants que ceux des monoactifs non salariés

Ils sont également dispersés au sein de ces catégories

* Au sens de l'Insee, les revenus des non-salariés correspondent à l'assiette sociale.

Rapprochement progressif mais inachevé de la protection sociale des travailleurs indépendants et de celle des salariés

Etape I

Une harmonisation de certains risques mais des spécificités qui demeurent

- La protection sociale des indépendants s'est construite dans un souci de distinction avec le régime des salariés puis sur la recherche de modes mutualisés et professionnels de protection
- Une logique d'harmonisation avec la protection sociale des salariés, parfois ancienne (famille), s'est néanmoins étendue à des risques comme la maladie et, pour partie, les retraites de base
- La couverture sociale des indépendants reste encore **fragmentée entre les différents statuts** et fait **coexister de multiples règles et régimes** - régimes des travailleurs non salariés des professions agricoles (MSA) et non agricoles (RSI), « assimilés salariés » rattachés au régime général (article L. 311-3 du CSS)

Une part très variable des cotisations sociales dans le revenu

- Le Haut conseil du financement de la protection sociale (2016) a constaté des différences importantes entre catégories de non-salariés, tant dans les taux faciaux de cotisation que dans le poids effectif des prélèvements, sans que celles-ci ne reflètent forcément une logique d'ensemble
- Certaines catégories sont exonérées de cotisations ou bénéficient de modes de calcul dérogatoires (jeunes agriculteurs, demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises)
- Des cotisations minimales indépendantes du revenu demeurent pour certains risques (vieillesse)

Catégorie professionnelle	Montant des cotisations recouvrées en 2015 (en Md€)	Montant des revenus nets en 2014 (en Md€)	Part des cotisations et contributions sociales aux revenus (en %)
Artisans	5 496	12 587	43,7
Commerçants	5 799	13 925	41,6
Professions libérales	14 270	41 204	34,6
Ensemble des TI	25 565	67 716	37,8

BILAN

➔ Malgré l'universalisation de certains risques, la protection sociale des différentes catégories de non-salariés reste fragmentée, ce qui se traduit notamment par des différences de taux de cotisations

- 1. Les travailleurs indépendants : un ensemble hétérogène dont les frontières avec le salariat sont parfois imprécises**
- 2. L'exemple du marché privé et des pays étrangers souligne l'importance des effets d'aléa moral et l'intérêt limité des travailleurs indépendants pour une assurance chômage**
- 3. Les travailleurs indépendants présentent des spécificités qui devront être prises en compte dans la conception de l'assurance chômage**

Un marché privé étroit malgré un dispositif fiscal incitatif (Madelin)

- Moins de 1% des travailleurs indépendants (25 000) représentant 25 M€ de primes
- Les cinq principaux offreurs de ces assurances sont des associations, souvent créées par des organisations patronales ou professionnelles, qui souscrivent un contrat collectif auprès d'assureurs au nom de leurs membres
- Les assurés sont principalement des dirigeants d'entreprises et des mandataires sociaux, aux revenus moyens plus importants que la moyenne des travailleurs indépendants

Une situation qui tient à une demande limitée mais aussi aux conditions restrictives des contrats

- Un faible recours qui s'explique tant par un certain manque d'intérêt/de sensibilisation des travailleurs indépendants, dont l'aversion au risque est par ailleurs moindre que celle des salariés, que par des conditions d'éligibilité et d'indemnisation restrictives mises en place
- **Les assureurs privés cherchent à se prémunir des asymétries d'information, importantes dans le cas des travailleurs indépendants :**
 - conditions d'éligibilités strictes (âge, secteurs d'activité, forme juridique, historique entrepreneurial)
 - faits générateurs restreints (procédures collectives ou pertes de mandats)
 - contrôle extensif lors de la souscription et/ou lors de l'indemnisation (jusqu'à 40 % de refus d'indemnisation)
- En définitive, le coût de l'assurance apparaît relativement élevé eu égard aux conditions restrictives d'indemnisation et au faible taux de sinistralité – 4,3 % de sinistralité chez les assureurs privés contre 15 % chez les salariés du privé couverts par l'Unédic

Comparaisons internationales : une adhésion le plus souvent volontaire

Etape I

Trois modèles étrangers peuvent être distingués

1. Une protection contre la perte d'emploi obligatoire pour l'ensemble des actifs, avec un revenu de remplacement proche des minima sociaux, soit un modèle beveridgien (Finlande, Suède). La Suède propose une assurance à deux niveaux, une couverture de base obligatoire pour tous les actifs et une couverture facultative, pouvant être souscrite par les travailleurs indépendants
2. Système d'adhésion facultative des travailleurs indépendants au régime général d'assurance chômage, avec des taux de cotisations assez élevés (Autriche, Allemagne, Danemark)
3. Des systèmes plus récents et obligatoires (Portugal, Belgique, Luxembourg)
Certains États ont pris en compte explicitement la situation des travailleurs indépendants économiquement dépendants (Espagne, Portugal). Enfin l'Italie prévoit une couverture obligatoire uniquement pour les travailleurs indépendants qui ont un contrat de collaboration continue et coordonnée (co-co-co).

Des couvertures qui restent soit peu souscrites, dans le cas de régimes facultatifs, soit peu sollicitées, en raisons des conditions strictes d'éligibilité et de déclenchement qui ont été retenues

- Dans l'ensemble, ces couvertures restent de fait peu souscrites, soit que leur caractère facultatif en limite l'intérêt, soit que les conditions d'adhésion et d'indemnisation strictes imposées pour prévenir les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral en limitent de fait la portée

BILAN

→ La plupart des pays analysés ont fait le choix d'une couverture facultative ou alors couvrent l'ensemble des actifs de manière indifférenciée. Les régimes obligatoires pour les seuls travailleurs indépendants sont rares

1. Les travailleurs indépendants : un ensemble hétérogène dont les frontières avec le salariat sont parfois imprécises
2. L'exemple du marché privé et des pays étrangers souligne l'importance des effets d'aléa moral et l'intérêt limité des travailleurs indépendants pour une assurance chômage
3. Les travailleurs indépendants présentent des spécificités qui devront être prises en compte dans la conception de l'assurance chômage

Spécificités des travailleurs indépendants à prendre en compte dans la conception d'un dispositif d'assurance chômage

Etape I

1 Diversité des situations et des attentes

- Forte hétérogénéité des travailleurs indépendants en termes :
 - de taux de prélèvements obligatoires (parfois élevés par rapport à ceux afférents à la rémunération des salariés)
 - de degrés d'exposition au risque de perte d'emploi
- Grande diversité des capacités contributives et du consentement à payer, dans l'hypothèse d'un système contributif, un dispositif d'assurance chômage
- Opinions contrastées sur l'intérêt d'une assurance chômage

Spécificités

- Possibilité pour les travailleurs indépendants d'organiser leur propre activité
- Assureurs privés : limitation du fait générateur aux procédures judiciaires entraînant une éviction du dirigeant, perte ou non-renouvellement du mandat social (contrôle a posteriori à partir des données fournies par l'entreprise)
- Benchmark : critères stricts et parfois perte d'une donneur d'ordre représentant une part essentielle du CA, divorce, séparation

2 Phénomènes d'antisélection et d'aléa moral

- Recherche d'un équilibre entre la nécessité de couvrir les situations les plus susceptibles d'entraîner une perte involontaire de l'activité et le fait de ne pas soutenir les activités les plus risquées, voire des comportements d'optimisation destinés à s'assurer le bénéfice d'une éventuelle indemnisation
- Assureurs privés : des règles d'éligibilité strictes sont retenues
- Benchmark : de telles règles d'éligibilité sont également adoptées

- Difficulté de connaître les revenus des travailleurs indépendants sur une base infra-annuelle (difficultés existantes pour le versement du RSA par exemple) ;
- Forte volatilité des revenus d'une année sur l'autre
- Assiettes (fiscale ou sociale) sujettes à des stratégies d'optimisation (statut des dividendes par exemple)

3 Difficulté de caractériser la perte involontaire d'emploi (cf. *infra*)

4 Difficulté de connaissance des revenus

II. Choix structurels : quels objectifs pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants ?

Un préalable : définir la perte d'emploi involontaire pour les travailleurs indépendants...

La « perte involontaire » d'emploi pour les travailleurs indépendants

Facilité à définir la perte d'emploi d'un salarié :

- concomitance entre le fait juridique (fin du contrat de travail) et le phénomène économique (absence totale de revenus d'activité)
- caractère involontaire déduit de la forme prise par la fin du contrat de travail – même si certaines évolutions (ruptures conventionnelles, ouverture annoncée aux démissionnaires) amènent à nuancer ce point

Risque à couvrir plus difficile à caractériser pour les travailleurs indépendants :

- concordance non systématique entre privation de revenu et cessation juridique de l'activité
- caractère involontaire impossible à présumer dès lorsqu'ils gèrent de façon autonome leur activité

Des conséquences en termes de conception du régime

Difficulté à garantir un caractère strictement involontaire de la cessation économique d'activité :

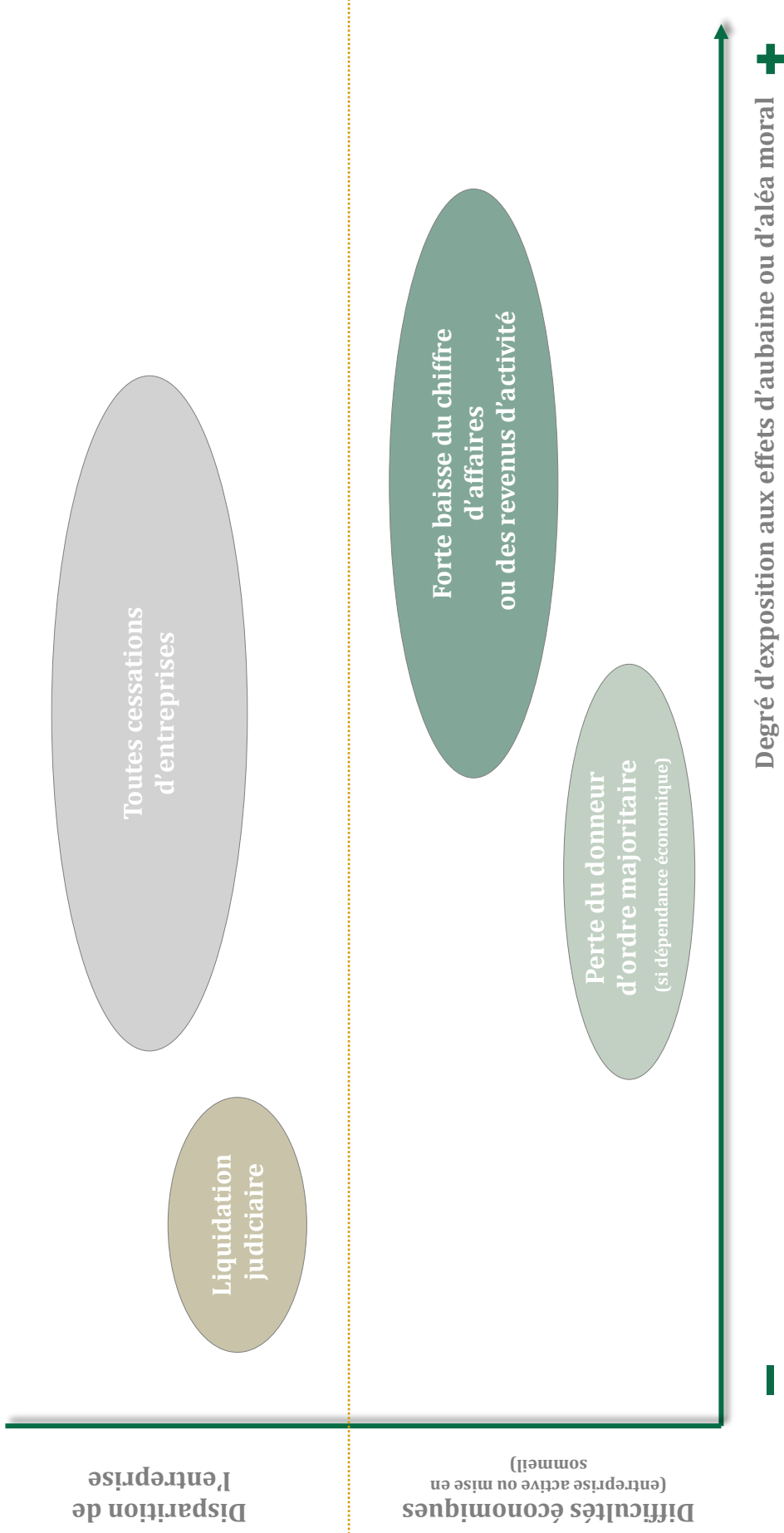
- cessation involontaire d'activité présumée uniquement dans le cas des défaillances d'entreprise
- motif peu discernable contrôle dans la cessation d'activité, qui résulte d'une déclaration auprès d'un centre de formalités des entreprises sans intervention d'un tiers
- existence de mécanismes limitant les phénomènes d'aléa moral importants à mettre en œuvre en cas de fait générateur élargi

Couverture des baisses importantes de revenu non recommandée (exception possible pour les TIED) :

- possibilités d'optimisation infra-annuelles importantes
- peu légitime pour un régime d'assurance chômage d'intervenir sous forme d'aide à l'entreprise en difficulté si celle-ci n'a pas encore définitivement cessé son activité

...conduit à accepter, selon les faits générateurs retenus, des niveaux plus ou moins élevés d'exposition à l'aléa moral

Faits générateurs de l'indemnisation



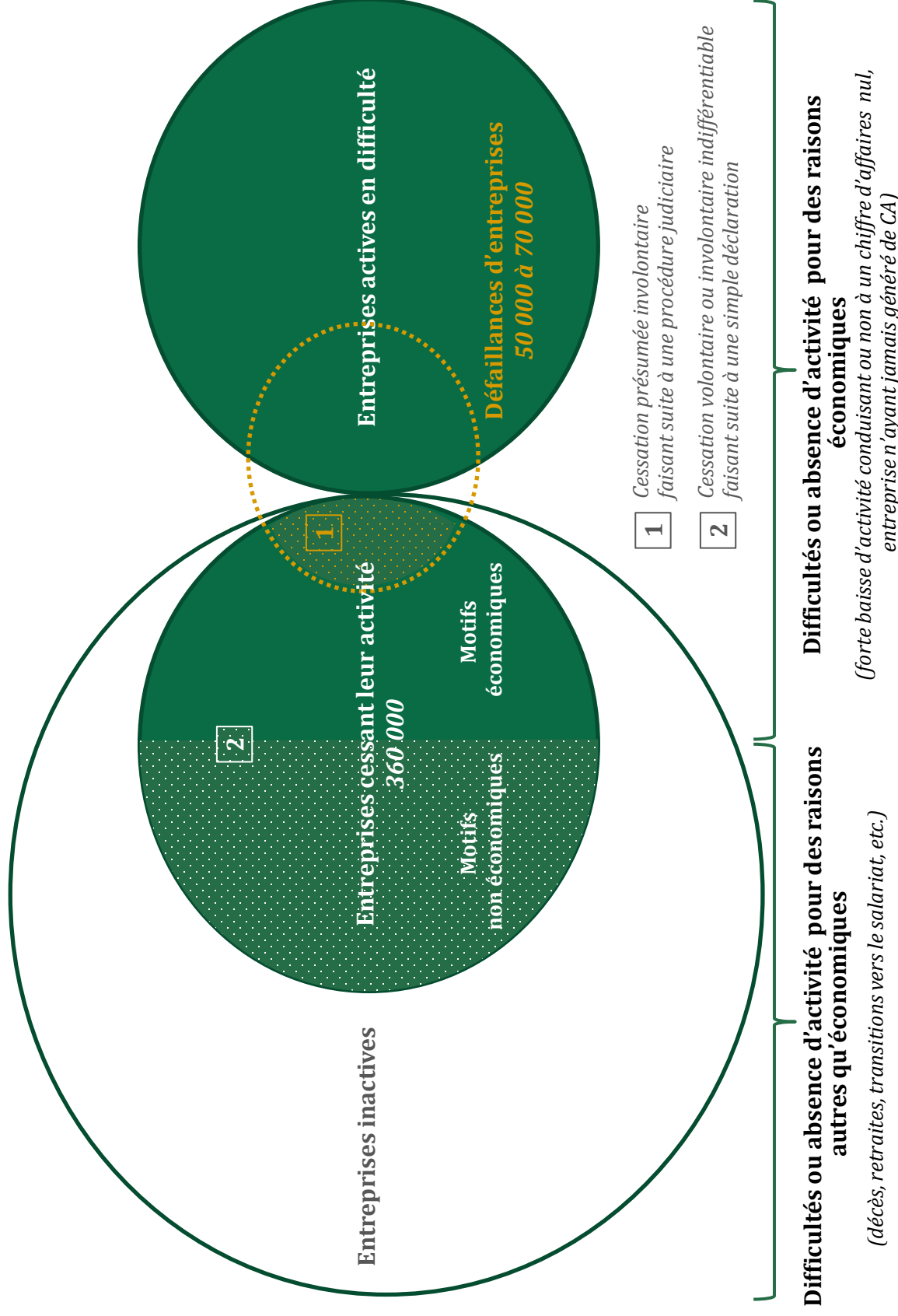
Distinguer trois grands objectifs concernant potentiellement des populations différentes

Objectif poursuivi	Définition du risque	Populations concernées
1 Protéger les travailleurs indépendants contre le risque de défaillance de leur entreprise	Cessation d'activité involontaire : fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment)	En droit, tous les travailleurs indépendants En fait, non-salariés dont l'entreprise présente des charges fixes ou un passif important, susceptibles de connaître des cessations de paiement
2 Répondre aux défis de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre	Privation ou perte importante, y compris temporaire, du revenu d'activité : fait générateur ciblé	Travailleurs indépendants économiquement dépendants
3 Rapprocher les protections des salariés et des non-salariés pour sécuriser les transitions professionnelles, possible première étape d'une universalisation de la protection contre le chômage	Toutes les cessations d'activité : fait générateur ouvert (simple déclaration de cessation)	En droit, tous les travailleurs indépendants Dans les faits, large population concernée, mais particulièrement dans les secteurs présentant de faibles barrières à l'entrée et à la sortie

- ➔ Des solutions alternatives à une assurance chômage sont par ailleurs susceptibles d'être mises en place, notamment pour protéger les travailleurs indépendants économiquement dépendants (assimilation au salariat, extension du portage salarial, développement de la responsabilité sociale des plateformes), pour lesquels la mise en œuvre d'un dispositif spécifique sera de toute façon délicate
- ➔ Ces trois objectifs ne sont pas incompatibles ; les deux premiers peuvent notamment constituer des étapes en vue du troisième

1 Objectif : Protéger les travailleurs indépendants contre le risque de cessation économique de l'entreprise

Étape II



2 Objectif : Répondre aux défis de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre

Des travailleurs particulièrement exposés à un risque de perte subite de leur activité

- Des contours du groupe à faire reposer sur un faisceau de critères indiquant une exposition particulière au risque de perte subite d'activité et non sur un statut professionnel
- Un critère de dépendance économique à fixer :
 - critère de poids du donneur d'ordre majoritaire sur une période de référence (de 50 % à 80 % du CA)
 - application aux seules entreprises individuelles ne comptant pas de salariés
- Un sujet qui ne se confond pas avec celui des plateformes de mise en relation par voie électronique

Des faits générateurs spécifiques à prévoir

- La cessation de paiement du donneur d'ordre principal
- La rupture du contrat commercial avec le donneur d'ordre principal
- Éventuellement, la baisse importante des revenus d'activité / *NB : ce fait générateur n'est pas recommandé pour l'ensemble des travailleurs indépendants qui contrôlent leur niveau d'activité, mais un cas particulier pourrait être fait pour ceux économiquement dépendants, qui ne disposent pas d'un tel degré de contrôle et se rapprochent en partie des salariés*
- Des faits générateurs susceptibles d'être transposés au cas particulier des plateformes

Un dispositif potentiellement finançable par une contribution de(s) donneurs d'ordres

- Une contribution envisageable, qui permettrait d'ailleurs de réduire le risque de requalification
- Des expertises complémentaires nécessaires sur ses modalités et son périmètre

NB : La création d'un tiers-statut fait toutefois débat et des alternatives pourraient être envisagées, reposant notamment sur le développement de structures jouant le rôle de « tiers de confiance »

3 Objectif : Rapprocher les protections des salariés et des non-salariés pour sécuriser les transitions professionnelles

L'assurance chômage peut également chercher à sécuriser les transitions professionnelles

- L'assurance chômage pourrait chercher à sécuriser les transitions (cessations d'activité), qu'elles soient subies ou volontaires
- Elle s'inscrirait alors dans une logique proche de l'évolution de l'assurance chômage des salariés (ruptures conventionnelles, démissions)
- Pour répondre à cet objectif, le dispositif devrait néanmoins retenir un fait générateur large, présentant un fort degré d'exposition à l'aléa moral

L'universalisation des droits au chômage requiert cependant un horizon de plus long terme

- Conserver une dualité de régimes (salariés/non salariés) nécessite d'organiser des interactions complexes entre les deux régimes
- L'universalisation de l'assurance chômage quel que soit le statut de l'actif permettrait de répondre au développement de la poly-activité et de sécuriser les transitions professionnelles Elle pourrait prendre la forme d'un socle de droits universel contre le risque chômage et/ou de comptes individuels
- Ces pistes n'ont pas été expertisées : leur mise en œuvre, qui impliquerait des évolutions profondes du régime d'assurance chômage des salariés, voire modifierait tout le paysage de la protection sociale, dépasse le cadre de la présente mission

→ Certains des scénarios proposés par la mission pourraient constituer la première étape d'un objectif d'universalisation de la protection chômage, lequel ne peut cependant être qu'un objectif de moyen terme

Fixer les modalités d'architecture, de gouvernance et de financement, qui sont étroitement liées

Étape II

Trois types de gouvernance possibles (régime public)

Annexe au régime actuel d'assurance chômage

- ⊕ Articulation facilitée avec le régime des salariés
- ⊖ Transferts interprofessionnels potentiels, difficultés à définir les règles spécifiques et à identifier les partenaires des professions concernées à associer à la gestion

Régime *ad hoc* spécifique et distinct

- ⊕ Définition de règles spécifiques plus aisées
- ⊖ Présence difficile de partenaires sociaux représentatifs des travailleurs indépendants, complexité dans les relations avec le régime des salariés (pour les pluriactifs), pas de solidarité inter-régimes possible

Gestion étatique

- ⊕ Régulation budgétaire et définition de règles facilitées
- ⊖ Articulation plus difficile avec le régime des salariés au détriment des poly-actifs

Choix de financement

↑
Cotisations des travailleurs indépendants et des salariés, éventuel financement par la solidarité nationale

↑
Cotisation des travailleurs indépendants et éventuel financement par la solidarité nationale

↑
Essentiellement financé par la solidarité nationale, éventuelles cotisations

Ciblages et paramètres associés

↑
Plus adapté pour un dispositif s'appuyant sur les TIED

↑
Ensemble des travailleurs indépendants, logique de revenu de remplacement

↑
Caractéristiques plutôt assistantielles, par exemple allocation forfaitaire sur une durée forfaitaire

Concevoir avec prudence le dispositif initial d'assurance chômage qui sera mis en place

Étape II

- Compte tenu de la large population potentiellement couverte, des risques élevés d'aléa moral qui la caractérisent ainsi que la méconnaissance des comportements de la population à assurer et des taux de sinistralité, il est nécessaire de définir le risque à couvrir, et les faits générateurs associés, avec prudence, quitte à faire évoluer le dispositif au cours du temps
- Une démarche pourrait être de retenir dans un premier temps des paramètres d'éligibilité, des faits générateurs et d'indemnisations restrictifs. Ces critères pourraient être progressivement desserrés si l'effet de comportement se révèle moins important que prévu

III. Schémas de couverture possibles et aspects paramétriques associés

Présentation des schémas de couverture envisageables

Etape III

Régime	Option sur l'indemnisation	N°	Principe du régime d'assurance chômage	Combinaisons possibles
A. Facultatif		A.1	Organisation par le marché privé correspondant à la situation actuelle assortie d'un éventuel soutien public renforcé, avec un fait générateur strict	
		A.2	Régime public reprenant le dispositif existant aujourd'hui sur le marché privé , avec un fait générateur strict, mais avec la possibilité d'une ouverture aux travailleurs indépendants économiquement dépendants	
B. Obligatoire	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">1. Forfaitaire</div>	B.1.1	Régime public, à fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.1.2	Régime public limité aux seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants à partir d'un fait générateur reposant sur une forte baisse de revenus (perte du donneur d'ordre principal)	
		B.1.3	Régime public, à fait générateur plus large (cessations volontaires et involontaires car motifs non discernables) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.2.1	Organisation par le marché privé ou confié aux organisations des branches , ce qui nécessiterait une représentation des travailleurs indépendants dans chaque branche	
		B.2.2	Régime public à fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
B.2.3	Régime public limité aux seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants à partir d'un fait générateur reposant sur une forte baisse de revenus (perte du donneur d'ordre principal)			
B.2.4	Régime public à fait générateur plus large (cessations volontaires et involontaires car motifs non discernables) et ouvert à tous les travailleurs indépendants			
B.2.5	Régime de comptes notionnels permettant de couvrir un fait générateur très large (yc les baisses de revenus) et de répondre à un objectif d'universalité			

A. Couverture facultative : deux scénarios

Couverture facultative



Acceptabilité sociale



Risque élevé d'anti-sélection → grande difficulté à concilier en pratique :

- couverture large de la population concernée
- maîtrise du coût budgétaire (qui implique des conditions d'indemnisation / faits générateurs relativement restrictifs)



Un régime facultatif, généralement public, est la solution la plus fréquemment retenue à l'étranger (Allemagne, Autriche, Espagne...), avec un succès souvent limité (faibles populations couvertes)

Ces scénarios ne sont pas chiffrables

A1 : Organisation par le marché privé

Principe : inciter plus largement les travailleurs indépendants à souscrire une offre privée de couverture contre le risque chômage et les assureurs à proposer des offres plus ouvertes par des dispositifs fiscaux renforcés

Modalités :

- Extension du dispositif Madelin et/ou crédit d'impôt
- Définition possible d'un « contrat-type » (niveau de couverture minimal)

A2 : Un régime facultatif public

Principe : ouvrir la possibilité pour les travailleurs indépendants de s'affilier au régime général ou à un régime *ad hoc*

Modalités : affiliation facultative au régime général (annexe à la convention) ou création d'un régime *ad hoc*

B. Couverture obligatoire : deux grandes familles de scénarios

« Filet de sécurité »

« Revenu de remplacement »

Objectif

- Éviter aux travailleurs indépendants privés d'emplois de tomber dans la pauvreté

- Maintenir partiellement leur niveau de vie

Principe

- Logique de solidarité nationale

- Système assurantiel contributif

Financement

- Financement mixte possible : universel (impôts/CSG) et/ou contributif (cotisations)

- Financement contributif

Architecture

- Rôle de l'État à définir en fonction du degré de solidarité nationale

- Fonctionnement paritaire avec représentation spécifique des non-salariés

Indemnisation

- Forfaitaire (montant, durée)

- Proportionnelle à l'assiette de cotisation (montée, durée)

Périmètre

- Seuil d'affiliation relativement bas

- Seuil d'affiliation relativement élevé

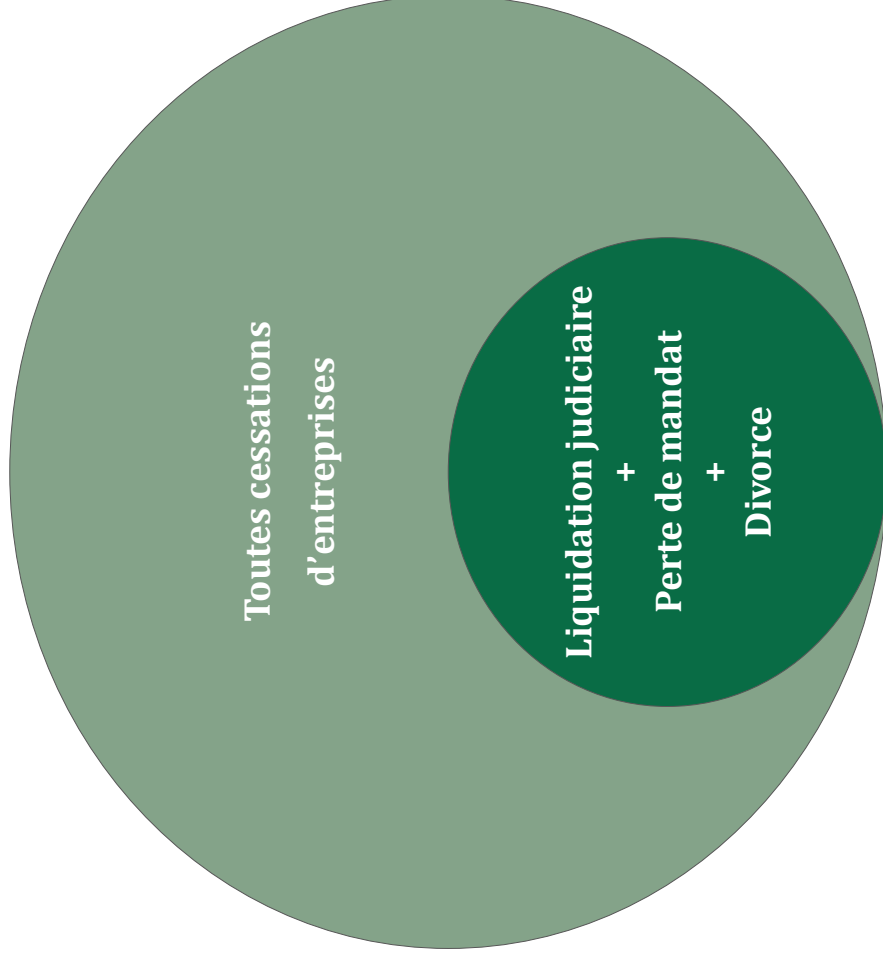
- Ciblage possible sur certaines populations (TIED)

- Périmètre large

Des scénarios qui varient selon les fait générateurs retenus

Etape III

Fait générateur « ouvert »



Fait générateur « strict »

Fait générateur ciblé « TIED »

Accès centré sur des activités établies et économiquement actives

- Définition d'un revenu minimum sur une période ou d'une durée minimale d'activité au moins égale à un an
- Des conditions susceptibles d'être combinées entre elles

Définition d'un revenu de référence

- Trois sources possibles : assiette sociale, fiscale et chiffre d'affaires
- Définition d'une assiette de contribution la plus proche possible de celle du revenu de référence
- Mesures d'encadrement spécifiques à prévoir (fixation d'un seuil minimal de revenus, plafonnement de l'assiette) et des cas particuliers à prendre en compte (pluriactifs, conjoints collaborateurs)

Conditions d'indemnisation

- Indemnisation forfaitaire, proportionnelle au revenu ou mixte
- Durée d'indemnisation forfaitaire ou proportionnelle à la durée de cotisation, avec une nécessaire durée maximale d'indemnisation, possiblement plus courte que celle des salariés
- Définition d'un délai de carence, compris entre sept jours et un mois

Modalités de gestion

- Recouvrement d'une éventuelle cotisation à confier aux URSAFF et à la MSA
- Indemnisation davantage susceptible d'être assurée par un opérateur public
- Inscription des indépendants indemnisés à Pôle emploi et des modalités d'accompagnement à préciser

Annexes

Degrés d'exposition au risque de perte d'emploi des travailleurs indépendants

Fait générateur	Caractérisation du fait générateur	Quantification du risque	Source utilisée
Risque de subir une liquidation judiciaire	Involontaire	1 %	RSI
Risque de subir une procédure collective	Involontaire + volontaire	1,6 % Hors secteur agricole : 1,8 % Secteur agricole: 0,4 %	Insee/Banque de France
Risque de chômage au sens du BIT	Involontaire + volontaire	Professions libérales: 2,3 % Professions agricoles: 0,8 %	Insee
Risque de cessation d'activité	Involontaire + volontaire	7 %	Insee
Radiation du régime d'affiliation (hors départs en retraite)	Involontaire + volontaire	12 % (RSI) - Professions libérales: 7 % 1 % (MSA)	RSI/MSA

BILAN

→ Des degrés d'exposition au risque de perte d'emploi très variables mais parfois significatifs

Opinion des travailleurs indépendants sur l'intérêt d'une couverture perte d'activité

Des travailleurs indépendants partagés sur l'intérêt d'une assurance chômage

- 1 • Le statut d'indépendant : un choix volontaire pour plus des deux tiers des indépendants (*sondage BVA*)
- 2 • Quelle appétence des travailleurs indépendants pour une assurance chômage ?
 - environ la **moitié sont prêts à cotiser davantage** pour une couverture perte d'activité
 - préférence pour une **cotisation optionnelle**
 - travailleurs indépendants « classiques », dont les revenus sont plus élevés, plus intéressés que les micro-entrepreneurs, bien que ces derniers soient davantage exposés au risque de perte totale d'activité (*sondages Opinionway et BVA pour le RSI*)

La connaissance précise des attentes demeure très perfectible

- 1 • Pas d'organisations représentatives pour toutes les catégories de travailleurs
- 2 • Diversité de l'intensité du besoin (sans doute nul pour certaines catégories) et de sa nature (les agriculteurs seraient davantage concernés par un soutien au revenu que par une assurance chômage)
- 3 • Nécessité de prendre en compte les **salariés pour qui l'absence de couverture chômage est aujourd'hui un frein à l'entrepreneuriat** : l'absence de protection perte d'emploi est citée comme le principal frein à l'entrepreneuriat, susceptible d'aider à franchir le cap de la création d'entreprise pour un tiers des salariés interrogés (*sondage BVA/Kedge pour Syntec*)

Des appétences très diverses qui ne sont pas suffisantes pour déterminer l'intérêt de l'extension de l'assurance chômage à tous les travailleurs indépendants, laquelle peut présenter des avantages d'efficacité économique (baisse des coûts de la couverture) et d'équité (subventions croisées en classes hétérogènes de risques) qui ne sont pas nécessairement perçues dans les enquêtes d'opinion

Typologie des travailleurs indépendants et de leurs besoins au regard de l'assurance chômage

1 Les travailleurs indépendants ayant une capacité contributive supérieure à la moyenne et peu concernés par le risque chômage

- Professions libérales réglementées du droit et de la santé
- **Cette population n'a pas d'attentes particulières, voire se montrerait réservée vis-à-vis de l'assurance chômage** (sauf cas particulier : avocats, architectes, infirmières libérales, pharmaciens d'officine)

2 Les travailleurs indépendants « classiques » avec une activité établie et une capacité contributive réelle

- Groupe composite : commerçants ou artisans employant souvent des salariés, autres catégories de dirigeants d'entreprise ou mandataires sociaux aux revenus plus élevés
- **Cette population pourrait se montrer demandeuse d'une protection contre le risque de faillite** (pour les mandataires sociaux, la préoccupation serait d'élargir les conditions d'accès à l'offre d'assurance chômage privée existante et à en baisser les prix)

Typologie

- Travailleurs exerçant sous diverses formes juridiques, parfois à titre accessoire, surtout dans le secteur tertiaire, n'employant souvent aucun salarié.
- Travailleurs particulièrement concernés par la problématique de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre majoritaire ou unique
- **Leur besoin concerne tant la volatilité des revenus que la perte d'emploi**

3 Les travailleurs indépendants exerçant dans des secteurs avec de faibles barrières à l'entrée et à la sortie ainsi que des charges fixes limitées

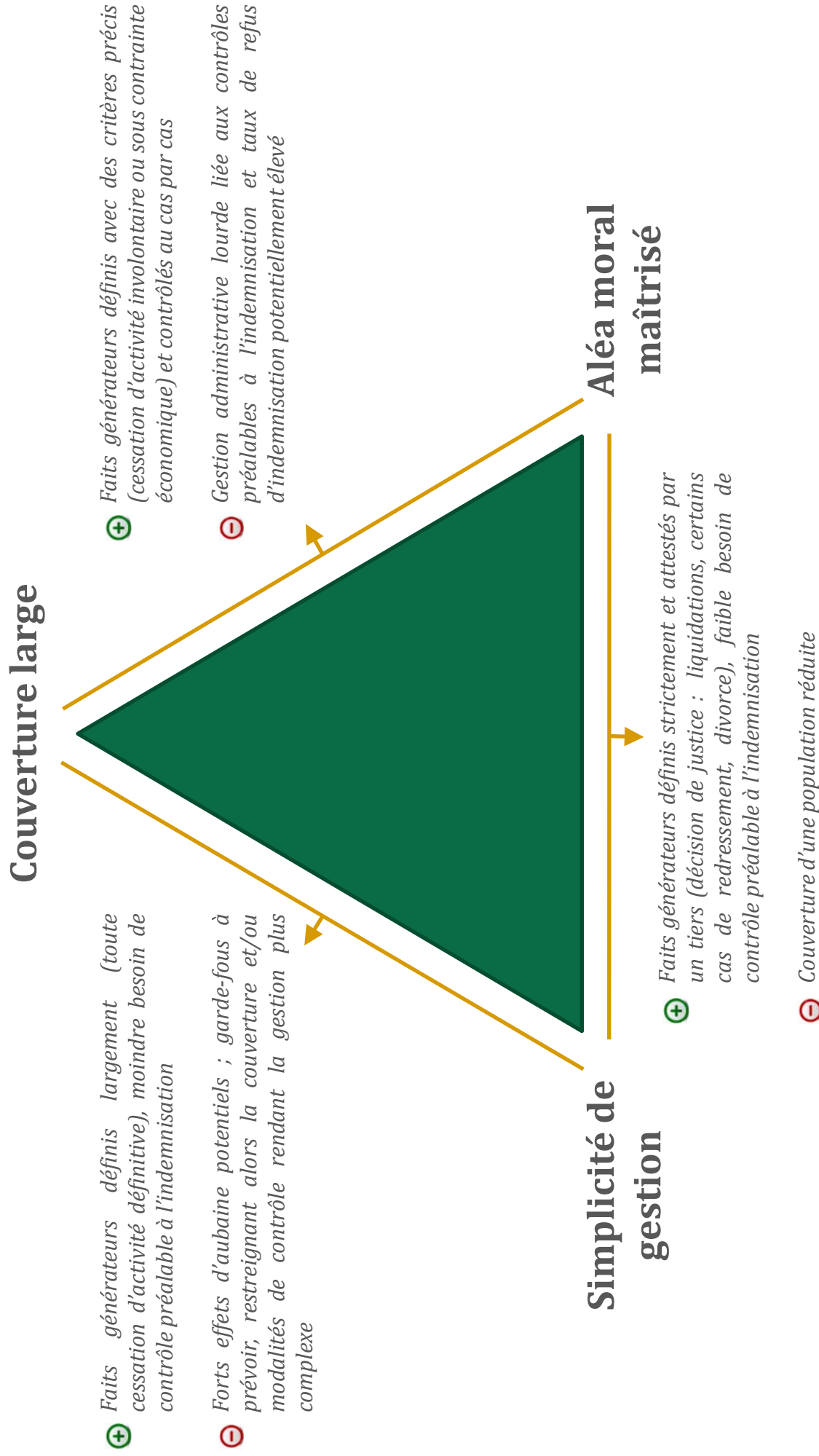
- Faible exposition au risque chômage (peu de cessations d'activités définitives du fait de barrières à la sortie importantes)
- Activité soumise à de fortes variations de revenus (aléas climatiques, variation des cours agricoles)
- **Leur besoin se situe davantage sur des mécanismes de soutien au revenu en cas de difficulté**

4 Les exploitants agricoles

NOTE

→ Ces catégories n'ont de valeur que comme idéaux-types : leurs contours mériteraient d'être précisés par des analyses statistiques et des enquêtes d'opinion plus poussées

Triangle d'incompatibilité de l'assurance chômage des travailleurs indépendants



Contacts

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Jean-Michel Charpin (superviseur), Pierre-Marie Carraud (chef de mission),
Claire Durrieu, Camille Freppel



Laurent Caussat, Eve Robert, Clément Cadoret

ANNEXE I

Cartographie des travailleurs indépendants

SOMMAIRE

1. LE DROIT DU TRAVAIL ET LE DROIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DÉFINISSENT DE MANIÈRE DIFFÉRENTE LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS MAIS MONTRENT QUE PEU D'ENTRE EUX BÉNÉFICIENT D'UNE ASSURANCE CHÔMAGE.....	2
1.1. Le droit du travail identifie les travailleurs indépendants par opposition aux travailleurs salariés, même si cette approche traditionnelle a été progressivement enrichie.....	2
1.1.1. <i>La définition négative des travailleurs indépendants par opposition à la situation de subordination juridique qui caractérise les travailleurs salariés est en partie réinterrogée par les évolutions du marché du travail.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Une définition positive du travailleur indépendant a été introduite dans le code du travail</i>	<i>7</i>
1.2. Le droit de la sécurité sociale identifie les travailleurs indépendants par leur rattachement à des régimes spécifiques de sécurité sociale, mais ce principe connaît de multiples exceptions	8
1.2.1. <i>Le droit de la sécurité sociale pose un principe d'affiliation des travailleurs indépendants à des régimes spécifiques de protection sociale, qui permet ensuite de les identifier</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Ce principe connaît cependant des exceptions qui conduisent à affilier certains travailleurs indépendants, pour tout ou partie des risques, au régime général de sécurité sociale</i>	<i>12</i>
1.3. Quelle que soit l'approche retenue, il apparaît que les travailleurs indépendants ne bénéficient pas, sauf exception, d'une assurance chômage.....	16
1.3.1. <i>Les travailleurs indépendants sont en règle générale exclus du champ d'application de l'assurance chômage.....</i>	<i>16</i>
1.3.2. <i>Certaines catégories de travailleurs indépendants « assimilés salariés » bénéficient cependant de la couverture prévue par le régime d'assurance chômage.....</i>	<i>17</i>
2. POUR LA STATISTIQUE PUBLIQUE, LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS FORMENT UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE AUX CONTOURS IMPRÉCIS	20
2.1. Les sources statistiques disponibles comprennent d'une part les données d'affiliation aux différents régimes de protection sociale des travailleurs indépendants, d'autre part l'enquête Emploi de l'Insee	20
2.1.1. <i>Les bases de données administratives permettent de repérer les travailleurs indépendants selon l'approche du droit de la sécurité sociale</i>	<i>20</i>
2.1.2. <i>Les données d'enquêtes réalisées par l'Insee permettent d'identifier les travailleurs indépendants dans leur acception la plus large.....</i>	<i>23</i>
2.1.3. <i>Les sources de données sont assez convergentes en matière d'effectifs et de revenus des travailleurs indépendants.....</i>	<i>26</i>
2.2. Les travailleurs indépendants, dont le nombre s'élève à 3,3 millions, ont connu depuis dix ans une hausse de leurs effectifs et un renouvellement de leurs conditions d'exercice, liés notamment au régime des auto-entrepreneurs et aux situations de poly-activité	29
2.2.1. <i>Les effectifs des travailleurs indépendants monoactifs sont en augmentation depuis dix ans du fait notamment de la création du régime des auto-entrepreneurs.....</i>	<i>29</i>

2.2.2.	<i>Les situations de pluriactivité se sont multipliées sur la même période, la part des pluriactifs parmi les non-salariés passant de 10 % en 2007 à 16 % en 2014.....</i>	32
2.2.3.	<i>Au-delà des évolutions récentes des effectifs, le travail indépendant (monoactif et pluriactif) a connu un renouvellement des conditions d'exercice.....</i>	35
2.3.	Le paysage actuel des travailleurs non salariés fait apparaître une grande hétérogénéité des situations et des revenus	40
2.3.1.	<i>Si le revenu moyen des travailleurs indépendants est assez stable sur longue période, plus de la moitié d'entre eux peuvent connaître une forte volatilité de leurs revenus d'une année sur l'autre</i>	40
2.3.2.	<i>Les disparités de revenus au sein des travailleurs indépendants sont plus élevées que celles constatées au sein des salariés.....</i>	41
2.3.3.	<i>L'analyse des revenus des travailleurs indépendants montre une dispersion très importante selon les secteurs d'activité et la forme d'exercice adoptée.....</i>	42
2.3.4.	<i>La situation des travailleurs pluriactifs doit être considérée avec attention, le seul revenu issu de l'activité indépendante ne correspondant pas au revenu d'activité global</i>	46
2.4.	Certaines populations de travailleurs indépendants sont difficiles à identifier et restent donc mal connues.....	50
2.4.1.	<i>Les conjoints collaborateurs et aides familiaux constituent un défi traditionnel posé à la statistique publique, mais leur nombre est en recul</i>	50
2.4.2.	<i>Les travailleurs indépendants économiquement dépendants posent un nouveau défi à la statistique publique, qui tient au fait que leur situation ne fait pas l'objet d'une définition établie.....</i>	53
3.	LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS ET DES ATTENTES DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AU REGARD DU RISQUE DE CHÔMAGE CONDUIT À DISTINGUER DIFFÉRENTES POPULATIONS.....	54
3.1.	Les attentes en termes de protection du risque de perte d'emploi sont très diverses au sein des travailleurs indépendants	54
3.1.1.	<i>Les travailleurs indépendants sont très partagés sur l'intérêt d'une assurance chômage</i>	54
3.1.2.	<i>La connaissance précise des attentes des travailleurs indépendants reste à ce jour très perfectible.....</i>	55
3.2.	Le degré d'exposition des travailleurs indépendants au risque de perte d'emploi et au risque de pauvreté est également très variable	57
3.3.	La diversité des situations et des attentes invite à distinguer différents sous-ensembles au sein des travailleurs indépendants.....	61

Annexe I

Définir la population cible est le premier enjeu de la construction d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants. Pour cela, la présente annexe a pour objet de préciser la notion de travailleur indépendant au regard du droit du travail et du droit de la sécurité sociale. À ce titre, un point de vocabulaire mérite d'être précisé d'emblée : la mission a retenu, dans la rédaction du présent rapport et comme l'y invitait la lettre de mission, l'expression de « travailleurs indépendants » et non celle de « travailleurs non salariés ». Les deux notions entretiennent une proximité d'autant plus grande que le travail indépendant a historiquement reçu une définition par la négative, en opposition au salariat qui s'est imposé au XX^e siècle comme la norme des statuts d'emploi. Pour autant, la mission a souhaité privilégier dans sa terminologie une approche plus positive afin de tenir compte des mutations de l'emploi au cours des dernières décennies et des efforts conduits pour identifier de manière autonome les populations concernées d'un point de vue juridique et statistique. Le champ de la mission s'étend par ailleurs à des catégories juridiquement assimilées à des salariés, comme certains dirigeants de société, mais qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage.

La présente annexe procède ensuite à l'identification statistique de cette population à partir de plusieurs sources de données. Ces bases, dont les contours sont différents, convergent toutefois vers une population totale s'élevant à trois millions de travailleurs indépendants. Ces données permettent également de caractériser la dynamique de cette forme d'emploi ainsi que sa forte hétérogénéité en termes de statut, de modalités d'exercice (secteur d'activité, forme juridique, poly-activité, nouvelles formes d'emploi) et de rémunération.

Enfin, la présente annexe propose de distinguer différents ensembles à l'intérieur de la population des travailleurs indépendants, dont les besoins et les attentes à l'égard de l'assurance chômage sont très variables. Certaines catégories (micro-entrepreneurs, travailleurs indépendants agricoles, travailleurs indépendants économiquement dépendants), qui soulèvent des enjeux particuliers à prendre en compte dans la construction d'une assurance chômage font l'objet d'analyses spécifiques jointes à la présente annexe.

1. Le droit du travail et le droit de la sécurité sociale définissent de manière différente les travailleurs indépendants mais montrent que peu d'entre eux bénéficient d'une assurance chômage

Pour identifier les travailleurs indépendants, le droit du travail examine leur situation dans l'activité professionnelle qu'ils exercent tandis que le droit de la sécurité sociale cherche à les affilier à des régimes de protection sociale en prenant en considération, notamment, la nature de l'activité qu'ils exercent.

1.1. Le droit du travail identifie les travailleurs indépendants par opposition aux travailleurs salariés, même si cette approche traditionnelle a été progressivement enrichie

Le cadre du travail indépendant a d'abord fait l'objet d'une définition jurisprudentielle que la loi a ensuite essayé de dépasser en le définissant de manière positive. Une place importante a néanmoins été conservée, de fait, aux critères jurisprudentiels.

1.1.1. La définition négative des travailleurs indépendants par opposition à la situation de subordination juridique qui caractérise les travailleurs salariés est en partie réinterrogée par les évolutions du marché du travail

1.1.1.1. L'existence d'une subordination juridique constitue le point central de la distinction entre travailleurs salariés et travailleurs non salariés

Le droit du travail fait reposer la définition du salariat sur l'existence d'une subordination juridique entre le salarié et son employeur, en contrepartie du versement d'un salaire. Ce lien de subordination juridique est en principe matérialisé dans un contrat de travail : depuis un arrêt de la Chambre sociale de la Cour de cassation du 22 juillet 1954¹, le contrat de travail peut en effet être défini comme une convention par laquelle le salarié s'engage à mettre son activité à la disposition d'un employeur sous la subordination duquel il se place moyennant rémunération.

Le concept de subordination juridique n'a cependant pas reçu de définition légale. Il a été construit par la jurisprudence. Tout d'abord, l'arrêt Bardou du 6 juillet 1931 a défini la subordination juridique comme le fait pour un salarié d'être placé sous la direction, la surveillance et l'autorité de l'employeur. Par la suite, la Chambre sociale de la Cour de cassation l'a définie plus précisément comme « *l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné* »². Son identification repose en pratique sur la technique du faisceau d'indices : l'existence du lien de subordination peut être attestée si, par exemple, les travailleurs doivent respecter des horaires et un planning précis, établir des comptes rendus réguliers de leur activité, utiliser les outils et respecter les procédures de l'entreprise, s'ils sont d'anciens salariés du donneur d'ordre ou sont pleinement intégrés au sein d'une équipe salariée, etc. Ces indices peuvent entraîner la requalification d'un actif en

¹ Cass., Soc., 22 juillet 1954, Bull. Civ. IV n°576.

² Cass., Soc., 13 novembre 1996, Société Générale c/ URSSAF de Haute Garonne, n°93-44.052.

salarié « au nom de la primauté des faits »³, ce qui emporte des conséquences significatives pour le travailleur et l'employeur⁴.

A contrario, avant l'intervention du législateur en 1994 et 2008, le droit du travail a défini le travailleur non salarié en opposition au travailleur salarié, en retenant comme critère l'absence de subordination juridique, entraînant l'absence de contrat de travail. La Chambre sociale de la Cour de cassation a indiqué que le critère de subordination juridique était aujourd'hui le seul à même de définir salariat et non-salariat.

1.1.1.2. Les évolutions du marché du travail et notamment les problématiques de subordination économique conduisent à questionner la frontière juridique entre salariat et non-salariat

Certains auteurs considèrent qu'au regard de l'évolution du marché du travail, le critère de subordination n'est plus, à lui seul, pertinent pour distinguer travailleurs salariés et travailleurs non salariés⁵. Des statuts hybrides se sont en effet développés, qui se situent aux frontières de l'emploi indépendant et de l'emploi salarié et rendent plus difficile la caractérisation du lien de subordination :

- ◆ d'un côté, le développement du travail au forfait, du télétravail et du travail à domicile accroît considérablement l'autonomie d'une certaine frange du salariat, qui échappe partiellement à la surveillance de l'employeur au profit d'une obligation de résultat déconnectée d'un lieu et d'un temps de travail bien identifiés ;
- ◆ de l'autre, les politiques d'externalisation des entreprises et le développement de nouveaux secteurs d'activité ont entraîné l'essor de situations de travail indépendant dans lesquelles les entrepreneurs se voient imposer certaines modalités d'organisation de leur travail (franchisés, par exemple) ou connaissent une **situation de dépendance économique** à l'égard d'un donneur d'ordre unique. Si cette problématique n'est pas récente, l'apparition de plateformes numériques, capables de mettre directement en relation des prestataires de services avec des consommateurs (cf. encadré 1) a pu la renouveler, au point parfois d'incarner de façon emblématique le débat sur le travail économiquement dépendant alors même qu'elles n'en représentent qu'une part limitée. **Le droit est encore en construction sur ces sujets** : si la dépendance économique ne suffit pas en droit français à caractériser une situation de subordination juridique, le juge a été confronté à la situation de « faux indépendants », dont les conditions de travail et l'organisation de l'activité sont en partie contraintes par le donneur d'ordre et qui peuvent prétendre à une requalification. Ces réflexions sont également en cours dans d'autres pays (cf. encadré 1).

³ Jean-Pierre Chauchard, « *Les avatars du travail indépendant* », Droit social 2009, p. 1065. Selon une jurisprudence constante fondée sur l'article 12 du Code de procédure civile, la Cour de cassation a établi que « l'existence du contrat de travail ne dépend ni de la volonté des parties, ni de la qualification donnée à la prestation effectuée (salaires, honoraires, indemnités...) mais des conditions de fait dans lesquelles est exercée l'activité du travailleur ». La jurisprudence a ainsi conduit à requalifier en contrat de travail des relations de prestations de services concernant une diversité de professions. Il en a été ainsi pour un contrat de location de taxis pour lequel la Cour de cassation a pris en compte la fourniture du véhicule comme indice du lien de subordination (Cass., Soc., 19 décembre 2000, arrêt Labbane) ou pour la participation à une émission de télé-réalité (Cass., Soc., 3 juin 2009, Île de la tentation), un contrat de collaboration libérale (Cass., civ. 1, 14 mai 2009) ou encore une relation entre un auto-entrepreneur et une société (Cass., soc., 6 mai 2015).

⁴ En effet, si le contrat de travail est reconnu, c'est le droit du travail qui s'applique, ouvrant droit pour le travailleur salarié aux congés payés, aux paiements majorés des heures supplémentaires, au décompte du temps de travail, à des conditions strictes de rupture de contrat, à une représentation collective, etc.

⁵ Jean-Emmanuel Ray, « *Travail et droit du travail de demain – Autonomie, sur-subordination, sub-organisation ?* », mai 2017 ; Bernard Boubli, « *Le lien de subordination juridique : réalité ou commodité ? Réflexion sur la définition du contrat de travail à l'orée du XXIème siècle* », JSL, n°35.

Encadré 1 : Un exemple : les travailleurs des plateformes numériques

Les plateformes numériques peuvent être définies comme tous les « services occupant une fonction d'intermédiaire dans l'accès aux informations, contenus, services ou biens, le plus souvent édités ou fournis par des tiers » (Conseil national du numérique, juin 2015). Ces plateformes mettent en relation directe des clients avec des travailleurs proposant des prestations de service. Ceux-ci peuvent exercer leur activité comme salariés d'une société prestataire de service (modèle actuellement dominant), comme auto-entrepreneurs ou dans le cadre de sociétés commerciales.

Cette évolution a pu favoriser l'essor du travail indépendant, un phénomène qu'il convient toutefois de relativiser dans la mesure où les plateformes représentent aujourd'hui une réalité économique marginale, bien que leur potentiel de croissance soit mal connu et potentiellement important⁶.

Au même titre que certaines formes de sous-traitance ou d'externalisation d'activités, cette évolution repose la question des frontières entre salariat et travail indépendant. En effet, la plateforme, au-delà de la simple mise en relation du prestataire et du client, « organise et hiérarchise ces contenus en vue de leur présentation et leur mise en relation aux utilisateurs finaux »⁷; les travailleurs indépendants peuvent dès lors se trouver dans une situation de dépendance économique à l'égard de la plateforme. Certaines entreprennent également d'édicter des normes précises quant au contenu et aux modalités des prestations délivrées, ce qui peut s'apparenter dans certains cas à un lien de subordination juridique.

Les travailleurs indépendants exerçant par le biais d'une plateforme sont considérés comme non salariés, à moins qu'un lien de subordination juridique puisse être établi, conformément à la jurisprudence constante en la matière.

Malgré des jugements de premier ressort ou d'appel, en France ou ailleurs, attribuant le statut de salarié de certains indépendants travaillant pour des plateformes (VTC, le plus souvent), il n'existe pas encore de jugement de dernier ressort qui dégage une jurisprudence définitive. Sur ce sujet, le droit est encore en construction. Peuvent cependant être cités les cas d'espèces suivants :

▪ En France :

- Décembre 2016⁸, première requalification en première instance d'un chauffeur VTC de la plateforme « Le Cab » en salarié par le conseil des prud'hommes de Paris. Trois points étaient avancés par les avocats pour établir l'existence d'un lien de subordination : une clause d'exclusivité imposée par la plateforme, une incitation forte de la plateforme à ce que le chauffeur assure certains horaires s'il ne voulait pas voir son chiffre d'affaires baisser, enfin un pouvoir disciplinaire de la plateforme (« déconnexion » si la course n'était pas acceptée). Le juge n'a fondé sa décision que sur la clause d'exclusivité, considérée comme contraire au statut d'auto-entrepreneur qui suppose une liberté en termes de tarifs, d'horaires ou de clients. La loi du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes interdit désormais toute forme d'exclusivité entre partenaires dans ce secteur.

- Mars 2017 : L'Urssaf d'Ile-de-France a été déboutée de son action devant le tribunal des affaires de sécurité sociale contre la société Uber pour vice de forme (non-respect des droits de la défense). L'Urssaf estimait qu'un lien de subordination juridique implicite existait entre les chauffeurs et Uber et poursuivait la société pour le non versement de 5 M € de cotisations sociales. L'Urssaf a fait appel de cette décision.

▪ À l'étranger :

- Royaume-Uni : un tribunal (*employment tribunal*) britannique a jugé pour la première fois en octobre 2016 que les chauffeurs de « minicab » d'Uber devaient être considérés comme des employés (*workers*)⁹, dès lors qu'ils ne peuvent pas négocier avec les passagers ni choisir leurs

⁶ Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat, « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », Rapport IGAS, mai 2016.

⁷ Conseil national du numérique, juin 2015, « Pour une politique française européenne de la transition numérique ». <https://contribuez.cnnumerique.fr/sites/default/files/media/CNNum--rapport-ambition-numerique.pdf>.

⁸ Conseil de Prud'hommes de Paris., 20 décembre 2016, n°14/16389.

⁹ "The notion that Uber in London is a mosaic of 30,000 small businesses linked by a common 'platform' is to our mind faintly ridiculous."

Annexe I

itinéraires et les courses qu'ils acceptent. Cette requalification leur donne accès au salaire minimum, aux congés maladie et aux congés payés. Uber a fait appel du jugement.

- États-Unis : un tribunal de New York¹⁰ a jugé en juin 2017 qu'un chauffeur Uber pouvait recevoir des indemnités de chômage, normalement réservées aux salariés. Ce jugement fait suite à une prise de position des autorités administratives qui avaient jugé que les chauffeurs Uber étaient éligibles aux allocations chômage.

- Brésil : un tribunal de Sao Paolo a jugé en avril 2017 qu'un chauffeur d'Uber était un employé ayant droit aux congés payés, aux indemnités de licenciement et autres protections sociales accordées aux salariés¹¹.

Source : Mission ; presse.

En réponse à certaines formes de sous-traitance et d'externalisation d'activités, plusieurs dispositifs juridiques ont émergé depuis une dizaine d'années, qui permettent de concilier l'exercice d'une activité indépendante et les droits sociaux garantis aux salariés, parmi lesquels le portage salarial (cf. encadré 2) et les coopératives d'activité et d'emploi (cf. encadré 3).

Encadré 2 : Le portage salarial

Le portage salarial, créé par la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, est régi par les articles L. 1254-1 et suivants du Code du travail. Cette nouvelle forme d'organisation du travail permet l'exercice d'une activité indépendante, avec des formalités allégées, tout en offrant aux travailleurs concernés le bénéfice de la protection sociale des salariés, en particulier en matière de chômage.

Le portage salarial constitue une relation contractuelle tripartite dans laquelle un salarié dit « porté » dispose d'un contrat de travail (à durée déterminée ou indéterminée) avec une entreprise de portage salarial, et effectue une prestation (régie par un contrat commercial de prestation de portage salarial) pour le compte d'une ou plusieurs entreprises clientes. Le régime juridique de ce contrat est pour partie identique à celui du contrat de travail (à durée déterminée ou indéterminée) avec des dispositions spécifiques prévues aux articles L. 1254-10 et suivants du Code du travail. Les conditions requises pour les co-contractants sont notamment les suivantes :

- l'entreprise de portage salarial doit pratiquer cette activité à titre exclusif et ne conduire que des missions de service (communication, finance, ressources humaines, etc. hors services à la personne) ;
- l'entreprise cliente ne peut avoir recours à un salarié porté que pour l'exécution d'une tâche occasionnelle ne relevant pas de son activité normale et permanente ou pour une prestation ponctuelle nécessitant une expertise dont elle ne dispose pas ;
- le salarié porté doit justifier d'une expertise, d'une qualification et d'une autonomie lui permettant de rechercher lui-même ses clients et de convenir avec eux des conditions d'exécution de sa prestation et de son prix. Le portage salarial est davantage utilisé en pratique par les cadres à qualification élevée ;
- enfin, les prestations sont encadrées en tant qu'elles sont déterminées et limitées dans leur durée (36 mois maximum) par le Code du travail.

Dans le cadre d'un contrat de portage salarial, les périodes de travail donnant lieu à cotisation ouvrent droit au bénéfice de l'assurance chômage dans les conditions prévues pour le régime général¹². L'Unédic avait, antérieurement à l'ordonnance du 2 avril 2015 relative au portage salarial, fixé des règles spécifiques de prise en charge de ces salariés portés.

Source : Mission.

¹⁰<https://qz.com/1005254/three-uber-drivers-were-ruled-employees-for-unemployment-purposes-by-new-york-state/>

¹¹ <https://www.bna.com/uber-drivers-employees-n57982086853/>

¹² Damien Chenu, Franck Morel, « Légalisation du portage salarial », Les Cahiers du DRH, n°221, 1^{er} juin 2015.

Encadré 3 : Les coopératives d'activité et d'emploi

Les coopératives d'activité et d'emplois (CAE), qui se sont progressivement développées dans les années 2000, ont vu leur cadre précisé par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Elles sont désormais régies par les articles L. 7331-1 et suivants du Code du travail et ont pour but de « proposer à des candidats à la création d'entreprise un accompagnement leur permettant de s'assurer de la viabilité de leur projet »¹³. Ces candidats conservent leur statut d'indépendant mais s'associent à la coopérative.

La loi du 31 juillet 2014 consacre en effet la catégorie d' « entrepreneurs salariés associés d'une CAE », et précise que le Code du travail leur est applicable¹⁴. Si l'acte juridique liant la coopérative au porteur de projet n'est pas expressément qualifié par le législateur de contrat de travail¹⁵, les entrepreneurs salariés sont affiliés au régime général pour leur protection sociale et la CAE acquitte les cotisations sociales à ce titre. Ces entrepreneurs salariés sont éligibles à l'assurance chômage.

En pratique, les coopératives d'activité et d'emploi réalisent une intermédiation entre donneurs d'ordres et travailleurs indépendants identique à celle du portage. L'entrepreneur-salarié est rémunéré au prorata du chiffre d'affaires réalisé après déduction des cotisations sociales (salariales et patronales) et de la participation aux frais de la structure. En contrepartie, la CAE assure l'administration et la facturation des prestations. Chaque entrepreneur-salarié verse 10 % de son chiffre d'affaires pour couvrir les frais de structure de la CAE (contre 3 % à 15 % pour les salariés portés)¹⁶.

Source : Mission.

Pour répondre aux défis juridiques liés au développement de formes d'emploi hybrides entre salariat et non-salariat, plusieurs solutions sont mises en avant par la doctrine¹⁷ :

- ◆ créer un socle commun à tous les statuts pour garantir un niveau minimum de protection à tous les actifs ;
- ◆ faire converger les régimes entre salariés et indépendants au travers d'un rattachement des droits à la personne plutôt qu'à l'emploi et au statut¹⁸ ;
- ◆ conforter la distinction entre travail salarié et indépendant tout en clarifiant la législation, en assimilant de façon explicite certaines formes d'emploi à du salariat¹⁹ ;
- ◆ construire un statut intermédiaire entre salarié et indépendant qui ouvrirait droit à une partie des dispositifs protecteurs prévus par le code du travail²⁰.

¹³ Gilles Auzero, « Le statut de l'entrepreneur salarié associé d'une coopérative d'activité et d'emploi », *Revue du droit du travail* 2014, p. 681.

¹⁴ Article L. 7331-1 du Code du travail.

¹⁵ Même si l'existence d'un lien de subordination avec la CAE peut entraîner la requalification en contrat de travail par un juge.

¹⁶ Sandrine Stervinou, et Christine Noel, « Les coopératives d'activité et d'emploi (CAE) : un outil juridique au service d'un entrepreneuriat responsable », *Management & Avenir*, vol. 20, n° 6, 2008, p. 65-86.

¹⁷ Conseil d'orientation pour l'emploi, « L'évolution des formes d'emploi », 8 avril 2014, p. 181-186 ; France Stratégie, « Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs », 10 mai 2016.

¹⁸ Rapport au Premier ministre sur l'économie collaborative, P. Terrasse, 2016.

¹⁹ Bernard Gazier, « [Travail, emploi et sécurisation des parcours professionnels : de la fragmentation au partage](#) », avril 2016.

²⁰ Denis Pennel, « [Pour un Statut de l'Actif. Quel droit du travail dans une société post-salariale ?](#) », septembre 2015 ; Jacques Freyssinet, « [Avenir du travail et dialogue social](#) », 23 avril 2016.

1.1.2. Une définition positive du travailleur indépendant a été introduite dans le code du travail

Parallèlement à l'émergence, dans les situations de travail, de nouvelles modalités d'exercice du salariat, la définition donnée au travail indépendant a évolué. Ce dernier n'est plus exclusivement défini négativement par rapport au salariat, mais peut désormais être présumé dans certains cas et bénéficie même d'une première définition positive dans le Code du travail.

1.1.2.1. Plusieurs présomptions de non-salariat ont été prévues dans le Code du travail, permettant d'identifier a priori des travailleurs indépendants par leur immatriculation à un registre professionnel spécifique

Pour assurer à certaines catégories de travailleurs le bénéfice d'une meilleure protection sociale, le législateur a historiquement procédé au rattachement de certains d'entre eux au statut de salarié en instaurant une présomption de salariat pour certaines professions²¹.

Parallèlement, ont été mises en place des présomptions de non-salariat fondées sur un fondement matériel et sur un acte positif réalisé par le travailleur, à savoir l'immatriculation ou l'affiliation à un registre spécifique. La loi Madelin du 11 février 1994²² a ainsi introduit une présomption d'absence de contrat de travail au profit de quatre catégories de personnes physiques. Dans leurs versions actuelles²³, les articles L. 8221-6 du Code du travail ont étendu ces catégories et identifient *a priori* les travailleurs indépendants par leur immatriculation ou leur affiliation :

- ◆ au répertoire des métiers (pour les artisans) ;
- ◆ au registre du commerce et des sociétés (pour les commerçants et mandataires et les dirigeants de personnes morales) ;
- ◆ au registre des agents commerciaux ;
- ◆ au registre des entreprises de transport routier de personnes ;
- ◆ aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales pour le recouvrement des cotisations d'allocations familiales (pour les professions libérales, réglementées ou non – cf. définition dans l'encadré 4 *infra*).

L'objectif était de favoriser l'essor du travail indépendant en limitant les possibilités de requalification en contrat de travail. Toutefois, la présomption peut à tout moment être écartée et la situation du travailleur requalifiée en cas de situation de subordination juridique permanente vis-à-vis d'un employeur constatée par l'inspecteur du travail ou lors du recouvrement des cotisations sociales. En cas de contrôle, les inspecteurs fondent leur décision sur la technique du faisceau d'indices (voir 1.1.1.1). Le concept jurisprudentiel de subordination juridique conserve, en outre, en cas de contentieux, toute sa force, le juge pouvant considérer qu'une relation est constitutive d'un contrat de travail même si celui-ci n'existe pas.

²¹ Pour exemples : les journalistes professionnels (art. L. 7112-1 du Code de travail) ; les artistes du spectacle (art. L. 7121-3) ; les travailleurs à domicile (art. L. 7412-1) ; les représentants commerciaux (art. L. 7313-1), etc.

²² Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle

²³ Article L.120-3 du Code du travail. Cette présomption a été supprimée par l'article 34 de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, réintroduite par l'article 23 de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003.

1.1.2.2. Une définition positive du travailleur indépendant, reposant sur l'autonomie dont il dispose dans la conduite de son activité, a été ajoutée au code du travail

Une autre définition du travailleur indépendant a été introduite par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Celle-ci fait appel aux modalités d'exercice et à l'autonomie dont il dispose dans la conduite de son activité. En effet, d'après l'article L. 8221-6-1 du code du travail « *est présumé travailleur indépendant celui dont les conditions de travail sont définies exclusivement par lui-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordre* », sachant que l'appréciation jurisprudentielle conserve en ce domaine toute sa pertinence.

D'autres pistes sont aujourd'hui évoquées par la doctrine pour compléter cette définition positive du travailleur indépendant et l'adapter aux évolutions des situations professionnelles. Ainsi, Jean-Pierre Chauchard²⁴ souligne l'intérêt qu'il y aurait à enrichir et à actualiser le droit :

- ◆ il estime qu'un critère unique ne peut pas être trouvé étant donné la diversité des professions non salariées. À titre d'illustration, il rappelle qu'initialement le travail indépendant avait pour principale caractéristique le développement d'une clientèle, tandis qu'aujourd'hui les travailleurs indépendants n'ayant qu'un seul client se multiplient ;
- ◆ il propose plusieurs nouveaux critères pour qualifier le travailleur indépendant : la participation aux bénéfices et aux risques (déficits et pertes) pour les associés, la propriété des instruments de travail pour l'artisan et la détention et le choix et la détention d'une clientèle pour la profession de commerçant et la profession libérale.

1.2. Le droit de la sécurité sociale identifie les travailleurs indépendants par leur rattachement à des régimes spécifiques de sécurité sociale, mais ce principe connaît de multiples exceptions

Comme en droit du travail, la reconnaissance du caractère non salarié de l'activité repose sur des indices matériels (absence de contrat de travail, immatriculation au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers) qui sont insuffisants si est établie l'existence d'un lien de subordination juridique permanente. Le régime d'affiliation de l'intéressé est donc déterminé en fonction de la nature de son activité.

1.2.1. Le droit de la sécurité sociale pose un principe d'affiliation des travailleurs indépendants à des régimes spécifiques de protection sociale, qui permet ensuite de les identifier

1.2.1.1. L'obligation d'affiliation à des régimes spécifiques de protection sociale faite aux travailleurs indépendants dès lors que leur activité présente un caractère professionnel offre un moyen de les identifier

Le droit de la sécurité sociale prévoit une présomption assez simple de la qualité de travailleur indépendant : l'affiliation²⁵ obligatoire à un régime spécifique de protection sociale, qui sera le bénéficiaire des cotisations versées et le dispensateur des prestations :

²⁴ Jean-Pierre Chauchard, « Qu'est-ce qu'un travailleur indépendant », Droit social n°11, 14/11/2016, p. 947.

²⁵ Comme le rappelle le Haut conseil du financement de la protection sociale, l'affiliation est l'opération par laquelle les assurés sociaux obtiennent leur rattachement à un organisme de sécurité sociale lorsqu'ils connaissent des circonstances de fait ou de droit qui les placent dans le champ d'application d'un régime obligatoire de sécurité sociale : l'obligation porte tant sur le principe de rattachement que le régime de rattachement, déterminé

Annexe I

- ◆ **dès lors que le travailleur n'est pas salarié, il devra être affilié à un régime de non-salarié** sauf s'il est établi que son activité le place dans un lien de subordination juridique permanent à l'égard d'un donneur d'ordres. Comme en droit du travail, des indices matériels peuvent venir confirmer ou infirmer la réalité du travail indépendant. Sur ce dernier point, l'arrêt de la Cour de cassation du 13 novembre 1996 (voir *supra*) a retenu les mêmes critères de définition du contrat de travail et du lien de subordination en droit du travail et en droit de la sécurité sociale ;
- ◆ **le code de la sécurité sociale souligne cependant que l'obligation d'affiliation à un régime ne vaut que dans le cadre d'une activité à caractère professionnel** : une activité bénévole²⁶ n'offrant pas de rémunération en nature ou en espèces ne doit donner lieu ni à affiliation de la personne qui l'exerce, ni à assujettissement à des cotisations ou contributions ; inversement, dès lors qu'ils ont une nature professionnelle, les revenus d'activité sont soumis à cotisation. Le caractère professionnel de l'activité, qui déclenche l'affiliation à un régime spécifique, est reconnu selon des modalités diverses. **Peuvent notamment être distingués les cas :**
 - **des activités non agricoles** : pour les professions commerciales, artisanales ou libérales, c'est l'intention d'exercer une profession, matérialisée par l'inscription aux registres professionnels et l'immatriculation au centre de formalités des entreprises, qui va permettre de reconnaître le caractère professionnel de l'activité. Pour les commerçants et artisans, le code de la sécurité sociale renvoie à la définition de ces activités donnée par le code de commerce et la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat ainsi qu'aux règles d'immatriculation au registre du commerce et au répertoire des métiers qui en découlent²⁷. Pour les professions libérales, si des règles spécifiques existent pour de nombreuses professions juridiques ou médicales (inscription à des ordres ou tableaux professionnels), il n'existe pas en revanche de registre commun ;
 - **des activités agricoles** : à la différence des professions non agricoles pour lesquelles l'acte d'immatriculation suffit, le caractère professionnel ou non d'une activité indépendante agricole dépend d'un critère d'activité minimale : des seuils sont fixés en fonction de la surface exploitée, du temps consacré ou du revenu généré pour distinguer d'une part des activités professionnelles mais accessoires, conduisant à une forme particulière d'affiliation (cotisants de solidarité), d'autre part des activités professionnelles « classiques ».

en fonction des activités professionnelles exercées. Le lien qui en résulte constitue le point de départ de l'acquittement de cotisations d'une part, et du droit aux prestations en nature ou en espèces dont la législation les fait bénéficier, d'autre part.

²⁶ Selon un avis du Conseil économique et social du 24 février 1993, « est bénévole toute personne qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial ». Il n'existe cependant pas de définition légale du bénévolat.

²⁷ Ces textes prévoient également la prise en compte de certaines activités accessoires ou occasionnelles.

1.2.1.2. Plusieurs catégories de travailleurs indépendants sont distinguées par le code de la sécurité sociale, qui prévoit pour chacune des règles d'affiliation spécifiques

Le droit de la sécurité sociale distingue ensuite, à l'article L. 621-3, différentes catégories de travailleurs indépendants et précise, pour chacune de ces catégories, les règles d'assujettissement aux différents régimes spécifiques de sécurité sociale. Les différentes catégories de travailleurs indépendants identifiées par le code sont : le groupe des professions artisanales, le groupe des professions industrielles et commerciales, le groupe des professions libérales, le groupe des professions agricoles.

Encadré 4 : Les groupes de professions indépendantes dans le code de la sécurité sociale

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

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

Les **professions libérales** groupent les personnes exerçant l'une des professions qui sont directement listées à l'article L. 622-5 du code (professions médicales, juridiques...) ou « toute personne autre que les avocats, exerçant une activité professionnelle non salariée et qui n'est pas assimilée à une activité salariée ». Les critères sont ici moins précis et offrent, *a priori*, à une palette plus large d'activités ou de professions la possibilité d'être reconnues comme non salariées. C'est ce qui explique la variété des professions retenues comme relevant de la CIPAV pour leur couverture en assurance vieillesse. On peut cependant noter que l'article 29 de la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a proposé une autre définition, plus positive, des professions libérales²⁸, mais qui à ce stade n'est pas mobilisée par le droit de la sécurité sociale.

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

Source : HCFiPS.

²⁸ « Les professions libérales groupent les personnes exerçant à titre habituel, de manière indépendante et sous leur responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant. »

Encadré 5 : L'assujettissement des travailleurs indépendants non agricoles

Le chef d'entreprise individuelle, quelle qu'en soit la forme (entreprise individuelle ou unipersonnelle, à responsabilité limitée ou illimitée), et le dirigeant de société en nom collectif, de société anonyme, de société civile professionnelle ou de société d'exercice libéral, à responsabilité ou non, à responsabilité limitée ou non, sont assujettis aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants non agricoles, à savoir :

- pour le risque maladie, au régime social des indépendants (RSI) ;
- pour le risque vieillesse, au RSI pour les artisans, commerçants et industriels, à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) pour les professions libérales, ou à la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) pour les avocats.

Ces professions bénéficient en outre des prestations familiales versées par les caisses d'allocations familiales, et supportent à ce titre une cotisation aux URSSAF, auprès desquelles ils acquittent également la CSG et la CRDS.

Source : Mission.

Encadré 6 : L'assujettissement des exploitants agricoles et dirigeants d'entreprises agricoles

Le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole (exploitation agricole à responsabilité limitée, groupement foncier agricole, groupement agricole d'exploitation en commun, société d'exploitation agricole) est assujetti, ainsi que son conjoint, ses enfants, ses associés et ses aides-familiaux, au régime de sécurité sociale des exploitants agricole géré par la caisse centrale et les caisses locales de mutualité sociale agricole, pour les risques maladie, accidents du travail – maladies professionnelles, famille, vieillesse -, sous réserve que cette exploitation ou entreprise respecte un critère « d'activité minimale d'assujettissement » fondé sur la superficie exploitée, le temps de travail ou les revenus²⁹.

Lorsque cette condition d'activité minimale d'assujettissement n'est pas vérifiée, le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole peut toutefois être redevable d'une cotisation de solidarité, si son revenu est supérieur à 800 fois le SMIC horaire. Le paiement de cette cotisation n'ouvre aucun droit aux prestations maladie et vieillesse du régime agricole.

Il est par ailleurs à noter qu'il n'existe pas d'équivalent, au sein des professions indépendantes agricoles, du régime « micro-entrepreneur » dont peuvent bénéficier les travailleurs indépendants non agricoles.

Source : Mission.

Des règles spécifiques à certaines activités existent enfin pour caractériser un exercice à titre professionnel ou fixer des modalités d'affiliation. À titre d'illustration, le caractère professionnel ou non des activités de location meublée est déterminé par le code général des impôts³⁰ et un seuil spécifique d'activité déclenchant l'affiliation obligatoire au RSI est prévu par le code de la sécurité sociale³¹ pour les loueurs de chambres d'hôtes. Enfin, le régime des micro-entrepreneurs, qui fait l'objet d'une analyse dédiée jointe à la présente annexe présente plusieurs spécificités.

²⁹ La superficie doit être au moins égale à une surface minimale d'assujettissement déterminée dans chaque département. Lorsque la surface agricole ne peut pas être prise pour référence, le temps de travail nécessaire à la conduite de l'exploitation ou entreprise agricole doit être au minimum de 1 200 heures par an.

³⁰ Article 155.

³¹ À la suite de l'article 22 de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011. Le seuil est fixé à 13 % du PASS.

Encadré 7 : Règles et processus d'affiliation des micro-entrepreneurs

Présentation du régime

Le régime de l'auto-entrepreneur, créé en 2009, permet à un entrepreneur individuel de bénéficier d'un régime simplifié tant pour la déclaration de son activité que pour la détermination des cotisations sociales (cotisation unique couvrant l'ensemble des risques pour lesquels une assurance est obligatoire et reposant sur taux forfaitaire en pourcentage du chiffre d'affaires, dit **régime micro-social**). Il a été remplacé depuis le 1^{er} janvier 2016 par le régime du micro-entrepreneur, qui a fusionné le régime micro-social et le régime fiscal de la micro-entreprise (franchise en base de TVA et détermination du bénéfice imposable en appliquant au chiffre d'affaires déclaré un abattement forfaitaire pour frais professionnels, variable selon le type d'activité, dit régime « micro-fiscal »)³².

Obligation d'immatriculation et processus d'affiliation

La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi « Pinel ») a conduit à rendre systématique l'immatriculation des micro-entrepreneurs au régime du commerce et des sociétés (pour les commerçants) ou au répertoire des métiers (pour les artisans).

Le processus d'affiliation se déroule de la manière suivante :

- le professionnel déclare son activité, soit en ligne, soit auprès d'un centre de formalité des entreprises (chambre de métiers et de l'artisanat, chambre de commerce et d'industrie, URSSAF pour les activités libérales, greffe du tribunal de commerce pour les agents commerciaux) ;
- l'Insee attribue un numéro d'identification de l'activité (SIRET) et un code qualifiant cette activité (APE). L'entreprise est déclarée aux services fiscaux ainsi qu'aux régimes de protection sociale obligatoire (RSI, URSSAF, CIPAV) ;
- le professionnel est affilié et cotise au RSI (même s'il cumule une activité salariée). Cependant son droit aux prestations maladie, maternité et allocations familiales dépend de son activité principale : s'il a une activité salariée à titre principal ou bénéficie d'une pension, il dépend du régime des salariés pour le versement des prestations sociales et s'il est indépendant à titre exclusif ou à titre principal³³, il dépend du régime maladie du RSI pour le versement des prestations sociales. Sauf s'il est pensionné, il acquiert des droits à la retraite qui seront gérés par le RSI (activités commerciales et artisanales) ou par la CIPAV (activités libérales non réglementées).

Source : Mission, d'après le rapport du HCFiPS, « La protection sociale des non-salariés et son financement » (2016), chapitre II.

1.2.2. Ce principe connaît cependant des exceptions qui conduisent à affilier certains travailleurs indépendants, pour tout ou partie des risques, au régime général de sécurité sociale

1.2.2.1. Certains travailleurs indépendants sont rattachés au régime général de sécurité sociale

Le droit de la sécurité sociale, par exception au principe d'affiliation à un régime spécifique, rattache certains travailleurs indépendants au régime général de sécurité sociale des salariés – sans pour autant que ces travailleurs soient tous couverts par une assurance chômage (voir 1.3). Des dispositions particulières ont en effet été prises par le législateur, qui permettent de distinguer deux grands cas :

³² Prévus aux articles 50-0 et 102 ter du code général des impôts.

³³ En travaillant moins de 1 200 heures en tant que salarié et en ayant un revenu issu de ce travail salarié inférieur à celui de l'activité de micro-entrepreneur.

Annexe I

- ◆ en premier lieu, celui des **professions dont l'affiliation au régime général a pour but de les assimiler à des salariés** et de les doter d'une couverture des risques de sécurité sociale identique à ces derniers. Cette situation est celle des 34 professions recensées à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, qui peuvent être classées en trois grands ensembles :
 - le premier groupe comprend les catégories qui aujourd'hui n'ont plus de caractéristiques distinctes de celles des salariés, et qui pourraient en réalité être directement assujetties au régime général au titre de l'article L. 331-2 du même code ; c'est le cas notamment des employés au domicile des particuliers pour garde d'enfants (10°) ou encore des salariés des hôtels – cafés – restaurants ;
 - le deuxième groupe vise les catégories dont la situation est ambiguë au regard de la qualification de la nature salariée ou non de leur activité : c'est notamment le cas des VRP (2°) ;
 - le troisième groupe correspond aux catégories qui ne sont pas salariées au sens du droit du travail mais seulement au sens de la sécurité sociale par détermination de la loi : c'est le cas des vendeurs à domicile (18°), gérants minoritaires de sociétés (6° ; 11° ; 13°) ; des présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées (SAS) et de sociétés d'exercice libéral par actions simplifiées (SELAS) (23°).

Si ces catégories bénéficient de toutes les prestations du régime général, la mission souligne qu'elles ne disposent pas nécessairement de l'assurance chômage (cf. 1.3).
- ◆ en second lieu, celui de groupes dont l'affiliation au régime général n'a pas pour but de les assimiler à des salariés mais de désigner le régime général comme l'institution qui leur délivre des prestations de sécurité sociale spécifiques, n'incluant pas nécessairement la totalité des risques dont la couverture est garantie aux salariés. Ces catégories sont mentionnées aux articles L. 381-1 et L. 722-1 suivants du code de la sécurité sociale et rassemblent des groupes inactifs ou exerçant des activités à titre bénévole dans le cadre des ministères culturels ou d'une responsabilité électorale et quelques professions spécifiques, comme les artistes auteurs et les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés. Seule cette dernière catégorie entre dans le champ des travaux de la mission.

Encadré 8 : Les professions assimilées aux salariés dans le code de la sécurité sociale

Article L. 311-3 du code de la sécurité sociale (extraits) :

« Sont notamment compris parmi les personnes auxquelles s'impose l'obligation prévue à [l'article L. 311-2](#), même s'ils ne sont pas occupés dans l'établissement de l'employeur ou du chef d'entreprise, même s'ils possèdent tout ou partie de l'outillage nécessaire à leur travail et même s'ils sont rétribués en totalité ou en partie à l'aide de pourboires :

1° les travailleurs à domicile soumis aux dispositions des [articles L. 721-1 et suivants du code du travail](#) ;

2° les voyageurs et représentants de commerce soumis aux dispositions des [articles L. 751-1 et suivants du code du travail](#) ;

3° les employés d'hôtels, cafés et restaurants ;

4° les mandataires non assujettis à la contribution économique territoriale mentionnés au 4° de [l'article R. 511-2 du code des assurances](#) lorsqu'ils répondent aux conditions prévues à [l'article L. 310-1 du code des assurances](#) et qui ont tiré de ces opérations plus de la moitié de leurs ressources de l'année précédente ;

5° les sous-agents d'assurances travaillant d'une façon habituelle et suivie pour un ou plusieurs agents généraux et à qui il est imposé, en plus de la prospection de la clientèle, des tâches sédentaires au siège de l'agence ;

6° les gérants non-salariés des coopératives et les gérants de dépôts de sociétés à succursales multiples ou d'autres établissements commerciaux ou industriels ;

7° (Abrogé)

8° les porteurs de bagages occupés dans les gares s'ils sont liés, à cet effet, par un contrat avec l'exploitation ou avec un concessionnaire ;

9° les ouvreuses de théâtres, cinémas, et autres établissements de spectacles, ainsi que les employés qui sont dans les mêmes établissements chargés de la tenue des vestiaires et qui vendent aux spectateurs des objets de nature diverse ;

10° les personnes assurant habituellement à leur domicile, moyennant rémunération, la garde et l'entretien d'enfants qui leur sont confiés par les parents, une administration ou une oeuvre au contrôle desquels elles sont soumises ;

11° Les gérants de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée à condition que lesdits gérants ne possèdent pas ensemble plus de la moitié du capital social, étant entendu que les parts appartenant, en toute propriété ou en usufruit, au conjoint, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité et aux enfants mineurs non émancipés d'un gérant sont considérées comme possédées par ce dernier ;

12° Les présidents du conseil d'administration, les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des sociétés anonymes et des sociétés d'exercice libéral à forme anonyme et les directeurs généraux et les directeurs généraux délégués des institutions de prévoyance, des unions d'institutions de prévoyance et des sociétés de groupe assurantiel de protection sociale ;

13° les membres des sociétés coopératives de production ainsi que les gérants, les directeurs généraux, les présidents du conseil d'administration et les membres du directoire des mêmes coopératives lorsqu'ils perçoivent une rémunération au titre de leurs fonctions et qu'ils n'occupent pas d'emploi salarié dans la même société ;

14° les délégués à la sécurité des ouvriers des carrières exerçant leurs fonctions dans des entreprises ne relevant pas du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines, les obligations de l'employeur étant, en ce qui les concerne, assumées par le ou les exploitants intéressés ;

15° les artistes du spectacle et les mannequins auxquels sont reconnues applicables les dispositions des [articles L. 762-1](#) et suivants, [L. 763-1](#) et [L. 763-2 du code du travail](#).

Les obligations de l'employeur sont assumées à l'égard des artistes du spectacle et des mannequins mentionnés à l'alinéa précédent, par les entreprises, établissements, services, associations, groupements ou personnes qui font appel à eux, même de façon occasionnelle ;

16° les journalistes professionnels et assimilés, au sens des [articles L. 761-1 et L. 761-2 du code du travail](#), dont les fournitures d'articles, d'informations, de reportages, de dessins ou de photographies à une agence de presse ou à une entreprise de presse quotidienne ou périodique, sont réglées à la pige, quelle que soit la nature du lien juridique qui les unit à cette agence ou entreprise ;

17° Les personnes agréées qui accueillent des personnes âgées ou handicapées adultes et qui ont passé avec celles-ci à cet effet un contrat conforme aux dispositions de [l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles](#) ;

18° Les vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse, visés aux paragraphes I et II de l'article

Annexe I

22 de la [loi n° 91-1 du 3 janvier 1991](#) tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, non immatriculés au registre du commerce ou au registre des métiers ;

19° Les avocats salariés, sauf pour les risques gérés par la Caisse nationale des barreaux français visée à [l'article L. 723-1](#) à l'exception des risques invalidité-décès ;

20° Les vendeurs à domicile visés à [l'article L. 135-1 du code de commerce](#), non immatriculés au registre du commerce ou au registre spécial des agents commerciaux ;

21° Les personnes qui contribuent à l'exécution d'une mission de service public à caractère administratif pour le compte d'une personne publique ou privée, lorsque cette activité revêt un caractère occasionnel.

(...)

22° Les dirigeants des associations remplissant les conditions prévues au deuxième alinéa du d du 1° du 7 de [l'article 261 du code général des impôts](#) ;

23° Les présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées et des sociétés d'exercice libéral par actions simplifiées ;

24° Les administrateurs des groupements mutualistes qui perçoivent une indemnité de fonction et qui ne relèvent pas, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale ;

25° Les personnes bénéficiaires d'un appui à la création ou à la reprise d'une activité économique dans les conditions définies par [l'article L. 127-1 du code de commerce](#) ;

26° Les personnes mentionnées au 2° de [l'article L. 781-1 du code du travail](#) ;

27° Les fonctionnaires et agents publics autorisés à faire des expertises ou à donner des consultations au titre du décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, dans le cadre d'activités de recherche et d'innovation, ainsi que ceux qui sont autorisés à apporter leur concours scientifique à une entreprise qui assure la valorisation de leurs travaux au titre de [l'article L. 531-8 du code de la recherche](#). Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables, sur leur demande, aux personnes inscrites auprès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales en qualité de travailleurs indépendants lorsque l'existence d'un lien de subordination avec le donneur d'ouvrage ne peut être établi ;

28° Les personnes ayant souscrit un service civique dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier bis du livre Ier du code du service national ;

29° Les arbitres et juges, mentionnés à [l'article L. 223-1 du code du sport](#), au titre de leur activité d'arbitre ou de juge ;

30° Les présidents des sociétés coopératives de banque, mentionnées aux [articles L. 512-61](#) à [L. 512-67](#) du code monétaire et financier ;

31° Les salariés au titre des sommes ou avantages mentionnés au premier alinéa de [l'article L. 242-1-4](#) ;

32° Les entrepreneurs salariés et les entrepreneurs salariés associés mentionnés aux articles [L. 7331-2](#) et [L. 7331-3](#) du code du travail ;

33° Les gens de mer salariés définis au 4° de l'article [L. 5511-1](#) du code des transports, à l'exclusion des marins définis au 3° du même article, qui remplissent les conditions prévues au 2° de l'article [L. 5551-1](#) du même code ;

34° Les gens de mer salariés employés à bord d'un navire mentionné aux 1° à 3° de l'article [L. 5561-1](#) du code des transports, sous réserve qu'ils ne soient soumis ni au régime spécial de sécurité sociale des marins ni au régime de protection sociale d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France ;

35° Les personnes mentionnées aux 8° et 9° de l'article [L. 613-1](#) du présent code qui exercent l'option mentionnée à cet article dès lors que leurs recettes ne dépassent pas les seuils mentionnés aux a et b du 1° du I de l'article [293 B](#) du code général des impôts. Les cotisations et contributions de sécurité sociale dues par ces personnes sont calculées sur une assiette constituée de leurs recettes diminuées d'un abattement de 60 %. Par dérogation, cet abattement est fixé à 87 % pour les personnes mentionnées au 8° de l'article [L. 613-1](#) du présent code lorsqu'elles exercent une location de locaux d'habitation meublés de tourisme, définis conformément à l'article [L. 324-1](#) du code du tourisme. »

(...)

Source : Légifrance.

1.2.2.2. Outre les exceptions signalées, le processus d'affiliation peut être rendu complexe sous l'effet des évolutions en cours du marché du travail

Les dispositions de l'article L. 311-3 ou celles applicables à certaines professions, comme celle des loueurs de chambres d'hôte (cf. *supra*), ont déjà été prises pour clarifier les règles applicables à certaines activités dont le régime social était ambigu. Les évolutions en cours du marché du travail posent à ce titre de nouveaux défis, déjà soulignés par le Haut conseil du financement de la protection sociale, et qui peuvent se cumuler :

- ◆ la reconnaissance du caractère non salarié de l'activité, enjeu déjà signalé dans le cas du droit du travail ;
- ◆ le traitement de la pluriactivité qui, lorsqu'elle s'inscrit dans des statuts d'emploi différents, peut être à l'origine de poly-affiliations ;
- ◆ le traitement des activités liées à l'économie numérique et à l'économie collaborative, qui réinterrogent notamment la frontière entre une activité bénévole et une activité professionnelle. En effet, de nombreuses plateformes reposent sur le principe d'un partage des frais entre une personne qui recourt à un service (sans être en principe un « client ») et une personne qui le propose (sans en principe en faire son activité professionnelle).

Le droit de la sécurité sociale est en évolution sur ces sujets : la mission constate en particulier un processus d'extension du mécanisme des seuils minimaux déclenchant l'obligation d'affiliation (location régulière de meublés pour de courtes durées à destination d'une clientèle de passage, travailleurs des plateformes de mise en relation par voie électronique, etc.).

1.3. Quelle que soit l'approche retenue, il apparaît que les travailleurs indépendants ne bénéficient pas, sauf exception, d'une assurance chômage

1.3.1. Les travailleurs indépendants sont en règle générale exclus du champ d'application de l'assurance chômage

1.3.1.1. Seuls les salariés doivent obligatoirement être assurés contre le risque de perte d'emploi

Le critère déterminant d'assujettissement à l'assurance chômage est l'existence d'un contrat de travail régissant la relation entre la personne assurée et un employeur. Par conséquent, les employeurs, qu'ils relèvent du droit privé ou qu'ils soient des employeurs publics, doivent assurer leurs salariés contre le risque de privation d'emploi (y compris ceux détachés³⁴ à l'étranger ou expatriés).

³⁴ Le régime d'assurance chômage renvoie à la définition de détachement du régime général de la sécurité sociale. Ainsi, est considéré comme détaché le salarié qui va pendant une durée déterminée, travailler à l'étranger pour le compte de l'entreprise française qui l'emploie.

Annexe I

L'article L. 5422-13 du code du travail dispose ainsi que « *tout employeur assure contre le risque de privation d'emploi tout salarié* ». Cette assurance est réalisée dans le cadre du régime d'assurance chômage des salariés, dont les dispositions sont régies par une convention conclue entre les organisations patronales et syndicales (article L. 5422-20), agréée par les pouvoirs publics qui vérifient le respect des dispositions légales. Cette convention désigne l'organisme de droit privé gestionnaire du régime (article L. 5427-1)³⁵. L'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) est l'organisme désigné par les conventions d'assurance chômage successives. En pratique, le régime d'assurance chômage a pour objet l'indemnisation des salariés involontairement privés d'emploi qui remplissent certaines conditions et dont la rupture du contrat de travail résulte d'une des causes visées par la réglementation (articles 1 et 2 du règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage).

Comme étudié précédemment, la condition de salarié s'apprécie au regard des critères posés par le code du travail et la jurisprudence qui continuent de se fonder sur l'appréciation de l'existence d'un lien de subordination constitutif d'un contrat de travail.

1.3.1.2. A contrario, les travailleurs indépendants ne bénéficient pas en général du régime d'assurance chômage

En l'absence de contrat de travail, critère déterminant d'assujettissement, les travailleurs indépendants ne sont en principe pas affiliés au régime d'assurance chômage. Il existe cependant quelques situations spécifiques, non éligibles à l'assurance chômage malgré la présence éventuelle d'un contrat de travail, dont celle des présidents et dirigeants d'entreprises, qui méritent un examen particulier.

1.3.2. Certaines catégories de travailleurs indépendants « assimilés salariés » bénéficient cependant de la couverture prévue par le régime d'assurance chômage

1.3.2.1. Une partie des « assimilés salariés » au sens de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale accèdent au régime d'assurance chômage

Il reste à **examiner dans le détail le droit à l'assurance chômage des catégories, mentionnées à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale** : ces catégories sont en effet « assimilées salariées » au sens du code de la sécurité sociale sans que cela emporte nécessairement reconnaissance de leur qualité de salarié au sens du droit du travail. La situation de ces travailleurs fait l'objet d'une appréciation au regard de la réglementation qui leur est applicable et des conditions d'exercice de la profession afin d'apprécier l'existence d'un contrat de travail.

Par rapport à la typologie des professions mentionnées à l'article L. 311-3 du code établie *supra* (cf. 1.2.2.1), il apparaît que :

- ◆ **le premier groupe des catégories qui ne présentent plus aujourd'hui de spécificités par rapport aux définitions légales et jurisprudentielles du salariat – telles que, par exemple, les personnels des hôtels, cafés, restaurants –, accèdent à l'assurance chômage dans les mêmes conditions que l'ensemble des salariés du secteur privé ;**

³⁵ Toutefois, lorsque l'employeur relève du droit public, l'assurance du risque de privation d'emploi peut être réalisée dans le cadre d'une auto-assurance, sans recourir à l'intermédiation du régime d'assurance chômage.

Annexe I

- ◆ **le deuxième groupe des catégories dont la situation est ambiguë au regard de la qualification de la nature salariée ou non de leur activité sont également éligibles à l'assurance chômage**, le cas échéant avec des modalités particulières de calcul de leurs droits : ainsi, les VPR peuvent bénéficier des allocations d'assurance chômage s'ils justifient une durée d'affiliation au régime exprimée en jours (122 jours dans les 28 mois qui précèdent la rupture du contrat de travail dans le cas général). La mission relèvera notamment que les entrepreneurs-salariés et entrepreneurs salariés associés – mentionnés au 32° de l'article L. 311-3 – liés à des coopératives d'activité et d'emploi (*cf.* 1.1.1.2) sont éligibles à l'assurance chômage. De même, les salariés portés subordonnés à une société de portage salarial ont droit à des indemnités de chômage en cas de licenciement (Soc. 16/12/2009, n°08-17.852) ;
- ◆ **en revanche, le troisième groupe des catégories qui ne sont pas salariées au sens du droit du travail mais seulement au sens de la sécurité sociale par détermination de la loi n'a pas *a priori* accès au régime général d'assurance chômage. À ce titre, les cas les plus complexes concernent les dirigeants d'entreprise.**

1.3.2.2. *La situation des dirigeants d'entreprise présente des cas particuliers*

Au regard du bénéfice ou non de l'assurance chômage, une distinction doit être opérée parmi les dirigeants statutaires d'entreprises selon la catégorie juridique de l'entreprise et le statut occupé (gérant minoritaire ou majoritaire, PDG, associé, etc.).

Deux catégories de dirigeants peuvent être affiliées au régime général d'assurance chômage :

- **les gérants minoritaires de sociétés anonymes ou de sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (11° du L. 311-3) ;**
- **les présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées et des sociétés d'exercice libéral par actions simplifiées (23° du L. 311-3).**

Encadré 9 : L'affiliation au régime général d'assurance chômage des dirigeants d'entreprise, associés et autres

En principe, les dirigeants et mandataires sociaux ne sont pas affiliés au régime d'assurance chômage. Cependant, certains d'entre eux peuvent cumuler leur mandat social avec un contrat de travail. Dans ce cas, ils peuvent relever du régime d'assurance chômage sous certaines conditions, et après analyse des dispositions substantielles du contrat de travail au regard de la jurisprudence – distinction entre le pouvoir de direction générale de la société et les fonctions techniques, attribution de rémunérations distinctes pour le mandat et le contrat de travail, lien de subordination caractérisé par « *l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné* ». Pôle emploi peut être préalablement interrogé, dans le cadre d'une étude mandataire, sur l'appréciation de la réalité du lien de subordination, dépendant, dans tous les cas, des conditions de fait dans lesquelles s'exerce l'activité de l'intéressé.

Ne peuvent cependant être affiliés au régime d'assurance chômage, y compris lorsqu'ils cumulent leur mandat social avec un contrat de travail, les associés uniques de sociétés unipersonnelles telles que les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL) et les sociétés par actions simplifiées unipersonnelles (SASU). En effet, l'associé unique disposant de tous les pouvoirs dévolus aux associés lors d'une prise de décision collective (art. L. 227-1 du code de commerce) et pouvant dès lors organiser seul et volontairement sa fin d'activité, ne peut participer au régime d'assurance chômage.

Source : Mission, d'après Unédic.

Annexe I

La mission prend donc en compte dans ses travaux :

- ◆ les travailleurs indépendants affiliés aux régimes des exploitants agricoles (MSA), des artisans et commerçants (RSI) et des professions libérales (CNAVPL et CNBF). Elle exclut en revanche les travailleurs affiliés au RSI (selon des modalités spécifiques) mais dont la nature de l'activité repose sur l'exploitation d'un patrimoine (loueurs professionnels de chambres d'hôtes, meublés pour de courtes durées, etc.) ;
- ◆ les travailleurs indépendants assujettis au régime général en vertu de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale mais non affiliés au régime général d'assurance chômage, soit principalement les dirigeants d'entreprise non salariés. Elle ne retient pas en revanche les catégories rattachées au régime général à d'autres titres à l'exception des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés mentionnés à l'article L. 722-1 du code de la sécurité sociale, considérant qu'elles ne relèvent pas de groupes exerçant une activité professionnelle dont la cessation pouvait déclencher une indemnisation au titre du chômage.

2. Pour la statistique publique, les travailleurs indépendants forment un ensemble hétérogène aux contours imprécis

La statistique publique cherche à identifier au mieux les travailleurs indépendants selon les définitions mentionnées précédemment. Elle repose essentiellement sur deux sources : les données administratives, qui correspondent à l'approche du droit de la sécurité sociale (affiliation aux régimes de protection sociale), et l'enquête Emploi, qui repose sur les déclarations des individus, corrigées d'un redressement effectué par l'Insee sur les professions et catégories socioprofessionnelles. Ces données permettent de connaître la dynamique du travail indépendant en France et ses caractéristiques, et sont donc essentielles pour concevoir un dispositif d'assurance chômage adapté aux travailleurs indépendants.

2.1. Les sources statistiques disponibles comprennent d'une part les données d'affiliation aux différents régimes de protection sociale des travailleurs indépendants, d'autre part l'enquête Emploi de l'Insee

2.1.1. Les bases de données administratives permettent de repérer les travailleurs indépendants selon l'approche du droit de la sécurité sociale

2.1.1.1. Les données administratives d'affiliation aux régimes de sécurité sociale permettent à l'Insee de construire la base des non-salariés

Les données administratives permettent d'identifier les non-salariés selon le périmètre défini par le droit de la sécurité sociale. Ainsi, les données des régimes spécifiques de protection sociale des non-salariés (mutualité sociale agricole – MSA – pour le secteur agricole, régime social des indépendants – RSI – pour les travailleurs indépendants non agricoles) **permettent à l'Insee de construire la base des non-salariés³⁶**, mise en place depuis 2006. **Le périmètre retenu dans la base des non-salariés regroupe les auto-entrepreneurs économiquement actifs³⁷, les entrepreneurs individuels « classiques » et les gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée. Sont également inclus les travailleurs dont l'emploi principal est salarié mais qui exercent une activité secondaire non salariée. En revanche, les conjoints collaborateurs (MSA, RSI) et les aides familiaux (MSA), qui ne sont pas recensés par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), ne sont pas présents dans cette base.**

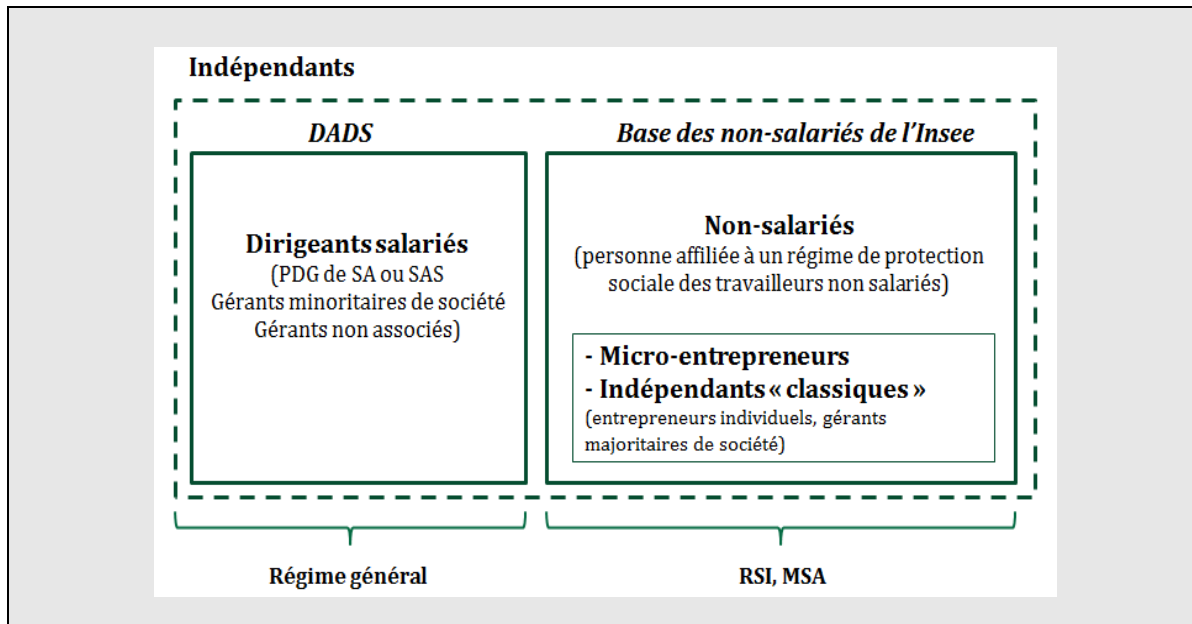
Encadré 10 : La notion d'indépendant selon l'Insee

L'Insee distingue deux populations au sein des indépendants :

- **les non-salariés** qui sont des personnes affiliées à un régime de protection sociale des travailleurs non salariés. Parmi eux se trouvent les micro-entrepreneurs, les indépendants « classiques » (entrepreneurs individuels) et les gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée) ;
- **les dirigeants salariés** qui sont des PDG de sociétés anonymes ou de sociétés par actions simplifiées (SAS) ou des gérants minoritaires de sociétés ou encore des gérants non associés. Dans le code de la sécurité sociale ces personnes sont considérées comme « assimilées salariées », et cotisent donc au régime général.

³⁶ Diffusion en année N+2. Informations : nombre de personnes en stock, en flux, période d'emploi, rémunération.

³⁷ Chiffre d'affaires (CA) positif dans l'année ou, en cas d'affiliation en cours d'année, s'il a déclaré au moins un CA positif au cours des quatre trimestres suivant l'affiliation.



Source : Mission.

La base des non-salariés de l'Insee porte sur les seuls non-salariés tels que définis à encadré 10 et permet, à partir de plusieurs retraitements³⁸, de construire le volet relatif aux travailleurs non salariés des estimations annuelles d'emploi localisées de l'Insee (ESTEL)³⁹.

La base des non-salariés permet également de connaître les revenus des non-salariés qui correspondent à la rémunération issue de l'activité non salariée, déduction faite des cotisations sociales payées dans l'année mais pas des contributions sociales (CSG, CRDS) (cf. tableau 1). Le revenu est calculé pour les non-salariés en activité au 31 décembre et est annualisé pour tenir compte du fait que certains d'entre eux n'ont travaillé qu'une partie de l'année.

Tableau 1 : Périmètre des revenus d'activité dans la base des non-salariés de l'Insee

	Revenu d'activité retenu par l'Insee
Micro-entrepreneurs	Chiffre d'affaires déclaré après abattements pour frais professionnels (abattement forfaitaire) ⁴⁰
Entrepreneurs individuels	Bénéfice net avec réintégration d'allègements fiscaux et cotisations sociales facultatives
Gérants majoritaires de société	Rémunération du chef d'entreprise hors frais professionnels ainsi que la part des dividendes qui excède 10 % de la valeur du patrimoine affecté depuis 2013

Source : Mission.

³⁸ En effet, la série des estimations d'emploi :

- ◆ se base sur le concept d'emploi du Bureau international du travail (BIT) – c'est-à-dire personne ayant effectué au moins une heure de travail rémunéré au cours d'une semaine de référence –, en retenant comme semaine de référence la dernière semaine de l'année N ;
- ◆ comptabilise chaque individu uniquement dans son emploi principal.

³⁹ L'objectif est de produire des estimations cohérentes entre les différents échelons géographiques et les secteurs de la nomenclature d'activités. L'Insee diffuse les résultats définitifs de l'année N en mars de l'année N+3.

⁴⁰ Abattement représentatif des frais professionnels (depuis 2014 : 71 % pour des activités de vente, 50 % pour des prestations de services, 34 % pour une activité libérale). Avant 2013, un taux d'abattement moyen était calculé par secteur.

En pratique, les revenus d'activité ainsi calculés correspondent à l'assiette servant au calcul des cotisations personnelles d'allocations familiales, à l'exception du cas des micro-entrepreneurs. Les règles d'assiette et les différences entre assiette sociale et assiette fiscale ont fait l'objet de développements approfondis dans le cadre du rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale d'octobre 2016. Elles sont rappelées à l'annexe II.

2.1.1.2. Les données administratives présentent cependant certaines limites dans le cadre des travaux conduits par la mission

La mission souligne cependant deux types de limites inhérentes à l'exploitation de la base des non-salariés de l'Insee :

- ◆ **limites au dénombrement des travailleurs :**
 - **la base des non-salariés ne permet pas de ventiler les indépendants selon les groupes professionnels**, mais par secteur d'activité. Des travaux ont néanmoins été initiés⁴¹ pour reconstituer le groupe des seules professions libérales en agrégeant certains secteurs d'activité au niveau le plus fin. Ces travaux n'ont pas été reconduits par la suite et demeurent imparfaits ;
 - **certaines populations restent très difficiles à appréhender (cf. 2.4) ;**
- ◆ **limites à la détermination des revenus :**
 - le nombre d'heures travaillées n'est pas connu des organismes sociaux, il n'est donc pas possible de calculer un revenu en équivalent temps plein. Les revenus peuvent correspondre à une activité à temps complet ou à temps partiel ;
 - en cas d'exercice déficitaire, le bénéfice des entrepreneurs individuels est considéré comme nul ; les indépendants n'ayant pas déclaré leur revenu font par ailleurs l'objet d'une taxation d'office par l'Acoss pour le recouvrement des cotisations, qui n'est pas prise en compte dans les indicateurs de revenus ;
 - il est à noter par ailleurs que les revenus fiscaux déclarés peuvent faire l'objet d'optimisation et s'écarter ainsi de la situation économique réelle des non-salariés (voir pièce jointe à la présente annexe sur les différentes formes juridiques d'exercice) :
 - pour les entreprises individuelles, il est possible de minorer le revenu professionnel en imputant les amortissements (par exemple dépréciation des immobilisations) sur le résultat de l'entreprise ;
 - pour les sociétés, le travailleur non salarié peut faire le choix de minorer sa rémunération directe et la compenser par l'attribution de dividendes, qui ne sont que pour partie soumis à prélèvements sociaux.

⁴¹ « *Emploi et revenus des indépendants* », Insee Références, Insee, édition 2015 (sur données de 2011).

2.1.2. Les données d'enquêtes réalisées par l'Insee permettent d'identifier les travailleurs indépendants dans leur acception la plus large

2.1.2.1. L'enquête Emploi permet de repérer les travailleurs indépendants selon leurs catégories socioprofessionnelles mais est peu fiable pour la connaissance de leurs revenus

L'enquête Emploi réalisée trimestriellement par l'Insee se base sur un échantillon d'environ 73 000 logements (à l'exception des maisons de retraite, résidences universitaires, casernes, etc.) issus des fichiers de la taxe d'habitation, renouvelé au sixième chaque trimestre. Si cette enquête sert à la mesure des concepts d'activité, de chômage, d'emploi⁴² et d'inactivité définis par le BIT, elle permet également d'identifier pour les 110 000 individus de 15 ans ou plus qu'elle rassemble le statut de leur emploi principal. Sauf en cas de changement du ménage occupant un logement, ou de composition du ménage occupant le même logement, un individu est interrogé pendant six trimestres consécutifs.

Le statut est déterminé par une question sur l'exercice de la profession : « vous exercez cette profession : (i) à votre compte, ou salarié chef d'entreprise ; (ii) comme salarié (autre que chef d'entreprise) ; (iii) vous travaillez pour un ou avec un membre de votre famille sans être salarié⁴³ ». Cette réponse qui procède d'un classement spontané par l'interrogé est ensuite fiabilisée en s'appuyant sur la nomenclature des catégories professionnelles (cf. encadré 11).

Encadré 11 : Périmètre des indépendants dans l'enquête Emploi

Une définition déduite de la construction même de la nomenclature PCS

Les indépendants sont identifiés en utilisant la nomenclature des catégories socioprofessionnelles de la PCS, qui oppose les catégories constituées principalement d'indépendants à celles constituées principalement de salariés.

Ainsi, les catégories retenues sont :

- celles du groupe des agriculteurs exploitants (G1) : ils peuvent travailler sur une petite exploitation (C11), sur moyenne exploitation (C12) ou sur grande exploitation (C13) ;
- celles du groupe des artisans, commerçant et chefs d'entreprises (G2) : il s'agit des artisans (C21), des commerçants et assimilés (C22) et des chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus⁴⁴ (C23) ;
- les professions libérales et assimilés (31).

Des divergences sont possibles entre la déclaration de profession de l'enquêté et celle d'activité économique. Dans ce cas, l'indépendant sera classé dans une profession correspondant à son activité économique⁴⁵.

Un périmètre comportant des exceptions dans le clivage salariés/indépendants

- la construction de la PCS comporte certaines conventions sujettes à débats du fait de professions et catégories socioprofessionnelles mixtes du point de vue de la distinction salariés/indépendant :
 - la présence de salariés parmi les professions libérales (certains chirurgiens dentistes,

⁴² Toute personne âgée de 15 ans et plus, qui a, au cours d'une semaine de référence, effectué au moins une heure de travail pour en tirer une rémunération ou un bénéfice en espèces ou en nature.

⁴³ Il est possible ensuite de distinguer entre conjoint et aide familial.

⁴⁴ Y compris pour les exploitants agricoles mais pas pour les personnes exerçant les professions libérales (C31) et celles de l'information, des arts et des spectacles (C35) qui seront toujours classées dans leur rubrique, indépendamment du nombre de salariés employés. À l'inverse, les indépendants employant de 0 à 9 salariés sont classés selon leur activité, à l'exception de certaines professions, qui en raison de leur importance financière, seront classées dans la catégorie C23 (par exemple : armateur, banquier ou agent de change, promoteur immobilier, administrateur de holding ou de groupe industriel, un PDG).

⁴⁵ Néanmoins il n'existe aucune table de correspondance systématique entre l'activité principale de l'entreprise et une profession.

Annexe I

psychologues, psychanalystes, psychothérapeutes, vétérinaires, avocats) ;

- la présence de non-salariés parmi : les professions de l'information, des arts et des spectacles (journalistes, auteurs, artistes, etc.), les professeurs des écoles, instituteurs et assimilés (moniteurs d'écoles de conduite, formateurs et animateurs de formation continue, moniteurs et éducateurs sportifs, sportifs professionnels), les professions intermédiaires de la santé et du travail social (infirmier libéraux, masseurs-kinésithérapeutes rééducateurs libéraux, autres spécialistes de la rééducation et pédicures-podologues libéraux, sages-femmes, opticiens lunetiers et audioprothésistes, autres spécialistes de l'appareillage médical), les professions intermédiaires administratives et commerciales (assistants de la publicité, des relations publiques, interprètes, traducteurs, concepteurs et assistants techniques des arts graphiques, de la mode et de la décoration, assistants technique de la réalisation des spectacles vivants et audiovisuels, photographes) et les techniciens (experts salariés ou indépendants de niveau technicien, techniciens divers) ;

- quelle que soit la déclaration du statut, les personnes exerçant les professions suivantes sont considérées comme indépendantes, même si elles occupent juridiquement une situation de salarié dans leur entreprise :
 - Gérant de SARL (majoritaire ou non) ;
 - PDG ;
 - Directeur Général de société anonyme ;
 - Président de société anonyme ;
 - Associé de société en nom ;
 - Associé de société de fait ;
 - Commandité de société en commandite ;
 - Chef d'entreprise ;
 - Administrateur de société ;
 - Agent d'assurance dirigeant un cabinet ;
 - Associé d'un cabinet de groupe (professions libérales) ;
 - Administrateur général d'entreprise publique ;
 - Associé de GAEC (agriculture).
- des conventions sont également adoptées : un médecin ayant à la fois une activité salariée et une activité libérale est classé en profession libérale.

Aides familiaux

L'enquête Emploi permet de repérer les aides familiaux non salariés (« personne aidant un membre non salarié de sa famille, sans en être salariée »). Ils sont classés dans la nomenclature sous différentes formes. Ainsi, si la personne aidée est :

- un agriculteur exploitant, elle sera classée dans la même catégorie que ce dernier (C11, C12 ou C13) ;
- un artisan, elle peut être classée selon deux catégories :
 - la même que ce dernier si l'aide familial exerce le même métier que l'artisan ;
 - « aides familiaux, conjoints collaborateurs » si l'aide familial exerce un travail de secrétariat
- membre d'une profession libérale, elle sera classée dans une catégorie spécifique « aides familiaux non salariés de professions libérales effectuant un travail administratif » ;
- membre d'une autre profession indépendante, elle sera classée dans la même catégorie que ce dernier.

En cas d'absence d'information sur la personne aidée ou l'aide familial, alors l'aidant sera classé dans la même catégorie que le chef de ménage, sauf dans le cas où la personne est seule (elle sera considérée comme une salariée d'aide aux personnes à domicile)⁴⁶.

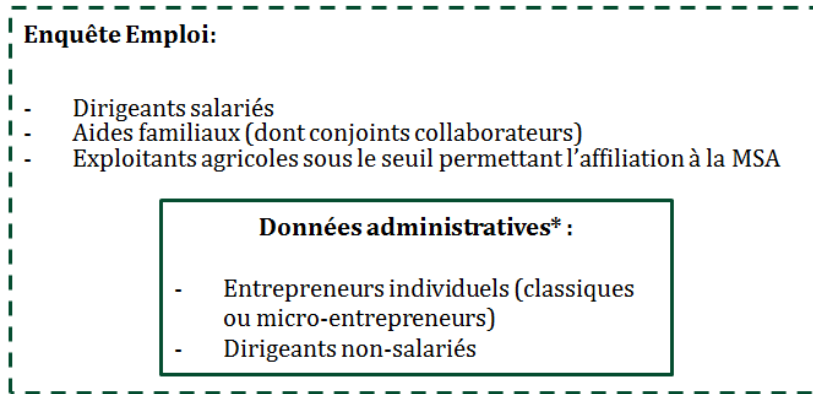
Source : Mission, d'après les informations transmises par l'Insee.

⁴⁶ Si la composition du ménage est inconnue, une distinction est faite selon la typologie de commune de résidence. L'aide familial sera considéré comme un commerçant dans une commune urbaine, et comme agriculteur dans le cas d'une commune rurale.

Annexe I

Cette nomenclature retient ainsi une acception large du statut d'indépendant, qui s'écarte des règles d'affiliation aux régimes de sécurité sociale des non-salariés. La différence majeure du périmètre de l'enquête Emploi par rapport aux données administratives est la prise en compte des dirigeants salariés⁴⁷. Elle est aussi à même de distinguer les aides familiaux au sens large (notamment les conjoints) (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Différences de périmètre des sources de données



Source : Mission. Note de lecture : (*) issues de la base des non-salariés de l'Insee (agrégation des données MSA et RSI).

En raison tant du caractère déclaratif des données de revenus que du découpage en PCS, la connaissance des revenus des travailleurs indépendants au travers de l'enquête Emploi est sujette à des biais. Elle peut néanmoins être exploitée sous **deux angles utiles à la mission** :

- ◆ **pour caractériser les individus avec des données sociodémographiques ;**
- ◆ **pour calculer des taux de transition dans le temps de et vers le travail indépendant, un même ménage figurant potentiellement pendant six trimestres consécutifs dans l'échantillon.**

2.1.2.2. Un panel permettant de mieux connaître les revenus des ménages indépendants est en cours de construction par l'Insee

Plusieurs enquêtes apportent des informations complémentaires sur les revenus des ménages indépendants⁴⁸ mais le nombre de ces ménages dans l'échantillon est souvent trop faible pour être statistiquement significatif :

- ◆ **l'enquête revenus fiscaux et sociaux de l'Insee (ERFS)** qui consiste en un appariement du fichier de l'enquête Emploi en continu (données du 4^{ème} trimestre de l'année N) avec les déclarations des revenus de la direction générale des finances publiques (DGFIP) de l'année N ainsi que les données sur les prestations perçues au cours de la même année (Cnaf, Cnav, CCMSA). Cette enquête permet de connaître sur environ 56 000 ménages :

⁴⁷ Tous les dirigeants statutaires d'entreprise (quels que soient la catégorie juridique de l'entreprise et le statut occupé - gérant minoritaire ou majoritaire, PDG, associé, etc.) sont ainsi considérés comme indépendants, de même que toutes les personnes exerçant leur activité sous le double statut salarié et libéral, sans distinction de l'activité principale.

⁴⁸ Un ménage est classé comme indépendant dès lors qu'un membre du ménage exerce à titre principal une activité à leur compte ou comme dirigeant salarié selon la nomenclature PCS.

Annexe I

- les revenus individuels perçus par chaque membre du ménage. Il est possible dès lors d'identifier les revenus professionnels des travailleurs non salariés mais également les autres revenus professionnels tirés de l'exercice d'activités salariées ;
 - les revenus non individualisables (prestations sociales et revenus du patrimoine⁴⁹) ;
 - les impôts acquittés par le ménage ;
- ◆ **l'enquête statistique sur les ressources et conditions de vie** permet une étude longitudinale sur 12 000 ménages interrogés chaque année (dont 10 000 interrogés l'année précédente) en se focalisant sur des indicateurs de revenus, de pauvreté et d'exclusion sociale.

Enfin, l'Insee est en train d'élaborer un panel pour suivre l'activité des non-salariés à partir des données de la déclaration sociale des indépendants (DSI). Ce panel permettra de suivre dans le temps l'information cumulée au niveau individuel des activités non salariées et des revenus qu'elles génèrent. La constitution de cette nouvelle source de données a débuté en 2017 et sa phase d'expertise aura lieu courant 2018. À ce stade, il n'est donc pas possible de suivre dans le temps des travailleurs indépendants pour connaître précisément l'évolution de leur situation professionnelle.

2.1.3. Les sources de données sont assez convergentes en matière d'effectifs et de revenus des travailleurs indépendants

Malgré les différences de périmètre selon les sources retenues, entre les données administratives (droit de la sécurité sociale) d'une part, les enquêtes statistiques (à partir de la catégorie socioprofessionnelle) d'autre part, **les chiffres convergent vers une population de travailleurs indépendants d'environ trois millions d'individus** (cf. tableau 2).

Pour mener ses travaux, la mission a alors exploité de façon privilégiée :

- ◆ **les sources administratives pour les séries longues, les effectifs et les revenus d'activité ;**
- ◆ **l'Enquête emploi pour suivre les transitions entre emploi et chômage, les profils sociodémographiques, la mobilité sociale.**

⁴⁹ Les revenus du patrimoine des ménages peuvent également être appréhendés par l'enquête Patrimoine de l'Insee qui décrit les biens immobiliers, financiers et professionnels des ménages ainsi que leur endettement. **20 000 ménages sont interrogés**, avec un risque de sous-estimation malgré un sur-échantillonnage des très hauts patrimoines.

Tableau 2 : Présentation des principales sources administratives permettant d'identifier les travailleurs indépendants

	Base de données	Type de données	Périmètre	Remarques	Effectif
Secteur agricole	MSA	Administratives	Exploitants agricoles, co-exploitants, conjoints collaborateurs et aides familiaux ⁵⁰	L'affiliation à la MSA nécessite des conditions d'activité minimale d'assujettissement (AMA) ⁵¹	461 803 exploitants ou co-exploitants 30 763 conjoints collaborateurs 2 973 aides familiaux (1er janvier 2016, France métropolitaine)
	Recensement agricole ⁵²			La couverture par la MSA est plus large (filière bois, métiers de la mer, entreprises de travaux agricoles, de jardins, paysagistes, de reboisement, professions du monde hippique) par contre nécessite une activité professionnelle minimale (AMA, qui repose sur une surface minimale, un temps de travail et des revenus générés)	695 700 actifs agricoles non salariés dont 560 600 exploitants et co-exploitants (2015)
Hors secteur agricole	RSI	Administratives	Auto-entrepreneurs (y compris ceux avec des revenus nuls), indépendants « classiques » ⁵³ , conjoints collaborateurs et aides familiaux		1,73 millions hors AE, 1,04 millions d'AE 46 200 conjoints collaborateurs -> 2,82 millions (31 décembre 2015, FE)

⁵⁰ La personne ne doit pas exercer une activité régulière dans l'entreprise de son conjoint, être marié ou pacsé, ne pas percevoir de rémunération pour cette activité, et ne pas avoir la qualité d'associé.

⁵¹ L'AMA est évaluée par rapport à (i) la surface minimale d'assujettissement départementale, (ii) au temps de travail nécessaire à la conduite de l'activité agricole (au minimum 1 200 heures de travail par an), (iii) au revenu professionnel généré par l'activité agricole de certains cotisants de solidarité (supérieur à 800 SMIC). Si un des trois critères est rempli, l'AMA est atteinte. Une affiliation dérogatoire existe si une des deux conditions suivantes est remplie : (i) des revenus professionnels supérieurs ou égaux à 640 SMIC, (ii) une superficie supérieure au quart de la surface minimale d'assujettissement.

⁵² Le recensement agricole dénombre l'ensemble des exploitations agricoles. Les recensements ont eu lieu en 1970, 1979, 1988, 2000 et 2010. Entre deux recensements, le ministère de l'Agriculture conduit des enquêtes structures des exploitations permettant d'actualiser les résultats des recensements. Les données présentées sont issues du « bilan annuel de l'emploi agricole, Résultats 2015 et estimations 2016 » (juillet 2017, Agreste).

⁵³ Entrepreneurs individuels ou des gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée.

Annexe I

				Auto-entrepreneurs (y compris ceux avec des revenus nuls), indépendants « classiques » + Intégration du régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC)	Les conjoints collaborateurs et les aides familiaux ne sont pas pris en compte	3,2 millions 2 millions hors AE 1,2 millions AE (donc 639 000 positif) (2016)
Indépendants (population totale)	ACOSS	Administratives	Auto-entrepreneurs + Intégration du régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC)	- Les conjoints collaborateurs ne sont pas comptabilisés - Les pluriactifs dont l'activité principale est salariée sont comptabilisés - Les assimilés salariés ⁵⁵ ne sont pas pris en compte - activité principale et secondaire	2,7 millions 1,94 millions hors AE 739 000 AE économiquement actifs (31 décembre 2014, hors agriculture, France métropolitaine)	
	Insee Base des non-salariés	Administratives	Auto-entrepreneurs économiquement actifs ⁵⁴ , indépendants « classiques », PAMC	- BIT « répertorié » ⁵⁶ (en emploi au 31 décembre) - uniquement emploi principal (pas de double compte ⁵⁷)	2,77 millions (2015, France métropolitaine)	
	Insee Estimations d'emploi	Administratives	Auto-entrepreneurs économiquement actifs , indépendants « classiques », PAMC + Exploitants agricoles	Dirigeants de SA ou de SAS, gérant minoritaire de SAEL, autres (SNC, GIE) Données déclaratives La distinction salariés/indépendants se base sur la nomenclature PCS Sont donc retenus également les aides familiaux, les dirigeants salariés et les exploitants agricoles sous le seuil permettant l'affiliation à la MSA	184 114 (2016⁵⁸)	
	Insee DADS	Administratives	Dirigeants salariés			
	Insee Enquête emploi	Enquête	Ensemble des indépendants		2,98 millions (2015, France métropolitaine)	

Source : Mission.

⁵⁴ CA positif dans l'année ou, en cas d'affiliation en cours d'année, s'il a déclaré au moins un CA positif au cours des quatre trimestres suivant l'affiliation.

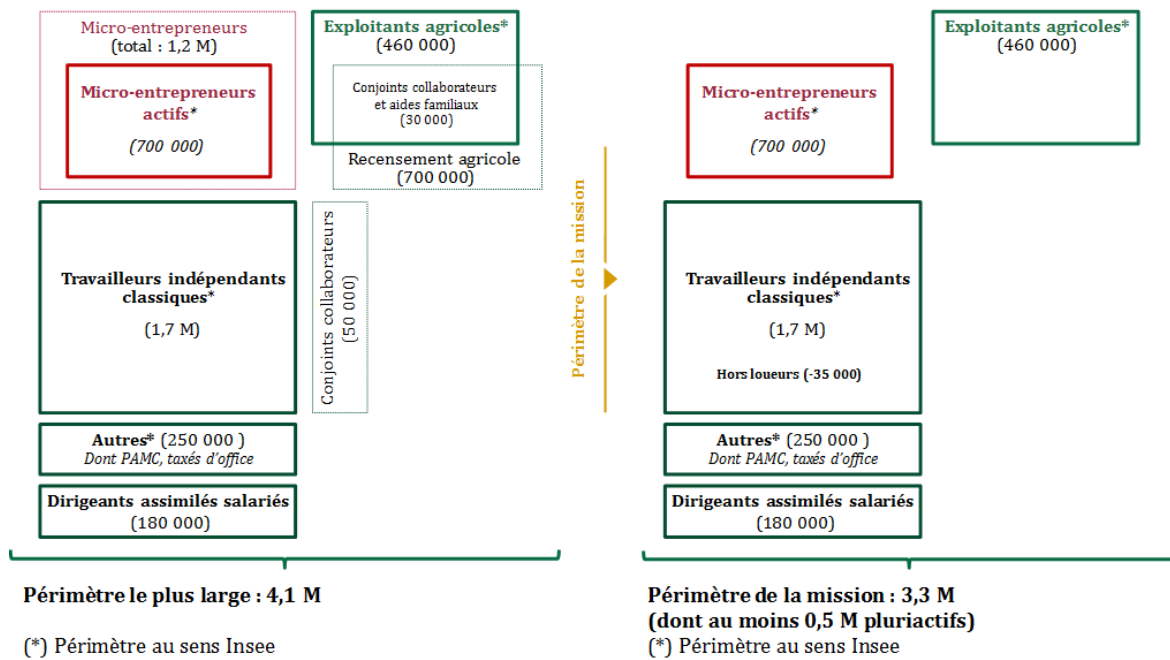
⁵⁵ Gérants minoritaires de SARL, dirigeants de sociétés par actions simplifiées, de sociétés anonymes (affiliation au régime général).

⁵⁶ Toute personne dont l'employeur a déclaré au moins une heure travaillée pendant la dernière semaine de l'année.

⁵⁷ Par exemple, si une personne exerce deux activités non salariées, seule celle exercée à titre principal est retenue (celle qui lui procure la plus forte rémunération sur l'année).

⁵⁸ D'après des données transmises par l'ACOSS.

Graphique 2 : Effectifs des travailleurs indépendants retenus dans le champ de la mission



2.2. Les travailleurs indépendants, dont le nombre s'élève à 3,3 millions, ont connu depuis dix ans une hausse de leurs effectifs et un renouvellement de leurs conditions d'exercice, liés notamment au régime des auto-entrepreneurs et aux situations de poly-activité

2.2.1. Les effectifs des travailleurs indépendants monoactifs sont en augmentation depuis dix ans du fait notamment de la création du régime des auto-entrepreneurs

L'évolution de l'emploi indépendant issue des estimations d'emploi de l'Insee (périmètre de la base des non-salariés en ne retenant que les monoactifs) est marquée par **trois phases** (cf. graphique 3) :

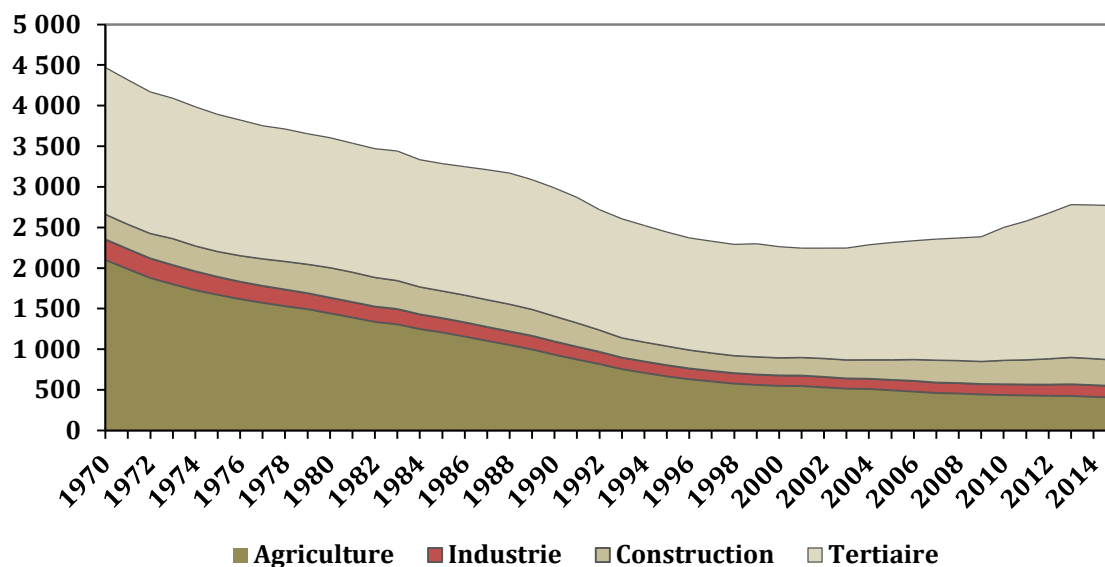
- ♦ une **diminution tendancielle entre 1970 et 2002** (de 4,5 millions travailleurs indépendants en France métropolitaine à 2,2 millions) qui est due essentiellement au repli de l'emploi agricole et à la diminution du nombre de petits commerces face au développement des grandes surfaces⁵⁹ ;
- ♦ une **stabilité entre 2002 et 2008** en considérant l'ensemble des secteurs d'activité. Cependant, au sein des travailleurs indépendants, la part des non agricoles augmente sur la période, à un rythme supérieur à la croissance du salariat entre 2001 et 2008 (+1,9 % par an, contre + 0,5 % par an) ;

⁵⁹ « Les déterminants de l'emploi non salarié en France depuis 1970 », Document de travail, Dares (2007).

Annexe I

- ♦ une **augmentation depuis 2008 qui peut s'expliquer notamment par la création du statut d'auto-entrepreneur entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009**. La création de ce statut, qui fait l'objet d'un focus joint à la présente annexe, vise à alléger les formalités de créations d'entreprise et à simplifier l'exercice des petites activités indépendantes. Le taux de croissance moyen annuel sur 2008-2015 est de 2,2 % pour l'ensemble des travailleurs indépendants alors qu'il est nul pour les salariés.

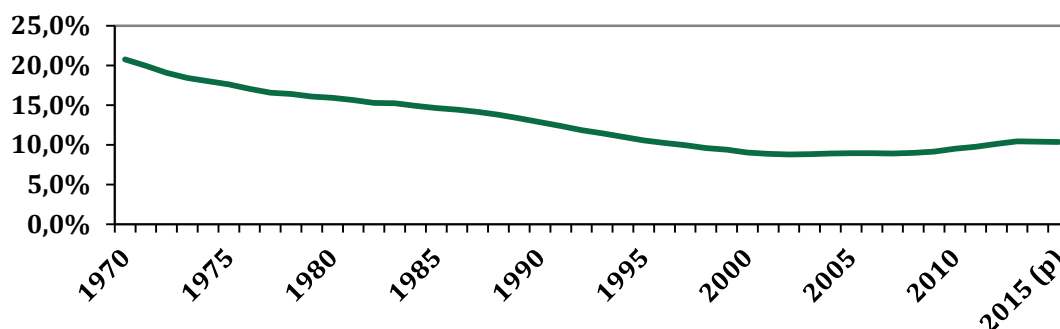
Graphique 3 : Évolution de l'emploi indépendant monoactif depuis 1970 (Estimation d'emplois, en milliers)



Source : Insee, Estimations d'emploi, France métropolitaine, personnes âgées de 15 ans et plus.

Fin 2014, le nombre de non-salariés monoactifs s'élève à 2,8 millions selon les estimations emploi de l'Insee. La part de l'emploi indépendant en France s'élève aujourd'hui à 10,4 % contre 20,8 % en 1970. Ce niveau est comparable à celui de l'Allemagne, mais reste relativement faible par rapport à la moyenne des pays européens qui se situe à 14 %⁶⁰ en 2016 (UE 28)⁶¹. Les pays ayant les parts d'emploi indépendant les plus élevés sont les pays du Sud et de l'Est de l'Europe.

Graphique 4 : Évolution de la part des non-salariés monoactifs dans la population en emploi



Source : Mission, d'après les estimations d'emploi de l'Insee. Données pour 2014 provisoires.

⁶⁰ À partir des données Eurostat (le nombre de travailleurs non salariés sur une année correspond à la moyenne du nombre sur chaque trimestre).

⁶¹ Sous réserve d'incertitudes quant à l'harmonisation de la définition des travailleurs indépendants dans l'enquête européenne sur les formes de travail.

Ce regain notable bien que d'ampleur limitée pour le travail indépendant est cependant à considérer avec précaution car les chiffres provisoires de l'Insee pour 2015 semblent indiquer une légère diminution (0,3 %). Cette évolution pourrait résulter d'une résorption d'un non-salariat « par défaut » en période de reprise, un phénomène que la DARES avait mis en évidence dans une étude de 2007 (cf. encadré 12), ainsi que d'un durcissement des règles régissant l'accès au régime d'autoentrepreneur par la loi du 18 juin 2014 (cf. encadré 7).

Encadré 12 : Une explication des fluctuations de l'emploi indépendant

Deux formes d'exercice des indépendants distingués par la Dares : un « non-salariat entrepreneurial » et un « non-salariat par défaut »

Une étude de 2007 de la Dares⁶² a cherché à identifier les déterminants de l'évolution de l'emploi non salarié depuis 1970 à l'aide d'une modélisation économétrique. Si les trois déterminants structurels sont bien connus (mutation du monde agricole, restructuration du secteur du commerce et vieillissement de la population), les fluctuations de court terme peuvent s'expliquer par deux types de comportement des agents :

- un non-salariat entrepreneurial : en période de conjoncture économique favorable, l'individu opte pour le non-salariat lorsque ses perspectives de gain sont plus élevées relativement à une rémunération salariée⁶³ ;
- un non-salariat par défaut : en période de conjoncture économique défavorable, le non-salariat devient une option face au manque de débouchés pour sortir du chômage.

Ainsi, le développement du non-salariat s'explique en partie par les incitations à la création d'entreprises mises en place lors de périodes de chômage important⁶⁴ : contrat d'appui au projet d'entreprise en 2003 ; statut d'auto-entrepreneur en 2009.

Source : Dares ; mission.

Encadré 13 : Principales caractéristiques des travailleurs indépendants

Caractéristiques démographiques des indépendants

Quelques grands marqueurs, issus de l'enquête Emploi de l'Insee, caractérisent cette population⁶⁵ :

- **une forte proportion d'hommes** : 66 % contre 50 % parmi les salariés. Cette part a même augmenté puisque dans les années 1980. De possibles raisons évoquées par l'Insee seraient une plus grande aversion au risque des femmes et un temps plus limité à consacrer à leur activité professionnelle⁶⁶ ;
- **moins de jeunes** : l'âge moyen est de 46,4 ans contre 40,5 ans pour les salariés et la proportion des moins de 30 ans y est faible (8 % contre 22 % parmi les salariés du privé). Cette caractéristique de la population des travailleurs indépendants s'accroît avec le temps : l'âge moyen était de 45 ans en 1982 et la part des moins de 30 ans était de 12 %. Cependant, la part des 60 ans et plus est la même en 1982 qu'en 2014 (autour de 12 %).

Niveau des diplômes

Une étude de l'Insee⁶⁷ montre la **progression du niveau de qualification** des travailleurs indépendants en étudiant deux générations à partir de l'enquête Patrimoine de 2003. Ainsi, seulement

⁶² « Les déterminants de l'emploi non salarié en France depuis 1970 », Document d'études Dares n°129 (2007).

⁶³ La proportion de non-salariés peut alors être interprétée comme un indice de dynamisme de l'économie.

⁶⁴ « Le travail indépendant en France », Estelle Sommeiller, Cahier français de la documentation française N°398 (2017).

⁶⁵ D'après l'Insee référence « l'emploi et les revenus des indépendants » (édition 2015) et le rapport sur la protection sociale des non salariés, HCFiPS (2016).

⁶⁶ France, portrait social, « Moins d'artisans, des professions libérales en plein essor », M. Beffy (2006).

⁶⁷ « Public, privé, indépendant : des changements de statut nombreux au fil de la carrière », Insee référence L'emploi, nouveaux enjeux (2008).

22 % des indépendants débutants pour la génération née en 1965-1974 a quitté l'école sans diplôme, contre 89 % des indépendants débutants nés avant 1935. La part des diplômés du supérieur augmente également, atteignant un tiers des jeunes pour la génération 1965-1974, soit un niveau plus important que les nouveaux salariés du privé (mais moins que ceux du public). La part des non diplômés est néanmoins plus élevée parmi les non-salariés (22 %) que parmi les salariés (11 % pour le public, 15 % pour le privé).

L'enquête Emploi permet d'obtenir des données en coupe verticale. Cette enquête permet de confirmer cette élévation de qualification qui est d'autant plus forte pour les indépendants que pour les salariés⁶⁸. Elle montre également une inversion de la part des non diplômés qui serait plus importante en 2014 parmi les salariés (13 % contre 10 % pour les indépendants).

Poids de l'origine sociale

L'étude des deux générations (*cf. supra*) permet également de montrer le recul du poids de l'origine sociale au moment de choisir le statut d'emploi.

Si, par le passé, le modèle-type d'un indépendant était de débiter son activité comme aidant familial pour ensuite reprendre l'entreprise familiale, ce parcours est moins présent dans les générations récentes (92 % des non-salariés pour la génération née avant 1935 contre 40 % pour la génération 1965-1974). La base sociale des travailleurs indépendants s'est étendue progressivement : désormais un cinquième d'entre eux ont des parents cadres ou exerçant une profession intermédiaire contre à peine 2 % pour les générations les plus anciennes.

Si le poids de l'héritage social s'atténue⁶⁹, il reste néanmoins bien présent puisque les enfants d'agriculteurs, d'artisans et commerçants ont une probabilité très supérieure à celle des enfants d'autres origines sociales de devenir travailleurs indépendants⁷⁰.

Enfin concernant les transitions professionnelles, l'effet de reproduction sociale est également présent. Notamment, le fait d'avoir un père agriculteur augmente les chances de rester indépendant.

Source : Mission.

2.2.2. Les situations de pluriactivité se sont multipliées sur la même période, la part des pluriactifs parmi les non-salariés passant de 10 % en 2007 à 16 % en 2014

Les situations de pluriactivité, c'est-à-dire de personnes exerçant plusieurs emplois de nature différente simultanément ou successivement sur une période donnée⁷¹, sont élément important à considérer dans la construction d'un dispositif d'assurance chômage des travailleurs indépendants :

- ♦ **la pluriactivité, qui s'inscrit dans les évolutions en cours du marché du travail, est un phénomène dynamique : elle concerne une proportion croissante des actifs occupés comme des travailleurs indépendants⁷².** Ce constat oblige à porter une attention particulière à l'articulation entre l'assurance chômage des travailleurs indépendants et le régime d'assurance chômage des salariés ;

⁶⁸ Rapport sur la protection sociale des non salariés et son financement, HCFiPS (2016).

⁶⁹ En 1990, 45 % des non-salariés avaient un père à leur compte, en 2005, ils sont 38% dans ce cas (France, portrait social, 2006).

⁷⁰ « L'importance de l'environnement familial comme déterminant du travail indépendant » Économie et statistique, Insee (2007).

⁷¹ Sur une année pour la base des non-salariés de l'Insee.

⁷² Le HCFiPS souligne d'ailleurs que la hausse de la pluriactivité serait en partie due à l'essor de la micro-entreprise. La proportion des auto-entrepreneurs pluriactifs est en effet nettement plus importante que celle des autres travailleurs indépendants, qui n'a par ailleurs pas varié avant et après la création du régime des auto-entrepreneurs.

- ◆ **la pluriactivité pose des difficultés spécifiques de prise en charge pour la couverture du risque chômage** : le fait générateur de l'indemnisation est plus difficile à caractériser (la perte d'un contrat ou même d'un type d'activité n'étant pas nécessairement équivalent à une perte d'emploi) et des questions telles que les revenus à considérer pour le calcul de l'allocation mensuelle ne manqueront pas de se poser.

Les situations de pluriactivité font cependant l'objet de peu d'analyses, et dépendent fortement de la source statistique utilisée pour les étudier.

Selon les estimations d'emplois de l'Insee⁷³, 8,5 % des actifs occupés (soit 2,3 millions de personnes) exercent plusieurs activités salariées et/ou non salariées en France (hors Mayotte) fin 2014⁷⁴. La part des pluriactifs dans l'emploi total a eu tendance à s'accroître entre 2008 et 2011, passant de 8,1 % à 9,0 % entre 2008 et 2011 avant de se stabiliser depuis autour de 8,5 %. La part des pluriactifs parmi les travailleurs non salariés (hors agriculture et toutes activités confondues) a également augmenté, passant de 10 % à 16 % entre 2007 et 2014. Parmi les non salariés, ce sont surtout les auto-entrepreneurs qui sont pluriactifs (31 % d'entre eux, contre 10 % pour les indépendants classiques fin 2014⁷⁵). Au-delà de la hausse globale du phénomène, des évolutions contrastées selon les formes de pluriactivités sont identifiables sur la période récente :

- ◆ **la principale forme est le cumul de deux activités salariées. Fin 2014, cette situation concerne 80 % des pluriactifs** (1,8 million de pluriactifs). La part des salariés exerçant une autre activité salariée parmi les salariés à titre principal est de 7,5 %⁷⁶. Cette part est en diminution au cours du temps : 7,7 % fin 2013, 8,4 % en 2010⁷⁷ et en 2007 ;
- ◆ **la seconde forme concerne le cumul d'activités salariées et non salariées, qui correspond à 0,5 million de personnes fin 2014.** Au sein de ces pluriactifs, deux catégories sont identifiables :
 - **le cumul d'un emploi principal non salarié avec une activité salariée à titre secondaire** : fin 2014, 5,6 % des personnes occupant un emploi principal non salarié exercent une activité salariée à titre secondaire. Cette part fluctue au cours du temps : 4,9 % fin 2013, 6,8 % en 2010 et 4,9 % en 2007 ;
 - **le cumul d'un emploi principal salarié avec une activité non salariée à titre secondaire** : fin 2014, 1,4 % des personnes occupant un emploi principal salarié exercent une activité non salariée à titre secondaire. Cette part augmente au cours du temps (1,0 % en 2010 et 0,5 % en 2007) ;
- ◆ **enfin, la pluriactivité interne au non-salariat n'est pas mesurée.** Cela s'explique par l'enregistrement des données administratives des non-salariés. En effet, chaque cotisant déclare l'ensemble de ses ressources non salariales⁷⁸, sans distinction, dans le cadre de la déclaration sociale des indépendants.

⁷³ Ces estimations utilisent à la fois les déclarations annuelles de données sociales (DADS) et la base non-salariés de l'Insee. Ainsi tout emploi déclaré, quelle que soit sa durée, est décompté.

⁷⁴ Insee référence, Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2017. Fiche 4.3.

⁷⁵ Revenus d'activité des non-salariés en 2014, Insee Première n°1627 (2016).

⁷⁶ Insee référence, Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2017. Fiche 4.3.

⁷⁷ Insee référence « Emploi et salaire », édition 2014.

⁷⁸ À l'exception d'un cumul d'emploi non salarié agricole et non agricole.

Encadré 14 : Répartition des travailleurs non salariés pluriactifs par secteur d'activité

En analysant plus spécifiquement la pluriactivité des travailleurs indépendants à partir de la base des non-salariés de l'Insee, il apparaît que celle-ci est plus répandue dans les secteurs des services aux entreprises, aux particuliers, dans le domaine de la santé et action sociale mais également dans l'industrie, et moins développée dans la construction et le commerce. L'activité secondaire est en générale différente du secteur d'activité de l'activité principale, mis à part l'agriculture, les particuliers-employeurs et le secteur de l'action sociale. Ainsi, pour ces personnes, la multi-activité ne correspond pas à un simple prolongement de leur activité principale.

Tableau 3 : Secteur d'activité des travailleurs indépendants pluriactifs (en emploi principal ou secondaire) en 2014

Secteur d'activité	Proportion de pluriactifs parmi l'ensemble des non-salariés ⁷⁹ (en %)	Part travaillant dans le même secteur
Industrie (hors artisanat commercial)	15,9	18,4
Construction	7,5	27,4
Commerce et artisanat commercial	10,2	27,4
Transport	8,7	33,6
Services aux entreprises et mixtes	20,0	37,5
Services aux particuliers	20,6	48,3
Santé et action sociale	19,1	70,9
Ensemble	15,8	42,7

Source : Insee, à partir de la base des non-salariés ; mission.

Selon l'enquête Emploi de l'Insee : 5,4 % des actifs occupés (soit 1,4 million de personnes) sont considérées comme pluriactifs en 2014⁸⁰. Cette source repose sur la déclaration des enquêtés, ce qui peut induire une sous-déclaration de périodes d'emploi de très courte durée. Son périmètre porte en outre sur la France métropolitaine uniquement. Elle offre cependant une grille de lecture complémentaire du phénomène de la pluriactivité en distinguant deux critères : le fait d'avoir plusieurs employeurs d'une part, le fait d'avoir plusieurs professions différentes d'autre part.

Encadré 15 : Le profil des pluriactifs d'après l'enquête Emploi

L'enquête Emploi permet de distinguer parmi les salariés ceux qui ont plusieurs employeurs et ceux qui exercent plusieurs professions (**pluri-employeurs versus pluri-professions⁸¹**). Selon la DARES⁸², sur les 1,4 million de personnes pluriactives fin 2014, près de 85 % ont des emplois principaux salariés (32 % exerçant une même profession pour plusieurs employeurs et 53 % exerçant plusieurs professions) et 14 % ont des emplois principaux indépendants. Parmi les pluriactifs ayant plusieurs professions, 38 % cumulent à la fois des activités salariées et non salariées.

Une analyse de l'hétérogénéité de la population des pluriactifs est ensuite proposée par la DARES⁸³. Plusieurs profils se distinguent :

⁷⁹ Occupant un emploi principal ou secondaire.

⁸⁰ Dares analyses n°60 « Les pluriactifs : quels sont leurs profils et leurs durées de travail ? », octobre 2016.

⁸¹ Sur moyenne période, la comparaison des différentes caractéristiques n'est pas robuste du fait d'une modification du questionnaire en 2013 : désormais, les salariés enquêtés répondent d'abord à la question de l'exercice de plusieurs activités professionnelles. Si la réponse est positive, il leur est posé une question sur l'existence de plusieurs professions différentes. Si la réponse est à nouveau positive, il leur est posé une question sur le nombre d'employeurs. Avant 2013, deux questions indépendantes étaient posées, l'une sur le nombre d'employeurs, l'autre sur l'exercice d'une autre activité professionnelle pendant la semaine de référence.

⁸² Dares analyses n°60 « Les pluriactifs : quels sont leurs profils et leurs durées de travail ? », octobre 2016.

⁸³ Dares analyses n°60 « Les pluriactifs : quels sont leurs profils et leurs durées de travail ? », octobre 2016.

Annexe I

- les pluri-employeurs (qui sont des salariés) sont plus souvent des employés, en CDD, non diplômés ou titulaires d'un CEP et également plus âgés par rapport aux monoactifs. **La majorité de cette sous-population travaille à temps partiel** (75 % des pluri-employeurs). Parmi eux, 49 % déclarent ne pas avoir la possibilité de travailler davantage avec leur emploi actuel, 27 % pour des raisons personnelles ou familiales et 17 % exerçant une autre activité professionnelle. Deux profils sont identifiables :
 - 54 % sont à temps partiel dans leur emploi principal avec une durée moyenne de 17 heures par semaine. Malgré un cumul avec d'autres activités, ils n'atteignent pas en moyenne la durée de travail équivalente à un temps complet (27 heures par semaine en moyenne) ;
 - 21 % sont à temps partiel sans employeur principal et déclarent une durée moyenne de 4,8 heures par jour. Sur l'année ils ne travailleront pas beaucoup plus de jours par an que les monoactifs à temps partiel (185 contre 171 journées) ;
 - 11 % sont à temps complet dans leur emploi principal mais avec une durée hebdomadaire plus courte que les monoactifs, ce qui leur permet d'exercer une autre activité. La durée totale moyenne de travail est alors de 44,4 heures par semaine.
- les pluri-professions :
 - les salariés sont plus proches des monoactifs mais un peu plus souvent cadres ou professions intermédiaires, un peu plus âgés et diplômés, et un peu moins ouvriers que ces derniers. Deux profils se distinguent :
 - **54 % sont à temps complet** dans leur emploi principal mais avec une durée hebdomadaire plus courte que les monoactifs (38,6 heures contre 39,0 heures) leur permettant ainsi d'exercer une autre profession (le soir ou le dimanche). La durée totale moyenne de travail est alors de 45,8 heures par semaine ;
 - **46 % sont à temps partiel** dans leur emploi principal avec une durée moyenne de 24 heures par semaine. Malgré un cumul avec d'autres activités, ils n'atteignent pas en moyenne la durée de travail équivalente à un temps complet (31 heures par semaine en moyenne). Cette population travaille plus souvent le samedi, certains dimanches, et en soirée ;
 - les non-salariés sont plus proches des monoactifs non salariés mais sont un peu plus souvent des cadres et moins des artisans-commerçants-chefs d'entreprise, un peu plus diplômés et plus jeunes. Ils ne travaillent pas significativement plus que les monoactifs non salariés (48,1 heures par semaine en moyenne contre 47,2 heures). Ces pluriactifs sont soumis à des contraintes plus fortes dans l'organisation de leur travail : des horaires qui sont plus variables d'une semaine sur l'autre dans leur activité principale par rapport aux monoactifs non salariés, le travail du dimanche, en soirée et de nuit est plus répandu également.

Source : Mission.

2.2.3. Au-delà des évolutions récentes des effectifs, le travail indépendant (monoactif et pluriactif) a connu un renouvellement des conditions d'exercice

2.2.3.1. Le travail indépendant (monoactif et pluriactif) a été marqué par une forte recomposition des secteurs d'activité qui remonte aux dix ou quinze dernières années

La population des travailleurs indépendants (monoactifs et pluriactifs) a connu une recomposition sectorielle importante. On observe en effet :

- ♦ une forte diminution du secteur agricole : la part des emplois non salariés agricoles parmi les non-salariés est passée de 47 % en 1970 à 9 % en 2015 (cf. analyse spécifique jointe à la présente annexe) ;
- ♦ parallèlement, une augmentation dans la construction (la part de non-salariés passe de 5 % en 2000 à près de 7 % en 2015) et le secteur tertiaire (la part de non-salariés passe de 30 % en 2000 à 43 % en 2014).

Annexe I

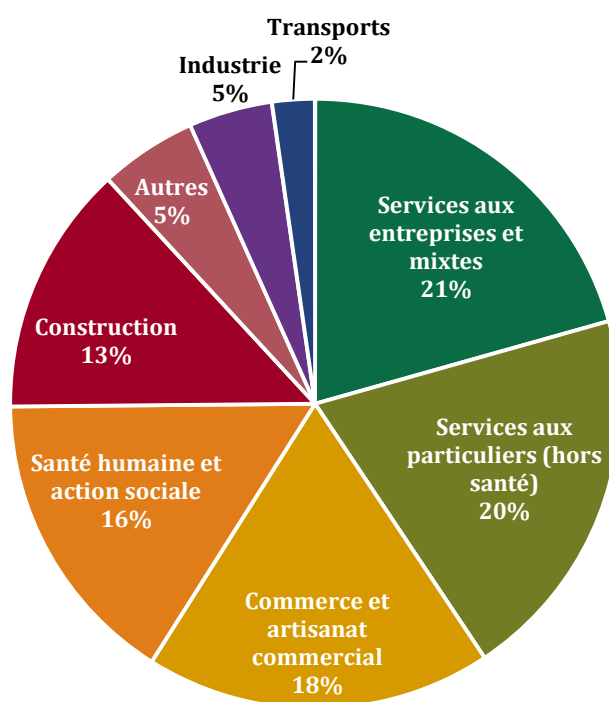
À un détail plus fin, la base des non-salariés de l'Insee⁸⁴ montre que certains secteurs sont particulièrement dynamiques :

- ◆ les activités de services aux entreprises et mixtes (+47 % entre 2006 et 2011) et les services aux particuliers hors santé (+ 38 % sur la même période) connaissent la progression la plus forte. Parmi ces secteurs, les activités spécialisées « autres » (publicité, *design*, photographie, traduction etc.) ont plus que doublé. Les activités de l'information et communication ont vu leurs effectifs augmenter de 80 % sur la période, de même que les arts, spectacles et activités récréatives ou l'enseignement (enseignement artistique, culturel ou sportif, formation continue, soutien scolaire, etc.) ;
- ◆ les services divers de santé et action sociale (psychologues, diététiciens, magnétiseurs ou autres professions non réglementées) et le commerce de détail hors magasin sont également dynamiques.

À l'inverse, certaines activités ne sont pas concernées par cette hausse : il s'agit de la médecine générale, de la pratique dentaire, du commerce pharmaceutique, ou des métiers de bouche.

En 2014, près de la moitié des travailleurs indépendants se concentre dans le commerce, l'artisanat commercial (18 %), la santé et action sociale (16 %), et la construction (13 %), alors que ces secteurs ne rassemblent qu'un tiers des salariés du privé. Ils sont également nombreux dans les services (41 %). En revanche, ils sont peu nombreux dans l'industrie (5 %, soit trois fois moins que les salariés du privé).

Graphique 5 : Classement des non-salariés non agricoles selon leur secteur d'activité en 2014



Source : Mission, d'après la base des non-salariés de l'Insee (donc emplois principaux et secondaires). *Note de lecture* : La catégorie « Autres » correspond aux secteurs d'activité inconnus.

⁸⁴ Insee référence, Emploi et revenus des indépendants (édition 2015).

Tableau 4 : Effectifs des non-salariés en 2014 (hors agriculture)

	Monoactif				Pluriactifs			
	Entrepreneurs individuels (hors micro-entrepreneurs)	Micro-entrepreneurs économiquement actifs	Gérants de sociétés	Ensemble	Entrepreneurs individuels (hors micro-entrepreneurs)	Micro-entrepreneurs économiquement actifs	Gérants de sociétés	Ensemble
Industrie (hors artisanat commercial)	30 786	34 104	35 265	100 155	1 822	14 398	2 710	18 930
Construction	124 883	87 275	117 166	329 324	3 083	17 349	6 392	26 824
Commerce et artisanat commercial	159 770	103 939	178 002	441 711	8 082	28 103	13 824	50 009
Transports	34 740	4 214	17 101	56 055	1 429	1 734	2 169	5 332
Services aux entreprises et services mixtes	171 160	128 507	144 423	444 090	17 311	70 822	20 292	108 425
Services aux particuliers (hors santé)	167 458	131 413	126 332	425 203	19 171	79 720	11 744	110 635
Santé humaine et action sociale	308 302	18 890	14 846	342 038	63 113	17 792	2 264	83 169
Indéterminé	10 122	201	107 453	117 776	1 157	38	18 790	19 985
Total	1 007 221	508 543	740 588	2 256 352	115 168	229 956	78 185	423 309

Source : Mission, d'après données communiquées par l'Insee, base des non-salariés de 2014.

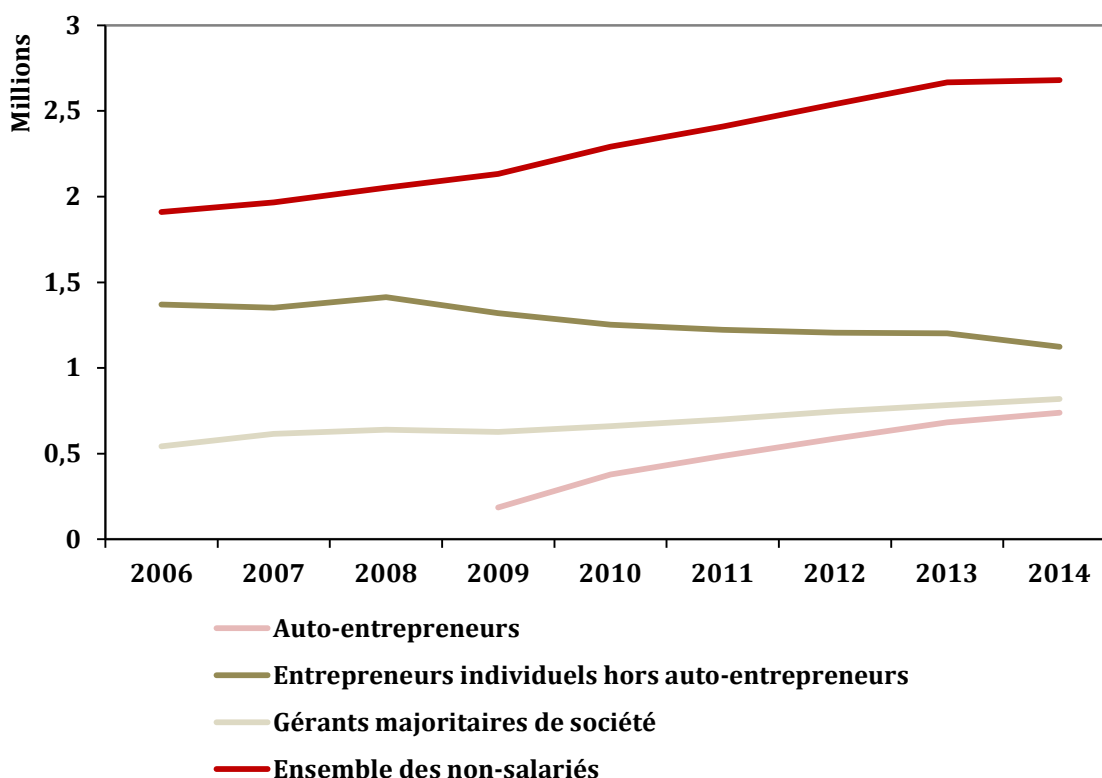
2.2.3.2. Les conditions d'exercice se renouvellent également en raison du développement des formes sociétaires

Trois tendances se dessinent quant à l'évolution des modalités d'exercice des travailleurs indépendants (monoactifs et pluriactifs) :

- ◆ le paysage de l'emploi indépendant a été modifié en profondeur par la création du statut d'auto-entrepreneur en 2009 ;
- ◆ les non-salariés travaillent de plus en plus seuls : d'après l'enquête Emploi de l'Insee, six non-salariés sur dix n'emploient aucun salarié en 2016 contre un sur deux en 2003 ;
- ◆ l'exercice sous forme sociétaire s'est continuellement développé ; cette tendance est apparue bien avant la création du statut d'auto-entrepreneur et ne s'est pas démentie depuis lors.

Ainsi en 2014, selon les données de la base des non salariés de l'Insee, 42 % des travailleurs indépendants sont entrepreneurs individuels, 28 % micro-entrepreneurs et 31 % gérants majoritaires de société. Il s'agit là d'une évolution notable : en 2006, 72 % des travailleurs indépendants exerçaient en tant qu'entrepreneurs individuels et 28 % sous forme sociétaire.

Graphique 6 : Évolution du nombre de non-salariés actifs en fin d'année



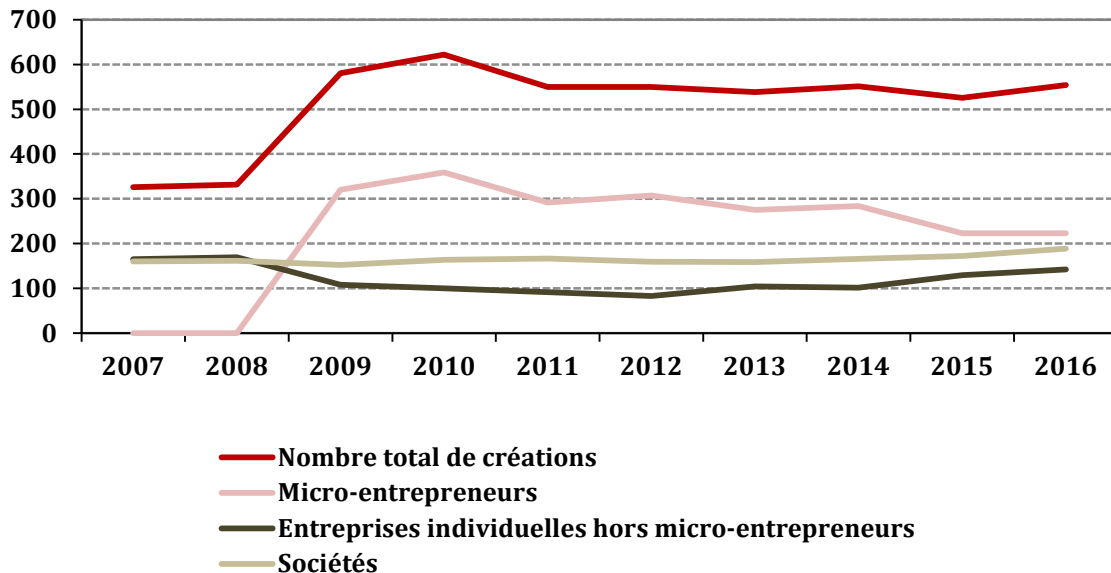
Source : Mission, d'après l'Insee (base des non-salariés, hors agriculture).

Les statistiques de créations d'entreprises dans le secteur marchand non agricole sous statut indépendant ou non corroborent ces évolutions, qui semblent se poursuivre :

- ◆ **la mise en place du régime de l'auto (micro)-entrepreneur a fortement dynamisé le nombre de créations d'entreprises:** environ 320 000 entreprises ont été créées sous ce statut en 2009, 360 000 en 2010, 300 000 en 2011 et 2012, 280 000 en 2013 et 2014, soit à chaque fois plus de 50 % du nombre total de créations ;
- ◆ **un net ralentissement des créations sous le régime du micro-entrepreneur a cependant eu lieu depuis 2015** (environ 220 000 en 2015 et 2016, soit moins de la moitié des créations)⁸⁵. Un des motifs de ce ralentissement, évoqué par le HCFiPS, serait l'obligation d'immatriculation des auto-entrepreneurs aux registres consulaires pour les activités artisanales et commerciales instituée par la loi du 18 juin 2014⁸⁶ ;
- ◆ **ce ralentissement du recours au régime de l'auto-entrepreneur a eu pour conséquence un renforcement des formes sociétaires:** le nombre d'entreprises créées sous forme de société a augmenté de 10 % entre 2015 et 2016. Au sein des sociétés, une recomposition s'opère néanmoins puisque la création des SAS (notamment des SASU) est dynamique alors que celle des SARL diminue. En effet, les SAS représentent 56 % des sociétés créées en 2016 contre 15 % en 2011. Les formes sociétaires sont également en expansion dans le secteur agricole. Le service statistique du ministère de l'agriculture, qui recense essentiellement des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), des exploitations à responsabilité limitée (EARL) et des sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA), relève ainsi que, si l'entreprise individuelle reste la forme juridique la plus utilisée en 2010 (70 %), la part des exploitants agricoles exerçant sous forme sociétaire est passé de 7 % en 1988 à 19 % en 2000 et à 30 % en 2010⁸⁷.

Cette évolution des formes sociétaires a pour conséquence un développement des assimilés salariés avec une affiliation plus importante des non-salariés au régime général (gérants minoritaires de SARL, dirigeants de SAS ; cf. 1.2.2.1).

Graphique 7 : Évolution du nombre de créations d'entreprises (milliers d'entreprises)



Source : Mission, d'après l'Insee Première, « les créations d'entreprises en 2016 » (2017).

⁸⁵ « Les créations d'entreprises en 2016 », Insee Première n°1631 (2017).

⁸⁶ Elle n'était obligatoire initialement que pour les activités artisanales à titre principal.

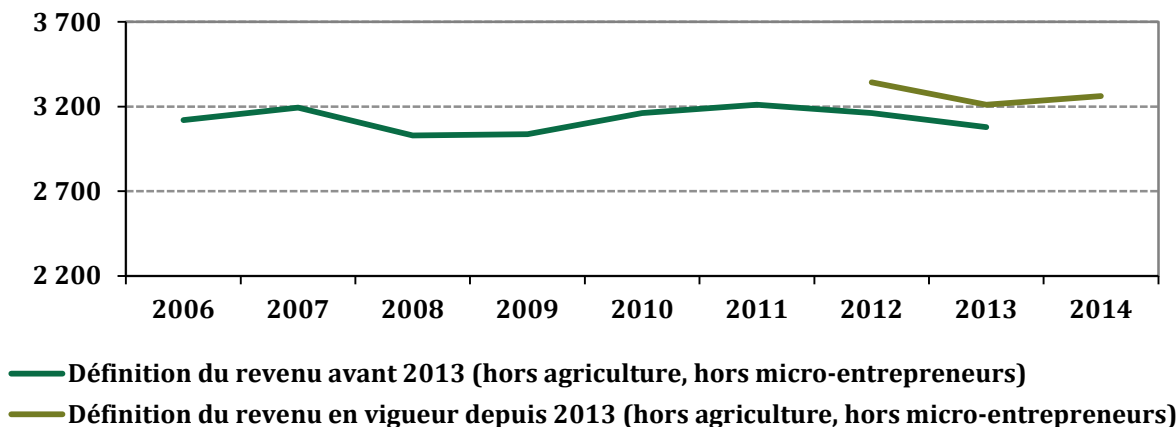
⁸⁷ « Le statut juridique des exploitations agricoles : évolutions 1970-2010 », Agreste Les Dossiers (2014).

2.3. Le paysage actuel des travailleurs non salariés fait apparaître une grande hétérogénéité des situations et des revenus

2.3.1. Si le revenu moyen des travailleurs indépendants est assez stable sur longue période, plus de la moitié d'entre eux peuvent connaître une forte volatilité de leurs revenus d'une année sur l'autre

Les revenus d'activité moyens des travailleurs indépendants (hors agriculture et hors auto-entrepreneurs qui font l'objet d'analyses spécifiques jointes à la présente annexe) fluctuent au cours du temps (baisse en 2008 suivie d'une hausse jusqu'en 2011, nouvelle décroissance en 2012 et 2013 puis redressement en cours) mais l'amplitude des variations reste limitée à un intervalle de $\pm 5\%$ autour d'une valeur pivot d'environ 3 100 € (sur la période 2006-2013, avant changement de la méthode de calcul).

Graphique 8 : Évolution du revenu mensuel moyen (hors agriculture) en euros constants 2014



Source : Mission, d'après l'Insee Première « Revenus d'activité des non-salariés en 2014 » (2016) et demande spécifique à l'Insee. Note de lecture : pour les revenus des micro-entrepreneurs économiquement actifs, c'est l'ancienne méthode de calcul qui a été utilisée pour fournir des évolutions cohérentes (i.e. un taux d'abattement moyen calculé par secteur puis appliqué à chaque micro-entrepreneur du secteur).

Cette évolution tendancielle masque néanmoins la forte volatilité des revenus de certains travailleurs indépendants. En effet, une étude de cohorte de cotisants actifs au RSI avant 2009 montre que 69 % ont vu leurs revenus varier de plus de 10 % entre 2012 et 2013 et 62 % entre 2011 et 2012 (à la baisse ou à la hausse).

Tableau 5 : Volatilité des revenus des travailleurs indépendants affiliés au RSI (hors auto-entrepreneurs)

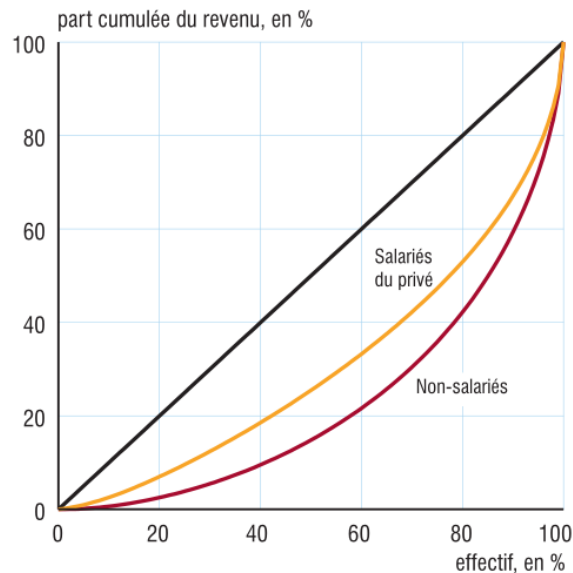
Taux de variation des revenus d'une année sur l'autre	Part des travailleurs concernés en 2011/2012	Part des travailleurs concernés en 2012/2013
Moins de - 10 %	30,8 %	27,7 %
De -5 % à -10 %	5,1 %	4,3 %
De -3 % à -5 %	2,9 %	2,3 %
De -1 % à -3 %	3,4 %	2,6 %
De -1 % à 1 %	12,3 %	8,1 %
De 1 % à 3 %	4,3 %	3,0 %
De 3 % à 5 %	3,5 %	2,8 %
De 5 % à 10 %	6,8 %	7,9 %
Plus de 10 %	30,8 %	41,4 %

Source : RSI, « Caractéristiques et opinions des travailleurs indépendants », séminaire Garantie de revenu, France Stratégie, 23 mai 2017. Note de lecture : entre 2011 et 2012, 30,8 % des travailleurs indépendants affiliés au RSI (hors auto-entrepreneurs) ont connu une baisse de leurs revenus supérieure à 10 %.

2.3.2. Les disparités de revenus au sein des travailleurs indépendants sont plus élevées que celles constatées au sein des salariés

En 2011, 50 % des travailleurs non salariés non agricoles⁸⁸ percevaient 15 % des revenus non salariés, alors que 50 % des salariés du privé recevaient 25 % des salaires (cf. graphique 9). Ces différences entre salariés et indépendants sont également perceptibles en termes de patrimoine (cf. encadré 16).

Graphique 9 : Comparaison de la concentration des revenus d'activité en 2011 des travailleurs indépendants et des salariés du privé



Source : Insee référence « Emploi et revenus des indépendants » (édition 2015). Base des non-salariés et DADS, hors revenus nuls, hors agriculture et hors auto-entrepreneurs.

Encadré 16 : Le patrimoine des ménages indépendants

D'après l'enquête Patrimoine de l'Insee, le patrimoine brut des ménages indépendants actifs s'élève à 683 k€ contre 202 k€ pour les autres ménages actifs en 2014. Cet important écart peut s'expliquer par deux raisons principales.

D'une part, les travailleurs indépendant disposent d'un patrimoine professionnel pour les indépendants qui représente en moyenne près d'un tiers de leur patrimoine brut.

D'autre part, les travailleurs indépendants sont plus enclins à détenir un patrimoine important pour faire face aux risques inhérents à leur activité qu'ils ont pris et compléter leur retraite. En effet, d'après la dernière enquête Patrimoine de l'Insee (2014), le premier motif des ménages indépendants actifs est la constitution d'une épargne de précaution (30 %) puis une épargne pour « préparer leurs vieux jours » (21 %). Le patrimoine des ménages indépendants actifs varie cependant selon les groupes professionnels : il est particulièrement important pour les agriculteurs (1 M€) et les chefs d'entreprises (1,6 M€) et est plus faible pour les artisans (391 k€).

Tableau 6 : Patrimoine des indépendants (k€)

Catégorie sociale de la personne de référence du ménage	Patrimoine brut		Patrimoine professionnel		Patrimoine net	
	Moyen	Médian	Moyen	Médian	Moyen	Médian
Indépendants actifs	683	373	228	40	585	284
<i>Agriculteurs</i>	1 040	600	664	263	920	510

⁸⁸ Hors revenus nuls, hors agriculture et hors auto-entrepreneurs.

Annexe I

<i>Artisans</i>	391	260	97	25	323	201
<i>Commerçants</i>	652	298	155	28	568	216
<i>Chefs d'entreprises</i>	1 558	991	538	150	1 338	732
<i>Profs. libérales</i>	749	498	108	-	615	378
Actifs non indépendants	202	129	9	-	158	66
Ensemble	267	154	38	-	215	83

Source : Insee, enquête Patrimoine 2014. France (hors Mayotte), ménages dont la personne de référence est active.

Source : Mission.

2.3.3. L'analyse des revenus des travailleurs indépendants montre une dispersion très importante selon les secteurs d'activité et la forme d'exercice adoptée

La **base des non-salariés de l'Insee** ne permet pas d'étudier les travailleurs indépendants selon les groupes professionnels mais selon les secteurs d'activité. Il est en revanche possible de distinguer les monoactifs des pluriactifs et de ventiler les effectifs et revenus selon la forme juridique. Il apparaît alors que **les revenus des travailleurs indépendants diffèrent fortement selon les secteurs d'activité, la forme d'emploi ou encore les situations de pluriactivité.**

2.3.3.1. Analyse des revenus des travailleurs indépendants hors agriculture et hors dirigeants salariés

Dans les secteurs non agricoles, le **revenu annuel moyen⁸⁹ des travailleurs indépendants (pouvant exercer une activité à titre principal ou secondaire) est de 30 120 € en 2014.** À titre de comparaison, le salaire moyen des salariés du secteur privé et des entreprises publiques⁹⁰ (à titre principal ou secondaire également) est de 26 868 € nets des prélèvements à la source en 2014⁹¹.

Le revenu annuel moyen varie très fortement⁹² :

- ◆ **selon la forme juridique retenue :** il s'établit à 39 120 € pour les travailleurs indépendants non micro-entrepreneurs et à 4 920 € pour les micro-entrepreneurs économiquement actifs. Les disparités de revenus sont également fortes au sein des formes d'activité choisies :
 - au sein de l'ensemble des micro-entrepreneurs, dont le chiffre d'affaires est pourtant plafonné : 40 % ont un CA nul, 50 % ont un CA annuel inférieur à 1 000 € et 10 % ont un CA supérieur à 19 000 € ;
 - au sein des travailleurs indépendants non micro-entrepreneurs, les écarts de revenus sont également prononcés, les entrepreneurs individuels ayant des revenus moyens plus élevés que les gérants majoritaires de société (41 652 € contre 35 640 €).

⁸⁹ La CSG et la CRDS ont été déduites pour permettre la comparaison.

⁹⁰ À l'exclusion des contrats aidés, des apprentis, stagiaires, salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs.

⁹¹ Insee Première, « Salaire dans le secteur privé » (2016).

⁹² Les travailleurs indépendants ne peuvent pas toujours dégager de bénéfices ou se verser de rémunération, ce pourquoi la proportion de revenus nuls et déficitaires parmi eux est de 7,6 %. Cette proportion est la plus élevée pour les gérants de société, ce qui peut refléter en partie des comportements d'optimisation fiscale et sociale.

Annexe I

Tableau 7 : Niveau et évolution des revenus d'activité par secteur (hors agriculture) en 2014

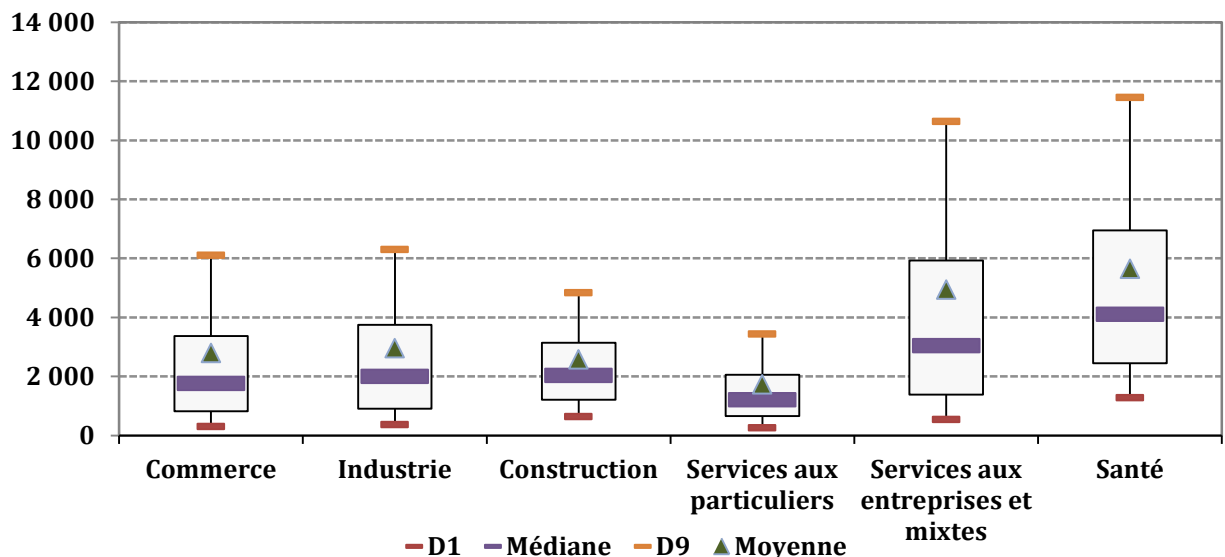
	Revenu mensuel moyen (€)	Rapport interquartile (hors revenus nuls)	Proportion de revenus nuls et déficits
Non-salariés (hors auto-entrepreneurs)	3 260	4,0	9,6 %
Gérants majoritaires de société	2 970	3,5	13,6 %
Entrepreneurs individuels	3 470	4,4	6,7 %
Micro-entrepreneurs économiquement actifs	410	9,0	2,1 %
Ensemble	2 510	7,6	7,6 %

*Source : Insee Première « Revenus d'activité des non-salariés en 2014 » (2016), à partir de la base des non-salariés.
 Note de lecture : le revenu plancher des 25 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs les mieux payés est neuf fois supérieur au revenu plafond des 25 % les moins rémunérés.*

- ◆ **selon les professions :** d'après les données du RSI⁹³, les revenus annuels des commerçants (23 000 €) et des artisans (23 500 €) en 2014 sont plus faibles des professions libérales⁹⁴ (51 500 €) ;
- ◆ **selon le secteur d'activité et au sein de chaque secteur :** les revenus varient de manière significative (données hors micro-entrepreneurs et hors revenus nuls) :
 - le commerce de détail hors magasin génère les revenus les plus faibles (12 480 €), derrière la coiffure et les soins de beauté, les activités artistiques et récréatives, les taxis et autres services personnels (entre 16 000 € et 17 000 €) ;
 - à l'inverse, les médecins et dentistes perçoivent les revenus les plus élevés (99 720 €), devant les professions juridiques et comptables (91 560 €) et le commerce pharmaceutique (89 760 €).

Au sein des secteurs d'activité, les disparités sont les plus fortes dans les services aux entreprises et mixtes et dans le commerce (le rapport inter-décile est de 19).

Graphique 10 : Distribution des revenus mensuels d'activité des non-salariés (hors micro-entrepreneurs et hors revenus nuls) selon le secteur d'activité en 2014 (en €)



Source : Mission, d'après l'Insee Première « Revenus d'activité des non-salariés en 2014 » (2016).

⁹³ « L'essentiel du RSI en chiffres », édition 2016.

⁹⁴ Hors praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC).

Encadré 17 : Focus sur les professions libérales - Observatoire de l'activité libérale de la DGE

La DGE suit l'activité de l'économie libérale dans le cadre de l'observatoire des professions libérales⁹⁵ institué en février 2011.

Pour appréhender cette population, définie par l'article 29 de la loi n°2012-387 du 23 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, la DGE s'appuie sur des données de la CNAVPL et de remontées des ordres professionnels

L'observatoire a délimité au total 83 professions qui sont regroupées en trois catégories :

- les professions du droit ;
- les professions de la santé ;
- les professions « technique et cadre de vie ».

Cet observatoire permet d'appréhender la diversité des revenus sur des données plus récentes de l'activité libérale. En 2015, les revenus d'activité des professions libérales non salariées varient en moyenne de 36 492 € pour les professions relevant du domaine technique à 57 954 € pour les professions relevant du domaine de la santé et à 86 120 € pour celles relevant du domaine du droit. Cependant au sein de ces domaines, les rémunérations peuvent également significativement différer selon les professions :

- dans le domaine technique : les guides de montagne, les moniteurs de ski, les professeurs de yoga ou de musique ont des revenus compris entre 7 402 € et 13 400 €, alors que les experts-comptables gagnent 62 043 € en moyenne et les agents généraux d'assurances 90 928 € ;
- dans le secteur de la santé : les psychanalystes gagnent en moyenne 14 851 € alors que la rémunération moyenne des chirurgiens-dentistes est de 98 641 € et celle des médecins spécialistes de 110 397 € ;
- dans le secteur du droit : les revenus moyens annuels des mandataires judiciaires sont de 40 000 € alors que ceux des huissiers de justice sont de 157 389 €, des notaires de 205 779 € et des greffiers des tribunaux de commerce de 441 300 €.

Source : Mission.

2.3.3.2. Analyse des revenus des exploitants agricoles

Dans le secteur agricole, le revenu professionnel⁹⁶ moyen (ou bénéfices réalisés) issu d'une activité exercée à titre principal était de 10 841 € en 2015. Il était de -117 € pour ceux exerçant à titre secondaire. Ce déficit est constaté depuis 2014. Le revenu moyen des indépendants agricoles est donc très inférieur à celui des autres indépendants (pouvant exercer une activité à titre principal ou secondaire). 9 590 foyers dont au moins un membre est affilié à la MSA en tant que non-salarié sont par ailleurs bénéficiaires du RSA en 2017 (cf. annexe II).

⁹⁵ Selon l'article 29-I de la loi n°2012-387 du 23 mars 2012, « les professions libérales groupent les personnes exerçant à titre habituel, de manière indépendante et sous leur responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant. »

⁹⁶ Le revenu professionnel correspond au revenu de l'activité agricole et, le cas échéant, à son prolongement (tourisme, transformation, conditionnement ou commercialisation). Il est utilisé pour le calcul des cotisations sociales et pour l'impôt sur le revenu.

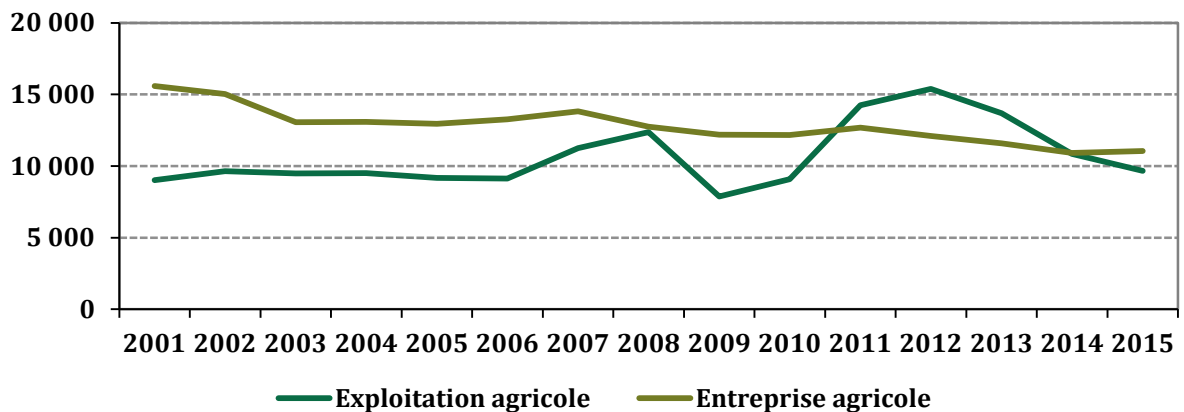
Annexe I

Les revenus d'activité sont néanmoins moins dispersés dans le secteur agricole que dans les autres secteurs (à titre d'illustration, sur les données de 2011, le rapport interdécile était de 9 pour les exploitants agricoles contre 17 pour les non-salariés non agricoles⁹⁷), même s'ils varient significativement :

- ◆ selon la forme juridique d'exercice, entre entreprise individuelle et société ;
- ◆ selon l'orientation de production. D'après la MSA, certaines filières connaissent des revenus professionnels (bénéfices) très variées (filière équine, secteur des céréales et des cultures industrielles, viticulture) tandis que d'autres montrent des revenus peu dispersés (élevage dit de hors-sol, polyculture associée à de l'élevage et aux cultures spécialisées).

Les revenus professionnels annuels des exploitants et des entrepreneurs agricoles fluctuent fortement d'une année sur l'autre. Les raisons en sont les aléas climatiques, les fluctuations de prix liés à la mondialisation des échanges ainsi que la concurrence européenne et internationale donnant naissance à des bulles spéculatives sur les marchés des matières premières agricoles. Ces revenus professionnels ont diminué de 11 % par rapport à 2014. Cette baisse est la plus visible pour le secteur laitier (-31 %). *A contrario*, les revenus de l'élevage à finalité viande et de la viticulture ont augmenté, respectivement de 3 % et 9 %.

Graphique 11 : Évolution des revenus moyens professionnels entre 2001 et 2015 selon la nature de l'exploitation (€)



Source : Mission, d'après les données de la MSA.

La détermination des assiettes fiscale et sociale pour les travailleurs indépendants agricoles est par ailleurs soumise à des règles spécifiques, précisées dans l'analyse dédiée à ces travailleurs jointe à la présente annexe. Est notamment ouverte la possibilité d'une assiette triennale (qui prend en compte la moyenne arithmétique des revenus professionnels des trois années antérieures et rassemble 77 % des exploitants agricoles en 2016) permettant de lisser les fluctuations.

2.3.3.3. Analyse des revenus des dirigeants salariés

Les revenus moyens des dirigeants salariés sont nettement supérieurs à ceux des autres travailleurs indépendants. En effet, leur revenu mensuel moyen des dirigeants salariés était de 5 470 € en 2011 contre 2 600 € pour l'ensemble des travailleurs indépendants.

⁹⁷ Insee référence « Emploi et revenus des indépendants » (2015). Hors revenus nuls, déficits et non-salariés imposés au forfait. Selon la MSA, en prenant en compte les déficits, le rapport interquartile s'élève à 14 en 2014.

Tableau 8 : Comparaison des revenus des dirigeants en 2011

	Revenu mensuel moyen (€)
Auto-entrepreneurs	460
Entrepreneur individuel (hors AE)	3 390
Gérant majoritaire de société	3 020
Dirigeant de SA ou de SAS	7 660
Gérant minoritaire de SARL	3 010
Autres (SNC, GIE)	11 650
Ensemble des non-salariés	2 600
Dirigeants salariés	5 470

Source : Insee Référence « Emploi et revenus des indépendants », édition 2015, d'après la base des non-salariés et des DADS. *Note de lecture* : les revenus sont nets de cotisations sociales mais pas de contributions sociales (CSG-CRDS).

2.3.4. La situation des travailleurs pluriactifs doit être considérée avec attention, le seul revenu issu de l'activité indépendante ne correspondant pas au revenu d'activité global

L'analyse des revenus entre travailleurs indépendants monoactifs et pluriactifs selon le secteur d'activité et le statut juridique montre que :

- ◆ les monoactifs ont un revenu plus élevé que celui que les pluriactifs tirent de leur seule activité non salariée ;
- ◆ cependant, dès lors qu'est considéré l'ensemble de leurs revenus d'activité salariée et non salariée, les pluriactifs ont des revenus supérieurs aux monoactifs. La part des revenus salariaux pèse donc assez fortement dans la rémunération globale des travailleurs indépendants pluriactifs, à l'exception du secteur de la santé.

Cet écart de revenus globaux entre monoactif et pluriactif est particulièrement marqué pour les auto-entrepreneurs pluriactifs, ce qui peut s'expliquer par le fait que pour 90 % d'entre eux, leur activité principale est salariée (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Revenus mensuels moyens des travailleurs indépendants pluriactifs en 2014

En €	Hors auto-entrepreneurs			Auto-entrepreneurs		
	Monoactifs	Pluriactifs		Monoactifs	Pluriactifs	
	Revenu moyen non salarié	Revenu moyen non salarié	Revenu global moyen	Revenu moyen non salarié	Revenu moyen non salarié	Revenu global moyen
Ensemble	3 320	2 680	5 820	460	300	2 100

Source : Insee à partir de la base des non-salariés au 31 décembre 2014, hors agriculture. *Note de lecture* : Les revenus (y compris salaires) sont nets de cotisations sociales mais pas de contributions sociales (CSG-CRDS).

Annexe I

Tableau 10 : Effectifs et revenus moyens des travailleurs indépendants en 2014 (hors agriculture)

	Monoactifs		Pluriactifs			Revenu global moyen (€)
	Effectifs (2014, en milliers)	Revenu mensuel moyen (€)	Effectifs (2014, en milliers)	Revenu non salarié moyen (€)		
Industrie (hors artisanat commercial)	100	1 964	5	1 260	4 500	
Construction	329	1 965	9	1 210	3 800	
Commerce et artisanat commercial	442	2 054	22	1 120	3 710	
Transports	56	1 844	4	980	3 250	
Services aux entreprises et services mixtes	444	3 472	38	2 240	6 410	
Services aux particuliers (hors santé)	425	1 254	31	810	3 020	
Santé humaine et action sociale	342	5 334	65	5 080	7 480	
Indéterminé	118	2 702	20	1 395	3 812	

Source : Mission, d'après données communiquées par l'Insee, base des non-salariés de 2014. Note de lecture : les non-salariés taxés d'office sont pris en compte dans les effectifs mais pas dans les statistiques de revenus.

Annexe I

Tableau 11 : Effectifs et revenus moyens des travailleurs indépendants pluriactifs en 2014 (hors agriculture)

	Entrepreneurs individuels (hors micro-entrepreneur)			Micro-entrepreneur			Gérant majoritaire		
	Effectifs (2014, en milliers)	Revenu non salarié moyen (€)	Revenu global moyen (€)	Effectifs (2014, en milliers)	Revenu non salarié moyen (€)	Revenu global moyen (€)	Effectifs (2014, en milliers)	Revenu non salarié moyen (€)	Revenu global moyen (€)
Industrie (hors artisanat commercial)	2	829	2 808	14	158	1 740	3	1 541	5 626
Construction	3	1 224	3 047	17	294	1 945	7	1 199	4 153
Commerce et artisanat commercial	8	970	2 782	28	186	1 887	14	1 207	4 255
Transports	1	976	2 604	2	254	1 984	2	984	3 666
Services aux entreprises et services mixtes	17	2 477	5 994	71	360	2 593	20	2 028	6 783
Services aux particuliers (hors santé)	19	695	2 649	80	289	1 859	12	1 015	3 681
Santé humaine et action sociale	63	4 997	7 389	18	374	2 025	2	7 393	10 040
Indéterminé	1	3 390	5 851	0	297	2 101	19	1 564	5 759

Source : Mission, d'après données communiquées par l'Insee, base des non-salariés de 2014. Note de lecture : les non-salariés taxés d'office sont pris en compte dans les effectifs mais pas dans les statistiques de revenus.

Tableau 12 : Effectifs et revenus moyens des travailleurs indépendants monoactifs en 2014 (hors agriculture)

	Entrepreneurs individuels (hors micro-entrepreneur)		Micro-entrepreneur		Gérant majoritaire	
	Effectifs (2014, en milliers)	Revenu moyen (€)	Effectifs (2014, en milliers)	Revenu moyen (€)	Effectifs (2014, en milliers)	Revenu moyen (€)
Industrie (hors artisanat commercial)	31	1 831	34	335	35	1 964
Construction	125	2 087	87	541	117	1 965
Commerce et artisanat commercial	160	2 139	104	301	17	2 054
Transports	35	1 565	4	427	17	1 844
Services aux entreprises et services mixtes	171	4 856	129	573	144	3 472
Services aux particuliers (hors santé)	167	1 399	131	442	126	1 254
Santé humaine et action sociale	308	5 482	19	499	15	5 334
Indéterminés	10	1 959	0	329	107	2 767

Source : Mission, d'après données communiquées par l'Insee, base des non-salariés de 2014. Note de lecture : les non-salariés taxés d'office sont pris en compte dans les effectifs mais pas dans les statistiques de revenus.

2.4. Certaines populations de travailleurs indépendants sont difficiles à identifier et restent donc mal connues

2.4.1. Les conjoints collaborateurs et aides familiaux constituent un défi traditionnel posé à la statistique publique, mais leur nombre est en recul

2.4.1.1. Les conjoints participant à l'activité d'une entreprise indépendante doivent choisir entre trois statuts

Les personnes participant de manière régulière à l'activité de l'entreprise dirigée par leur conjoint doivent choisir, pour leur affiliation à un régime de sécurité sociale, entre trois statuts :

- ◆ **conjoint salarié** : l'entreprise doit alors établir pour le conjoint un contrat de travail et des fiches de paye mensuelles ; le conjoint salarié dispose des mêmes droits et obligations que tout salarié et peut donc bénéficier de l'assurance chômage. **Cette population n'entre donc pas dans le champ de la présente mission** sauf en cas de refus d'indemnisation par Pôle emploi, lorsque l'organisme estime que le lien de subordination n'est pas établi malgré l'existence d'un contrat de travail et que l'activité exercée était en réalité indépendante⁹⁸ ;
- ◆ **conjoint associé** : la personne est personnellement affiliée au régime du conjoint, qu'elle soit rémunérée ou non⁹⁹, en tant que travailleur indépendant ; elle bénéficie de la même protection sociale obligatoire et est assujettie aux mêmes règles que son conjoint. **Cette population entre dans le champ de la présente mission et figure dans la base des non-salariés de l'Insee** ;
- ◆ **conjoint collaborateur** : ce régime spécifique permet à l'assuré de bénéficier de certains droits sociaux (retraite, invalidité) sans bénéficier d'une rémunération en propre. **Cette population est susceptible d'entrer dans le champ de la mission mais sa prise en compte soulève d'importantes difficultés, détaillées *infra*.**

Encadré 18 : Les conjoints collaborateurs font l'objet d'un régime spécifique de cotisations

Affiliation et cotisation au RSI

Le conjoint collaborateur doit remplir les conditions suivantes pour être affilié :

- exercer une activité régulière dans l'entreprise ;
- ne pas être rémunéré pour cette activité ;
- ne pas avoir la qualité d'associé ;
- être marié ou lié par un PACS avec l'artisan commerçant.

Le conjoint collaborateur verse des cotisations en matière de retraite (base et complémentaire) et d'invalidité-décès et bénéficie en contrepartie de droits propres. Il s'acquitte aussi d'une cotisation indemnités journalières et peut être indemnisé en cas d'arrêt de travail. Il bénéficie de la prise en charge des frais de santé en tant qu'ayant droit et peut percevoir une indemnité forfaitaire de repos maternel et une indemnité de remplacement en cas de maternité ou d'adoption. Afin de permettre l'équilibre entre la constitution de droits à la retraite et la santé financière de l'entreprise, plusieurs formules de cotisation sont proposées avec le choix ou non de cotisation avec partage du revenu au

⁹⁸ Ces cas devraient toutefois rester très limités : en 2016, moins de 10 % des demandes d'études préalables identifiées par Pôle emploi comme étant réalisées pour le compte de conjoints d'indépendants auraient ainsi été rejetées.

⁹⁹ La personne détient dans tous les cas des parts sociales de la société de son conjoint exploitant.

sein du couple et calcul des droits en fonction des montants cotisés. Le dispositif micro-social est également ouvert aux conjoints collaborateurs depuis 2014¹⁰⁰ qui sont dispensés de certaines cotisations.

Affiliation et cotisation à la MSA

Le conjoint collaborateur doit remplir les conditions suivantes pour être affiliés :

- participer régulièrement à l'activité de l'exploitation ;
- ne pas être rémunéré pour l'exercice de cette activité ;
- être en concubinage, marié ou pacsé avec un exploitant ou un entrepreneur agricole.

Le niveau de cotisation dépend du caractère principal ou secondaire de l'activité, le statut étant également ouvert aux conjoints ayant une activité salariée en dehors de l'exploitation. Ce caractère principal ou secondaire est déterminé en fonction du temps de travail consacré à l'activité salariée (supérieure ou inférieure à un mi-temps).

Les cotisations d'assurance vieillesse (de base et complémentaire) et la cotisation AT-MP sont dues quel que soit le caractère de l'activité agricole. Si l'activité est exercée à titre principal, les chefs d'exploitations dont le conjoint est collaborateur à titre principal sont en outre redevables de la cotisation d'assurance vieillesse individuelle et de la cotisation invalidité.

Source : Mission, d'après le rapport du HCFiPS « La protection sociale des non-salariés et son financement », chapitre IV.

2.4.1.2. L'accès des conjoints collaborateurs et des aides familiaux à une assurance chômage des travailleurs indépendants paraît difficile à assurer

La prise en compte des conjoints collaborateurs dans un dispositif d'assurance chômage pour les travailleurs indépendants présente plusieurs difficultés :

- ◆ **les conjoints collaborateurs ne sont pas rémunérés dans le cadre de leur participation à l'activité indépendante de leur conjoint ; or, l'indemnisation du chômage a pour objectif d'assurer le remplacement du revenu perdu du fait de la perte d'emploi. Il apparaît alors peu légitime d'assurer un revenu de remplacement à des personnes ne disposant pas d'une rémunération ;**
- ◆ **à cette difficulté de principe s'ajoutent des difficultés d'ordre technique, qui en sont la conséquence :**
 - **il n'est pas possible de définir pour conjoints collaborateurs une assiette de revenus** permettant de calculer un revenu de remplacement et un montant de contribution. Certes, les régimes de non-salariés offrent au chef d'entreprise diverses options pour contribuer à la protection sociale de leur conjoint collaborateur (voir encadré 18). Cependant, le fait que les cotisations soient acquittées par le chef d'entreprise, conjugué au caractère essentiellement forfaitaire des formules de cotisations proposées par les régimes, ne permet pas d'identifier un revenu de référence du conjoint collaborateur permettant lui-même de déterminer une indemnisation ;
 - **les conjoints collaborateurs restent difficiles à identifier dès lors qu'ils ne figurent pas dans les données de l'Acoss et l'Insee, qui recensent, au travers des régimes de protection sociale, les comptes des cotisants ;** les ayant-droit ne sont pas pris en compte. Les éléments recueillis par la mission permettent cependant d'évaluer à environ 78 400 le nombre de personnes travaillant sous le statut de conjoint collaborateur en 2015 :

¹⁰⁰ Loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

Annexe I

- le RSI en recensait 45 400 fin 2015 pour l'emploi indépendant non agricole (43 000 en 2016¹⁰¹) tout en indiquant que ce nombre serait sous-évalué. Parmi ceux-ci, la CNAVPL recensait un peu moins de 5 000 conjoints collaborateurs en 2015 ;
- la MSA en dénombrait 33 000 début 2015 en France métropolitaine.

Des difficultés similaires sont soulevées par la situation des aides familiaux : ce statut n'existe que pour la MSA, donc le secteur agricole. Il concerne les personnes âgées d'au moins 16 ans, ascendants, descendants, frères, sœurs ou alliés au même degré du chef d'exploitation ou de son conjoint. Depuis 2005, ce statut est limité à cinq ans.

Au-delà de ces difficultés, la question peut se poser de l'extinction progressive du statut de conjoint collaborateur, recommandée par le HCFiPS en raison de la logique croissante d'individualisation des droits sociaux et de la constitution de droits propres. Cette recommandation prenait également acte de la baisse du nombre de conjoints collaborateurs entamée depuis plusieurs années (cf. encadré 19). L'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants sans accès des conjoints collaborateurs aurait alors pour effet d'accélérer les évolutions à l'œuvre en rendant encore moins attractif ce statut et en conduisant davantage de conjoints à opter pour le statut de salarié ou celui de salarié. Cependant, cette mesure n'aurait pas le même effet sur l'ensemble des indépendants. Les agriculteurs exploitants ont ainsi davantage recours à ce statut, notamment parce qu'il est ouvert aux conjoints exerçant également une activité salariée.

En définitive, le rattachement obligatoire des conjoints collaborateurs à un dispositif d'assurance chômage n'apparaît donc pas souhaitable. Un droit d'option pourrait néanmoins leur être ouvert, sur la base d'une cotisation minimale à acquitter, afin de permettre à ceux qui le souhaiteraient d'accéder à une assurance chômage. Celle-ci prendrait alors la forme d'une allocation forfaitaire.

Encadré 19 : la baisse du nombre de conjoints collaborateurs et des aides familiaux

La population des conjoints collaborateurs et des aides familiaux est en forte diminution depuis plus de trente ans : leur part au sein de la population non salariée est passée de 25 % en 1982 à 3 % en 2015, selon les estimations de l'Enquête emploi¹⁰². Dans le secteur non agricole, une étude de l'Insee¹⁰³ montre également que le conjoint actif occupe de plus en plus une activité salariée (67 % sur 2003-2005 contre 55 % sur 1990-1992).

Une explication possible de ce changement de statut du conjoint est la volonté d'assurer, de lisser et de stabiliser les revenus d'activité du ménage, mais également d'aider à la survie et à la longévité de l'entreprise en jouant le rôle d'amortisseur en cas de difficultés financières¹⁰⁴. Cette évolution pourrait également être vue comme une émancipation des personnes concernées, à la recherche d'un statut plus avantageux, garantissant mieux leur autonomie.

Source : Insee ; mission.

¹⁰¹ « L'essentiel du RSI en chiffres », édition 2017.

¹⁰² Enquête Emploi, d'après le rapport la protection sociale des non-salariés et son financement, HCFiPS (2016).

¹⁰³ France portrait social, « Moins d'artisans, des professions libérales en plein essor » (2006).

¹⁰⁴ « Se mettre à son compte et rester indépendant », Économie et statistique (2000).

2.4.2. Les travailleurs indépendants économiquement dépendants posent un nouveau défi à la statistique publique, qui tient au fait que leur situation ne fait pas l'objet d'une définition établie

Le terme de « travail indépendant économiquement dépendant » (TIED) renvoie à des situations de travail pour lesquelles la qualification d'un lien de subordination juridique vis-à-vis d'un employeur est incertaine mais dans lesquelles existent néanmoins une dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre. Selon le livre vert de la Commission européenne de 2006 (« Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle »), le travail économiquement dépendant couvre « *des situations qui ne relèvent ni de la notion bien établie de travail salarié, ni de celle de travail indépendant. Cette catégorie de travailleurs ne dispose pas de contrat de travail. Ils ne peuvent pas tomber sous le coup de la législation du travail parce qu'ils occupent une « zone grise » entre le droit du travail et le droit commercial. Quoique formellement « indépendants », ils restent économiquement dépendants d'un seul commettant ou client/employeur pour la provenance de leurs revenus* ».

La problématique du travail économiquement, si elle n'est pas récente, se pose néanmoins de façon renouvelée aujourd'hui, dans un contexte plus large où les évolutions du marché du travail depuis le début des années 2000 ont favorisé le développement de formes d'emploi hybrides qui se situent aux frontières de l'emploi indépendant et de l'emploi salarié et des statuts d'emploi existants. Elle a été portée par le développement parallèle des stratégies d'externalisation des entreprises, la création de l'auto-entrepreneuriat, l'essor des plateformes numériques, etc. – ces dernières ne constituant cependant qu'une partie limitée (et non uniforme) d'un phénomène qui s'étend à de nombreux secteurs. Elle est une source de préoccupations pour les partenaires sociaux et des pouvoirs publics, qui craignent que le recours à des travailleurs indépendants économiquement dépendants ne s'effectue en substitution à des emplois salariés, au détriment de la qualité des emplois, et que s'établisse ainsi une concurrence entre statuts, source de distorsions de concurrence.

Toute réflexion sur l'ouverture d'une assurance chômage aux travailleurs indépendants se doit alors d'examiner le cas des TIED. Pour autant, l'absence de définition juridique ou statistique établie des situations de dépendance économique rend très difficile l'identification de cette population. L'un des principaux obstacles à cet exercice de définition est que la situation de dépendance économique peut survenir dans la plupart des secteurs et y connaître des modalités différentes. Ainsi, les TIED forment un sous-ensemble de divers groupes, sans nécessairement les inclure entièrement : certains cas peuvent être assez bien connus dès lors qu'ils correspondent à des professions et à des formes d'exercice déterminées, à l'exemple des commerçants franchisés, des agents commerciaux mandataires indépendants ou des gérants non salariés de succursales de commerce de détail alimentaire. D'autres sont confondus à l'intérieur de catégories plus vastes, à l'exemple des micro-entrepreneurs et des travailleurs de plateformes, qu'un effort d'identification nécessite d'entrecroiser.

Les pistes pour mieux identifier les TIED et leur ouvrir éventuellement le droit à une assurance chômage font l'objet d'une analyse spécifique jointe à la présente annexe. Elles s'appuient notamment sur des retours d'expérience issus d'autres pays européens.

3. La diversité des situations et des attentes des travailleurs indépendants au regard du risque de chômage conduit à distinguer différentes populations

3.1. Les attentes en termes de protection du risque de perte d'emploi sont très diverses au sein des travailleurs indépendants

Les **enquêtes d'opinion** peuvent permettre de mieux connaître les attentes de travailleurs indépendants. Certaines ont été récemment conduites par l'institut BVA pour le RSI (novembre 2016)¹⁰⁵, par OpinionWay pour l'Union des auto-entrepreneurs et par Fondation Le Roch Les Mousquetaires (juin 2017)¹⁰⁶. Les principaux enseignements sont décrits *infra*. La mission insiste cependant sur la **prudence qui doit entourer l'interprétation des résultats**, fondés sur une base déclarative et sur des échantillons de petite taille et d'autant plus difficiles à composer que les travailleurs indépendants constituent un ensemble très hétérogène. En particulier, la mission signale que la formulation des questions posées peut avoir une forte influence sur les réponses. Cet effet peut être d'autant plus fort que les projets du gouvernement n'avaient pas fait l'objet d'une communication publique précise à la date des différentes enquêtes, notamment sur le niveau de protection et sur le mode de financement, et que la formulation des questions pouvait donc être très ouverte.

3.1.1. Les travailleurs indépendants sont très partagés sur l'intérêt d'une assurance chômage

Les enquêtes d'opinion analysées mettent en évidence certaines des divisions qui traversent les travailleurs indépendants et que la grande diversité de leurs situations et de leurs revenus laissait pressentir.

D'une part, la nature indépendante de l'activité qu'ils exercent est, pour plus de deux tiers des travailleurs indépendants, un choix volontaire¹⁰⁷, afin notamment de bénéficier d'une autonomie plus grande et d'assumer plus de responsabilités, quitte à s'exposer à davantage de risques. Parmi les répondants, 76 % estiment ainsi que le non-salariat est une situation professionnelle plus épanouissante que le salariat¹⁰⁸. Le regard positif sur le statut indépendant de l'activité est complété par le fait que 83 % des personnes interrogées considèrent que créer sa propre entreprise est une forme d'ascension sociale. **Une partie des travailleurs indépendants considèrent cependant que leur situation est subie**, mais la question n'est directement posée dans aucune des enquêtes analysées¹⁰⁹.

¹⁰⁵ 1 003 indépendants interrogés. « *Caractéristiques et opinions des travailleurs indépendants* », Séminaire Garantie de revenu, France Stratégie.

¹⁰⁶ Enquête auprès de 400 indépendants. « Les indépendants et leurs attentes » pour l'observatoire de l'union des auto-entrepreneurs et la fondation Le Roch-Les Mousquetaires à l'occasion du Salon des Entrepreneurs Lyon Auvergne-Rhône-Alpes.

¹⁰⁷ Sondage de l'institut BVA pour le RSI : « *Un statut choisi plus que subi : plus de deux tiers des travailleurs indépendants ont choisi cette situation professionnelle - 67 %* ».

¹⁰⁸ Sondage « Les Français et la création d'entreprise », Institut Think pour CER France et NOVANCIA à l'occasion du 21^{ème} salon des entrepreneurs.

¹⁰⁹ Une enquête auprès des entrepreneurs, des dirigeants et des salariés des secteurs de la branche Syntec de juin 2017 (BVA, Fédération Syntec, Kedge Business School - sondage commandé par Syntec et portant sur 567 salariés et 300 indépendants et chefs d'entreprise interrogés entre le 18 mai et le 2 juin 2017) pose néanmoins la question : « *pour quelles raisons un désir d'entrepreneuriat ?* ». Les résultats sont : 7 % « pour être en activité/éviter le chômage/assurer son avenir » (35 % pour l'indépendance du statut, 25 % pour stimuler son activité professionnelle, 14 % pour améliorer ses conditions de travail, 5 % rêve, idéal, nouvelle vie).

D'autre part, lorsque le sujet est explicitement évoqué, l'opinion des travailleurs indépendants sur l'opportunité d'une assurance chômage est très divisée.

Le sondage de l'institut BVA pour le RSI, daté de novembre 2016, montre que seuls 49 % des indépendants interrogés seraient prêts à cotiser davantage pour bénéficier d'une couverture sociale perte d'activité. Leur préférence irait par ailleurs à une cotisation optionnelle plutôt qu'obligatoire. À l'inverse, 29 % s'expriment clairement contre des aides supplémentaires (dont la perte d'activité) impliquant des cotisations plus élevées. De façon plus précise, cette enquête indique que :

- ◆ les travailleurs indépendants « classiques » (pour 51 % d'entre eux), dont les revenus sont plus élevés (supérieurs à 20 000 € annuels) seraient plus enclins que les micro-entrepreneurs (45 % d'entre eux) à recourir à cette protection ;
- ◆ l'intérêt pour cette couverture est plus vif pour les moins de 35 ans ou les 45-54 ans, les travailleurs diplômés de niveau bac à bac +2, ceux exerçant dans le secteur des services aux entreprises (55 %) ainsi que ceux exerçant une activité salariée à côté ;
- ◆ aucune distinction notable n'est en revanche identifiée selon l'ancienneté du travailleur indépendant ou selon les groupes professionnels.

L'enquête réalisée par OpinionWay en juin 2017 met en avant qu'environ la moitié d'entre eux seraient prêts à financer une protection sociale convergente avec celle des salariés (dont un dispositif de couverture de perte d'activité) par une cotisation d'un montant de 2 à 4 %, éventuellement abondée par une contribution versée par les donneurs d'ordre. De façon plus précise, cette enquête rejoint celle précédemment citée sur le fait que les travailleurs indépendants « classiques » seraient plus enclins à recourir à cette protection (53 %) que les micro-entrepreneurs (49 %), alors que 36 % des micro-entrepreneurs ont déjà connu une perte totale d'activité contre 19 % pour les indépendants « classiques ».

Une enquête BVA auprès des entrepreneurs, des dirigeants d'entreprises et des salariés de la branche Syntec¹¹⁰ réalisée en juin 2017 indique que seuls 32 % des entrepreneurs se déclarent intéressés pour bénéficier d'une couverture sociale spécifique proposée aux non-salariés (santé, prévoyance, risques sociaux, risques prud'homaux).

Outre les travailleurs indépendants déjà installés, une autre partie de la population est susceptible d'être concernée par l'extension de l'assurance chômage : les salariés ou inactifs pour qui l'absence de couverture chômage est aujourd'hui un frein à l'entrepreneuriat. Le sondage BVA/Kedge pour Syntec précité souligne ainsi que, parmi les salariés interrogés pour l'enquête, l'absence de protection perte d'emploi constitue le principal frein à l'entrepreneuriat. La mise en place d'une assurance chômage serait ainsi susceptible d'aider à franchir le cap de la création d'entreprise pour un tiers des salariés interrogés.

3.1.2. La connaissance précise des attentes des travailleurs indépendants reste à ce jour très perfectible

La mission a cherché, au travers des entretiens qu'elle a menés, à développer une appréciation plus précise des attentes des différentes catégories de travailleurs indépendants. Ces premiers éléments devront être enrichis à l'occasion de la concertation à venir. La mission signale cependant la difficulté qui tient à l'absence d'instance représentative établie de certaines catégories, à l'exemple des micro-entrepreneurs, des travailleurs des plateformes ou des artistes-auteurs.

¹¹⁰ Enquête auprès des entrepreneurs, des dirigeants et des salariés des secteurs de la branche Syntec, juin 2017, BVA, Fédération Syntec, Kedge Business School (sondage commandé par Syntec). 567 salariés et 300 indépendants et chefs d'entreprise ont été interrogés entre le 18 mai et le 2 juin 2017.

En croisant les différences de niveaux de revenus, des taux de prélèvements réels et d'exposition au risque de perte d'emploi, la mission a néanmoins souhaité, dans un souci didactique et analytique, élaborer une typologie des travailleurs indépendants selon leurs attentes vis-à-vis de l'assurance chômage. Ces catégories n'ont de valeur que comme idéaux-types ; leurs contours mériteraient certainement d'être précisés à l'avenir à partir d'enquêtes d'opinion ou d'analyses statistiques plus poussées, mais aussi affinés, dans la mesure où les lignes de partage semblent souvent se situer à l'intérieur des différentes professions et secteurs d'activité.

De façon schématique, la mission propose de distinguer **quatre groupes principaux** :

- ◆ **un premier groupe est constitué par les travailleurs indépendants qui ont une capacité contributive supérieure à la moyenne mais sont peu concernés par le risque chômage.** Il s'agit notamment des professions libérales réglementées du droit et de la santé. Sauf cas particuliers (avocats, architectes, infirmières libérales, pharmaciens d'officine par exemple), cette population n'a pas d'attentes particulières, voire se montrerait réservée, vis-à-vis de l'assurance chômage ;
- ◆ **un deuxième groupe est constitué d'une partie des travailleurs indépendants dits « classiques », qui ont une activité déjà établie et une capacité contributive réelle et sont susceptibles de connaître des pertes d'activité involontaires et définitives (cessation totale d'activité, défaillance de l'entreprise).** Ce groupe est particulièrement composite : il regroupe des commerçants ou artisans employant souvent des salariés et d'autres catégories de dirigeants d'entreprise ou mandataires sociaux, aux revenus plus élevés. Cette population pourrait se montrer demandeuse d'une protection contre le risque de faillite. S'agissant des dirigeants et mandataires sociaux, qui constituent aujourd'hui la clientèle cible des assurances chômage privées, leurs préoccupations en matière d'assurance chômage consistent sans doute plutôt à élargir les conditions d'accès à l'offre privée (ou à une offre publique équivalente) et à en baisser les prix ;
- ◆ **un troisième groupe comprend les travailleurs indépendants exerçant, parfois à titre accessoire, dans des secteurs caractérisés par de faibles barrières à l'entrée et à la sortie, ainsi que par des charges fixes limitées – en particulier le secteur tertiaire (hors commerçants).** Ils n'ont le plus souvent aucun salarié et peuvent exercer sous des formes juridiques diverses, par exemple de micro-entreprise, d'entreprise individuelle ou sous forme sociétaire unipersonnelle. Ils sont particulièrement concernés par la problématique de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre majoritaire ou unique. Leur capacité contributive est inégale mais leur besoin en couverture chômage concerne tant la volatilité des revenus (notamment dans le cas des travailleurs économiquement dépendants) que la perte d'emploi ;
- ◆ **un quatrième groupe est constitué par les exploitants agricoles. Ils connaissent une situation spécifique,** dans la mesure où ils sont peu exposés au risque chômage (peu de cessations d'activité définitives du fait de barrières à la sortie importantes, à la fois économiques et sociologiques) mais sont susceptibles de connaître de fortes variations de revenus (aléas climatiques, variation des cours agricoles, etc.). Leur besoin se situe davantage sur des mécanismes de soutien au revenu en cas de difficulté que sur une assurance chômage à strictement parler.

Cette typologie, croisée avec les enquêtes d'opinion précitées, permet d'illustrer les **appétences très diverses des travailleurs indépendants**. Il convient toutefois de préciser que l'extension de l'assurance chômage à tous les travailleurs indépendants peut présenter des avantages qui ne sont pas reflétés dans les attentes énoncées par les travailleurs indépendants. En effet, la création de régimes obligatoires de protection sociale peut répondre à un objectif d'extension de la mutualisation des risques qui présente des avantages en termes d'efficacité économique – baisse des coûts de la couverture – et d'équité – possibilité d'introduire des subventions croisées en classes hétérogènes de risques – qui ne sont probablement pas mis en avant à titre individuel.

3.2. Le degré d'exposition des travailleurs indépendants au risque de perte d'emploi et au risque de pauvreté est également très variable

Les enquêtes d'opinion révèlent un certain nombre de préoccupations assez largement partagées au sein des travailleurs indépendants : celles-ci portent avant tout sur le besoin de couverture en matière de santé¹¹¹. Mais la pauvreté et le chômage sont également des sujets d'inquiétude : d'après le baromètre d'opinion de la Drees (vague 2016), ces derniers sont un peu moins préoccupés que les salariés du secteur privé par le chômage (73 % contre 85 %) mais pratiquement autant par la pauvreté (84 % contre 87 %). **Le degré d'exposition des travailleurs indépendants au risque de perte d'emploi et au risque de pauvreté est cependant très variable.**

En matière de perte d'emploi, la mission a consacré à l'analyse des transitions emploi-chômage des travailleurs indépendants une annexe spécifique. Les principaux résultats, disponibles à un niveau assez agrégé, sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 13 : Risque de perte d'emploi pour un travailleur indépendant

	Source	Caractère de la cessation	Résultats
Procédures collectives	Banque de France/Insee Statistiques d'entreprise	Involontaire	Le taux de défaillance (sauvegarde, liquidation, redressement) est 1,8 % hors agriculture en 2015 avec des différences selon la forme juridique (3 % pour les sociétés et 0,7 % pour les entrepreneurs individuels) et le secteur d'activité. Le taux de défaillance dans le secteur agricole est de 0,4 % en 2015.
	ACOSS	Involontaire	Le taux de défaillance est de 0,6 % pour l'ensemble des travailleurs indépendants (hors professions agricoles) Il est de 0,3 % pour les micro-entrepreneurs déclarant un CA positif
	RSI	Involontaire	Le taux de liquidation judiciaire sur la population suivie par le RSI est de 1 % en 2015.
Enquête Emploi	Insee	Involontaire/volontaire	Le taux correspond au rapport du nombre d'indépendants au chômage au sens du BIT sur le nombre d'indépendants recensé par l'enquête sur une année (2016). Ce taux est de 4 % avec des différences selon les groupes professionnels : 2,3 % pour les professions libérales ; 4,4 % pour les artisans/commerçants ; 0,8 % pour les agriculteurs.

¹¹¹ Sondage auprès des entrepreneurs, des dirigeants et des salariés des secteurs de la branche Syntec réalisé par l'Institut BVA en association avec la Kedge Business School (2017) : 567 salariés, 300 indépendants et chefs d'entreprise.

Annexe I

	Source	Caractère de la cessation	Résultats
	Insee	Involontaire/volontaire	Le taux de transition moyen annuel du non salariat vers le chômage au sens du BIT est de 1,4 % sur 2008-2014.
Cessation d'activité	Insee Statistiques d'entreprise	Involontaire/volontaire	Le taux de cessation d'activité est de 7 % en 2015 avec des différences selon la forme juridique et le secteur d'activité.
Radiation du régime	RSI	Involontaire/volontaire	Le taux de radiation du régime du RSI (hors départs en retraite, décès, transferts de centre de gestion du RSI ou transferts à un autre régime suite à une cessation d'activité) est de 12 % (7 % pour les professions libérales ; 12 % pour les artisans/commerçants).
	ACOSS	Involontaire/volontaire	Le taux de radiation du régime des micro-entrepreneurs suite à cessation d'activité ou à radiation d'office pour CA nul pendant deux années est de 16 %.
	MSA	Involontaire/volontaire	Le taux de radiation du régime (hors départs en retraite, transitions vers le salariat) est de 1 %.
Procédures collectives et perte de mandat social	Assureurs privés	Involontaire	Le taux de sinistralité des assureurs privés (nombre d'indemnisations versées sur une année, rapporté au nombre de contrats souscrits) est de 4,3 %.

Source : Mission.

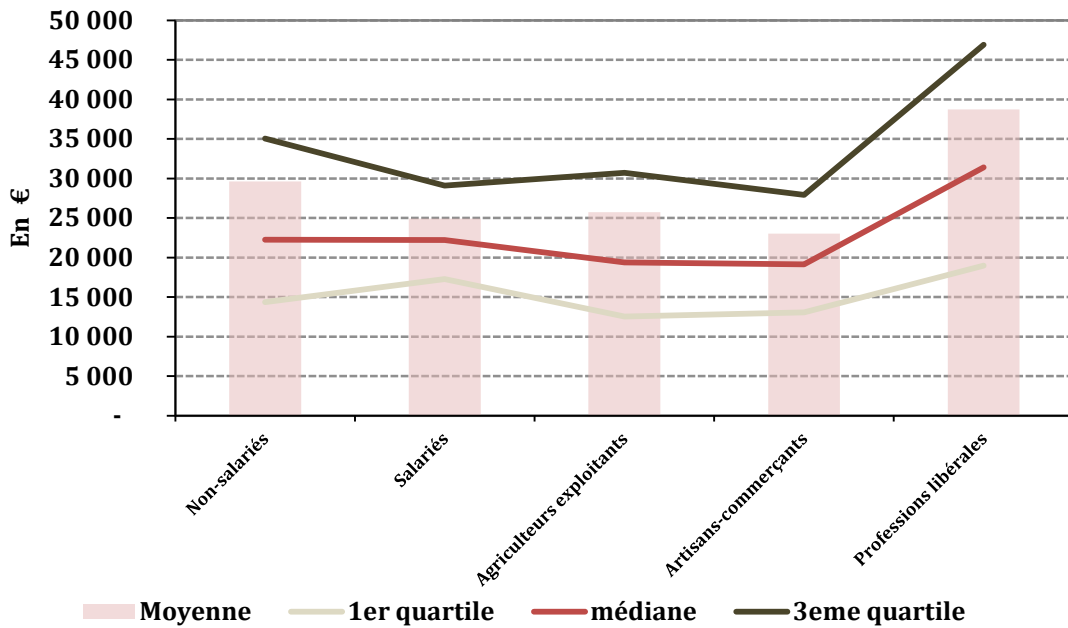
En matière de pauvreté, la mission s'est appuyée sur les rapports du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) et de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES – cf. encadré 20) de 2016.

Selon les données du HCFiPS, le niveau de vie¹¹² annuel moyen des travailleurs indépendants¹¹³ est plus élevé que celui des salariés. En revanche, le premier décile du niveau de vie des non-salariés est plus faible que celui des salariés, notamment pour les agriculteurs exploitants et les artisans-commerçants.

¹¹² Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. La comptabilisation des UC d'un ménage s'effectue de la manière suivante : 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

¹¹³ Il s'agit du niveau de vie du ménage. Les ménages sont qualifiés exclusivement de « non salarié » s'ils sont composés de deux non-salariés ou d'un membre non salarié.

Graphique 12 : Comparaison de la distribution du niveau de vie des non-salariés et des salariés



Source : Rapport du HCFiPS « la protection sociale des non-salariés et son financement » (2016). *Note de lecture* : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré à l'administration fiscale est positif ou nul et donc la personne de référence n'est pas étudiante. La source est l'enquête ERFS 2013, ainsi le non-salarié est appréhendé par la nomenclature des catégories sociales de l'Insee.

Le taux de pauvreté monétaire¹¹⁴ est également plus élevé pour les non-salariés (17,3 %) que pour les salariés (6,5 %) en 2015¹¹⁵. Ce taux varie selon les professions indépendantes : il est plus élevé pour les agriculteurs et les artisans-commerçants.

Un indicateur complémentaire permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté : il s'agit de l'intensité de la pauvreté¹¹⁶. Cet indicateur est particulièrement élevé pour les artisans-commerçants et les agriculteurs exploitants montrant ainsi que le niveau de vie médian de ces individus est inférieur de respectivement 31 % et 28 % au seuil de pauvreté. Cette intensité diffère aussi selon la composition du ménage : l'intensité de pauvreté d'un ménage mixte (un membre salarié et un autre non-salarié) n'est plus que de 8 % (contre 28 %).

Tableau 14 : Indicateurs de pauvreté des non-salariés et des salariés en 2013

	Non-salarié	Agriculteurs exploitants	Artisans-commerçants	Professions libérales et assimilés	Salariés
Taux de pauvreté	17,9 %	23,3 %	21,5 %	10,8 %	6,3 %
Intensité de la pauvreté	28 %	28%	31 %	20 %	16 %

Source : Rapport du HCFiPS « la protection sociale des non-salariés et son financement » (2016). *Note de lecture* : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré à l'administration fiscale est positif ou nul et donc la personne de référence n'est pas étudiante. La source est l'enquête ERFS 2013, ainsi le non-salarié est appréhendé par la nomenclature des catégories sociales de l'Insee.

¹¹⁴ Une personne est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. L'Insee, comme Eurostat, privilégie le seuil à 60 % de la médiane.

¹¹⁵ Les niveaux de vie en 2015, Insee Première n°1665, septembre 2017.

¹¹⁶ Il se calcule comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

Encadré 20 : Deux analyses complémentaires de la pauvreté des travailleurs indépendants

Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) de 2016 sur l'invisibilité sociale met en avant les limites de la mesure et de l'interprétation de la pauvreté des travailleurs indépendants, puisqu'un revenu nul ou négatif peut signifier à la fois une situation de pauvreté, une baisse d'activité ponctuelle mais sans impact au long cours ou une stratégie d'investissement. De plus, des études à l'étranger¹¹⁷ montrent un décalage entre la pauvreté apparente et les niveaux réels des ressources des travailleurs indépendants, ce qui peut s'expliquer par des ressources mixtes (des biens et services professionnels consommés dans la sphère privée comme les voitures, ordinateurs, services de nettoyage), la non-déclaration totale des revenus d'activité dans les enquêtes (dividendes, plus-values, rétributions assimilées) ou une propension plus forte que les salariés à épargner dans les périodes où leurs revenus sont les plus élevés.

Afin de mieux appréhender la pauvreté vécue par certains travailleurs indépendants, le rapport de l'ONPES analyse également l'invisibilité vécue par les travailleurs non salariés pauvres à l'aide d'entretiens. Cette invisibilité est parfois assumée, alors même que la visibilité constitue un outil stratégique d'une entreprise, ce qui peut s'expliquer par la perte de crédibilité en exposant ses difficultés ou le risque d'attirer des concurrents désireux de s'étendre (dans le monde agricole). D'autres arguments sont évoqués, liés à une honte intériorisée, à la peur de décevoir ou à la crainte du jugement d'autrui. Cette invisibilité peut également être subie car ces travailleurs se sentent « oubliés » ou « mal perçus » par les institutions mais ce sentiment, essentiellement basé sur la qualité des relations et la pertinence des réponses apportées aux demandes, varie selon les interlocuteurs administratifs (par exemple la MSA noue un rapport extrêmement positif avec les agriculteurs). Ces entrepreneurs ressentent également un décalage entre les règles administratives et la culture entrepreneuriales (par exemple la pression fiscale accrue étant l'une des causes de leur appauvrissement, la multiplication et l'accumulation de normes).

Typologie des travailleurs indépendants pauvres par S. Rapelli

Une étude de S. Rapelli¹¹⁸ caractérise statistiquement les travailleurs indépendants pauvres :

- **selon les professions** : parmi les six groupes identifiés, les commerçants, les agriculteurs et les artisans présentent un taux de pauvreté élevé (compris entre 18,4 % et 22,2 %), tandis que les professionnels libéraux¹¹⁹, les salariés pluriactifs et les chefs d'entreprises de dix salariés ou plus connaissent moins la pauvreté (taux compris entre 2,7 % et 8,2 %) ;
- **selon les caractéristiques sociodémographiques** : les individus les plus exposés au risque de pauvreté sont les agriculteurs âgés, les jeunes parmi les professions libérales, ceux qui se sont arrêtés au niveau CAP/BEP, ceux qui sont nés à l'étranger (notamment parmi les artisans et commerçants), les personnes seules ou les familles monoparentales ;
- **selon les données sur les niveaux de vie** : 22 % vivent dans un ménage allocataire de minima sociaux. Les agriculteurs ont le niveau de revenu moyen le plus faible, à l'opposé des salariés pluriactifs qui disposent du revenu le plus élevé. Les chefs d'entreprise de dix salariés ou plus forment le groupe le plus hétérogène : la pauvreté y est plus intense puisque le seuil des 25 % les plus pauvres est de 5 714 € contre 5 875 € pour les agriculteurs. Cependant les revenus de ce groupe sont les plus dispersés, ce qui conduit à ce que le seuil des 25 % les plus riches correspond quasiment au double des autres travailleurs indépendants.

¹¹⁷ « The living standards of the low income self-employed », B. Bradbury, *The Australian Economic Review*, 1997. « Are the self-employed really that poor ? Income poverty and living standard among self-employed in Sweden », I. Johansson Sevå et D. Larsson, *Vulnerable Groups & Inclusion*, 2015.

¹¹⁸ « Invisibilité sociale : publics et mécanismes, les travailleurs non-salariés pauvres », S. Rapelli, mars 2016. Cette étude se base sur un croisement de données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux et de l'enquête Emploi pour l'année 2012, en écartant les ménages dont le revenu déclaré est strictement négatif ainsi que les ménages dont la personne de référence est étudiante. Au total, S. Rapelli dénombre 6 000 travailleurs exerçant au moins une activité non salariée, ce qui permet d'estimer la population des travailleurs non salariés pauvres à environ 460 000 individus.

¹¹⁹ Le taux de pauvreté est néanmoins élevé chez les écrivains et artistes créateurs et interprètes (17,6 %), les architectes, ingénieurs et assimilés (15,6 %) et pour les professions intermédiaires de la médecine (12,8 %).

S. Rapelli a complété cette analyse en étudiant les ménages comportant au moins un travailleur indépendant et non plus seulement l'individu. Il identifie cinq profils de ménages pauvres : les ménages d'artisans pauvres nés à l'étranger dont le conjoint est inactif, avec des enfants et locataires dans de grandes agglomérations, les ménages pauvres professionnellement mixtes (un salarié et un non-salarié), les jeunes non salariés seuls et précaires, les commerçants âgés et pauvres (avec conjoint inactif), les ménages d'exploitants agricoles pauvres relativement âgés (50-59 ans).

Source : Mission.

3.3. La diversité des situations et des attentes invite à distinguer différents sous-ensembles au sein des travailleurs indépendants

La forte hétérogénéité des situations et des attentes des travailleurs indépendants soulève plusieurs interrogations sur les contours à donner à un régime d'assurance chômage ouvert à ces travailleurs. À ce titre, doivent être pris en considération pour établir le périmètre du dispositif :

- ◆ **des choix structurels**, en matière de principe d'adhésion, de financement, d'architecture, de gouvernance, etc. La mission propose néanmoins de les d'aborder à partir de deux questions préalables :
 - **quels types de risques souhaite-t-on couvrir au travers de la création d'une assurance chômage des travailleurs indépendants ?** La réponse apportée conditionnera assez largement les autres choix et notamment celui du périmètre du dispositif, que ce soit en termes de population éligible ou de population appelée à cotiser en cas de système contributif. Contrairement à l'assurance chômage des salariés, l'assurance chômage des travailleurs indépendants est en effet susceptible de couvrir *a priori* différents risques (cessation volontaire ou involontaire d'activité, forte baisse de revenus ou de chiffre d'affaires, etc.) auxquels toutes les catégories ne sont pas exposées de la même manière ;
 - **quel principe d'adhésion – facultatif ou obligatoire – souhaite-t-on retenir ?** Il existe à ce titre un arbitrage entre, d'une part, le risque d'imposer une assurance chômage à des travailleurs qui n'en sont pas demandeurs ou qui n'en ont guère le besoin objectif et, d'autre part, l'intérêt de disposer d'une assiette la plus large possible pour contrebalancer les effets d'antisélection et financer le dispositif si le choix d'un régime assurantiel était fait ;
- ◆ **des modalités techniques**, mais dont la détermination peut avoir des conséquences majeures sur l'accès réel aux nouveaux droits. Peuvent être notamment citées :
 - la définition des conditions d'éligibilité du dispositif, notamment des faits générateurs ouvrant droit à l'indemnisation ou du niveau minimal d'activité ;
 - la définition des conditions d'indemnisation, notamment du revenu de référence de la durée, etc.

Ainsi, selon le risque que l'on choisit de couvrir et les modalités techniques – en particulier le fait générateur correspondant – que l'on retient, il se peut que seulement certaines catégories de travailleurs indépendants soient éligibles *de facto*, si ce n'est *de jure*, à l'allocation chômage. Ces différents risques, les modalités techniques associées et les conséquences qu'elles entraînent sont analysés dans l'annexe V.

Annexe I

Le tableau suivant croise les objectifs assignables à l'assurance chômage des travailleurs indépendants et les risques qui peuvent être couverts par celle-ci.

Tableau 15 : Différents objectifs couvrant différentes populations et différents risques

Objectif poursuivi	Définition du risque	Populations concernées
Protéger les travailleurs indépendants contre le risque de défaillance de leur entreprise	Cessation d'activité involontaire : fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment)	En droit, tous les travailleurs indépendants (3,3 M) En fait, travailleurs indépendants dont l'entreprise présente des charges fixes ou un passif important, susceptibles de connaître une cessation de paiement Le nombre de personnes <u>indemnisées</u> dépendra du fait <u>générateur retenu</u>
Répondre aux défis de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre	Privation ou perte importante, y compris temporaire, du revenu d'activité : fait générateur ciblé	Travailleurs indépendants économiquement dépendants Leur nombre n'est pas connu et dépendra des critères de la dépendance économique qui seront retenus
Rapprocher les protections des salariés et des non-salariés pour sécuriser les transitions professionnelles, possible première étape d'une universalisation de la protection contre le chômage	Toutes les cessations d'activité : fait générateur ouvert (simple déclaration de cessation)	En droit, tous les travailleurs indépendants (3,3 M) Dans les faits, large population concernée, mais particulièrement dans les secteurs présentant de faibles barrières à l'entrée et à la sortie

Source : Mission.

Certaines catégories (travailleurs indépendants économiquement dépendants, travailleurs indépendants agricoles, micro-entrepreneurs) qui soulèvent des enjeux particuliers à intégrer dans la construction d'une assurance chômage font l'objet d'analyses spécifiques jointes à la présente annexe.

PIÈCE JOINTE N°1 À L'ANNEXE I

Focus sur les travailleurs indépendants agricoles

SOMMAIRE

1. LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AGRICOLES, DONT LES EFFECTIFS TENDENT À DIMINUER, CONNAISSENT DE FORTES VARIATIONS DE REVENUS	1
1.1. Les effectifs des travailleurs indépendants agricoles sont en baisse d'environ 1 % par an	1
1.2. Les revenus des travailleurs indépendants agricoles sont soumis à de fortes fluctuations	3
1.3. Les travailleurs indépendants agricoles exercent de plus en plus sous forme sociétaire	6
2. L'ASSURANCE CHÔMAGE, DONT LA FONCTION PREMIÈRE N'EST PAS LE SOUTIEN AU REVENU, NE PEUT APPORTER QU'UNE RÉPONSE TRÈS PARTIELLE AUX BESOINS DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AGRICOLES.....	6
2.1. L'assurance chômage peut répondre aux situations de perte d'activité des travailleurs indépendants agricoles mais non à leurs attentes plus larges en matière de soutien au revenu	6
2.2. La couverture des variations de revenus des professions agricoles relève d'autres dispositifs	7

Pièce jointe n°1 à l'annexe I

Les analyses qui suivent reposent sur les données issues de la Mutualité sociale agricole (MSA), qui gère le régime des exploitants agricoles. À partir de ces données, il est possible d'identifier les travailleurs indépendants agricoles et de connaître leurs grandes caractéristiques.

1. Les travailleurs indépendants agricoles, dont les effectifs tendent à diminuer, connaissent de fortes variations de revenus

1.1. Les effectifs des travailleurs indépendants agricoles sont en baisse d'environ 1 % par an

La mutualité sociale agricole (MSA) rassemble 461 803 affiliés en 2016, dont 425 877 chefs d'exploitation et 35 926 chefs d'entreprise agricole¹. Cette population connaît deux évolutions notables :

- ♦ **elle est en diminution d'environ 1 % chaque année** : la baisse concerne l'ensemble des filières agricoles (à l'exception de la filière équine), les plus touchées étant l'élevage laitier, les cultures spécialisées et les cultures céréalières et industrielles ;
- ♦ **elle voit se développer les situations de pluriactivité** : 16,4 % des affiliés sont pluriactifs, soit 0,3 point de plus qu'en 2015. Jusqu'en 2014, le taux de pluriactivité progressait tendanciellement de 0,1 point par an depuis 2009.

Tableau 1 : Évolution du nombre de chefs d'exploitation ou entreprise agricole par filière en 2016 (France métropolitaine)

Secteurs	Effectifs	Évolution 2014/2016
Cultures spécialisées	27 863	-4,4 %
Cultures céréalières et industrielles	81 318	-2,3 %
Viticulture	48 350	-1,5 %
Bovins lait et mixtes	93 256	-5,7 %
Bovins viande, ovins, caprins	77 212	-1,9 %
Elevage hors-sol	24 222	-2,2 %
Equidés	13 190	1,8 %
Polyculture-élevage	59 151	-2,1 %
ETA, paysagistes	35 398	1,8 %
Autres	1 836	-4,8 %
Total	461 803	-2,5 %

Source : MSA.

¹ L'exploitation agricole est une entreprise ayant pour activité(s) l'une ou plusieurs de celles mentionnées à l'article L.311-1 du code rural (« Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. Les activités de cultures marines sont réputées agricoles, nonobstant le statut social dont relèvent ceux qui les pratiquent. Il en est de même des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle »). Or d'autres chefs d'entreprises agricoles sont également affiliés à la MSA (par exemple les responsables des entreprises de travaux agricoles, de jardins, paysagistes, de reboisement etc.), ils représentent 8 % de l'ensemble des chefs affiliés à la MSA.

Pièce jointe n°1 à l'annexe I

En plus des chefs d'exploitations ou d'entreprises agricoles, le régime de la MSA couvre :

- ◆ 30 754 **collaborateurs** : ce régime spécifique permet à l'assuré de bénéficier de certains droits sociaux (retraite, invalidité) sans bénéficier d'une rémunération en propre. Cette population a connu une baisse de 8,1 % en 2015² ;
- ◆ 2 973 **aides familiaux** : ce statut n'existe que pour la MSA, donc le secteur agricole. Il est proche de celui de collaborateur mais concerne les personnes âgées d'au moins 16 ans, ascendants, descendants, frères, sœurs ou alliés au même degré du chef d'exploitation ou de son conjoint. Depuis 2005, le bénéfice de ce statut est limité à cinq ans. Cette population a connu une baisse de 18,1 % en 2015².

Enfin la MSA couvre également 104 382 **cotisants de solidarité**, qui sont des indépendants ayant une activité agricole réduite (par rapport aux critères de la surface minimale d'assujettissement³, ou par rapport au temps de travail consacré à l'activité agricole⁴). **Le législateur a en effet institué, pour les personnes qui dirigent une exploitation dont l'importance est inférieure aux seuils d'assujettissement du régime des non-salariés agricoles, une cotisation de solidarité**, qui porte pour l'essentiel sur des activités agricoles exercées à titre secondaire (article L. 731-23 du code rural et de la pêche maritime).

Tableau 2 : Évolution des actifs agricoles non salariés affiliés à la MSA

	2014	2015	2016
Chefs d'exploitation ou d'entreprise	473 862	467 591	461 803
Dont nombre de chefs d'exploitation	438 476	432 116	425 877
Dont nombre de chefs d'entreprise	35 386	35 475	35 926
Aides familiaux	4 103	3 630	2 973
Conjoints	35 967	33 450	30 754
Total non-salariés affiliés à la MSA	513 932	504 671	495 530

Source : Mission, d'après les données de la MSA.

² Une explication possible de la baisse de ces deux populations est la volonté d'assurer, de lisser et de stabiliser les revenus d'activité du ménage (de la famille), mais également d'aider à la survie et à la longévité de l'entreprise en jouant le rôle d'amortisseur en cas de difficultés financières (« Se mettre à son compte et rester indépendant », Économie et statistique (2000). Cette évolution pourrait également être vue comme une émancipation des personnes concernées, à la recherche d'un statut plus avantageux, garantissant mieux leur autonomie.

³ L'indépendant possède une superficie inférieure à une SMA mais égale ou supérieure à un quart de la SMA.

⁴ L'indépendant consacre un temps de travail à une activité agricole au moins égal à 150 heures et inférieur à 1200 heures par an.

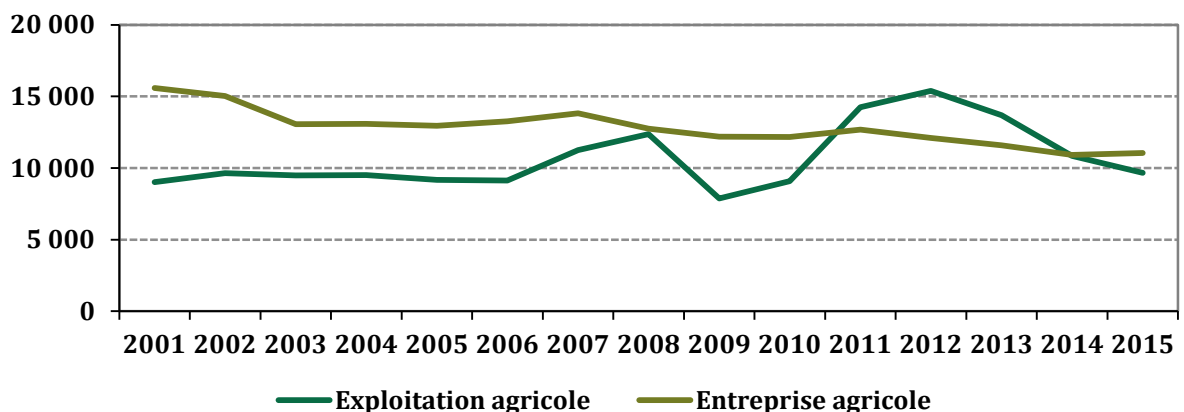
1.2. Les revenus des travailleurs indépendants agricoles sont soumis à de fortes fluctuations

Dans le secteur agricole, le revenu professionnel⁵ moyen (ou bénéfices réalisés) issu d'une activité exercée à titre principal était de 10 841 € en 2015. Il était déficitaire de 117 € pour ceux exerçant à titre secondaire. Ce déficit est constaté depuis 2014. Le revenu moyen des indépendants agricoles est donc très inférieur à celui des autres indépendants (pouvant exercer une activité à titre principal ou secondaire). 9 590 foyers dont au moins un membre est affilié à la MSA en tant que non-salarié sont par ailleurs bénéficiaires du RSA en 2017 (cf. annexe II). Les revenus d'activité (basés sur l'assiette sociale – cf. encadré 1) sont néanmoins moins dispersés dans le secteur agricole que dans les autres secteurs (à titre d'illustration, sur les données de 2011, le rapport interdécile était de 9 pour les exploitants agricoles contre 17 pour les non-salariés non agricoles⁶), même s'ils varient néanmoins significativement :

- ◆ selon la forme juridique d'exercice, entre entreprise individuelle et société ;
- ◆ selon l'orientation de production. D'après la MSA, certaines filières connaissent des revenus professionnels (bénéfices) très variées (filiale équine⁷, secteur des céréales et des cultures industrielles, viticulture⁸) tandis que d'autres montrent des revenus peu dispersés (élevage dit de hors-sol, polyculture associée à de l'élevage et aux cultures spécialisées).

Les revenus professionnels annuels des exploitants et des entrepreneurs agricoles fluctuent fortement d'une année sur l'autre. Les raisons en sont les aléas climatiques, les fluctuations de prix liés à la mondialisation des échanges ainsi que la concurrence européenne et internationale donnant naissance à des bulles spéculatives sur les marchés des matières premières agricoles. Ces revenus professionnels ont diminué de 11 % par rapport à 2014. Cette baisse est la plus visible pour le secteur laitier (-31 %). *A contrario*, les revenus de l'élevage à finalité viande et de la viticulture ont augmenté, respectivement de 3 % et 9 %.

Graphique 1 : Évolution des revenus moyens professionnels entre 2001 et 2015 selon la nature de l'exploitation (€)



⁵ Le revenu professionnel correspond au revenu de l'activité agricole et, le cas échéant, à son prolongement (tourisme, transformation, conditionnement ou commercialisation). Il est utilisé pour le calcul des cotisations sociales et pour l'impôt sur le revenu.

⁶ Insee référence « Emploi et revenus des indépendants » (2015). Hors revenus nuls, déficits et non-salariés imposés au forfait. Selon la MSA, en prenant en compte les déficits, le rapport interquartile s'élève à 14 en 2014.

⁷ 25 % des éleveurs de chevaux ont des revenus professionnels déficitaires de 16 800 € et 75 % gagnent moins de 2 600 € par an.

⁸ 50 % des viticulteurs ont plus de 17 100 € de revenus professionnels en 2013, 25 % perçoivent au moins 37 300 € et pour 1 % d'entre eux, les revenus professionnels sont supérieurs à 170 300 €.

Pièce jointe n°1 à l'annexe I

Source : Mission, d'après les données de la MSA.

Tableau 3 : Revenus moyens professionnels entre 2009 et 2015 selon la forme juridique (€)

	Entreprise individuelle	Société
2009	5 678	10 579
2010	6 802	11 630
2011	9 592	18 176
2012	10 129	19 412
2013	8 069	17 963
2014	6 373	14 324
2015	6 209	12 452

Source : MSA.

Encadré 1 : Détermination des assiettes fiscale et sociale des travailleurs indépendants agricoles

Les revenus professionnels permettent d'établir l'assiette fiscale et l'assiette sociale :

- assiette fiscale : les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole ont le choix entre plusieurs régimes d'imposition : le régime micro-BA - anciennement « forfait »⁹, le régime simplifié et le régime normal). Le choix du régime d'imposition a un impact sur le calcul des bénéfices (revenus professionnels) imposables¹⁰ ;
- assiette sociale : deux choix de détermination de l'assiette sociale coexistent à partir des revenus professionnels et sont indépendants du régime d'imposition¹¹ :
 - une assiette triennale (article L. 761-15 du code rural et de la pêche maritime) : est prise en compte la moyenne arithmétique des revenus professionnels des trois années antérieures (77 % des exploitants agricoles en 2016, cette part est en baisse par rapport à 2015) ;
 - une assiette annuelle sur option : seul le revenu de l'année précédente est pris en compte (23 % des chefs ont opté pour cette assiette, cette part est en augmentation par rapport à 2015).

⁹ Pour le régime du forfait, les exploitants devaient réaliser jusqu'à 76 300 € maximum de recettes au cours de deux années successives. Ils étaient alors imposés selon une évaluation forfaitaire de leur bénéfice. À partir de 2016, la moyenne des recettes hors taxes d'une exploitation agricole calculée sur les trois dernières années qui précèdent l'année d'imposition devra être inférieure à 82 200 €. Le bénéfice imposable sera alors la moyenne triennale diminuée d'un abattement de 87 % représentatif des charges supportées par l'exploitation.

¹⁰ cf. rapport du HCFiPS « La protection sociale des non-salariés et son financement » p.190.

¹¹ Il existe également une assiette provisoire lorsque les revenus professionnels ne sont pas connus. Les cotisations sociales feront ensuite l'objet d'une régularisation.

Pièce jointe n°1 à l'annexe I

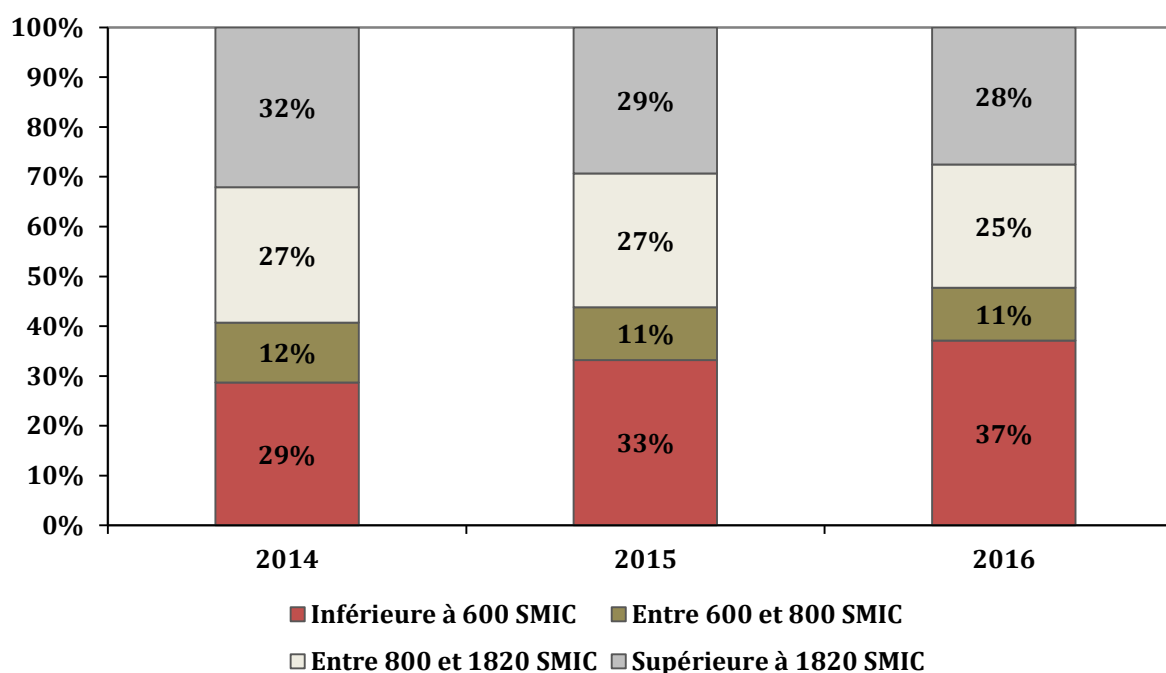
L'assiette brute¹² moyenne des revenus des travailleurs non salariés agricoles a eu tendance à augmenter jusqu'en 2014 pour atteindre 17 320 €¹³ grâce au lissage de la moyenne triennale mais elle a diminué significativement à partir de 2015, à hauteur de 14 000 €¹⁴, à la suite de la baisse des revenus professionnels des années 2013, 2014 et 2015. Ainsi l'évolution de l'assiette brute de cotisation dépend fortement de l'évolution des revenus professionnels des trois dernières années. Cette baisse de l'assiette brute se traduit par une forte augmentation du nombre de chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole dont l'assiette brute est inférieure à 600 SMIC (37 % en 2016 contre 29 % en 2014).

Tableau 4 : Montants correspondant à l'assiette brute des cotisations sociales entre 2010 et 2014 (€)

	Ensemble	Imposition au réel	Imposition au forfait
2010	12 453	14 817	5 539
2011	12 167	14 390	5 225
2012	13 994	16 663	5 228
2013	15 933	18 958	5 349
2014	17 320	20 598	5 422

Source : « Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2014 », Direction des études et des répertoires et des statistiques (MSA, 2015).

Graphique 2 : Répartition des effectifs des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole par tranche d'assiette



Source : Mission, à partir des données de la MSA. *Note de lecture* : le seuil de 600 SMIC correspond à l'assiette minimum pour l'assurance vieillesse, le seuil de 800 SMIC à celle de l'assurance vieillesse individuelle et celui de 1820 SMIC à celle de la retraite obligatoire complémentaire.

¹² L'assiette brute correspond au montant d'assiette « revenus professionnels » retenue pour le calcul des cotisations. Elle intègre les déficits, sans minimum, ni plafond et elle peut être négative.

¹³ « Les exploitants et entrepreneurs agricoles en 2014 », Direction des études et des répertoires et des statistiques (MSA, 2015).

¹⁴ Estimation à partir des données de la MSA.

1.3. Les travailleurs indépendants agricoles exercent de plus en plus sous forme sociétaire

L'exercice sous forme de société est en pleine expansion dans le secteur agricole - l'entreprise individuelle ayant cessé d'être la forme juridique la plus utilisée en 2008. Les principales formes sont les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), les exploitations à responsabilité limitée (EARL) et les sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA). D'après le ministère de l'agriculture, la part des exploitants agricoles exerçant sous forme sociétaire est passé de 7 % en 1988 à 19 % en 2000 et à 30 % en 2010¹⁵. Sur le champ des cotisants à la MSA, 57 % des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole exerçaient leur activité dans une exploitation ou entreprise constituée en société en 2016, en hausse de trois points par rapport à 2013.

Des modifications du choix de la forme juridique de la société sont identifiées. En 2004, les chefs d'exploitations privilégiaient le GAEC (41,5 %), alors qu'en 2015 ils privilégiaient d'abord l'EARL (38,3 %, contre 31,7 % pour le GAEC).

2. L'assurance chômage, dont la fonction première n'est pas le soutien au revenu, ne peut apporter qu'une réponse très partielle aux besoins des travailleurs indépendants agricoles

La prise en compte des travailleurs indépendants agricoles dans un régime d'assurance chômage pose deux grands types de difficultés :

- ♦ **des difficultés structurelles liées à un problème d'adéquation aux besoins :** selon le risque qui sera couvert par l'assurance chômage et le fait générateur correspondant ouvrant droit à indemnisation, le dispositif sera plus ou moins accessible en pratique aux exploitants et entrepreneurs agricoles ;
- ♦ **des difficultés techniques portant sur le périmètre et les paramètres de gestion :** identification de l'ensemble des travailleurs à couvrir (cas des conjoints collaborateurs et aides familiaux, qui n'ont pas de rémunération en propre - cf. annexe I), détermination des revenus, seuil minimal d'activité permettant l'éligibilité, etc.

La mission juge nécessaire d'apporter des réponses aux difficultés d'ordre structurel avant de pouvoir, le cas échéant, répondre à celles d'ordre technique et fixer les paramètres de gestion.

2.1. L'assurance chômage peut répondre aux situations de perte d'activité des travailleurs indépendants agricoles mais non à leurs attentes plus larges en matière de soutien au revenu

La création d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants est susceptible de répondre à plusieurs objectifs différents, parmi lesquels figurent notamment le fait de couvrir les dirigeants contre le risque de défaillance d'entreprise et d'éviter le risque de pauvreté ou de perte brutale de niveau de vie en cas d'échec de l'activité indépendante. À cet objectif correspondent des faits générateurs de l'indemnisation permettant de caractériser une cessation d'activité, à l'exemple de la liquidation judiciaire.

¹⁵ « *Le statut juridique des exploitations agricoles : évolutions 1970-2010* », Agreste Les Dossiers (2014).

Elle n'a cependant pas pour objectif de constituer à titre principal un dispositif de complément de revenu en cas de baisse du revenu lié à l'activité professionnelle. La mission signale en effet les risques qu'il y aurait à vouloir utiliser l'assurance chômage comme un outil de soutien au revenu des travailleurs indépendants :

- ◆ dans la conception globale du dispositif, le risque est de poursuivre trop d'objectifs différents avec un seul instrument ; les conséquences en seraient la complexité potentielle dans la mise en œuvre, les effets d'aléa moral ou d'optimisation suivant les critères retenus (période de référence, revenus de référence), enfin la difficile maîtrise du coût financier. La mission note au surplus que, s'agissant des salariés, cette fonction de protection contre des fluctuations de revenus relève plutôt d'une logique de chômage partiel ou de la prime d'activité ;
- ◆ dans le cas particulier des travailleurs indépendants agricoles s'y ajoute un risque de nature juridique portant sur la conformité d'un tel dispositif de soutien aux règles de la politique agricole commune.

Dans ce contexte, la situation des travailleurs indépendants agricoles est particulièrement problématique : en effet, compte-tenu de la forte fluctuation des revenus agricoles, leurs attentes se concentrent davantage sur le soutien au revenu dans des périodes difficiles que sur l'indemnisation de la perte totale d'activité. Celle-ci est peu fréquente parmi les entreprises agricoles : selon les statistiques de la Banque de France sur les procédures collectives, le secteur agriculture, sylviculture et pêche a subi en 2015 35 plans de sauvegarde, 777 redressements judiciaires et 926 liquidations judiciaires. Ces 1 738 procédures¹⁶ concernent pour 57 % des entrepreneurs individuels. Ainsi, la probabilité de perte totale d'activité (définie à partir des procédures collectives) est de 0,4 % en 2015, soit la probabilité la plus faible des différents secteurs d'activité¹⁷. La fonction traditionnelle remplie par l'assurance chômage ne semble donc pas de nature à répondre à ces attentes, sinon de façon assez marginale, pour les cas de cessation complète d'activité.

NB : Pour certaines professions indépendantes est néanmoins examinée la possibilité d'un fait générateur fondé sur une baisse très significative de l'activité ou du revenu par rapport à une période de référence (cf. annexe V). Au-delà des difficultés déjà signalées, vouloir retenir un tel fait générateur dans le cas des travailleurs indépendants agricoles serait en outre techniquement peu réalisable : en particulier, l'existence de revenus et d'assiettes lissés sur trois ans conduirait nécessairement à retenir des périodes de référence très longues pour établir les variations de revenus et donc à ne pouvoir déclencher l'indemnisation que très tardivement.

2.2. La couverture des variations de revenus des professions agricoles relève d'autres dispositifs

Il existe déjà des dispositifs permettant de pallier les baisses d'activité et de revenu des travailleurs indépendants agricoles. Si l'objectif gouvernemental est d'apporter une meilleure protection à ces travailleurs, la mission juge préférable de réformer, de renforcer ou de compléter ces dispositifs tout en les distinguant clairement de l'assurance chômage, dont ce n'est pas la fonction.

¹⁶ D'après les statistiques de la MSA, le nombre de procédures de redressement et de liquidation judiciaires est de 1 262 en 2015 pour les exploitations avec salariés.

¹⁷ Voir annexe I bis sur les transitions ainsi que les limites associées à chaque probabilité.

Encadré 2 : Dispositifs existants pour couvrir les pertes de revenus des professions agricoles

Les exploitants agricoles bénéficient déjà de dispositifs mis en place par la puissance publique permettant de couvrir des pertes de revenus et de couvrir certains risques inhérents à la profession (par exemple une catastrophe naturelle).

Parmi ces instruments spécifiques, certains sont autorisés par l'OMC¹⁸ et repris dans le règlement européen 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural. L'article 36 de ce règlement autorise le soutien public aux assurances et fonds agricoles selon certaines modalités :

- les participations financières pour le paiement des primes d'assurance concernant les cultures, les animaux et les végétaux qui couvrent les pertes économiques subies par les agriculteurs et causées par des phénomènes climatiques défavorables, des maladies animales ou végétales, des infestations parasitaires ou un incident environnemental ;
- les participations financières aux fonds de mutualisation en vue du paiement de compensations financières aux agriculteurs pour les pertes économiques découlant de phénomènes climatiques défavorables, de l'apparition d'une maladie animale ou végétale, d'infestations parasitaires ou d'un incident environnemental ;
- un instrument de stabilisation des revenus, sous la forme de participations financières à des fonds de mutualisation, fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus.

L'OMC fixe les règles de droit aux versements. Le déclenchement de l'indemnisation peut avoir lieu dans deux situations : un revenu annuel moyen de l'agriculteur en baisse de plus de 30 % calculé (i) sur la moyenne des trois années précédentes ou (ii) sur une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible.

En France plusieurs dispositifs permettent aux exploitants de stabiliser leurs revenus et/ou de faire face à certains risques inhérents à la profession :

- **des dispositifs fiscaux de lissage :**
 - la moyenne triennale qui permet aux exploitants soumis à un régime réel d'asseoir l'impôt sur un bénéfice égal à la moyenne des bénéfices de l'année d'imposition et des deux années précédentes ;
 - les revenus exceptionnels agricoles : l'exploitant peut étaler sur sept exercices la fraction de bénéfice qui dépasse 25 000 € ;
 - la dotation pour aléas permet à l'exploitant de constituer une épargne de précaution, déductible lors de sa constitution. La DPA sera ensuite utilisée dans un délai de sept ans en cas de survenance d'un aléa économique ou d'un aléa non assuré reconnu par une autorité administrative compétente (origine climatique, naturelle ou sanitaire). Ce dispositif reste cependant très peu utilisé.
- **des assurances ou fonds reposant sur des cotisations des agriculteurs et des abondements de l'État :**
 - le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA, 2010), qui indemnise un agriculteur en cas de risques considérés comme non assurables. La subvention de l'État s'élève à 81,0 M€ en 2016 ;
 - l'assurance multirisques climatique sur récolte (MRC, 2005) qui protège contre plusieurs risques climatiques (dont au moins à la fois la grêle, le gel, l'inondation ou l'excès d'eau, la sécheresse et la tempête). La PAC permet depuis 2014 le financement à 65 %¹⁹ de la prime de l'assurance récolte ;
 - le fond de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux (FMSE) permet d'indemniser des pertes économiques des agriculteurs touchés par des crises sanitaires ou environnementales. Les indemnités sont financées à hauteur de 65 % par l'État et la communauté européenne.

Source : Mission, d'après le rapport IGF-CGAAER « Les outils de gestion des risques en agriculture » (2017).

¹⁸ Accord de Marrakech du 15 avril 1994, annexe II « Soutien interne – base de l'exemption des engagements de réduction ».

¹⁹ 75 % par l'Union européenne et 25 % par l'État.

PIÈCE JOINTE N°2 À L'ANNEXE I

Focus sur les micro-entrepreneurs

SOMMAIRE

1. LE RÉGIME DE LA MICRO-ENTREPRISE VISE À ALLÉGER LES FORMALITÉS DE CRÉATIONS D'ENTREPRISE ET À SIMPLIFIER L'EXERCICE DES PETITES ACTIVITÉS INDÉPENDANTES	1
1.1. La micro-entreprise est un régime facilement accessible et proposant des modalités de déclaration simplifiées en matière sociale et fiscale.....	1
1.2. Ce régime accueille une part importante d'entrepreneurs économiquement inactifs ou poly-actifs qui ne tirent de leur activité indépendante que des revenus limités.....	5
1.2.1. <i>Deux tiers des micro-entrepreneurs sont réellement actifs en 2016 et parmi eux environ un tiers exerce une autre activité.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Les micro-entreprises sont particulièrement concentrées dans quelques secteurs d'activité.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Le revenu des micro-entrepreneurs est plus faible que celui de l'ensemble des travailleurs indépendants et 40 % d'entre eux ne tirent aucun revenu de cette activité.....</i>	<i>8</i>
1.3. La mise en place de ce dispositif a fortement dynamisé le nombre de créations d'entreprises mais la pérennité de ces nouvelles entreprises reste limitée.....	10
1.3.1. <i>La mise en place du dispositif a conduit à une augmentation importante des créations d'entreprises, dont une partie relève d'une démarche par défaut</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>Toutes les créations d'entreprises n'aboutissent pas à une activité réelle</i>	<i>13</i>
1.3.3. <i>La pérennité des micro-entreprises demeure limitée</i>	<i>13</i>
2. LA CRÉATION D'UNE ASSURANCE CHÔMAGE POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS NE PERMETTRAIT PROBABLEMENT DE CIBLER QU'UNE FAIBLE PARTIE DES MICRO-ENTREPRENEURS ACTIFS.....	16
2.1. La nécessité de mettre en place un seuil d'activité et/ou une durée minimale d'affiliation aura pour conséquence d'exclure une fraction importante des micro-entrepreneurs actifs du dispositif	17
2.2. Un dispositif d'indemnisation général privilégiant les seules procédures collectives comme fait générateur conduirait à exclure une part conséquente des micro-entrepreneurs.....	18
2.2.1. <i>Un fait générateur reposant sur les procédures collectives ne concernerait qu'un nombre restreint de micro-entrepreneurs actifs.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>L'ajout de faits générateurs spécifiques aux micro-entreprises n'apparaît pas justifié</i>	<i>19</i>
2.3. La détermination des modalités de financement et des conditions d'indemnisation devra préserver la simplicité du régime de la micro-entreprise.....	21

Pièce jointe n°2 à l'annexe I

Le régime de l'auto-entrepreneur, créé en 2009, permet à un entrepreneur individuel de bénéficier d'un régime simplifié tant pour la déclaration de son activité que pour la détermination des cotisations sociales (cotisation unique couvrant l'ensemble des risques pour lesquels une assurance est obligatoire et reposant sur taux forfaitaire en pourcentage du chiffre d'affaires, dit **régime micro-social**). Il a été remplacé depuis le 1^{er} janvier 2016 par le régime du micro-entrepreneur, qui a fusionné le régime micro-social et le régime fiscal de la micro-entreprise (dit **régime micro-fiscal**)¹.

La grande diversité des profils des micro-entrepreneurs ainsi que le souci de simplicité qui a présidé à la création de ce dispositif amènent à questionner les modalités de l'assurance chômage qui pourrait être proposée à cette population.

1. Le régime de la micro-entreprise vise à alléger les formalités de créations d'entreprise et à simplifier l'exercice des petites activités indépendantes

1.1. La micro-entreprise est un régime facilement accessible et proposant des modalités de déclaration simplifiées en matière sociale et fiscale

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a créé à compter du 1^{er} janvier 2009 le régime de l'auto-entrepreneur, qui a été modifié par la loi « artisanat, commerce et très petites entreprises » du 18 juin 2014 et renommé régime du micro-entrepreneur à compter du 1^{er} janvier 2016. **Le régime de la micro-entreprise est accessible aux entreprises individuelles, nouvellement créées ou déjà existantes, sous certaines conditions :**

- ◆ **conditions de chiffre d'affaires (CA) :** le CA hors taxes annuel ne doit pas dépasser certains seuils : pour l'exercice 2017 ces seuils sont fixés à :
 - 82 800 € pour les activités d'achat/vente de marchandises, de fournitures de denrées à emporter ou à consommer sur place et les activités de logement ;
 - 33 200 € pour les activités de services relevant des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et pour les professionnels libéraux relevant des bénéfices non commerciaux (BNC) ;
- Le gouvernement a annoncé le 5 septembre 2017 un doublement des seuils du régime de la micro-entreprise à compter de 2018² ;
- ◆ **conditions de domaine d'activité :** le régime de la micro-entreprise est ouvert aux activités commerciales³, artisanales et à certaines activités libérales qui requièrent une affiliation à la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav). Il n'est en revanche pas accessible aux activités agricoles⁴ ou aux professions dites « réglementées » relevant de la Cnavpl (professions juridiques et judiciaires, professions de santé, experts comptables, agents généraux d'assurance) ;

¹ Prévu aux articles 50-0 et 102 ter du code général des impôts : franchise en base de TVA et détermination du bénéfice imposable en appliquant au chiffre d'affaires déclaré un abattement forfaitaire pour frais professionnels, variable selon le type d'activité

² Ce doublement ne s'appliquera toutefois qu'aux seules obligations sociales et fiscales des micro-entrepreneurs, à l'exclusion de l'exonération de TVA dont les seuils resteront fixés au niveau de 2017.

³ Sont cependant exclues les activités relevant de la TVA immobilière, les locations d'immeubles nus à usage professionnel, certaines activités commerciales ou non commerciales comme la location de matériels et de biens de consommation durable.

⁴ Les activités agricoles rattachées à la MSA. Cependant un régime « micro-BA » remplace le forfait agricole depuis 2016. Il s'agit uniquement d'un régime fiscal qui n'impacte pas le calcul des cotisations et contributions sociales des exploitants agricoles.

Pièce jointe n°2 à l'annexe I

- ◆ **conditions d'immatriculation professionnelle** : depuis la loi 18 juin 2014, le micro-entrepreneur doit obligatoirement être immatriculé au régime du commerce et des sociétés (pour les commerçants) ou au répertoire des métiers (pour les artisans)⁵. **Il est alors automatiquement affilié au régime des non-salariés**, sauf preuve contraire⁶.

Ces conditions font de la micro-entreprise un régime largement ouvert, y compris aux demandeurs d'emploi ou encore aux retraités.

Encadré 1 : Processus d'affiliation des micro-entrepreneurs

La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi Pinel) a conduit à rendre systématique l'immatriculation pour les activités commerciales et artisanales.

Le processus d'affiliation se déroule de la manière suivante :

- le professionnel déclare son activité, soit en ligne, soit auprès d'un centre de formalité des entreprises (chambre de métiers et de l'artisanat, chambre de commerce et d'industrie, URSSAF pour les activités libérales, greffe du tribunal de commerce pour les agents commerciaux) ;
- l'Insee attribue un numéro d'identification de l'activité (SIRET) et un code qualifiant cette activité (APE). L'entreprise est déclarée aux services fiscaux ainsi qu'aux régimes de protection sociale obligatoire (RSI, URSSAF, CIPAV) ;
- le professionnel est affilié et cotise au RSI (même s'il cumule une activité salariée). Cependant son droit aux prestations maladie, maternité et allocations familiales dépend de son activité principale : s'il a une activité salariée à titre principal ou bénéficie d'une pension, il dépend du régime des salariés pour le versement des prestations sociales et s'il est indépendant à titre exclusif ou à titre principal⁷, il dépend du régime maladie du RSI pour le versement des prestations sociales. Sauf s'il est pensionné, il acquiert des droits à la retraite qui seront gérés par le RSI (activités commerciales et artisanales) ou par la CIPAV (activités libérales non règlementées).

Source : Mission, d'après le rapport du HCFiPS, « La protection sociale des non-salariés et son financement » (2016), chapitre II.

Ce régime se caractérise également par sa relative simplicité au niveau des déclarations fiscales et sociales⁸ :

- ◆ **le micro-entrepreneur n'est pas contraint de tenir une comptabilité classique, simplement un livre des recettes et des dépenses.** Il doit porter le montant total de ses recettes sur sa déclaration annuelle de revenus mais il n'est pas tenu de communiquer cette comptabilité aux services fiscaux. Le patrimoine personnel et le patrimoine professionnel sont, comme pour tous les entrepreneurs individuels, confondus et leur résidence principale et leurs biens fonciers sont insaisissables de plein droit⁹;

⁵ Les frais d'immatriculations font l'objet d'une exonération cependant.

⁶ C. trav., article L. 8221-6 II.

⁷ En travaillant moins de 1 200 heures en tant que salarié et en ayant un revenu issu de ce travail salarié inférieur à celui de l'activité de micro-entrepreneur.

⁸ Déclaration, calcul et paiement simplifiés des cotisations sociales et impôt sur le revenu (article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale, et article 50-0 du code général des impôts).

⁹ C. commerce article L. 526-1 modifié par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

◆ **le micro-entrepreneur bénéficie alors :**

- **d'un régime micro-social simplifié :** il acquitte un prélèvement social unique et libératoire couvrant la CSG-CRDS et les cotisations sociales au titre de la maladie-maternité, des indemnités journalières¹⁰, des prestations familiales, de la retraite de base et complémentaire et de l'invalidité-décès. Ce prélèvement est calculé en appliquant au chiffre d'affaires mensuel ou trimestriel un taux de cotisations, qui varie en fonction de l'activité exercée (cf. tableau 2)¹¹. Le micro-entrepreneur est également tenu de verser une contribution pour la formation professionnelle¹², qui conditionne son accès aux dispositifs de formation continue.

Depuis la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016, en cas de faibles revenus, le micro-entrepreneur peut opter pour que lui soient appliquées les cotisations minimales auxquelles sont soumis les autres travailleurs indépendants, afin d'améliorer ses droits à prestations (retraite, invalidité, et, pour les activités commerciales et artisanales, indemnités journalières maladie).

- **d'un régime micro-fiscal, qui connaît lui-même deux formules :**
 - **le régime micro-fiscal :** le micro-entrepreneur détermine son bénéfice imposable sur une base forfaitaire, après un abattement représentatif des frais professionnels¹³ ; ce bénéfice sera ensuite soumis au barème progressif par tranches de l'impôt sur le revenu, avec les autres revenus du foyer fiscal ;
 - **le régime micro-fiscal simplifié :** le micro-entrepreneur se voit également offrir la possibilité d'un versement libératoire de l'impôt sur le revenu, sous certaines conditions¹⁴. Il règle alors en un seul versement l'impôt dû et les charges sociales obligatoires ;
 - Enfin, le micro-entrepreneur peut également, s'il le souhaite, renoncer à l'application de ce régime fiscal et opter pour un régime réel d'imposition.

Concernant les autres prélèvements obligatoires, **le micro-entrepreneur bénéficie d'une exonération de TVA (franchise de TVA) et de CVAE**. Cette franchise de TVA constitue d'ailleurs un élément essentiel pour l'attractivité du dispositif. Il s'agit en effet du seul dispositif au sein duquel les seuils de cotisations, d'imposition à l'impôt sur le revenu et de TVA sont identiques, ce qui constitue un élément essentiel pour la simplicité du dispositif. Cependant, depuis la loi du 18 juin 2014, le micro-entrepreneur s'acquitte de la cotisation foncière des entreprises (CFE) à l'exception de la première année d'activité¹⁵.

¹⁰ Seulement pour les artisans et commerçants.

¹¹ Si l'entrepreneur exerce des activités de nature différente, le chiffre d'affaires afférant à chaque activité doit être distinctement mentionné lors de la déclaration mensuelle ou trimestrielle de façon à pouvoir, pour chacune de ces activités, appliquer le taux de cotisations correspondant.

¹² 0,3 % pour une activité artisanale, 0,1 % pour une activité commerciale, 0,2 % pour une activité de prestation de service, 0,2 % pour les professionnels libéraux.

¹³ Il doit remplir une déclaration complémentaire de revenu (2042-C Pro). Le bénéfice imposable est alors déterminé de la manière suivante : 71 % du CA pour les activités d'achat-revente ou de fourniture de logement ; 50 % du CA pour les autres activités relevant des BIC et 34% du CA pour les BNC. Dans tous les cas un abattement minimum est fixé à 305 €. Certains revenus d'activités imposables (par exemple les cessions de biens d'exploitation, les plus-values professionnelles) restent imposables selon le droit commun.

¹⁴ Le revenu fiscal de référence de l'année N-2 doit être inférieur ou égal à un seuil calculé en fonction du quotient familial.

¹⁵ Il peut en être totalement exonéré au titre de son activité ou d'une implantation dans certaines zones géographiques.

Pièce jointe n°2 à l'annexe I

Tableau 1 : Taux de cotisations sociales en 2016 et en 2017 à appliquer au chiffre d'affaires

Activités concernées	Cotisations sociales en 2016	Cotisations sociales en 2017	Cotisations spécifiques DOM
Vente de marchandises et fourniture d'hébergement (sauf location d'habitation meublée et logements meublés de tourisme)**	13,4 %	13,1 %	Exonération pour les 24 premiers mois puis 9,4 %
Prestation de services (y compris location de locaux d'habitation meublés)	23,1 %	22,7 %	Exonérations pour les 24 premiers mois puis 16,4 %
Professions libérales relevant du RSI	23,1 %	22,5 %	Exonérations pour les 24 premiers mois puis 16,4 %
Professions libérales relevant de la CIPAV	22,9 %	22,5 %	7,8 % pour les 24 premiers mois puis 15,6 %
<p>NB : Si l'auto-entrepreneur bénéficie de l'ACCRE (cf. annexe I bis), le taux est minoré et progressif :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 25 % du taux global jusqu'à la fin du troisième trimestre civil qui suit celui de l'affiliation ; ▪ 50 % du taux global pour les quatre trimestres civils suivants ; ▪ 75 % du taux global pour les quatre trimestres civils suivants. 			

*Source : service-public.fr. Note de lecture : ** location de locaux d'habitation meublés : 22,7 % et location de logement meublés de tourisme : 6 %.*

Tableau 2 : Taux d'imposition du régime micro-fiscal simplifié à appliquer au chiffre d'affaires

Activités concernées	Impôts	Prélèvement libératoire social et fiscal sous condition
Vente de marchandises BIC	1 %	14,4 %
Prestation de services BIC	1,7 %	24,8 %
Professions libérales relevant du RSI BNC	2,2 %	25,3 %
Professions libérales relevant de la CIPAV BNC	2,2 %	25,1 %

Source : service-public.fr.

D'autres entrepreneurs individuels (non micro-entrepreneurs) peuvent bénéficier du régime micro-fiscal (en souscrivant aux conditions du régime micro-fiscal prévu aux articles 50-0 et 102 ter du CGI) sans pour autant opter pour le volet micro-social (et micro-fiscal simplifié). Depuis la loi du 18 juin 2014 qui a créé le régime unique du micro-entrepreneur en fusionnant au 1^{er} janvier 2016 le régime micro-social (auto-entrepreneur) et le régime micro-fiscal, tout travailleur indépendant imposé selon le régime micro-fiscal relève automatiquement du régime micro-social à condition de réaliser un chiffre d'affaires non nul ; il bénéficie donc du mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations basées sur le chiffre d'affaires réalisé, ainsi que de l'option pour le prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu sous conditions de revenu. Toutefois, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a introduit une dérogation à cette disposition : les travailleurs indépendants bénéficiaires des régimes micro-fiscaux et relevant du régime de droit commun des travailleurs non salariés au 31 décembre 2015 peuvent continuer de relever de ce régime, sauf demande contraire de leur part.

1.2. Ce régime accueille une part importante d'entrepreneurs économiquement inactifs ou poly-actifs qui ne tirent de leur activité indépendante que des revenus limités

Plusieurs sources statistiques permettent de suivre la population des micro-entrepreneurs (cf. encadré 2). Les analyses suivantes reposent successivement sur les données de l'Acoss, permettant de décrire les évolutions les plus récemment intervenues, puis sur celles de l'Insee qui, bien que plus anciennes, permettent de comparer les revenus avec les autres indépendants¹⁶ et de connaître, grâce au dispositif SINE, les taux de pérennité des micro-entrepreneurs.

Encadré 2 : Les sources de données permettant d'identifier les micro-entrepreneurs

Plusieurs sources statistiques permettent de suivre la population des micro-entrepreneurs :

- les données de suivi de l'Acoss issues du système d'information décisionnel de l'Acoss et des Urssaf ;
- la base des non-salariés de l'Insee qui ne comptabilise que les micro-entrepreneurs économiquement actifs ;
- l'enquête sur les créateurs d'entreprise (dispositif SINE¹⁷) : cette enquête permet de suivre des jeunes entreprises pendant leurs cinq premières années d'existence et ainsi de connaître le profil des individus avant qu'ils ne créent leur micro-entreprise. Depuis 2010 une enquête concerne spécifiquement les micro-entrepreneurs (échantillon de 40 000 personnes). Deux générations ont été étudiées, celle immatriculée au 1^{er} septembre 2010 et celle au 1^{er} septembre 2014 ;
- le répertoire des entreprises et des établissements issu du SIRENE tenu par l'Insee pour les créations d'entreprise.

Source : Mission.

1.2.1. Deux tiers des micro-entrepreneurs sont réellement actifs en 2016 et parmi eux environ un tiers exerce une autre activité

L'analyse du nombre de micro-entrepreneurs requiert d'abord une distinction entre l'ensemble des « **administrativement actifs** », c'est-à-dire ayant été immatriculés avant ou pendant la période étudiée et non radiés au cours de cette période, qu'ils aient déclaré ou non un chiffre d'affaires, et les « **économiquement actifs** », c'est-à-dire ayant déclaré un chiffre d'affaires positif sur la période étudiée.

- ◆ **L'Acoss comptabilise 1 072 000 micro-entrepreneurs administrativement actifs fin 2016.** Ce nombre a augmenté de 7,0 % en un an, soit une hausse plus forte que l'année précédente (+3,3 %). Elle provient à la fois de l'augmentation des immatriculations mais également de la diminution des radiations à la suite d'un changement de critères¹⁸ ;

¹⁶ L'assiette sociale est retenue pour comparer les revenus des travailleurs indépendants. Pour les micro-entrepreneurs il s'agit du chiffre d'affaires, cependant l'Insee retient plutôt le chiffre d'affaire minoré d'un taux d'abattement forfaitaire, qui est normalement appliqué au taux de cotisation des travailleurs indépendants classiques pour déterminer le taux de cotisation des micro-entrepreneurs. Cette méthodologie rend plus robuste la comparaison entre travailleurs indépendants.

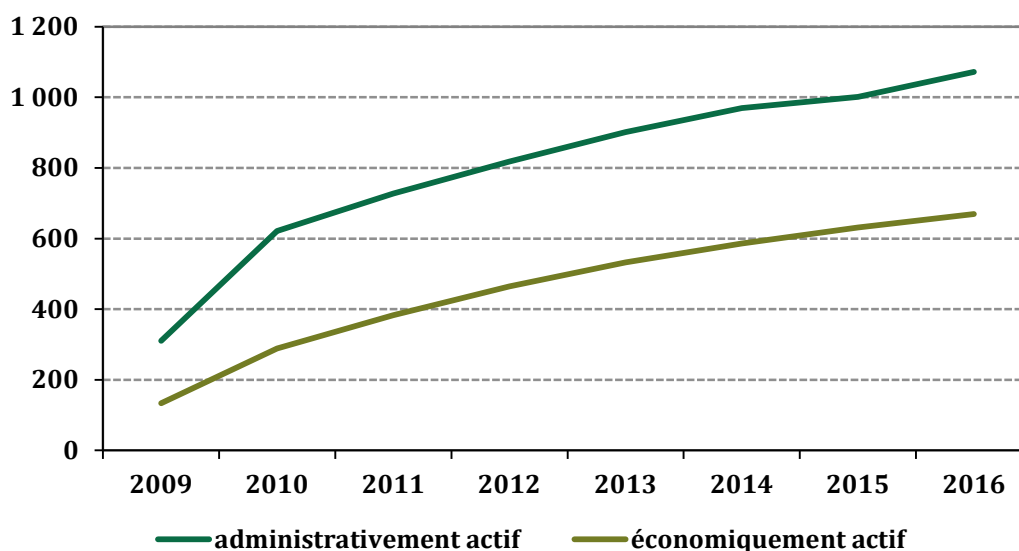
¹⁷ Il s'agit d'un système permanent d'observation d'une génération de nouvelles entreprises (hors agriculture) tous les quatre ans.

¹⁸ Les critères de radiations sont désormais les suivants : changement de régime d'imposition ou changement de régime ou un CA dépassant les seuils de franchise de TVA ou CA dépassant deux années consécutivement le seuil de régime micro-fiscal. C'est ce dernier critère qui a connu une évolution : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a introduit à compter du 1^{er} janvier 2011 un mécanisme de radiation d'office en cas de CA nul sur 24 mois ou 8 trimestres consécutifs. La loi du 18 juin 2014 a supprimé cette disposition et a aligné le

Pièce jointe n°2 à l'annexe I

- ◆ d'après l'Insee, **le nombre de micro-entrepreneurs économiquement actifs a augmenté depuis plusieurs années, malgré un ralentissement significatif du rythme de croissance en 2014 (+ 8,3 %, contre + 20,8 % en 2012 et + 16,1 % en 2013)¹⁹** ;
- ◆ **le ratio « micro-entrepreneurs économiquement actifs / micro-entrepreneurs administrativement actifs », c'est-à-dire la part des micro-entrepreneurs ayant déclaré un chiffre d'affaires positif l'année étudiée, est passée de 43 % à 62 % entre 2009 et 2016 selon les données de l'Acoss**

Graphique 1 : Évolution du nombre de micro-entrepreneurs (en milliers) entre 2009 et 2016



Source : Mission, d'après les données de l'Acoss. Note de lecture : est considéré comme administrativement actif, un micro-entrepreneur ayant été immatriculé avant ou pendant la période et non radié au cours de cette période, qu'il ait déclaré ou pas un chiffre d'affaires positif. Est considéré comme économiquement actif, un micro-entrepreneur ayant déclaré un chiffre d'affaires positif sur la période étudiée.

D'après les données de l'Insee, 31 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs sont pluriactifs en 2014. La forte proportion de pluri-activité peut s'expliquer par certains des motifs qui animent les personnes décidant de créer leur micro-entreprise (recherche d'une activité d'appoint, caractère parfois par défaut de la démarche), qui sont analysés en 1.3.

mécanisme de radiation pour CA nul sur celui des travailleurs indépendants « classiques ». Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016, ce type de radiation intervient au 31 décembre après deux années consécutives sans CA. Les radiations d'office en cours d'année ont ainsi été suspendues dès le début de l'année 2015.

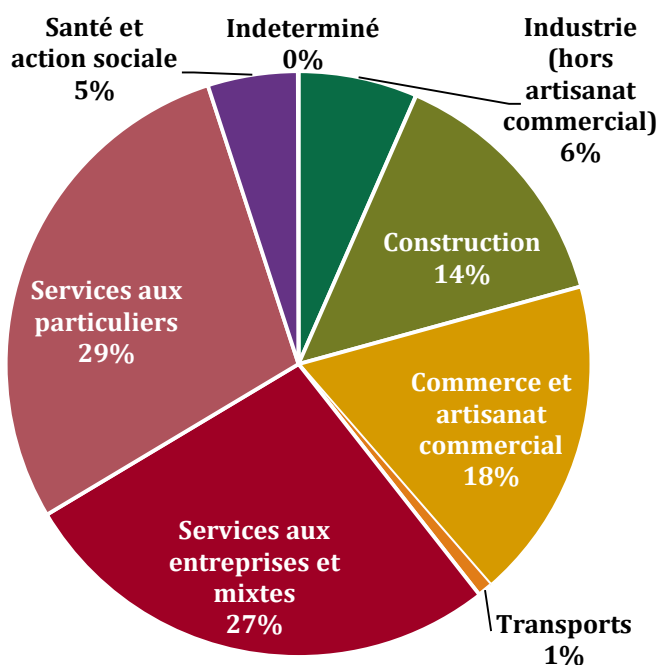
¹⁹ Le nombre de micro-entrepreneurs économiquement actifs varie selon les sources : l'Insee dénombre 739 000 micro-entrepreneurs économiquement actifs (ayant un CA positif dans l'année ou, en cas d'affiliation en cours d'année, ayant déclaré au moins un CA positif au cours des quatre trimestres suivant l'affiliation) et l'ACOSS 585 700 (ayant un CA positif dans l'année) fin 2014.

1.2.2. Les micro-entreprises sont particulièrement concentrées dans quelques secteurs d'activité

D'après les données de l'Insee, il apparaît également que :

- ◆ **la moitié des immatriculations des micro-entrepreneurs se concentre dans trois secteurs en 2014** : le commerce (20,4 % des micro-entrepreneurs immatriculés), les activités spécialisées, scientifiques et technique (notamment le conseil pour les affaires et la gestion, 17,4 %) et la construction (13,1 %) ²⁰. Le poids de ces secteurs était déjà le même pour les immatriculations en 2010 ;
- ◆ D'après l'ACOSS, 68 % des micro-entrepreneurs administrativement actifs en 2016 étaient des artisans-commerçants et 32 % des professions libérales. Et d'après l'Insee, 56 % du stock des micro-entrepreneurs économiquement actifs étaient dans le secteur des services aux entreprises ou aux particuliers. Un autre tiers est concentré dans les secteurs du commerce et artisanat commercial (18 %) et de la construction (14 %).

Graphique 2 : Répartition des micro-entrepreneurs économiquement actifs en 2014 selon les secteurs d'activité



Source : Mission, d'après les données de l'Insee, base des non-salariés.

La proportion de ces micro-entrepreneurs économiquement actifs diffère toutefois selon les secteurs. Près d'un sur deux dans le secteur de la santé et action sociale est un travailleur pluriactif. Cette part est plus élevée que la moyenne dans les services (les services aux particuliers - 38 % - et les services aux entreprises et mixtes - 36 %). Les micro-entrepreneurs économiquement actifs pluriactifs sont moins nombreux en proportion dans le secteur de la construction (17 %) ou du commerce et artisanat commercial (21 %).

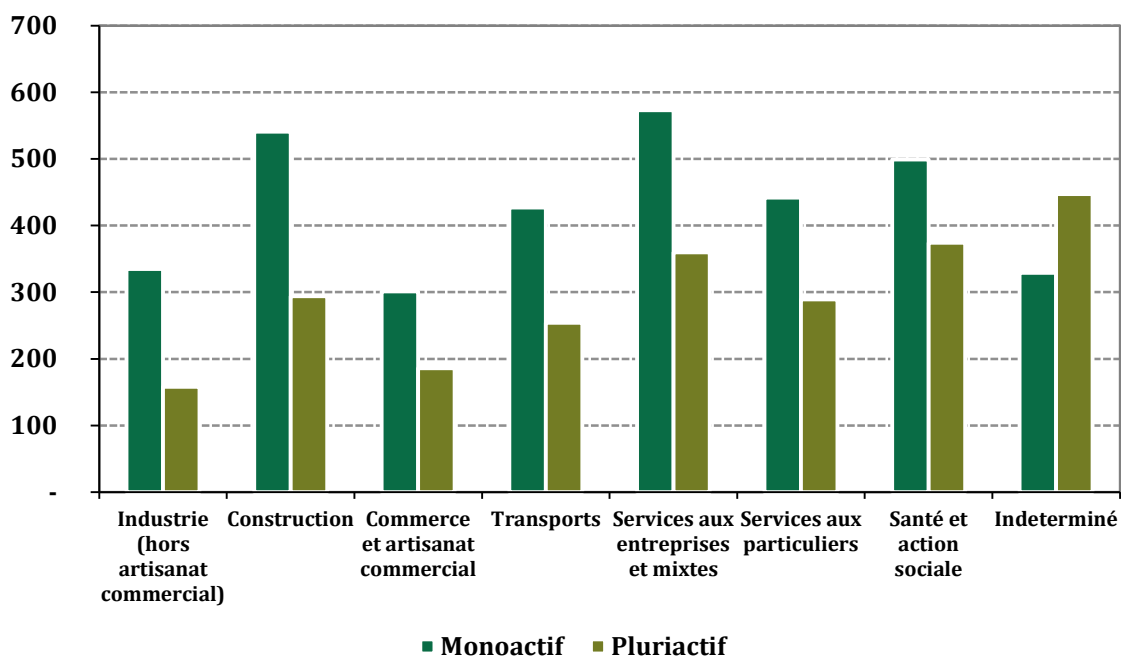
²⁰ Auto-entrepreneurs immatriculés en 2014, Insee Première n°1615, septembre 2016.

1.2.3. Le revenu des micro-entrepreneurs est plus faible que celui de l'ensemble des travailleurs indépendants et 40 % d'entre eux ne tirent aucun revenu de cette activité

Le revenu annuel moyen des micro-entrepreneurs économiquement actifs s'établit à 4 920 € en 2014²¹, soit un niveau de revenu largement inférieur au revenu de l'ensemble des travailleurs indépendants qui s'établissait à 30 120 € (hors agriculture et dirigeants salariés). Hors micro-entrepreneurs, le revenu des travailleurs indépendants s'établit même à 39 120 € par an. Des différences existent également au sein des micro-entrepreneurs actifs, le revenu annuel moyen d'un monoactif est de 5 484 € contre 25 212 € pour un pluriactif (dont 3 564 € uniquement sur la partie de son activité liée au statut de micro-entrepreneur).

Les revenus mensuels moyens des micro-entrepreneurs diffèrent selon les secteurs d'activité : pour les monoactifs, il est le plus élevé pour le secteur des services aux entreprises et mixtes (573 € mensuels) et dans la construction (541 €). Il est plus faible dans le commerce et l'industrie (respectivement 301 € et 335 €). Pour les pluriactifs, c'est dans le secteur de la santé et action sociale que le revenu mensuel moyen est le plus élevé (374 €).

Graphique 3 : Comparaison des revenus moyens mensuels des micro-entrepreneurs économiquement actifs en 2014 (en euros)

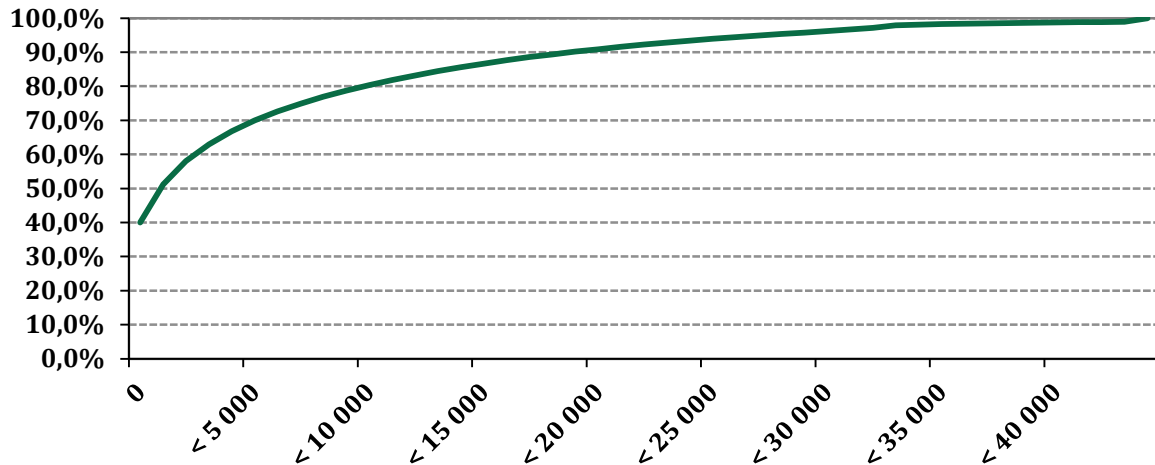


Source : Mission, d'après les données de l'Insee, base des non-salariés.

Les revenus présentés précédemment ne tiennent pas compte des micro-entrepreneurs ayant un chiffre d'affaires nul. D'après la distribution du chiffre d'affaires, 40 % des micro-entrepreneurs ont des revenus nuls en 2015.

²¹ Insee Première n°1627/2016, « Revenus d'activité des non-salariés en 2014 ».

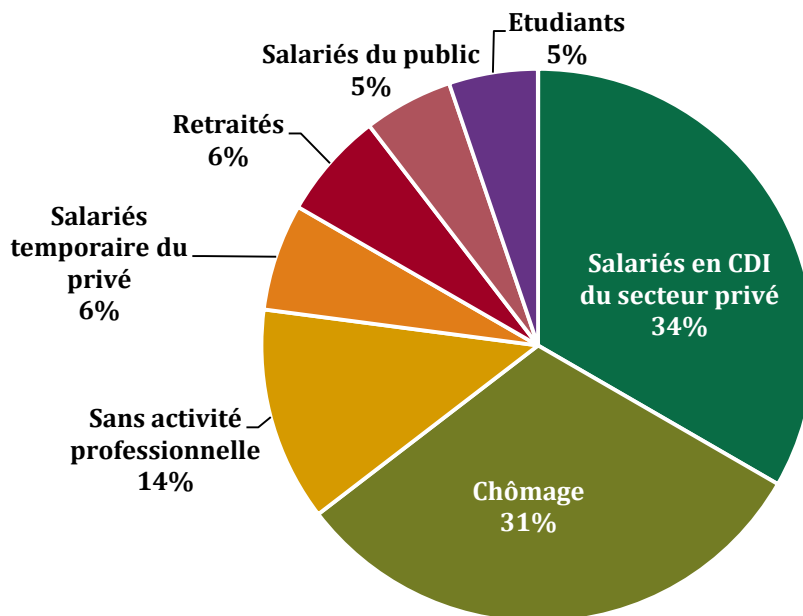
Graphique 4 : Évolution des effectifs cumulés de micro-entrepreneurs selon les tranches de chiffre d'affaires²² en 2015



Source : Mission, d'après les données transmises par la DGE. Note de lecture : il s'agit de l'ensemble des micro-entrepreneurs.

Les données de l'Insee permettent également de décrire la situation professionnelle passée des créateurs d'auto (micro)-entreprise. En 2010, deux micro-entrepreneurs sur cinq étaient d'anciens salariés du privé et près d'un tiers d'anciens chômeurs qui ont ensuite créé leur entreprise. En 2014, les micro-entrepreneurs étaient légèrement plus souvent issus du secteur privé (38 %) et un peu moins souvent du chômage (28 %) – le niveau de détail était cependant moindre que celui de l'enquête de 2010²³.

Graphique 5 : Répartition du statut du créateur d'auto-entreprise en 2010



Source : Mission, d'après l'Insee Première « Trois auto-entrepreneurs sur quatre n'auraient pas créé d'entreprise sans ce régime » (2012).

²² À ne pas confondre avec l'assiette retenue dans les données de l'Insee : chiffre d'affaire auquel est soustrait un abattement forfaitaire.

²³ Insee Première « auto-entrepreneurs immatriculés en 2014 » (2016).

1.3. La mise en place de ce dispositif a fortement dynamisé le nombre de créations d'entreprises mais la pérennité de ces nouvelles entreprises reste limitée

1.3.1. La mise en place du dispositif a conduit à une augmentation importante des créations d'entreprises, dont une partie relève d'une démarche par défaut

La mise en place du régime de l'auto (micro)-entrepreneur a fortement dynamisé le nombre de créations d'entreprises :

- ♦ selon une étude de l'Insee de 2012, « *trois auto-entrepreneurs sur quatre n'auraient pas créé d'entreprise sans ce régime* ». L'un des avantages de ce régime est en effet de permettre des créations d'entreprises avec des dépenses initiales faibles voire nulles. De fait, la moitié des auto-entrepreneurs immatriculés en 2014 n'ont rien investi, soit cinq points de plus que pour la génération de 2010. Une majorité d'entre eux ont en outre monté leur projet sans l'aide de personne (62 % pour la génération 2014 contre 50 % pour la génération 2010) ;
- ♦ environ 320 000 entreprises ont été créées sous ce statut en 2009, 360 000 en 2010, 300 000 en 2011 et 2012, 280 000 en 2013 et 2014. Un net ralentissement des créations d'entreprises sous le régime du micro-entrepreneur a cependant eu lieu depuis 2015 avec environ 220 000 créations en 2015 et 2016²⁴. L'obligation d'immatriculation aux registres consulaires pour les activités artisanales et commerciales instituée par la loi du 18 juin 2014²⁵ est évoquée par le HCFiPS comme un des motifs de ce ralentissement. En dépit de ce ralentissement, la part des micro-entreprises a continué à représenter un peu moins de la moitié des cessations d'entreprises en 2015 et 2016, contre plus de la moitié entre 2009 et 2014. Certains secteurs restent, en outre, particulièrement dynamiques : la santé humaine-action sociale et surtout le transport-entreposage, ce qui s'explique par le développement des entreprises de véhicules de transport avec chauffeur et par les activités de poste et de courrier incluant la livraison à domicile.

Le régime de la micro-entreprise a aussi pu constituer une solution d'accès à l'emploi en période de conjoncture économique défavorable. Une étude conduite par Pôle emploi²⁶ en 2015 montre ainsi que 44 % des demandeurs d'emploi qui ont créé leur propre entreprise ont recouru pour cela au régime de la micro-entreprise. Certaines créations ont alors pu revêtir un caractère par défaut ou subi, même si cet aspect pourrait être moins sensible en période de reprise. Plusieurs études ont ainsi examiné les motifs de création d'une micro-entreprise (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Profils des créateurs d'entreprises

Étude de l'Insee : « trois auto-entrepreneurs sur quatre n'auraient pas créé d'entreprise sans ce régime » (2012)

Les deux principaux motifs mis en avant par les micro-entrepreneurs enquêtés pour expliquer leur choix, et cités à chaque fois par 40 % d'entre eux, sont les suivants :

- assurer son propre emploi (cette raison a encore plus d'importance pour les anciens chômeurs qui sont 66 % à la mentionner) ;
- développer une activité de complément.

²⁴ « Les créations d'entreprises en 2016 », Insee Première n°1631 (2017).

²⁵ Elle n'était obligatoire initialement que pour les activités artisanales à titre principal.

²⁶ Pôle Emploi a mené une enquête téléphonique auprès de 3 500 demandeurs d'emploi inscrits au cours du 4^{ème} trimestre 2014, en catégorie A, B ou C et ayant par la suite validé auprès de leur conseiller un projet de création d'entreprise.

Les autres raisons fréquemment citées sont de créer sa propre entreprise (35 %), tester un projet d'entreprise (29 %) ou répondre à une opportunité ponctuelle (23 %). Enfin et selon cette même étude, la moitié des micro-entrepreneurs ont créé leur entreprise dans un secteur d'activité différent de leur métier de base mais cette proportion varie selon les secteurs d'activité : 65 % des créateurs dans le commerce n'ont pas une expérience acquise dans ce domaine alors que 75 % des nouveaux micro-entrepreneurs de la construction et 62 % dans les secteurs de l'information et de la communication exerçaient déjà ce métier auparavant.

*

Étude de l'Insee : « Auto-entrepreneurs immatriculés en 2014 » (Insee Première n°1615-2016)

Une autre étude de l'Insee confirme cette typologie en deux grandes catégories des micro-entrepreneurs :

- **ceux qui exercent cette activité à titre principal et ont donc recouru à la micro-entreprise pour créer leur propre emploi** (54 % des micro-entrepreneurs immatriculés au premier semestre 2014 ; seulement 6 % d'entre eux exercent une autre activité rémunérée en 2014). Ce sont plus fréquemment des chômeurs (42 % en 2015 et 24 % du secteur privé). Les secteurs d'activités plus fréquemment choisis sont le commerce, les activités spécialisées, scientifiques et technique et la construction ;
- **ceux qui exercent cette activité à titre accessoire.** Ce sont plus fréquemment d'anciens salariés du secteur privé (52 % en 2015 et 14 % issus du chômage). Le secteur d'activité le plus fréquemment choisi concerne les activités spécialisées, scientifiques et techniques.

*

Étude de l'Insee : « créateurs d'entreprises : avec l'auto-entrepreneuriat, de nouveaux profils » (Insee Première n°1487 - 2014)

Cette étude de l'Insee propose une typologie plus fine des créateurs d'entreprises en trois profils :

- **ceux qui créent une activité de complément.** C'est le cas pour plus de la moitié des auto-entrepreneurs immatriculés au premier semestre 2010²⁷. Ce groupe est constitué de quatre profils distincts :
 - les salariés du privé : les salariés du secteur privé sont sur-représentés (88 %) optant pour l'auto-entreprise, ils sont plus souvent jeunes, provinciaux, créant leur entreprise avec peu de moyens dans le secteur du commerce ou les services aux personnes, souvent dans une activité différente de leur métier principal ;
 - les retraités : ils choisissent plus souvent une activité de soutien et de conseil aux entreprises pour valoriser leur expérience antérieure, en optant pour l'auto-entreprise. Pour 70 % d'entre eux, ils n'auraient pas créé leur entreprise sans ce statut ;
 - les créateurs du secteur de l'enseignement et de la santé : les femmes y sont surreprésentées, souvent fonctionnaires ou salariées. 64 % optent pour l'auto-entreprise ;
 - les étudiants : ils présentent plus souvent un haut niveau d'études, ils créent leur entreprise dans le secteur de l'information et de la communication ou du soutien aux entreprises
- **ceux qui créent leur propre emploi (en activité principale).** Trois profils sont identifiés :
 - les non-diplômés débutants : ils sont plus souvent sans activité professionnelle avant la création, sans diplôme. Ils ont tendance à opter pour le secteur du commerce. Ils optent le plus souvent pour l'auto-entreprise. Pour la moitié d'entre eux, ils n'auraient pas créé leur entreprise sans ce nouveau régime ;
 - les consultants en: il s'agit le plus souvent de jeunes diplômés (salariés ou chômeurs) qui créent leur entreprise dans le secteur du soutien aux entreprises ou de l'information et de la communication. La forme juridique de l'entreprise est variée : 50 % d'auto-entrepreneurs et 42 % d'entrepreneurs classiques ;
 - les créateurs de la construction : il s'agit le plus souvent d'hommes ayant des diplômes techniques, anciens salariés du secteur de la construction ou sortant d'une courte période de chômage. 37 % optent pour l'auto-entreprise en activité principale. Un tiers d'entre eux n'auraient pas créé une entreprise sans ce régime.

Pièce jointe n°2 à l'annexe I

- **ceux qui créent une entreprise « classique ».** Ces créateurs ne sont pas influencés par l'apparition du régime de l'auto-entreprise mais un effet de substitution existe. Deux profils composent ce groupe et optent majoritairement pour les entreprises classiques (52 % pour les chômeurs et 72 % pour les créateurs expérimentés) :
 - les chômeurs : ils ont souvent bénéficié d'une aide en lien avec leur statut (Accre, Nacre), ce qui a permis de réaliser des investissements initiaux supérieurs à la moyenne (28 % investissent plus de 16 000 €). Les secteurs privilégiés sont le commerce et les services aux personnes ;
 - les créateurs expérimentés : il s'agit le plus souvent d'hommes de plus de 40 ans ayant déjà une expérience dans la création d'entreprise. Les investissements de départ sont également supérieurs à la moyenne (36 % investissent plus de 16 000 €).

*

Étude de Philippe Laffon dans le cadre du Conseil d'orientation pour l'emploi²⁸

Phillipe Laffon complète cette typologie et identifie quatre types de micro-entrepreneurs :

- ceux qui créent leur entreprise avec une réelle démarche entrepreneuriale et exercent rapidement à titre principal. Ce régime est un tremplin vers le droit commun de l'entreprise ;
- ceux qui se lancent dans le but de créer leur propre emploi (ancien chômeurs ou travailleurs précaires, environ 30 % des micro-entrepreneurs) ;
- ceux qui volontairement exercent leur activité à titre accessoire pour en tirer un revenu complémentaire à une activité salariée (environ 45 % des micro-entrepreneurs) ;
- ceux qui créent leur entreprise et exercent à titre principal mais sans volonté de rentrer à terme dans le droit commun. Les revenus de cette activité sont suffisants à leur projet professionnel et de vie.

*

Étude du Centre d'études de l'emploi (CEE) 2014²⁹

Les différentes typologies évoquées pourraient cependant oublier que le régime de la micro-entreprise peut aussi être un « **entrepreneuriat de nécessité** » et donc **subi**. Des travaux spécifiques sur certaines populations mettent ainsi en évidence une diversité d'appréhension de ce régime par les travailleurs.

L'étude du CEE se focalise sur les étudiants et diplômés auto-entrepreneurs dans le champ de l'urbanisme. L'analyse des résultats de l'enquête fait ressortir trois groupes de travailleurs :

- **le salarié indépendant** : il travaille pour un seul client sans contrat ni lettre de mission, le plus souvent suite à un stage. Cette situation est jugée comme imposée pour le travailleur, dans la continuation d'un chemin de l'accès à l'emploi. De plus, elle est vécue comme un contournement du droit du travail par les clients-employeurs en acceptant une forte précarité et un renoncement à ses droits sociaux ;
- **le chômeur entrepreneur** : il s'agit d'un moyen de contourner le chômage afin de s'insérer plus facilement sur le marché de l'emploi en se construisant « une identité d'actif ». Cependant des sentiments de résignation et de déclassement existent (revenus faibles, faible intérêt des tâches, annulation des missions sans contreparties) ;
- **l'indépendant converti** : il est à la recherche de liberté et d'autonomie, cette aventure est vécue comme valorisante et épanouissante. Cependant il fait face également aux difficultés financière et incertitudes (faible nombre de missions, difficulté d'en trouver des nouvelles). De plus les seuils d'éligibilité du régime ne lui permettent pas de souscrire de gros contrats. Les seuils sont alors vus comme des objectifs à atteindre pour changer de régime. Dans ce cadre, l'image renvoyée par ce régime est donc contradictoire : « *indicateur d'ambition mais révélateur de vulnérabilité du jeune diplômé* ».

Source : Mission.

1.3.2. Toutes les créations d'entreprises n'aboutissent pas à une activité réelle

Toutes les nouvelles créations de micro-entreprises n'aboutissent pas à une activité réelle. Ainsi parmi les créations enregistrées en 2010, **38 % n'ont jamais été actives** (le CA dans les deux années suivant l'immatriculation est nul). **Pour celles qui sont actives, le démarrage peut différer par rapport à la date d'inscription : 42 % ont débuté une activité dès le trimestre d'inscription, 23 % ont attendu au moins deux trimestres et 9 % au moins un an**³⁰.

L'Insee identifie plusieurs facteurs favorisant le démarrage de l'activité :

- ◆ le secteur d'activité : les chances de démarrage varient selon les secteurs. Pour la génération 2014, elles sont plus élevées dans la santé humaine et l'action sociale (77 %), l'enseignement (74 %), l'industrie (67 %). Elles sont plus faibles pour le commerce (48 %) et la construction (58 %) ;
- ◆ l'apport d'un dispositif d'aide à la création d'entreprise (aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise) : ce soutien augmente les chances de démarrer (69 % contre 55 % pour la génération 2014). Le recours à de tels dispositifs augmente puisque plus d'un tiers des auto-entrepreneurs inscrits en 2014 a bénéficié d'un dispositif d'aide publique, soit 6 points de plus que pour la génération de 2010 ;
- ◆ le capital investi : l'impact d'un capital investi sur le démarrage existe mais reste cependant plus modeste que pour les créations d'entreprises individuelles classiques ;
- ◆ des variables de genre, d'âge et de diplôme : les femmes débutent plus fréquemment leur activité que les hommes (67 % contre 59 % pour la génération 2010) tout comme les personnes plus âgées et les diplômés du supérieur.

1.3.3. La pérennité des micro-entreprises demeure limitée

Trois ans après leur immatriculation au premier semestre 2010 seulement 30 % des inscrits sont encore actifs sous ce régime³¹ **et parmi les 62 % ayant démarré une activité**³², **près de la moitié (49 %) sont pérennes à trois ans**³³ **(contre 62 % pour les créateurs d'entreprises individuelles classiques de la même génération)**. Cinq ans après leur immatriculation au premier semestre 2010, 23 % sont encore actifs sous ce régime, et parmi ceux ayant démarré une activité, 38 % sont pérennes à cinq ans (contre 50 % pour les créateurs d'entreprises individuelles classiques³⁴ de la même génération)³⁵.

Il doit également être relevé qu'une partie des micro-entrepreneurs transforment leur activité, initialement exercée à titre principal, en activité d'appoint : 34 % des micro-entrepreneurs encore actifs sous ce régime cinq ans après leur immatriculation en 2010 avaient démarré en activité principale et exercent désormais en activité de complément, tandis que 30 % font le chemin inverse.

³⁰ Insee Première « Auto-entrepreneurs immatriculés en 2010 » (2016)

³¹ Un micro-entrepreneur peut rester actif tout en changeant de régime ou de situation (entreprise individuelle, société). Il n'est pas comptabilisé dans les statistiques décrites.

³² Pour avoir démarré une activité économique, il faut déclarer au moins un chiffre d'affaires non nul à l'Acoss dans les huit trimestres suivant son inscription.

³³ L'entreprise a été active sur 3 années.

³⁴ Le taux de pérennité concerne uniquement les entreprises créées sous la forme juridique en question. Un micro-entrepreneur optant par la suite pour l'entreprise individuelle n'est pas comptabilisé dans la statistique (idem pour un changement de régime d'un entrepreneur dit « classique » au cours des premières années d'existence).

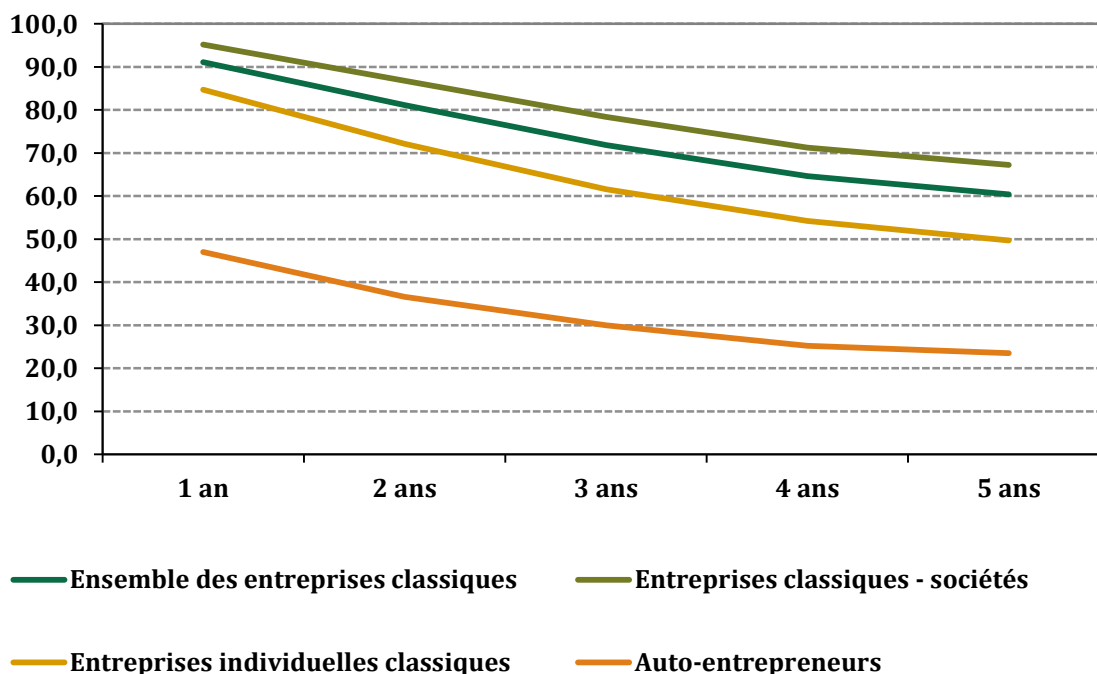
³⁵ « Auto-entrepreneurs immatriculés en 2010 : cinq ans après, moins d'un quart sont encore actifs », Insee Première n°1666, septembre 2017.

Pièce jointe n°2 à l'annexe I

Les facteurs influençant la pérennité de l'entreprise (à trois ou à cinq ans) sous ce régime sont proches de ceux identifiés quant au démarrage effectif de l'activité :

- ◆ le secteur d'activité : les deux secteurs où les micro-entreprises poursuivent le plus souvent leur activité sont la santé humaine-action sociale et l'enseignement. À l'inverse, la pérennité est moindre dans les secteurs où l'immatriculation est la plus nombreuse (activités spécialisées, scientifiques et techniques, commerce et construction) ;
- ◆ l'âge : toutes choses égales par ailleurs, un auto-entrepreneur de 50 ans ou plus a deux fois plus de chances d'être pérenne à trois ans qu'un auto-entrepreneur de moins de 30 ans. A titre de comparaison, dans le cas des entreprises individuelles classiques, les chances d'être pérenne sont les plus fortes pour un créateur âgé entre 30 et 39 ans ;
- ◆ le capital investi et le diplôme n'impactent pas la pérennité d'une auto-entreprise (mais son démarrage, *cf. supra*) alors qu'ils jouent un rôle important dans celles des entreprises individuelles classiques.

Graphique 6 : Évolution de la proportion d'entrepreneurs immatriculés en 2010 encore actifs cinq ans après selon leur forme juridique



Source : Insee, enquêtes Sine et auto-entrepreneurs 2010 (interrogations 2010 et 2015). Note de lecture : ce taux correspond au nombre d'entreprises actives rapporté à l'ensemble des immatriculations.

Tableau 3 : Taux de pérennité des entrepreneurs immatriculés en 2010 selon leur secteur d'activité

Secteur d'activité	Micro-entrepreneurs				Entrepreneurs individuels classiques	
	Répartition à l'immatriculation	Taux de démarrage	Part des micro-entrepreneurs actifs 5 ans après	Taux de pérennité à 5 ans (pour les micro-entrepreneurs ayant démarré leur activité)	Taux de pérennité à 5 ans	
Industrie	4 %	68 %	28 %	41 %	52 %	
Construction	15 %	59 %	23 %	39 %	44 %	
Commerce	20 %	54 %	19 %	35 %	38 %	
Transports et entreposage	1 %	43 %	12 %	29 %	69 %	
Hébergement et restauration	2 %	58 %	21 %	36 %	44 %	
Information-communication	6 %	61 %	19 %	32 %	42 %	
Activités financières et d'assurance	1 %	53 %	9 %	17 %	57 %	
Activités immobilières	1 %	54 %	18 %	34 %	30 %	
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	17 %	67 %	22 %	34 %	60 %	
Activités de services administratifs et de soutien	8 %	61 %	21 %	34 %	47 %	
Enseignement	6 %	76 %	35 %	46 %	55 %	
Santé humaine et action sociale	3 %	78 %	46 %	59 %	77 %	
Arts, spectacles et activités récréatives	5 %	66 %	29 %	44 %	54 %	
Autres activités de services aux ménages	13 %	64 %	26 %	40 %	53 %	
Ensemble	100 %	62 %	23 %	38 %	50 %	

Source : Insee, enquêtes Sine et auto-entrepreneurs 2010 (interrogations 2010 et 2015). Note de lecture : le taux de pérennité correspond au nombre de micro-entrepreneurs actifs rapporté aux micro-entrepreneurs ayant démarré leur activité.

2. La création d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants ne permettrait probablement de cibler qu'une faible partie des micro-entrepreneurs actifs

La volonté de permettre aux micro-entrepreneurs de disposer d'une assurance chômage doit se prémunir de certains écueils : leurs revenus sont certes souvent faibles ou instables, mais la mission met en garde contre le fait d'utiliser l'assurance chômage comme un instrument de lutte contre la pauvreté.

Dans ce contexte, **l'accès des micro-entrepreneurs à une assurance chômage soulève plusieurs difficultés. L'assurance chômage créée aura en effet vocation à indemniser la perte d'une activité établie et économiquement active**, dès lors que la seule existence juridique d'une activité indépendante ne garantit pas que le travailleur indépendant dégage des revenus de son activité et qu'il n'apparaît pas souhaitable de permettre à une activité trop peu rémunératrice d'ouvrir des droits à l'assurance chômage. **Cela implique de définir des conditions qui vont en pratique exclure un nombre important de micro-entrepreneurs et rendre plus complexe un régime dont l'attrait principal est la simplicité :**

- ◆ afin de réserver l'accès à l'assurance chômage aux seules activités indépendantes établies et économiquement actives, deux critères d'éligibilité doivent être définis :
 - un niveau minimal d'activité d'une part ; or, la micro-entreprise rassemble une partie importante d'activités de faible intensité, qu'il s'agisse d'activités en phase de démarrage, d'activités d'appoint ou d'activités ponctuelles. Deux cas de figure peuvent alors survenir, qu'il faut éviter : un effet d'aubaine, si le revenu de remplacement procuré par l'indemnisation est trop proche ou supérieur aux revenus d'activité, ou une absence d'amélioration par rapport aux dispositifs actuels, si le revenu de remplacement est trop proche ou inférieur aux minima sociaux et notamment au RSA ;
 - une durée d'activité minimale d'autre part ; or, la pérennité des entreprises créées sous le dispositif de la micro-entreprise demeure relativement limitée ;
- ◆ afin de réserver l'accès à l'assurance chômage aux seules pertes d'activité contrôlables et d'éviter des effets d'aubaine et d'aléa moral, des faits générateurs juridiquement établis ou reposant sur une analyse approfondie de la situation de l'entreprise, attestant du caractère involontaire de la perte d'activité, devront être retenus :
 - une telle exigence est difficilement compatible avec la volonté de simplicité et l'objectif de faciliter la création d'entreprise qui ont présidé à la création du dispositif de micro-entreprise ;
 - en tout état de cause, en l'absence de données pour appréhender les revenus des micro-entrepreneurs autres que celles, déclaratives, relatives au chiffre d'affaires, les possibilités offertes pour fixer les différents paramètres de l'assurance chômage demeurent plus limitées que dans le cas des autres indépendants.

Enfin, dans le cas d'un régime financé sur une base contributive et du fait de leur niveau de revenu limité, la question se pose également des **capacités contributives des micro-entrepreneurs eux-mêmes.**

Face à ces difficultés, plusieurs options sont envisageables :

- ♦ **une première option, que la mission recommande d'écarter, est de ne pas inclure les activités exercées sous forme de micro-entreprise dans le champ de l'assurance chômage** : dans ce cas, le principe serait que le développement de l'entreprise conduite à terme à un changement de forme juridique, soit volontaire, soit par sortie des seuils d'éligibilité. L'entrepreneur verrait donc, après un temps passé dans un régime simplifié et spécifique, sa situation évoluer, et entrerait dans le régime d'assurance chômage des travailleurs indépendants (selon les modalités qui auront par ailleurs été déterminées pour la création de ce régime). La mission signale cependant les risques juridiques d'une telle option au regard du principe d'égalité. Elle souligne également les risques de distorsions de concurrence avec d'autres formes juridiques (renforcées en cas de doublement des seuils d'accès au régime de la micro-entreprise à compter de 2018) ;
- ♦ **deux autres options, ayant en commun de tenir compte des activités exercées sous forme de micro-entreprise dans le champ de l'assurance chômage, peuvent être distinguées en fonction de l'opportunité ou non de définir des faits générateurs et/ou des règles d'éligibilité et d'assujettissement *ad hoc* pour la micro-entreprise**. Sur ce point, la mission estime que, sans aller jusqu'à un dispositif d'assurance chômage spécifique à la micro-entreprise qui pourrait à son tour produire des distorsions de concurrence, il pourrait s'agir de **préserver les éléments de simplicité propres à ce régime** (en matière de cotisations en particulier) et de **prévoir des règles paramétriques ciblées sur la situation des entrepreneurs les plus susceptibles de connaître une transition vers le chômage**, par exemple les cas de dépendance économique.

Les développements qui suivent se concentrent sur les deux dernières options. La mission souligne les différentes pistes qui peuvent être envisagées pour fixer certains des principaux paramètres du régime. Les principes généraux à avoir à l'esprit au moment de déterminer l'ensemble des paramètres font par ailleurs l'objet d'une analyse dédiée en annexe V.

2.1. La nécessité de mettre en place un seuil d'activité et/ou une durée minimale d'affiliation aura pour conséquence d'exclure une fraction importante des micro-entrepreneurs actifs du dispositif

La fixation d'un seuil minimal d'activité et/ou d'une durée minimale d'affiliation est envisagée dans le cadre du dispositif d'indemnisation proposé par la mission pour l'ensemble des travailleurs indépendants. Ces seuils ont pour objectif de n'ouvrir des droits à l'assurance chômage que dans le cadre d'une activité suffisamment pérenne et rémunératrice. À l'instar du régime d'assurance chômage des salariés, qui n'est ouvert qu'à partir d'un certain volume de travail sur une période donnée, le régime d'assurance chômage des travailleurs indépendants aura vocation à indemniser les situations de perte d'activité économiquement établies. Elles permettent en particulier d'écarter les situations de démarrage d'une activité, qui font déjà l'objet de dispositifs dédiés. (cf. annexe V).

Pièce jointe n°2 à l'annexe I

Un seuil minimal d'activité devra être défini pour attester en premier lieu de l'existence d'une activité économiquement établie. Ce seuil peut également permettre de limiter le phénomène d'aléa moral consistant à profiter de la simplicité des formalités de création d'une micro-entreprise pour en créer une sans réelle activité dans le but de bénéficier d'une indemnisation chômage. **Dans le cas des micro-entreprises, une attention particulière devra être apportée au mode de détermination de cette activité.** Pour préserver la simplicité du régime, il pourrait être exprimé en montant de chiffre d'affaires après abattement. Cette précaution est d'autant plus nécessaire qu'un nombre important de micro-entrepreneurs soit ne déclarent pas de chiffre d'affaires soit déclarent un chiffre d'affaires nul ou très faible (cf. graphique 4). **La mission a fait des simulations avec un seuil de 6 546 € (correspondant à l'annualisation du seuil d'éligibilité au RSA pour une personne seule), ce qui entraînerait de fait la non-éligibilité de 67 % des micro-entrepreneurs actifs dont le niveau d'activité ne serait pas suffisant.**

Pour atteindre les mêmes objectifs une durée minimale d'affiliation pourrait également être définie, et se substituer au seuil minimal d'activité ou venir le compléter. Cette durée pourrait être exprimée soit en nombre d'années ayant effectivement donné lieu à la déclaration d'un chiffre d'affaires positif (dans le cadre d'un financement reposant sur la solidarité nationale ; ce choix correspond alors à une durée d'activité réelle de l'entreprise, qui devra au moins être supérieure à deux ans), soit en nombre de mois de cotisations effectivement versées (dans le cas d'un financement contributif ; elle devra être au moins supérieure à douze mois – cf. annexe V).

2.2. Un dispositif d'indemnisation général privilégiant les seules procédures collectives comme fait générateur conduirait à exclure une part conséquente des micro-entrepreneurs

Le principal fait générateur pouvant être retenu pour l'ensemble des travailleurs indépendants est susceptible d'avoir un effet limité sur les micro-entrepreneurs, ce qui pourrait justifier l'identification d'un fait générateur plus large propre à ce statut. Aucun ne paraît toutefois de nature à caractériser strictement une cessation involontaire d'activité. **Surtout, retenir un fait générateur propre aux seuls micro-entrepreneurs risquerait de créer des distorsions fortes entre l'ensemble des travailleurs indépendants.**

2.2.1. Un fait générateur reposant sur les procédures collectives ne concernerait qu'un nombre restreint de micro-entrepreneurs actifs

Retenir uniquement un fait générateur fondé sur l'existence d'une procédure collective conduirait à limiter les possibilités réelles d'indemnisation pour les micro-entrepreneurs. Juridiquement, un tel dispositif leur serait certes juridiquement accessible, à condition qu'ils se trouvent en cessation des paiements. Toutefois, dans la pratique, ces procédures ne concernent à ce jour que peu de micro-entrepreneurs, dont l'actif est en général réduit : le nombre de liquidations, redressements, sauvegardes et rétablissements professionnels pour l'ensemble des micro-entrepreneurs actifs s'élève à 2 275 en 2015 et 2 285 en 2016 selon l'ACOSS, soit des taux représentant 0,4 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs en 2015 et 0,3 % en 2016³⁶. Ces taux seraient encore plus faibles en tenant compte des conditions d'affiliation (seuil d'activité et durée minimale) ; mais ils pourraient être plus élevés à l'avenir en raison du doublement des seuils d'accès au régime à compter de 2018.

³⁶ cf. annexe I bis sur les transitions professionnelles.

2.2.2. L'ajout de faits générateurs spécifiques aux micro-entreprises n'apparaît pas justifié

Si des faits générateurs moins stricts que les procédures collectives sont retenus pour l'ensemble des travailleurs indépendants, malgré leurs importantes limites (voir annexe V), ils trouveraient également à s'appliquer aux micro-entrepreneurs (moyennant quelques ajustements). En revanche, l'ajout de faits générateurs spécifiques aux micro-entreprises afin de leur offrir un accès plus large à l'assurance chômage apparaît difficilement justifiable. Il conduirait en effet à créer une inégalité importante au sein des travailleurs indépendants liée uniquement à une différence de forme d'exercice, et non d'une différence de situation au regard du marché du travail et du risque de perte d'activité.

2.2.2.1. Cas de la forte variation de chiffre d'affaires

Un fait générateur fondé sur une forte baisse du revenu est examiné dans l'annexe V. Pour les micro-entrepreneurs, cette baisse de revenu se traduirait en réalité par une baisse de leur chiffre d'affaires.

La mission rappelle néanmoins que ce type de fait générateur se situe à la frontière entre protection contre la perte involontaire d'activité et couverture des variations de revenu et se rapproche de la logique d'activité réduite existante dans le régime d'assurance chômage des salariés. **Il laisse exister un effet d'aléa moral, d'autant plus important que les micro-entrepreneurs, dont l'activité est souvent peu stable, pourraient être tentés d'y recourir sans fournir tous les efforts pour préserver leur activité.** Les garde-fous relatifs au seuil minimal d'activité et à la durée minimale d'activité peuvent limiter cet effet mais non le supprimer.

Les évolutions de chiffre d'affaires entre 2015 et 2016 ont été étudiées par l'ACOSS. Il en ressort que **(sans croisement entre les chiffres présentés et un seuil minimal d'activité - durée d'affiliation ou revenu minimum d'activité) :**

- ◆ le passage d'un CA positif à un CA nul entre 2015 et 2016 a concerné 66 840 micro-entrepreneurs, soit environ 10 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs en 2015 ;
- ◆ la baisse du chiffre d'affaires entre 2015 et 2016 allant de -50 à -70 % (le chiffre d'affaires restant non nul) a concerné 72 515 micro-entrepreneurs, soit environ 11 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs en 2015.

Tableau 4 : Transitions entre 2015 et 2016 pour les micro-entrepreneurs économiquement actifs artisans

Statut 2015	Statut 2016	Nombre de cotisants	Pourcentage
CA positif	CA nul	45 402	10,4 %
CA positif	CA positif	391 862	89,6 %
CA positif	Non déclarant	179	0,0 %

Source : Mission, ACOSS. Note de lecture : tous les micro-entrepreneurs économiquement actifs sont retenus, aucun seuil d'affiliation (durée, montant minimal) n'est pris en compte.

Tableau 5 : Transitions entre 2015 et 2016 pour les micro-entrepreneurs économiquement actifs exerçant une profession libérale

Statut 2015	Statut 2016	Nombre de cotisants	Pourcentage
CA positif	CA nul	21 438	10,6 %
CA positif	CA positif	180 428	89,3 %

Pièce jointe n°2 à l'annexe I

Statut 2015	Statut 2016	Nombre de cotisants	Pourcentage
CA positif	Non déclarant	108	0,1 %

Source : Mission, ACOSS. Note de lecture : tous les micro-entrepreneurs économiquement actifs sont retenus, aucun seuil d'affiliation (durée, montant minimal) n'est pris en compte.

Tableau 6 : Évolution du chiffre d'affaires entre 2015 et 2016 pour les micro-entrepreneurs artisans dont le chiffre d'affaire est positif en 2015 et 2016

Évolution du chiffre d'affaires	Proportion de cotisants avec un CA>0 en 2015 et en 2016
de - 70 % à - 50 %	12 %
de -49 % à -10 %	23 %
de - 9% à -1%	9 %
de - 1 % à 1 %	3 %
de 1 % à 9 %	8 %
de 10 % à 49 %	18 %
50 % et plus	26 %

Source : Mission, ACOSS. Note de lecture : tous les micro-entrepreneurs économiquement actifs sont retenus, aucun seuil d'affiliation (durée, montant minimal) n'est pris en compte.

Tableau 7 : Évolution du chiffre d'affaires entre 2015 et 2016 pour les micro-entrepreneurs exerçant une profession libérale dont le chiffre d'affaire est positif en 2015 et 2016

Évolution du chiffre d'affaires	Proportion de cotisants avec un CA>0 en 2015 et en 2016
de - 70 % à - 50 %	13 %
de -49 % à -10 %	21 %
de - 9% à -1%	7 %
de - 1 % à 1 %	3 %
de 1 % à 9 %	7 %
de 10 % à 49 %	17 %
50 % et plus	30 %

Source : Mission, ACOSS. Note de lecture : tous les micro-entrepreneurs économiquement actifs sont retenus, aucun seuil d'affiliation (durée, montant minimal) n'est pris en compte.

2.2.2.2. Cas des radiations d'office du régime

Il pourrait d'abord s'agir de **couvrir spécifiquement les radiations d'office des micro-entrepreneur du régime, qui surviennent après deux années de chiffre d'affaires nul ou non déclaré**. Celles-ci ont concerné 80 068 micro-entrepreneurs (comprenant les micro-entrepreneurs exerçant une profession libérale) en 2016 d'après les statistiques de l'ACOSS, ce qui inclut en partie les cas d'activité très faible depuis la création de l'entreprise. **Cette situation conduirait cependant à rendre l'indemnisation très tardive et empêcherait de fait l'assurance chômage de jouer son rôle premier, celui de fournir un revenu de remplacement le temps pour la personne indemnisée de retrouver une activité génératrice de revenus**. Enfin, les radiations d'office du régime ne revêtent pas forcément un caractère involontaire, et les demandes d'indemnisation devraient alors faire l'objet d'un examen supplémentaire.

2.2.2.3. Cas des déclarations de cessations auprès des centres de formalité des entreprises

Un autre fait générateur spécifique pour les micro-entrepreneurs pourrait reposer sur une déclaration de cessation d'activité auprès des CFE, dont les modalités sont déjà prévues et assez simples. Cette option ne permet toutefois pas de s'assurer du caractère involontaire de l'activité. Une telle mesure entrainerait un effet potentiellement important d'aléa moral. Les déclarations de cessation d'activité ont concerné 170 684 micro-entrepreneurs en 2016 d'après les statistiques de l'ACOSS, sans que les motifs ne soient précisés. Elle ne permet pas non plus, en l'état actuel du droit, de limiter les comportements d'optimisation, l'entrepreneur ayant la possibilité de re-crée sans délai une entreprise exerçant une activité identique. La mise en place d'un délai de deux ans avant de pouvoir créer à nouveau une entreprise ayant la même activité pourrait toutefois être introduite pour limiter un tel effet.

2.3. La détermination des modalités de financement et des conditions d'indemnisation devra préserver la simplicité du régime de la micro-entreprise

Les différentes possibilités envisageables en matière de modalités de financement et de conditions d'indemnisation (durée, montant) sont décrites à l'annexe V. À l'intérieur de ce champ des possibles, **la mission estime nécessaire de privilégier des modalités aisées à mettre en œuvre et, de ce fait, adaptées à un régime qui privilégie la recherche de simplicité.**

La mission souligne simplement un point de vigilance qui concerne la **détermination des revenus de référence** (hors cas d'une allocation forfaitaire) : elle considère que la remise en cause des modalités simplifiées d'appréhension des revenus des micro-entrepreneurs réduirait considérablement l'attractivité de ce régime. Elle est donc d'avis de retenir l'historique des chiffres d'affaires déclarés dans le cadre de ce régime, sur une période à déterminer, pour calculer, après application des abattements mentionnés *supra*, le revenu de référence entrant dans la formule de l'indemnisation en cas de cessation de leur activité.

Le financement du régime pour les micro-entrepreneurs pourrait reposer sur une cotisation obligatoire à partir d'un seuil minimal d'activité³⁷ et ouvrant droit à un revenu de remplacement calculé en fonction des précédents revenus d'activité³⁸ et sur une durée d'indemnisation égale au nombre de trimestres cotisés (dans la limite de 24 mois). De plus, il pourrait être envisagé de recourir en partie à un financement de solidarité, en fonction des éléments de chiffrage financier qui pourront être apportés, afin d'abaisser les taux de cotisations ou d'améliorer le niveau d'indemnisation.

Pour les micro-entrepreneurs en dessous du seuil minimal d'activité et de même que pour l'ensemble des travailleurs indépendants à faibles revenus, un droit d'option pourrait également être ouvert, sur la base d'une cotisation forfaitaire à acquitter, afin de permettre à ceux qui le souhaiteraient d'accéder à une assurance chômage. Celle-ci prendrait alors la forme d'une allocation forfaitaire.

³⁷ La création d'une cotisation obligatoire au premier euro de chiffre d'affaires, sans application d'un seuil minimal d'activité, n'est en revanche pas recommandée par la mission : elle serait désincitative à l'entrepreneuriat et pénalisante les micro-entrepreneurs à bas revenus qui devrait s'en acquitter sans pour autant avoir la garantie de disposer, en cas d'échec de l'activité, d'une allocation supérieure aux minima sociaux.

³⁸ Déterminer, à partir du chiffre d'affaires abattu, un salaire journalier de référence égal à 1/365^e du revenu d'activité annuel moyen au cours des deux ou trois dernières années (une durée en tout état de cause suffisamment longue pour inclure les revenus perçus avant que l'activité ne décline).

Pièce jointe n°2 à l'annexe I

Des seuils et un nombre minimal de trimestres cotisés permettant le bénéfice de l'allocation (par exemple douze trimestres sur les trois dernières années) devront être définis. Ces mécanismes, qui s'avèrent nécessaires pour limiter l'aléa moral et les comportements favorisant l'alternance emploi/chômage, ont cependant des effets pervers : outre les effets de seuil, la fixation d'un nombre minimal de trimestres cotisés fait apparaître le cas de cotisations non créatrices de droits (si le quorum n'est que partiellement atteint).

PIÈCE JOINTE N°3 À L'ANNEXE I

**Focus sur les travailleurs indépendants
économiquement dépendants (TIED)**

SOMMAIRE

1. LA SITUATION DE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS NE FAIT PAS L'OBJET D'UNE DÉFINITION ÉTABLIE ET REND TRÈS DIFFICILE UNE ESTIMATION DU NOMBRE DE PERSONNES CONCERNÉES.....	1
1.1. Certains travailleurs indépendants connaissent une dépendance économique à l'égard d'un seul donneur d'ordre sans que soit <i>a priori</i> rempli le critère de subordination juridique	1
1.2. Cette problématique est accentuée par les évolutions du marché du travail et par le développement des plateformes numériques.....	2
1.3. La population des TIED est difficile à identifier en l'absence de définition juridique et statistique établie de leur situation.....	6
1.3.1. <i>La dépendance économique ne fait l'objet d'aucune définition juridique ou statistique.....</i>	6
1.3.2. <i>Les études ayant cherché à quantifier le phénomène de dépendance économique concluent à son poids relativement marginal dans la population active.....</i>	8
1.3.3. <i>De son côté, le travail par l'intermédiaire de plateformes numériques recouvre une diversité de situations et ne concerne qu'un nombre extrêmement réduit de travailleurs mais connaît une expansion rapide</i>	9
2. PLUSIEURS PISTES PEUVENT ÊTRE EXPLORÉES POUR PRENDRE EN COMPTE LES SITUATIONS DE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE DANS LE DISPOSITIF D'ASSURANCE CHÔMAGE, MAIS SOULÈVERONT D'IMPORTANTES DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE.....	11
2.1. Un ou plusieurs faits générateurs spécifiques pourraient être définis pour les travailleurs économiquement dépendants	11
2.1.1. <i>Un critère de dépendance économique devrait alors être fixé.....</i>	11
2.1.2. <i>Des faits générateurs spécifiques pourraient être prévus.....</i>	12
2.1.3. <i>Des garde-fous spécifiques devront être établis.....</i>	15
2.2. La mise à contribution financière du donneur d'ordre est envisageable mais serait sécurisée par l'existence d'un statut ou contrat spécifique aux travailleurs économiquement dépendants	16
2.2.1. <i>Une contribution financière du donneur d'ordre principal est envisageable....</i>	16
2.2.2. <i>Sa mise en œuvre, délicate, appelle la création d'un statut ou du moins d'un contrat spécifique permettant l'identification ex ante de la population concernée.....</i>	16
2.3. Au-delà de la question de l'assurance chômage, la création d'un tel statut ou contrat intermédiaire entre le salariat et le travail indépendant, pratiquée par plusieurs pays européens, fait l'objet de débats	17
2.3.1. <i>Plusieurs pays étrangers ont choisi de créer un contrat ou un statut spécifique aux travailleurs économiquement dépendants.....</i>	17
2.3.2. <i>La création d'un tel statut fait toutefois l'objet de débats qui dépassent largement l'enjeu de la seule assurance chômage.....</i>	19
2.3.3. <i>Plusieurs alternatives à la création de ce tiers statut, offrant pour certaines des solutions partielles, pourraient être envisagées.....</i>	20

Certains travailleurs indépendants connaissent une situation – temporaire ou permanente – de dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre unique ou majoritaire qui les prive *de facto* de la liberté d'organisation de leur activité, attribut en principe essentiel du travail indépendant. Cet état de fait les place dans une « zone grise » aux marges du salariat et du travail indépendant :

- ◆ **ils relèvent juridiquement de la catégorie du travail non salarié.** En l'état actuel de la jurisprudence, en effet, la dépendance économique ne suffit pas à emporter la requalification, en l'absence d'indices susceptibles d'établir un lien de subordination juridique à l'égard du donneur d'ordres (*cf.* annexe I) ;
- ◆ **leur risque de perte d'emploi s'apparente à celui des salariés, en ce qu'il est largement exogène à leur activité.** De ce point de vue, ces travailleurs sont plus proches des salariés que du reste des travailleurs indépendants : la dépendance à l'égard d'un seul donneur d'ordre les expose à la disparition ou à une dégradation soudaine de leur activité par décision de ce donneur d'ordre, ce qui peut constituer un indice fort du caractère involontaire de la perte d'emploi. Le retrait du donneur d'ordres exclusif ou très majoritaire peut avoir pour eux les mêmes conséquences économiques qu'un licenciement pour un salarié. Ne disposant pas d'un contrat de travail mais d'un contrat commercial, ils ne bénéficient pourtant pas des dispositions protectrices prévues par le code du travail en cas de licenciement (encadrement des motifs, préavis, indemnités, etc.)¹, pas plus que du régime d'assurance chômage.

Ce constat, accentué par les évolutions du marché du travail et le développement des plateformes numériques, plaide pour une prise en compte spécifique de la situation de ces travailleurs indépendants économiquement dépendants (TIED) au sein du futur dispositif d'assurance chômage des travailleurs non salariés, et suscite des réflexions quant à l'opportunité de créer, plus largement, un statut intermédiaire entre salariat et travail indépendant.

1. La situation de dépendance économique des travailleurs indépendants ne fait pas l'objet d'une définition établie et rend très difficile une estimation du nombre de personnes concernées

1.1. Certains travailleurs indépendants connaissent une dépendance économique à l'égard d'un seul donneur d'ordre sans que soit *a priori* rempli le critère de subordination juridique

Le terme de « travail indépendant économiquement dépendant » (TIED), ou travail « para-subordonné »², renvoie à des situations de travail pour lesquelles la qualification d'un lien de subordination juridique vis-à-vis d'un employeur ne peut pas être démontrée, mais dans lesquelles existe néanmoins une dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre, pour le compte duquel il réalise l'essentiel de son activité.

¹ Il convient toutefois de noter que le droit commercial offre certaines garanties contre la rupture brutale d'une relation commerciale établie. Lorsque celle-ci est fautive, le travailleur indépendant est fondé à réclamer des dommages et intérêts à hauteur du préjudice subi. Article L 442-6 du code de commerce.

² Bien que les deux termes puissent être considérés comme des synonymes, la mission a choisi d'utiliser dans le présent rapport le terme – plus explicite – de « travailleurs indépendants économiquement dépendants ».

Quoique « formellement indépendant », le travailleur est « économiquement dépendant d'un seul commettant ou client/employeur pour la provenance de leurs revenus »³. Certains pays de l'Union Européenne ont précisé les contours de cette notion, en indiquant qu'elle concerne un travail réalisé seul, sans salarié, s'inscrivant dans la durée et coordonné avec l'activité du commanditaire⁴. On peut par exemple penser à la situation des graphistes *freelance* ou de certaines professions de l'évènementiel, qui conservent une liberté d'organisation de leur travail mais sont au service d'un donneur d'ordre privilégié, voire unique.

En principe, cette problématique est distincte de celle des « faux indépendants », dont les conditions de travail et l'organisation de l'activité sont en partie contraintes par le donneur d'ordre, et qui peuvent prétendre à une requalification par la voie judiciaire. Ces catégories tendent toutefois à se recouper en partie dans les faits ; cela est d'autant plus le cas dans les activités ou formes d'activité émergentes, telles que les plateformes de mise en relation par voie électronique, pour lesquelles le juge n'a pas encore statué quant à l'existence ou non d'une subordination juridique (*cf. infra*).

1.2. Cette problématique est accentuée par les évolutions du marché du travail et par le développement des plateformes numériques

La problématique du travail économiquement dépendant n'est pas récente mais se pose aujourd'hui de façon renouvelée, avec le développement parallèle des stratégies de sous-traitance des entreprises, d'une part, et de l'auto-entrepreneuriat, d'autre part⁵. Elle alimente les inquiétudes des partenaires sociaux et des pouvoirs publics, qui craignent que le recours à des travailleurs indépendants économiquement dépendants ne s'effectue en substitution à des emplois salariés, au détriment de la qualité des emplois, et que s'établisse ainsi une concurrence entre statuts, source de distorsions de concurrence. De fait, certains modèles économiques émergents ne semblent aujourd'hui viables qu'au prix d'un recours quasi-systématique à ces formes de travail moins coûteuses que le salariat.

Le développement des plateformes numériques, qui mettent directement en relation des prestataires de services avec des consommateurs (cf. encadré 1), **a également contribué à renouveler cette problématique**, au point d'incarner de façon emblématique le débat sur le travail économiquement dépendant.

³ Livre vert de la Commission européenne, en 2006, (« Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle »).

⁴ Adalberto Perulli, *Travail économiquement dépendant / para-subordination : les aspects juridiques, sociaux et économiques*, Parlement européen, 2003

⁵ Conseil d'Orientation pour l'Emploi, *L'évolution des formes d'emploi*, 2014.

Encadré 1 : Le développement des plateformes numériques

Le développement des plateformes numériques s'inscrit dans celui de l'économie collaborative qui, à partir des années 1990, a cherché à favoriser le partage, l'échange ou la vente de biens et services entre particuliers. Les plateformes numériques permettent cette mise en relation : elles « occupent une fonction d'intermédiaire dans l'accès aux informations, contenus, services ou biens, le plus souvent édités ou fournis par des tiers »⁶.

Les travailleurs proposant des services ou prestations par l'intermédiaire de plateformes numériques exercent dans le cadre de statuts variables (auto-entrepreneurs, salariés de sociétés prestataires de services, poly-actifs). Dans de nombreux secteurs, le développement des plateformes numériques a entraîné l'externalisation de la production – et des risques associés – vers des prestataires individuels. Ce développement a d'ailleurs été particulièrement marqué caractérisées par des formes d'emploi atypiques, en réponse à une demande fluctuante (hôtellerie-restauration, transports de personnes) ou à des besoins ponctuels (design, graphisme, etc.).

Source : Mission.

La situation des travailleurs des plateformes numériques peut relever de la dépendance économique, lorsque la majeure part de leur activité est réalisée *via* la connexion à une application développée une même plateforme (cas de certains chauffeurs de véhicules particuliers ou des livreurs de repas).

Il convient toutefois de rappeler que les deux notions – travailleurs indépendants économiquement dépendants, d'une part, travailleurs des plateformes, d'autre part –, renvoient à des périmètres bien distincts :

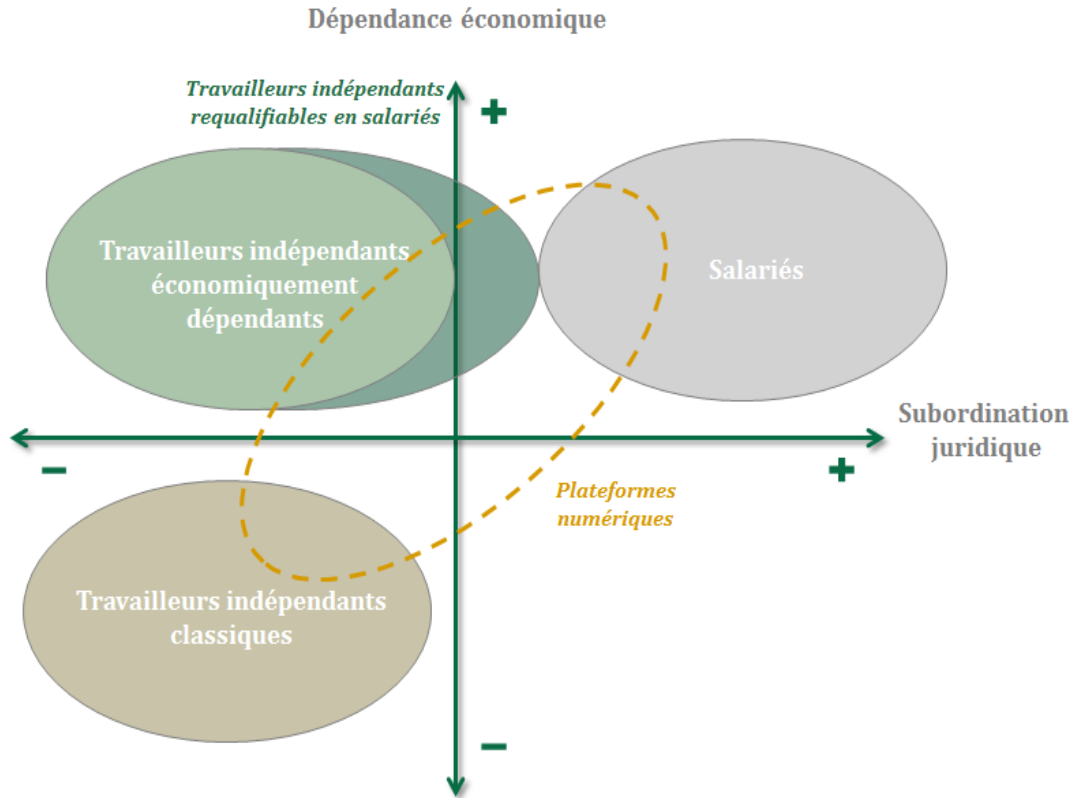
- ◆ **le travail économiquement dépendant constitue, on l'a vu, un phénomène ancien**, qui irrigue l'ensemble de l'économie – que ce soit le secteur des services à la personne, des prestations intellectuelles ou de l'artisanat – et s'exerce souvent sans la médiation d'internet ;
- ◆ **tous les travailleurs exerçant par l'intermédiaire de plateformes numériques ne peuvent être qualifiés de travailleurs indépendants économiquement dépendants :**
 - du fait de la multiplicité des *statuts* qui coexistent sur ces plateformes. Certains travailleurs exercent par exemple comme salariés de sociétés prestataires de services, d'autres n'exercent cette activité qu'à titre secondaire voire occasionnel, en complément d'un emploi salarié ou indépendant ;
 - du fait de la diversité des *modes de fonctionnement* des plateformes (*cf.* encadré 2). Si certaines se contentent de mettre en relation offreurs et demandeurs d'une même prestation, d'autres interviennent plus ou moins directement dans la détermination du prix de la prestation de ses modalités et dans le contrôle de sa qualité, intervention pouvant aller jusqu'à l'exercice d'un pouvoir de sanction (par déréférencement ou déconnexion de la plateforme). Ainsi, l'ambiguïté est parfois forte en ce qui concerne le lien de subordination entre les travailleurs et les plateformes, ce qui donne lieu à un abondant contentieux en requalification. Sans que la jurisprudence ne soit stabilisée à ce stade (*cf.* encadré 3), il apparaît d'ores et déjà que certains cas de figure relèvent du salariat déguisé et non du travail indépendant économiquement dépendant ;

⁶ Conseil national du numérique, *Pour une politique française de la transition numérique*, 2015.

Pièce jointe n°3 à l'annexe I

- du fait de la diversité des *équilibres de marché* selon les secteurs. De nombreux secteurs se caractérisent en effet par la coexistence de plateformes concurrentes pouvant être utilisées alternativement par un même travailleur. Dans le secteur emblématique des véhicules de tourisme avec chauffeur, les clauses d'exclusivité ont été explicitement interdites par le législateur⁷. La dépendance économique n'est alors pas caractérisée.

Graphique 1 : Plateformes numériques et travail économiquement dépendant



Source : Mission.

La mission partage à cet égard les conclusions du rapport Terrasse : la problématique de la dépendance économique ne saurait se réduire à celle des plateformes collaboratives, et « si de nouvelles sécurités devaient être inventées, elles devraient concerner l'ensemble des prestataires, qu'ils utilisent ou non la médiation d'internet »⁸.

⁷ La loi du 29 décembre 2016 intègre au code de commerce une interdiction faite aux intermédiaires de mise en relation et aux centrales de réservation d'imposer aux conducteurs ou entreprises embauchant des conducteurs des clauses d'exclusivité, c'est à dire des clauses leur interdisant de travailler pour plusieurs intermédiaires à la fois.

⁸ Pascal Terrasse, *Rapport au premier ministre sur le développement de l'économie collaborative*, 2016.

Pièce jointe n°3 à l'annexe I

Encadré 2 : La diversité des plateformes

Le terme de « plateformes numériques » désigne en réalité des modèles très différents, qui ne soulèvent pas les mêmes enjeux en termes de réglementation publique.

En particulier, toutes les plateformes ne sont pas susceptibles de placer leurs travailleurs dans des situations de subordination juridique ou de dépendance économique. Ce phénomène concerne essentiellement les plateformes présentant les caractéristiques suivantes :

- il s'agit de plateformes d'emploi, c'est-à-dire que s'y échangent des biens et services produits en partie au moins par des travailleurs collaboratifs⁹ - par opposition par exemple, aux plateformes de *crowdfunding*, ou de connaissances partagées ;
- elles sont parties prenantes dans la production et la vente du produit échangé, en touchant une rémunération directement liée à l'échange¹⁰ et/ou en intervenant dans « le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, des contenus, des biens ou des services proposés ou mis en ligne par des tiers »¹¹ ;
- *a fortiori*, elles « déterminent les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixent son prix » : c'est le critère retenu dans la loi du 8 août 2016 pour délimiter le champ des plateformes ayant une « responsabilité sociale » à l'égard des travailleurs concernés¹².

Source : Mission.

Encadré 3 : Travailleurs de plateformes et insécurité juridique

Malgré des jugements de premier ressort ou d'appel, en France ou ailleurs, attribuant le statut de salarié à certains indépendants travaillant pour des plateformes (pour des véhicules de tourisme avec chauffeurs - VTC - le plus souvent), il n'existe pas encore de jugement de dernier ressort qui dégage une jurisprudence définitive.

Peuvent cependant être cités les cas d'espèces suivants :

À l'étranger :

- Royaume-Uni : un tribunal britannique (*employment tribunal*) a jugé pour la première fois en octobre 2016 que les chauffeurs de « minicab » d'Uber devaient être considérés comme des employés (*workers*)¹³, dès lors qu'ils ne peuvent négocier avec les passagers ni choisir leurs itinéraires et les courses qu'ils acceptent. Cette requalification leur donne accès au salaire minimum, aux congés maladie et aux congés payés. Uber a fait appel du jugement.

- États-Unis : un tribunal de New York¹⁴ a jugé en juin 2017 qu'un chauffeur Uber pouvait recevoir des indemnités de chômage, normalement réservées aux salariés. Ce jugement fait suite à une prise de position des autorités administratives qui avaient jugé que les chauffeurs Uber étaient éligibles aux allocations chômage.

- Brésil : un tribunal de Sao Paulo a jugé en avril 2017 qu'un chauffeur d'Uber était un employé ayant droit aux congés payés, aux indemnités de licenciement et autres protections sociales accordées aux salariés¹⁵.

En France :

- Décembre 2016¹⁶ : première requalification en première instance d'un chauffeur de VTC de la

⁹ Selon la typologie et la définition proposées par l'IGAS. Voir Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat, « *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale* », (2016).

¹⁰ Olivia Montel, « *L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques* », Document d'études de la DARES, août 2017.

¹¹ C'est ce dernier critère qui figure à l'article L. 111-7 du code du commerce..

¹² Art. L. 7342-1 du code du travail.

¹³ "The notion that Uber in London is a mosaic of 30,000 small businesses linked by a common 'platform' is to our mind faintly ridiculous."

¹⁴ <https://qz.com/1005254/three-uber-drivers-were-ruled-employees-for-unemployment-purposes-by-new-york-state/>

¹⁵ <https://www.bna.com/uber-drivers-employees-n57982086853/>

Pièce jointe n°3 à l'annexe I

plateforme « Le Cab » en salarié par le conseil des prud'hommes de Paris. Trois points étaient avancés par les avocats pour établir l'existence d'un lien de subordination : une clause d'exclusivité imposée par la plateforme, une incitation forte de la plateforme à ce que le chauffeur assure certains horaires s'il ne voulait pas voir son chiffre d'affaires baisser, enfin un pouvoir disciplinaire de la plateforme (« déconnexion » si la course n'était pas acceptée). Le juge n'a fondé sa décision que sur la clause d'exclusivité, considérée comme contraire au statut d'auto-entrepreneur qui suppose une liberté en termes de tarifs, d'horaires ou de clients. La loi du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes interdit désormais toute forme d'exclusivité entre partenaires dans ce secteur.

- Mars 2017 : L'Urssaf d'Ile-de-France a été déboutée de son action devant le tribunal des affaires de sécurité sociale contre la société Uber pour vice de forme (non-respect des droits de la défense). L'Urssaf estimait qu'un lien de subordination juridique implicite existait entre les chauffeurs et Uber et poursuivait la société pour le non versement de 5 M€ de cotisations sociales. L'Urssaf a fait appel de cette décision.

- Septembre 2017 : La Cour des Prud'hommes de Paris s'est déclarée incompétente pour juger les recours d'anciens coursiers de la plateforme de livraison de repas, Take eat easy, suite à la liquidation judiciaire de cette dernière. La requalification aurait permis de leur ouvrir des droits aux allocations chômage ainsi qu'à des indemnités de licenciement – outre les rappels de salaire et congés payés. Elle aurait également entraîné la prise en charge de leurs arriérés de traitement par l'AGS.

Du côté des plateformes, cette insécurité juridique est loin d'être neutre. La requalification en contrat de travail peut entraîner la condamnation pour délit de travail dissimulé (article L. 8221-5 du code du travail). Pénalement, l'employeur risque alors une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans ainsi que 45 000 € d'amende. Par ailleurs, comme les sommes versées aux travailleurs seront requalifiées en salaires, l'employeur devra alors s'acquitter rétroactivement des cotisations et contributions sociales assises sur ces salaires ainsi que des majorations de retard calculées par l'URSSAF. De façon plus générale, l'impact de la requalification – et donc des surcoûts liés à l'embauche de salariés en lieu et place des travailleurs indépendants – sur le modèle économique de ces activités aujourd'hui émergentes, et généralement peu rentables, est incertain.

Source : Mission.

1.3. La population des TIED est difficile à identifier en l'absence de définition juridique et statistique établie de leur situation

1.3.1. La dépendance économique ne fait l'objet d'aucune définition juridique ou statistique

L'imprécision des définitions juridiques (*cf.* annexe I) ou, en l'attente de l'aboutissement des travaux du BIT, statistiques (*cf.* encadré 4) des situations de dépendance économique rend très difficile l'identification de cette population.

L'un des principaux obstacles à l'adoption d'une définition standardisée est que la situation de dépendance économique peut survenir dans la plupart des secteurs et y connaître des modalités différentes. Ainsi, **les TIED forment un sous-ensemble de divers groupes, sans nécessairement les inclure entièrement** : certains cas peuvent être assez bien connus dès lors qu'ils correspondent à des professions et à des formes d'exercice déterminées, à l'exemple des commerçants franchisés, des agents commerciaux mandataires indépendants ou des gérants non salariés de succursales de commerce de détail alimentaire. D'autres sont confondus à l'intérieur de catégories plus vastes, à l'exemple des micro-entrepreneurs ou des travailleurs de plateformes, qu'un effort d'identification nécessite d'entrecroiser.

¹⁶ Conseil de Prud'hommes de Paris., 20 décembre 2016, n°14/16389.

Encadré 4 : Une absence de définition de la dépendance économique

La statistique publique n'a pas encore totalement défini la notion de dépendance économique. Le bureau international du travail (BIT) a néanmoins entamé des travaux sur une classification des travailleurs reposant sur deux critères :

- la **notion d'autonomie** (absence de subordination). Les travailleurs indépendants pourraient alors être distingués en deux populations :
 - les travailleurs indépendants au sens strict (employeurs et à leur compte) ;
 - les travailleurs dépendants (indépendants économiquement dépendants¹⁷, aides familiaux) ;
- la **notion de risque économique** (mode de rémunération). Les travailleurs indépendants pourraient alors être distingués en deux populations :
 - les travailleurs rémunérés à partir de leurs profits (entrepreneurs individuels, indépendants économiquement dépendants, aides familiaux) ;
 - les travailleurs en emploi rémunéré (propriétaires gérants de sociétés¹⁸).

À ce jour les deux sources statistiques disponibles (estimations annuelles d'emploi et Enquête emploi) ne permettent pas d'identifier ces populations selon les critères évoqués.

Tableau 1 : Typologie à partir des notions d'autonomie et de risque économique

Risque économique / Autonomie	Indépendant	Dépendant
Rémunération sur profits	Indépendant au sens strict	Indépendant économiquement dépendant
Emploi rémunéré	Salarié autonome (dirigeants-propriétaires de sociétés, portage salarial)	Salarié au sens strict

Source : Mission.

¹⁷ Par exemple le franchisé.

¹⁸ Personne occupant un emploi dans une entreprise constituée en société dans laquelle seule ou avec d'autres membres de sa famille ou un ou plusieurs associés, possède une participation majoritaire. Ces travailleurs reçoivent une partie de leur rémunération de la même manière que les personnes en emploi rémunéré alors que leur autorité dans l'entreprise et leur responsabilité vis-à-vis d'elle correspondent plus aux personnes dans l'emploi indépendant.

1.3.2. Les études ayant cherché à quantifier le phénomène de dépendance économique concluent à son poids relativement marginal dans la population active

Si le niveau de connaissance actuel reste très imparfait, trois études permettent néanmoins de quantifier ce phénomène de dépendance économique :

- ◆ l'OCDE¹⁹ caractérise les TIED à partir de l'enquête européenne sur les conditions de travail en retenant les critères suivants : il s'agit de personnes qui se sont déclarées travailleurs indépendants et qui n'ont qu'un seul employeur ou client, qui ne peuvent recruter de salariés même si leur charge de travail est lourde, et qui ne peuvent prendre de manière autonome les décisions qui ont le plus d'importance dans l'exercice de leur activité. Selon cette approche, en France, en 2010, ces travailleurs représentaient environ 1,2 % de l'ensemble des travailleurs en situation de subordination. Ce taux est de 1,0 % d'après les travaux de l'agence Eurofound de l'Union européenne à partir d'une enquête menée en 2013²⁰ ;
- ◆ une étude de l'économiste Héloïse Petit²¹ de 2011 estime que le nombre de travailleurs économiquement dépendants serait de 150 000 en France, soit 0,6 % de l'emploi total. Pour cela, elle retient le nombre de travailleurs indépendants travaillant seuls, puis au sein de cette population, elle estime la part des entreprises déclarant une activité de sous-traitance reçue en activité principale (grâce à l'enquête SINE de l'Insee) ;
- ◆ un rapport plus ancien, publié par Eurowork²² en 2002 et fondé sur les statuts permettant d'identifier ces travailleurs dans différents pays européens (cf. *infra*) ou sur des formes juridiques d'emploi correspondant, peu ou prou, à la situation de dépendance²³, estime le nombre de TIED à 1 % de la population active en moyenne. En l'absence d'un tel statut, la France n'était pas prise en compte dans le rapport. Les travaux empiriques conduits depuis cette date dans divers Etats-membres de l'Union européenne convergent vers une proportion comprise entre 1%²⁴ et 2,5%²⁵ de la population active, avec une concentration dans certains secteurs tels que le bâtiment, les transports, les services aux entreprises ou les industries créatives.

Tableau 2 : Effectifs des travailleurs indépendants économiquement dépendants en 2000 selon le rapport Eurowork

	Effectifs	Part dans la population active
Autriche*	37 300	1,07 %
Danemark	23 000	0,89 %
Allemagne**	-	0,57 %
Grèce	32 800	1,00 %
Italie	1 272 000	6,57 %

¹⁹ Les perspectives de l'emploi de 2014, OCDE (2014), chapitre 4, graphique 4.4.

²⁰ Eurofound (2017), *Exploring self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

²¹ Héloïse Petit, Un regard d'économiste sur la notion de travailleur économiquement dépendant, Présentation au séminaire Politiques de l'emploi de la direction générale du Trésor, 2013.

²² *European Observatory of Working Life*. Rapport « Travailleurs économiquement dépendants, droit du travail et relations industrielles » de R. Pedersini (2002).

²³ Il s'agit en Autriche des relations contractuelles *freelance*, en Grèce et au Portugal de contrats de service (facturation des prestations de services des indépendants aux sociétés clientes).

²⁴ Dans le cas Autrichien, selon les données de Statistik Austria pour l'année 2001. Cité dans Social protection rights of economically dependent self-employed workers, Rapport IZA pour le Parlement Européen, 2013

²⁵ Dans le cas italien selon Berton, F. et al., 'Il Lavoro Parasubordinato in Italia. Tra Autonomia del Lavoratore e Precarietà del Lavoro', *Rivista Italiana degli Economisti* (Journal of the Italian Economic Association), Volume 10, Issue 1, pp 57-100. 2005.

Pièce jointe n°3 à l'annexe I

	Effectifs	Part dans la population active
Pays-Bas	100 000	1,35 %
Portugal	35 800	0,86 %

Source : Note de lecture : * données de 1999, ** données de 1995.

D'autres approches retenant une définition plus large aboutissent toutefois à des populations plus significatives. Une enquête empirique conduite en 2015 à partir des enquêtes Conditions de travail de six pays européens distingue cinq catégories de travailleurs indépendants, dont l'une – les travailleurs « vulnérables » - représente 17 % de l'échantillon et se caractérise par la fréquence des situations de précarité et de dépendance économique à l'égard d'un seul client, ainsi que par une autonomie limitée dans l'exercice de leur activité²⁶.

1.3.1. De son côté, le travail par l'intermédiaire de plateformes numériques recouvre une diversité de situations et ne concerne qu'un nombre extrêmement réduit de travailleurs mais connaît une expansion rapide

Des études spécifiques ont été menées pour appréhender les nouvelles formes d'emploi qui s'exercent par l'intermédiaire de plateformes numériques. Les champs retenus varient fortement selon les études et les pays, rendant les interprétations délicates.

Tableau 3 : Résultats comparatifs des principales estimations de la taille de l'économie des plateformes

Étude	Indicateurs chiffrés	Champ géographique	Champ des activités	Méthodologie
Katz et Krueger (2016)	0,5 % (a)	États-Unis	Plateformes de travail	Sondage de 6 028 personnes (3 844 réponses) issues d'un échantillon représentatif de la population américaine (<i>RAND American Life Panel</i>)
Harris et Krueger (2015)	0,4 – 1,3 % (a)	États-Unis	Plateformes de travail	Extrapolation à partir du ratio du nombre de chauffeurs Uber sur le nombre de requêtes Google pour Uber
Farell et Greig (2016)	1 % (a) 0,4 % (a) 0,6 % (a)	États-Unis	50 plateformes d'emploi Plateformes de travail Plateformes de capital	Échantillon aléatoire d'un million de clients de JP Morgan Chase (paiements électroniques en direction des plateformes)
Huws et Joyce (2016)	11 à 24 % (a) 2-3 % (b)	Plusieurs pays européens	Plateformes de travail	Sondage via Internet Échantillon représentatif d'environ 2 000 personnes
IGAS (2016)	0,7 % (a)	France	Plateformes d'emploi (travail +capital)	Données Insee relatives à une liste de plateformes identifiées en 2014 Estimation d'une commission moyenne sur les transactions

²⁶ Eurofound. *Exploring self employment in the European Union*, 2016.

Pièce jointe n°3 à l'annexe I

Étude	Indicateurs chiffrés	Champ géographique	Champ des activités	Méthodologie
DGE, PICOM (2015)	5,2 % (b) 12 % (25-34 ans) (b)	France	Économie collaborative au sens large (y.c. <i>crowdfunding</i> et structures collaboratives non numériques)	Sondage Échantillon représentatif d'environ 2000 personnes

Source : DARES. Note de lecture : Une plateforme de travail est une plateforme via laquelle les participants effectuent des tâches, une plateforme de capital est une plateforme via laquelle les participants vendent des biens ou louent des actifs. (a) : Part de la population active ayant travaillé via une plateforme (champ variable selon les enquêtes) au cours d'une période donnée (en %). (b) : Part des individus gagnant plus de 50 % de leurs revenus via des plateformes (champ variable selon les enquêtes).

Il en ressort que le travail par l'intermédiaire de plateformes numériques constitue aujourd'hui une réalité économique marginale. La faible ampleur de ce phénomène ne doit toutefois pas conduire à le négliger dans la conception du dispositif d'assurance chômage, dans la mesure où son potentiel de croissance, aujourd'hui mal connu, est potentiellement considérable²⁷. D'ores et déjà, les données de l'INSEE mettent en évidence le dynamisme de certains secteurs²⁸ particulièrement touchés par le développement des plateformes numériques :

- ◆ le secteur « transport et entreposage » a vu les créations d'entreprises (incluant les VTC) augmenter de 45,8 % entre 2014 et 2015 ;
- ◆ le secteur « hébergement touristique » a vu la fréquentation s'améliorer avec une hausse de 29,9 % des nuitées par voyageurs pour les logements particuliers loués par l'intermédiaire de plateformes entre 2015 et 2016, contre une baisse de 1,3 % pour les hébergements professionnels²⁹.

De nombreux travaux suggèrent que l'économie numérique favorise l'émergence du travail indépendant, au détriment du salariat, en diminuant les coûts de transaction liés à l'externalisation et en individualisant la mesure de la réputation du prestataire – et donc les incitations à la performance – ce qui « affaiblit l'avantage organisationnel du salariat »³⁰.

Il n'est pas possible d'identifier aujourd'hui, au sein de la population de travailleurs concernés, le segment – nécessairement plus restreint – de ceux qui connaissent une situation de dépendance économique à l'égard d'une seule plateforme. Là encore, la faible taille de la population concernée ne doit pas conduire à négliger le phénomène, qui pourrait s'accroître à l'avenir. En effet, l'apparition de monopoles – une seule plateforme concentrant l'essentiel des demandeurs, et donc des offreurs – sur certains marchés n'est pas à écarter, compte-tenu des effets de réseau très importants qui caractérisent ces modèles économiques émergents.

²⁷ Cécile Jolly, Emmanuelle Prouet, Vanessa Wisnia-Weil, *Les nouvelles formes d'emploi et de la protection des actifs*, France stratégie, 2017

²⁸ La statistique publique ne permet pas d'isoler les plateformes dans la classification sectorielle des entreprises et toutes ne sont pas classées parmi les portails internet.

²⁹ « *Les logements touristiques de particuliers proposés par Internet* », Insee Analyses n°33, 2017.

³⁰ Nicolas Colin, Augustin Landier, Pierre Mohnen et Anne Perrot, *Economie numérique*, Les notes du Conseil d'Analyse économique n°26, 2015.

2. Plusieurs pistes peuvent être explorées pour prendre en compte les situations de dépendance économique dans le dispositif d'assurance chômage, mais soulèveront d'importants défis de mise en œuvre

Avant d'envisager les modalités possibles de prise en compte des TIED dans un dispositif d'assurance chômage, la mission signale que l'impossibilité de recenser à un moment donné toutes les relations de dépendance économique empêche d'affilier « automatiquement » les TIED à un tel dispositif. Ceci implique que l'adhésion à l'assurance chômage doit conserver, au moins dans un premier temps, un caractère volontaire de la part des TIED.

2.1. Un ou plusieurs faits générateurs spécifiques pourraient être définis pour les travailleurs économiquement dépendants

La mission retient, dans ses travaux (*cf.* annexe V), une définition restrictive du fait générateur, ciblant essentiellement l'arrêt total et définitif d'activité, compte-tenu de la difficulté à établir le caractère involontaire d'une baisse de revenu ou de la perte d'un contrat commercial par un travailleur non salarié. Dans le cas des travailleurs indépendants économiquement dépendants, toutefois, leur situation à l'égard d'un donneur d'ordre majoritaire mettant fin à la relation contractuelle peut être interprétée comme un indice fort du caractère involontaire de ces évolutions. Dans leur cas, une définition plus large du fait générateur peut alors être retenue. Une telle solution implique de définir un critère de dépendance économique (2.1.1.), des faits générateurs qui leurs seraient spécifiques (2.1.2.), ainsi que les garde-fous associés (2.1.3.).

À terme, toutefois, un tel dispositif – particulièrement s'il était largement ouvert – pourrait inciter les travailleurs indépendants à entretenir, voire à rechercher, la dépendance à l'égard d'un seul donneur d'ordre, au risque d'une vulnérabilité accrue et source de surcoûts pour l'assurance chômage.

2.1.1. Un critère de dépendance économique devrait alors être fixé

Le critère retenu pour établir la dépendance économique devra permettre d'attester que le travailleur indépendant entretient des relations commerciales stables et continues avec son donneur d'ordre et que celui-ci pèse un poids prépondérant dans son chiffre d'affaires.

Il est proposé de retenir pour cela un **critère de poids du donneur d'ordre majoritaire dans le chiffre d'affaires sur une période de référence** s'étendant par exemple aux deux dernières années, quel que soit par ailleurs le nombre de contrats commerciaux concernés. Un seuil de dépendance économique pourra être défini sur cette base (au moins 50 %, les dispositifs étrangers les plus restrictifs, tels que celui du Portugal, allant jusqu'à 80 %).

Il est également proposé de restreindre l'application de ce critère aux seules entreprises individuelles ne comptant pas de salariés. Le critère de l'exécution personnelle apparaît essentiel pour caractériser le travail économiquement dépendant. Un tel critère – dont la constitutionnalité devra être examinée³¹ – conduirait à exclure les dirigeants non salariés de PME sous-traitantes, quand bien même leur entreprise serait dépendante d'un donneur d'ordre unique ; la mission note toutefois que la présence de salariés – et donc de créances salariales – accroît considérablement la probabilité que des difficultés économiques se traduisent par une cessation des paiements, et donc par une procédure collective, qui pourrait éventuellement ouvrir droit à une indemnisation (*cf.* annexe V).

³¹ Au regard notamment du principe d'égalité : la différence de traitement entre un dirigeant de PME sous-traitante et un travailleur indépendant exerçant seul devra être justifiée par un objectif d'intérêt général.

Encadré 5 : Les critères de dépendance économique

Dans la littérature

Le rapport Antonmattei - Sciberras (2008)³² proposait de retenir les critères suivants :

- travailleurs indépendants qui n'emploient pas de salariés ;
- au moins 50 % de rémunération liée à un seul donneur d'ordre ;
- exécution d'une prestation dans le cadre d'une organisation productive dépendante de l'activité du donneur d'ordre.

La Fondation *Travailler autrement – Vers de nouvelles formes de travail* (cf. *infra*) propose de retenir l'ensemble des travailleurs indépendants exerçant leur activité de manière isolée et sans salarié, dès lors que plus de 50 % de leur chiffre d'affaires provient d'un même donneur d'ordre sur une période supérieure à 6 mois, pour un montant d'au moins 5 000 €.

À l'étranger

En **Allemagne**, les TIED (*arbeitnehmerähnliche Person*) sont ceux qui exécutent une prestation de travail sur la base de contrats commerciaux, personnellement et essentiellement sans le concours de travailleurs salariés, et qui reçoivent d'un seul donneur d'ordre, en moyenne, plus de la moitié de la rétribution qui leur est due pour le travail qu'ils ont exécuté. Si cette rétribution ne peut être évaluée, on se réfère en principe aux six derniers mois, et, si l'activité a une durée inférieure, au temps couvert par cette activité.

En **Espagne**, les TIED sont définis comme exerçant une activité économique ou professionnelle à but lucratif, de manière « habituelle, personnelle, directe » et de manière prépondérante au profit d'un client représentant au moins 75 % des revenus de leur activité professionnelle. Sont exclus les travailleurs exerçant leur activité dans le cadre d'une société commerciale ou civile, ceux qui emploient eux-mêmes des salariés ou sous-traitent une partie de leur activité. Les travailleurs économiquement dépendants doivent disposer d'une infrastructure productive propre, organiser leur activité selon leurs propres critères organisationnels et assumer partiellement les risques de l'activité en percevant une contrepartie économique fonction de son résultat ; ils doivent en outre exécuter leur travail de façon distincte du reste des travailleurs (salariés ou indépendants) engagés par le client.

Au **Portugal**, le statut de TIED a été créé en 2013 et couvre les travailleurs indépendants dont plus de 80 % du revenu dépend d'une seule entreprise cliente sur une année fiscale. Dans le cadre de ce régime, l'employeur prend en charge une cotisation de 5 % du revenu brut de ces travailleurs, ce qui leur permet d'avoir accès au régime d'assurance-chômage.

Ces critères doivent toutefois être mis au regard des définitions retenues, dans chaque pays, pour définir la frontière entre travail salarié et travail indépendant.

Source : Mission.

2.1.2. Des faits générateurs spécifiques pourraient être prévus

Plusieurs faits générateurs spécifiques pourraient être prévus pour les travailleurs remplissant un tel critère de dépendance économique. *A minima*, la mission propose de retenir la liquidation judiciaire du donneur d'ordre principal ainsi que la rupture du contrat commercial avec le donneur d'ordre principal³³. Ces deux faits générateurs semblent en effet pas ou peu susceptibles d'être manipulés par le travailleur indépendant ou par son donneur d'ordre.

³² Rapport de Paul-Henri Antonmattei et Jean-Christophe Sciberras au ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2008.

³³ Si des dommages et intérêts sont accordés par le juge pour rupture abusive, ils pourront donner lieu à un différé d'indemnisation, à l'image de ce qui se pratique pour les indemnités prud'homales accordées à un salarié licencié sans cause réelle et sérieuse.

Pièce jointe n°3 à l'annexe I

Un troisième critère pourrait être envisagé : la baisse importante (par exemple de plus de 50 %) des revenus d'activité d'une année sur l'autre³⁴. Un tel fait générateur permettrait de prendre en compte les situations dans lesquelles la relation commerciale avec le donneur d'ordre principal prend fin au terme prévu par le contrat (non renouvellement) ainsi que la baisse de volume de commandes, lorsqu'elle est significative. Il présente toutefois l'inconvénient de n'être pas forcément involontaire, contrairement aux deux premiers : le risque d'aléa moral ne saurait être écarté, mais peut être réduit par certains garde-fous (cf. *infra*).

En tout état de cause, ces faits générateurs, s'ils étaient retenus, conduiraient à indemniser des travailleurs indépendants ayant connu une perte partielle de leur activité, mais susceptibles de continuer à percevoir des revenus d'activité (par exemple, de la part de donneurs d'ordre minoritaires). Cette situation devra être prise en compte dans le mode de calcul retenu pour l'allocation (règles de cumul si l'indemnisation est forfaitaire, montant calculé en référence au seul revenu antérieur tiré de l'activité majoritaire si le système est contributif).

Ces faits générateurs pourraient être transposés au cas particulier des plateformes de mise en relation par voie électronique³⁵. Lorsqu'un travailleur réalise par l'intermédiaire d'une plateforme unique l'essentiel de son chiffre d'affaires :

- ◆ les cas de faillite de la plateforme³⁶, de rupture ou de modification substantielle du contrat commercial pourraient sans difficulté être retenus par l'assurance chômage ;
- ◆ le déréférencement pourrait être assimilé à une rupture de contrat commercial (cf. encadré 6) ;
- ◆ la baisse du chiffre d'affaires pourrait être envisagée, ce qui permettrait d'inclure des situations difficiles à caractériser juridiquement telles que le changement d'algorithme ou la dégradation de la notation lorsque ces événements conduisent à une baisse significative du volume des commandes. La mission note toutefois que l'aléa moral apparaîtrait alors plus important que dans le cas des TIED « classiques » : en raison des faibles barrières à l'entrée qui caractérisent l'économie de plateformes, de la tension (demande supérieure à l'offre) aujourd'hui observée dans la plupart des secteurs concernés ainsi que de l'existence de plateformes multiples et concurrentes, une baisse de revenu peut plus difficilement être considérée comme involontaire. Il convient toutefois de se garder de tout raisonnement excessivement statique, s'agissant de marchés non matures susceptibles de connaître, dans les années à venir, des évolutions dans leur équilibre concurrentiel, voire des chocs externes (fiscaux ou réglementaires par exemple).

³⁴ En effet, comme indiqué dans la fiche revenu de référence (cf. annexe V) les variations de revenus infra-annuelles (hors auto-entrepreneurs) ne pourraient pas être connues avec certitude.

³⁵ La mission vise ici les plateformes visées par l'article 60 de la loi du 8 août 2016 (cf. supra) c'est-à-dire celles qui « déterminent les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixent son prix »

³⁶ Pour mémoire, la mise en redressement judiciaire de la plateforme « Take it easy » en juin 2016 a affecté 2 500 coursiers en France, dont certains exerçaient cette activité à titre permanent. Il pourrait également être envisagé d'inclure les décisions – prises par une plateforme – de cesser de proposer ses services sur une zone géographique donnée.

Encadré 6 : Comment caractériser la perte d'emploi des travailleurs des plateformes ?

Le déréférencement

Certaines plateformes disposent d'un pouvoir de sanction qui s'exprime par le déréférencement (procédé consistant à déconnecter complètement le travailleur de la plateforme), souvent proche dans ses motifs d'un licenciement pour faute. Par exemple, chez Uber, il existe trois cas de déréférencement : le non-respect de la réglementation – par exemple absence de la carte professionnelle de chauffeur de VTC ; la plainte d'un client à la suite d'un incident ; l'insuffisance répétée de la qualité. Toutes les plateformes utilisant ce pouvoir de sanction ne disposent cependant pas d'une procédure *ad hoc* prévoyant explicitant les motifs de déréférencement et ses délais. Le code de la consommation³⁷ impose à tout opérateur de plateforme en ligne de préciser, dans une rubrique spécifique, les modalités de référencement, déréférencement et de classement.

Le déréférencement pourrait être utilisé comme un fait générateur pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants dès lors qu'ils se trouvent dans une situation de dépendance économique à l'égard de la plateforme. Un tel fait générateur ne serait toutefois pas impossible à manipuler pour les travailleurs indépendants concernés (par exemple, en déclenchant volontairement un incident avec un client).

En tout état de cause, un tel fait générateur ne concernerait³⁸ qu'un nombre restreint d'individus : toutes les plateformes ne pratiquent pas le déréférencement, et celles qui le pratiquent sembleraient y avoir recours de façon relativement épisodique. Les plateformes rencontrées n'ont toutefois pas été en mesure de fournir à la mission des données précises à ce sujet.

La dégradation de la notation

La réduction des revenus d'un travailleur indépendant exerçant par le biais d'une plateforme peut également refléter une dégradation de sa notation ; celle-ci est généralement proposée par le client final lui-même. La dégradation de la notation peut entraîner automatiquement, par le biais de l'algorithme de mise en relation utilisé par la plateforme, une réduction de la visibilité sur le site et donc, potentiellement, une baisse de chiffre d'affaires.

La baisse de la notation ne constitue pas, pour la mission, un fait générateur pertinent car il apparaît à la fois fluctuant et fortement manipulable par le travailleur indépendant lui-même. Il y aurait en outre une très forte difficulté technique à définir des « seuils de visibilité », nécessairement différents pour chaque plateforme.

La mission note en outre que certaines plateformes – à l'instar d'Uber – ne prennent pas en compte la notation dans leur algorithme de mise en relation. L'effet d'une baisse de la notation du travailleur n'est alors qu'indirect : la note étant visible par les clients, elle peut les dissuader de faire appel à ce prestataire. L'effet sur le volume de commandes, qui n'est pas automatique, est alors particulièrement difficile à objectiver.

Le changement d'algorithme

L'algorithme utilisé par les plateformes numériques a souvent un impact sur le volume de commandes de chaque travailleur, soit en rendant certains travailleurs plus visibles que d'autres pour le consommateur, soit en les privilégiant directement dans l'accès à certaines plages horaires plus avantageuses (cas des plateformes de livraison de repas). La rapidité, la quotité totale de travail réalisé pour le compte de la plateforme, la notation, l'ancienneté... peuvent constituer des critères dans cet algorithme, dont le caractère parfois opaque alimente d'ailleurs la suspicion des travailleurs.

Lorsqu'une plateforme fait évoluer son algorithme – pour introduire ou renforcer le poids de certains critères – certains travailleurs indépendants peuvent connaître une dégradation mécanique, et significative, de leur chiffre d'affaires.

Le changement d'algorithme est, du point de vue du travailleur, purement extérieur et involontaire. Il pourrait donc constituer un fait générateur, dès lors qu'il est associé à une baisse de revenus significative. Dans la pratique, toutefois, l'algorithme des plateformes est vraisemblablement protégé par le secret commercial ; il paraît difficile d'envisager sa communication systématique aux travailleurs

³⁷ Article L 111-7 du code de la consommation.

³⁸ Indépendamment des éventuels effets de comportements suscités chez les travailleurs ou chez les plateformes elles-mêmes, qui sont difficiles à anticiper.

concernés ou à l'administration, ce qui obère largement toute tentative d'objectivation de ce fait générateur.

Source : Mission.

2.1.3. Des garde-fous spécifiques devront être établis

Un garde-fou spécifique doit être proposé afin d'éviter toute optimisation organisée par le donneur d'ordre lui-même, avec le consentement du travailleur indépendant, ou inversement. La mission propose ainsi d'interdire au travailleur indemnisé de reprendre une activité avec le même donneur d'ordre – ou sur la même plateforme – dans les cinq ans suivant son indemnisation. Une telle condition est par exemple en vigueur au Portugal pour éviter de tels phénomènes d'aléa moral. Une alternative pourrait être d'introduire une disposition légale interdisant la collusion entre un donneur d'ordre et un travailleur économiquement dépendant, et de conduire des contrôles ciblés sur les cas de recours récurrents par un même travailleur à l'assurance chômage.

Par ailleurs, d'autres garde-fous, présentés à l'annexe V, pourraient être repris, particulièrement dans le cas où la baisse de revenu serait retenue comme fait générateur :

- ♦ fixer des conditions d'éligibilité qui limitent de fait dans le temps la possibilité de recours récurrent à l'assurance chômage (par exemple des délais minimum d'affiliation et d'activité avant de pouvoir en bénéficier) et/ou limiter dans le temps la possibilité d'avoir recours à l'assurance chômage pour ce motif (par exemple une fois tous les cinq ans, à l'instar de ce qui est envisagé pour l'assurance chômage des démissionnaires) ;
- ♦ prévoir un délai de franchise plus long que pour les autres faits générateurs. Les deux pays du benchmark qui acceptent de couvrir la perte volontaire d'activité prévoient dans ce cas des délais de franchise de 4 semaines (Autriche) et de 45 jours (Suède). À noter toutefois que le critère proposé (variation annuelle des revenus) induit mécaniquement un délai important entre le fait générateur et le versement de l'indemnisation (la baisse de revenu étant survenue en N-1 par rapport à l'année N-2).

*

Enfin, la prise en compte des TIED dans un dispositif d'assurance chômage soulève un enjeu important de contrôle :

- ♦ **contrôle de la réalité du fait générateur lié à la perte de revenu en cas de rupture d'une relation de dépendance économique** : il reviendrait à l'organisme chargé de l'indemnisation de procéder à la vérification du fait générateur en ayant accès aux pièces comptables du travailleur indépendant – lequel pourrait se voir confier la charge de la preuve. Une solution alternative pourrait être le recours à des entreprises « tierces de confiance » chargées de certifier la perte d'une relation de dépendance économique. La nature et les attributions de ces « tiers de confiance » sont examinées *infra* ;
- ♦ **contrôle de la recherche d'emploi et d'accompagnement** : il paraît indispensable que, même s'il conserve une activité limitée du fait de ses relations avec des commanditaires autres que l'ancien donneur d'ordre déterminant, le TIED ait obligation, pour pouvoir bénéficier de l'indemnisation, de se déclarer demandeur d'emploi. Il bénéficiera ainsi d'un accompagnement approprié de la part de Pôle Emploi, notamment pour l'aider à maintenir son activité en regagnant des commandes de ses donneurs d'ordre résiduels ou de nouveaux partenaires.

2.2. La mise à contribution financière du donneur d'ordre est envisageable mais serait sécurisée par l'existence d'un statut ou contrat spécifique aux travailleurs économiquement dépendants

2.2.1. Une contribution financière du donneur d'ordre principal est envisageable

Il pourrait être envisagé d'instaurer, dans le cas des TIED et en complément des cotisations des travailleurs concernés, une cotisation à la charge des donneurs d'ordre professionnels ainsi que des plateformes de mise en relation par voie électronique (sur le modèle de l'article 60 de la loi du 8 août 2016³⁹).

Une telle solution contribuerait à réduire significativement le risque de requalification des travailleurs économiquement dépendants et donc à sécuriser juridiquement les donneurs d'ordre, avec un impact potentiellement positif sur l'activité et sur l'emploi. Elle contribuerait à responsabiliser l'entreprise donneuse d'ordre quant aux conséquences que sa politique de sous-traitance peut avoir sur l'assurance chômage (externalités), ce qui apparaît particulièrement utile dans le contexte de la mise en place du bonus-malus, pour éviter qu'un renchérissement du coût des CDD ne conduise certains employeurs à privilégier le recours à des travailleurs indépendants.

La soutenabilité économique d'une telle contribution, ses modalités ainsi que son périmètre doivent toutefois faire l'objet d'expertises complémentaires.

2.2.2. Sa mise en œuvre, délicate, appelle la création d'un statut ou du moins d'un contrat spécifique permettant l'identification *ex ante* de la population concernée

La volonté de prélever une cotisation sur le donneur d'ordre pose des difficultés supplémentaires par rapport au fait de simplement permettre l'accès des TIED à une indemnisation chômage. Une telle mesure se heurterait en effet à une difficulté majeure dans la mise en œuvre : aujourd'hui la population des TIED et de leurs donneurs d'ordre n'est pas identifiable administrativement ; or il semble difficile d'appeler une contribution de manière rétrospective (au moment de l'ouverture de droits par le travailleur économiquement dépendant)⁴⁰.

La seule contribution envisageable serait alors une taxe assise sur l'ensemble des contrats passés par des donneurs d'ordre professionnels avec des travailleurs indépendants, que ceux-ci soient ou non en situation de dépendance économique. Une telle solution s'apparenterait d'avantage à une taxe affectée qu'à une cotisation sociale, mais présenterait l'avantage d'être peu distorsive d'un point de vue économique (assiette large, faible taux)⁴¹ ; en augmentant globalement le coût de la sous-traitance, elle pourrait en outre favoriser, à la marge, le recours à des travailleurs salariés. Son acceptabilité demeure toutefois très incertaine.

³⁹Les plateformes doivent contribuer à la protection du travailleur indépendant lorsque celui-ci a réalisé un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 13% du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 5 000 €). Ce dispositif entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018.

⁴⁰ Une telle solution peu praticable tant sur un plan économique que juridique, et difficilement acceptable pour les entreprises donneuses d'ordre, d'autant que celles-ci n'ont pas forcément connaissance de leur position prédominante vis-à-vis du travailleur indépendant.

⁴¹ Le risque existe en effet qu'une contribution ciblant uniquement les travailleurs économiquement dépendants ne crée un désavantage compétitif pour les entrepreneurs individuels à faible chiffre d'affaires, notamment les nouveaux entrants sur le marché, et ouvre la porte à diverses stratégies d'évitement difficiles à contrôler ou à réguler.

En revanche, **une contribution des donneurs d'ordre ciblée sur les seules situations de dépendance économique ne pourrait être mise en œuvre qu'à condition de pouvoir les identifier *ex ante* par le biais d'un contrat ou d'un statut spécifique.** Dans un tel modèle, les travailleurs indépendants en situation de dépendance économique auraient la possibilité d'opter formellement pour un tel statut ou de signer un tel contrat, en fonction de leur situation professionnelle et de leur degré d'aversion au risque. Du point de vue de l'assurance-chômage, le risque d'anti-sélection serait alors assez présent.

2.3. Au-delà de la question de l'assurance chômage, la création d'un tel statut ou contrat intermédiaire entre le salariat et le travail indépendant, pratiquée par plusieurs pays européens, fait l'objet de débats

2.3.1. Plusieurs pays étrangers ont choisi de créer un contrat ou un statut spécifique aux travailleurs économiquement dépendants

Le débat sur l'opportunité de créer un statut intermédiaire entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants afin de doter les TIED de protections plus importantes que les travailleurs indépendants « classiques » a déjà eu lieu dans plusieurs pays.

Parmi les pays étrangers ayant déjà adopté un tel statut peuvent être cités :

- ◆ **l'Autriche** : depuis 1997, les travailleurs concernés (*freie Dienstnehmer*) sont considérés comme des salariés au regard de la sécurité sociale mais demeurent considérés comme des indépendants pour l'application du droit fiscal ;
- ◆ **l'Allemagne** : le statut de TIED a été créé en 1974 et couvre les travailleurs indépendants dont plus de 50 % du revenu dépend d'une seule personne. Ce statut leur permet de bénéficier d'une protection sociale analogue à celle des salariés ;
- ◆ **l'Espagne** : depuis 2007, les *Trabajadores autonomos economicamente dependientes* (TRADEs) doivent demander un contrat à leur client, qui doit être enregistré par le Service national d'emploi (SEPE)⁴². Ce statut garantit des droits renforcés (durée maximale du travail, limitation des heures supplémentaires) et des droits sociaux supplémentaires (couverture AT-MP obligatoire). Il rassemblait 10 412 personnes en 2017 selon les données du ministère de l'emploi, soit 0,5 % des travailleurs autonomes.
- ◆ **le Portugal** : le statut de TIED a été créé en 2013 et couvre les travailleurs indépendants dont plus de 80 % du revenu dépend d'une seule entreprise cliente sur une année fiscale. Cette population s'élève à 41 399 travailleurs en 2015, soit 6 % des travailleurs indépendants. Dans le cadre de ce régime, l'employeur prend en charge une cotisation de 5 % du revenu brut de ces travailleurs, ce qui leur permet notamment d'avoir accès au régime d'assurance-chômage.

⁴² Tout contrat doit être formalisé par écrit et la situation de dépendance économique envers le client doit être mentionnée explicitement par le travailleur autonome

L'Italie a par ailleurs créé un contrat qui, s'il ne s'appuie pas directement sur une notion de dépendance économique, trouve à s'y appliquer Il concerne les travailleurs qui ont conclu un contrat de collaboration coordonnée et continue⁴³ (contrat dit co-co-co). Un premier contrat a été créé en 1973 et correspond à des « contrats de collaboration coordonnée et continue » (co-co-co) dans le cadre desquels le collaborateur fournit une prestation pour un employeur dont il n'est pas salarié. En 2013 un autre contrat a été mis en place, « le contrat de collaboration de projet (co-co-pro) », réservé à un projet de travail bien défini ; il a toutefois été abrogé en 2015 dans le cadre du Jobs Act (*cf. infra*). Les travailleurs concernés demeurent affiliés au régime des indépendants – avec toutefois des cotisations et des protections supplémentaires – et demeurent indépendants au regard du droit fiscal. 12 850 personnes étaient indemnisées en 2016.

Là où un tel statut a été mis en place, les droits accordés aux TIED varient :

- ◆ en matière de sécurité sociale : droits sociaux spécifiques, ou alignement sur les salariés pour certains droits sociaux (accidents du travail, par exemple) ;
- ◆ en matière de protection juridique : bénéfice de certaines dispositions du code du travail (par exemple la liberté d'association pour défendre ses droits et la possibilité de conclure des accords collectifs ou l'encadrement de la rupture de contrat par un délai de préavis et une obligation de motivation ; la compétence des juridictions sociales en cas de contentieux) ;
- ◆ en matière d'assurance chômage, enfin, les situations sont variables. Dans certains cas, le statut de TIED n'ouvre pas de droit à l'assurance chômage, ou permet seulement l'accès à l'assurance chômage de droit commun des travailleurs non salariés, lorsque celle-ci existe. Dans d'autres, elle emporte l'adhésion au régime des salariés ou à un régime *ad hoc* spécifiquement dédié à cette population (*cf. infra* sur les cas italien et espagnol).

Encadré 7 : L'assurance chômage des travailleurs indépendants économiquement dépendants ou parasubordonnés en Espagne et en Italie

En **Espagne**, depuis 2010, l'assurance chômage est obligatoire pour ces travailleurs, alors qu'elle est facultative pour les autres indépendants. Le décret royal du 31 octobre 2011 établit un système de protection spécifique pour ces travailleurs en cas de cessation d'activité indépendante de leur volonté. Ceux-ci sont tenus de fournir les raisons précises de leur arrêt d'activité, qui pour ouvrir le droit au chômage doit s'inscrire dans les cas suivants :

- a) Fin de la durée établie dans le contrat ou achèvement du travail ou service
- b) Manquement sérieux au contrat de la part du client, sous réserve de preuves adéquates
- c) Résiliation justifiée ou non justifiée du contrat par le client
- d) Décès, handicap, ou retraite du client qui empêcherait la poursuite de l'activité

En **Italie**, il n'existe pas de régime d'assurance chômage pour les travailleurs indépendants mais, en 2015, un dispositif spécifique (DIS COOL ou *disoccupazione ai collaborati*) a été créé spécifiquement pour couvrir la perte d'emploi des travailleurs para-subordonnés. Géré par l'INPS (comme le droit commun des salariés), contributif (il est nécessaire d'avoir cotisé au moins trois mois), le régime repose sur les mêmes paramètres que pour les salariés, à deux différences près : les travailleurs para-subordonnés ne bénéficient pas du principe d'automatisme de la couverture en cas de non versement des cotisations et leurs durées d'indemnisation ne sont pas prises en compte dans le calcul de la retraite.

Ce régime ne repose pas sur des faits générateurs spécifiques. L'allocation chômage est accordée sur simple inscription auprès du service public de l'emploi. Le versement effectif de l'allocation est en revanche conditionné au respect des obligations qui s'attachent à tout demandeur d'emploi,

⁴³ La collaboration coordonnée et continue est caractérisée par : l'autonomie du travailleur, la coordination de l'organisation du travail par le client (donneur d'ordre), la nature principalement personnelle de la prestation fournie, la continuité dans le temps de la collaboration.

notamment la disponibilité et la participation active aux activités proposées (politiques actives de l'emploi).

Source : Mission.

2.3.2. La création d'un tel statut fait toutefois l'objet de débats qui dépassent largement l'enjeu de la seule assurance chômage

La mise en place d'un statut intermédiaire présenterait *a priori* des avantages à plusieurs titres – outre la possibilité d'identifier les travailleurs par l'affiliation à ce statut : d'une part la possibilité pour les TIED de pouvoir accéder à des protections accrues, prenant en compte leur situation particulière et réduisant l'écart avec les salariés, d'autre part l'impact souvent présenté comme positif sur l'activité économique et l'emploi lié à la réduction pour les donneurs d'ordre du risque de requalification. **Elle est préconisée par une partie de la doctrine⁴⁴, en réponse au développement de ces formes d'emploi.**

À l'inverse, la reconnaissance d'un tel statut pourrait avoir des effets pervers importants :

- ◆ la mise en place d'un tel statut pourrait avoir pour effet de déstabiliser le salariat, le développement du travail dépendant s'effectuant alors au détriment de l'embauche de salariés classiques, et entraînant des distorsions de concurrence dans les secteurs les plus fortement concernés⁴⁵. Le Conseil d'Orientation pour l'Emploi évoque à ce titre les effets ambigus de la création de contrats spécifiquement dédiés aux travailleurs économiquement dépendants en Italie : conçus dans le but de reporter vers le salariat les « faux indépendants », ils ont connu depuis un essor numérique continu (jusqu'à 200 000 personnes concernées), qui a pu induire un effet de substitution par rapport au salariat et un recours abusif à ce statut de la part de certains employeurs. Les inquiétudes sur la précarité des travailleurs concernés et sur les risques d'abus ont conduit à l'abrogation des « co-co-pro » en 2015⁴⁶ ;
- ◆ la création d'un tiers statut entre salariat et travail indépendant revient à **accroître la segmentation du modèle social**, à l'heure où une partie de la doctrine plaide à l'inverse pour son universalisation progressive (cf. *infra*). Ses conséquences en matière d'insécurité juridique sont incertaines, le risque de remplacer « une frontière floue par deux autres qui le seront tout autant » (entre le salariat, le statut intermédiaire et celui de travailleur indépendant)⁴⁷ et celui de « constituer de nouveaux effets de seuils potentiellement néfastes ⁴⁸ » ne pouvant être écartés.

Les éléments manquent à ce jour, qu'il s'agisse de travaux de recherche économique, de retours des expériences étrangères, pour la plupart récentes, pour arbitrer entre les différents effets prévisibles.

⁴⁴ Voir par exemple Rapport de Paul-Henri Antonmattei et Jean-Christophe Sciberras au ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2008 ; Denis Pennel, « [Pour un Statut de l'Actif. Quel droit du travail dans une société post-salariale ?](#) », septembre 2015 ; Jacques Freyssinet, « [Avenir du travail et dialogue social](#) », 23 avril 2016.

⁴⁵ La situation actuelle dans laquelle coexistent différentes formes juridiques d'exercice au sein d'un même secteur (notamment du fait du régime de la micro-entreprise) n'est cependant pas elle-même exempte de distorsions de concurrence.

⁴⁶ Conseil d'Orientation pour l'Emploi, *L'évolution des formes d'emploi*, 2014

⁴⁷ Jacques Barthélémy, *Du droit du travail au droit de l'activité professionnelle*, Les cahiers du DRH n°144, 2008

⁴⁸ Rapport « Les nouvelles trajectoires », Conseil national du numérique, janvier 2016.

2.3.3. Plusieurs alternatives à la création de ce tiers statut, offrant pour certaines des solutions partielles, pourraient être envisagées

Certains auteurs privilégient pour les TIED des solutions autres que celle de la création d'un statut intermédiaire :

- ◆ l'harmonisation, voire l'universalisation, de la protection sociale de l'ensemble des actifs⁴⁹ et la création d'un « droit de l'activité professionnelle ». Du point de vue du fonctionnement de l'assurance chômage, une telle démarche correspond à certains scénarios évoqués par la mission dans son rapport de synthèse, qui tendent à la création d'un socle commun (allocation forfaitaire, compte individuel...) à l'ensemble des actifs ;
- ◆ un rattachement explicite de tout ou partie de ces formes d'emploi au salariat⁵⁰, que ce soit par des requalifications jurisprudentielles ou par leur assimilation partielle au salariat par voie législative (à l'image de la solution trouvée pour les VRP ou les pigistes). Sauf à faire du critère de dépendance économique le nouveau principe de détermination pour l'application du droit du travail⁵¹, il est difficile d'imaginer qu'une telle solution couvre l'ensemble des situations concernées. En outre, une telle stratégie soulèverait des interrogations quant à son impact sur la pérennité du modèle économique de certaines activités émergentes, notamment, mais pas exclusivement, celles qui mettent en relation des clients et des prestataires par l'intermédiaire de plateformes numériques. L'application de l'ensemble des règles de la protection sociale à ces activités, et des prélèvements obligatoires associés, risquerait en effet de pousser à la hausse les prix des services concernés, entraînant une diminution de la demande, ou de réduire la rémunération nette des prestataires, et par suite l'offre de services. Il existe ainsi un risque pour l'emploi dans ces activités, qui a été très dynamique au cours des dernières années.

Une autre alternative pourrait reposer sur le développement de structures jouant un rôle de « tiers de confiance » entre les travailleurs indépendants et les donneurs d'ordre et assumant les formalités liées à la couverture chômage : affiliation des travailleurs indépendants, paiement des cotisations, certification de la dépendance à l'égard d'un donneur d'ordres unique ou très majoritaire, etc., mais sans impliquer l'assimilation du travailleur indépendant à un salarié. Cette piste s'inscrit dans la lignée des travaux de la fondation « Travailler autrement » qui a présenté en février 2017 des propositions tendant à simplifier et sécuriser l'activité des travailleurs indépendants⁵², et, s'agissant des travailleurs opérant par l'intermédiaire de plateformes collaboratives, de la proposition de création d'un statut *ad hoc* de « porteur collaboratif » du rapport de l'IGAS de mi-2016 précité. Est également évoqué **l'abaissement du plancher de revenu pour l'accès au portage salarial** (actuellement, 75 % du plafond de la sécurité sociale), ce qui permettrait d'assimilation au salariat d'un plus grand nombre potentiel de travailleurs indépendants.

⁴⁹ Ces pistes sont évoquées par la mission dans le rapport de synthèse, pour le cas particulier de l'assurance chômage : elles représentent un changement de philosophie des systèmes actuels et sortent du cadre de la lettre de mission mais peuvent constituer un horizon de moyen terme dans le prolongement d'un des grands schémas type présentés.

⁵⁰ Bernard Gazier, « [Travail, emploi et sécurisation des parcours professionnels : de la fragmentation au partage](#) », avril 2016.

⁵¹ Antoine Jeammaud, « Le pouvoir patronal visé par le droit du travail », Semaine social Lamy, suppl. N°1340, 2008

⁵² Fondation « Travailler autrement – Vers de nouvelles formes de travail », *Indépendants : simplifier et sécuriser*, février 2017 (https://www.fondation-travailler-autrement.org/wp-content/uploads/2017/02/Les-inde%C4%9Bpendants-COPIL_V2_PLANCHE-1.pdf).

Pièce jointe n°3 à l'annexe I

Ces propositions soulèvent néanmoins plusieurs interrogations :

- ◆ en premier lieu, elles ne traitent pas directement la question de la couverture « perte d'activité » du travailleur indépendant – sinon *via* une extension du périmètre des travailleurs susceptibles de recourir à des entreprises de portage salarial. En particulier, elles ne permettent pas aisément l'affiliation du travailleur indépendant à la couverture chômage, du fait du caractère facultatif du recours à un tiers de confiance ;
- ◆ en second lieu, elles impliquent une définition législative du travailleur indépendant économiquement dépendant, et des missions obligatoires que doit accomplir à son profit le « tiers de confiance », qui peut être jugée insuffisamment flexible et apte à l'adaptation aux évolutions futures du travail.

Elles peuvent toutefois inspirer une démarche de construction d'une couverture chômage des travailleurs indépendants, qui soit davantage « procédurale » que normative. Les contours de cette démarche pourraient être les suivants :

- ◆ la loi définirait les entreprises tierces de confiance comme des structures agréées par le ministère du travail ; leurs missions pourraient également être assumées par les entreprises de portage salarial et les coopératives d'activité et d'emploi ;
- ◆ tout travailleur indépendant isolé et sans salarié pourrait adhérer à une entreprise tierce de confiance. Cette adhésion ne caractériserait donc pas par elle-même la situation de dépendance économique. Le tiers de confiance aurait connaissance des donneurs d'ordre avec lesquels le travailleur indépendant est en relation de prestation de services ;
- ◆ le tiers de confiance assurerait au profit du travailleur indépendant adhérent :
 - à titre obligatoire, les formalités relatives à l'indemnisation du chômage ;
 - à titre facultatif, des formalités sociales et fiscales, un conseil en matière de gestion et d'analyse de l'activité, une offre de formation ;

L'adhésion à l'entreprise tiers de confiance donnerait lieu au paiement d'une cotisation par le travailleur indépendant ;

- ◆ l'entreprise tiers de confiance certifierait à l'organisme chargé de l'indemnisation du chômage le respect des conditions relatives à la perte de revenu constitutive d'une rupture d'un lien de dépendance économique, et préleverait auprès du travailleur indépendant la cotisation au profit du régime d'assurance chômage au titre du financement de l'indemnisation.
- ◆ les travailleurs indépendants adhérents aux entreprises tierces de confiance assujettis aux régimes de sécurité sociale des non salariés – RSI et MSA – y resteraient affiliés, ce qui constituerait une différence essentielle avec le régime du portage salarial qui implique l'assimilation au salariat et l'assujettissement au régime général.

Les modalités exactes de la mise en œuvre de la démarche ébauchée ci-dessus devront faire l'objet d'expertises complémentaires par les administrations et organismes concernés, et d'une concertation avec les acteurs du monde du travail indépendant. Ces expertises complémentaires devront en particulier prendre en compte d'une part le surcoût que pourrait engendrer le recours à des tiers de confiance (rémunération à prévoir de ces derniers), d'autre part les effets d'antisélection qu'entraîneraient nécessairement une adhésion facultative.

ANNEXE I bis

Analyse des transitions professionnelles des travailleurs indépendants

SOMMAIRE

1. TROIS APPROCHES SONT POSSIBLES POUR QUANTIFIER LE RISQUE DE FIN D'ACTIVITÉ DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS	1
1.1. D'après les données issues de l'enquête Emploi, le taux de transition des travailleurs indépendants demeure limité, et environ 120 000 anciens indépendants seraient aujourd'hui au chômage au sens du BIT.....	2
1.1.1. <i>Les transitions trimestrielles du non-salariat vers le chômage sont rares et concerneraient de 1 % à 1,6 % des travailleurs indépendants</i>	2
1.1.2. <i>L'analyse des transitions annuelles du non-salariat vers le chômage confirme la rareté de cet événement, mais fait apparaître une progression au cours du temps</i>	3
1.1.3. <i>Les chômeurs anciennement non-salariés représentent plus de 120 000 personnes mais les causes de leur perte d'emploi restent en majorité inconnues</i>	4
1.2. Les statistiques d'entreprises permettent d'établir des taux de fin d'activité compris entre 1,8 % pour les défaillances d'entreprises et 7 % pour les cessations d'activité	5
1.2.1. <i>Les taux de défaillance des entreprises sont faibles, de l'ordre de 1,8 %, mais varient du simple au double selon les secteurs d'activité et les formes juridiques</i>	6
1.2.2. <i>7 % des entreprises cessent leur activité chaque année, mais ce chiffre comporte de nombreuses limites et doit être considéré avec précaution</i>	9
1.3. Les données des régimes de protection sociale permettent de suivre les radiations des travailleurs indépendants	12
1.3.1. <i>Sur les 370 000 radiations du RSI en 2015, 21 % concernent des évènements pouvant s'apparenter à une cessation d'activité involontaire</i>	12
1.3.2. <i>La MSA possède peu de données sur le devenir des chefs d'exploitation en dehors de la retraite, des décès ou des transitions vers le salariat</i>	14
2. D'APRÈS L'ENQUÊTE EMPLOI, LE CHÔMAGE EST LE PREMIER DÉTERMINANT DE L'ENTRÉE EN NON-SALARIAT, CE QUI S'EXPLIQUE EN PARTIE PAR DES DISPOSITIFS FAVORABLES À LA CRÉATION D'ENTREPRISE	16
2.1. Les transitions du chômage vers une activité indépendante sont en croissance.....	16
2.2. L'existence de dispositifs d'aide à la création d'entreprise explique une partie de cette progression.....	17

La présente annexe cherche à analyser les transitions professionnelles entre emploi non salarié et chômage, dans les deux sens, afin de mesurer le risque qu'a un travailleur indépendant de se retrouver sans activité (pour des raisons volontaires ou involontaires) ainsi que l'attractivité du travail indépendant après une période de chômage.

Pour cela, la mission a cherché à chiffrer la probabilité de survenue d'une cessation d'activité non salariée à l'aide de plusieurs sources de données et sur la base de différents événements caractérisant des formes différentes de fin d'activité (taux de transition emploi/chômage, taux de cessation d'activité – arrêt de toute contribution au système productif –, taux de défaillance – faisant intervenir une procédure collective – et taux de radiation des régimes de protection sociale des travailleurs indépendants). Ces différents événements sont décrits plus en détail à l'annexe V au présent rapport, au regard de la possibilité qu'ils constituent des faits générateurs pertinents de l'indemnisation de la perte d'activité des travailleurs indépendants.

Dans un second temps, la mission a analysé l'évolution au cours des dernières années de la probabilité de retrouver un emploi non salarié après une période de chômage. Celle-ci montre un fort dynamisme pour ce statut qui pourrait s'expliquer par la mise en place de divers dispositifs d'aides à la création d'entreprise pour les demandeurs d'emploi.

1. Trois approches sont possibles pour quantifier le risque de fin d'activité des travailleurs indépendants

La mission a retenu trois approches pour déterminer la probabilité de passage de l'emploi au chômage (volontaire et/ou involontaire) pour un travailleur indépendant¹ :

- ◆ l'approche par l'enquête Emploi de l'Insee qui permet de suivre des travailleurs indépendants² sur plusieurs trimestres consécutifs. Cette méthode permet de calculer des taux de transition entre différents statuts, notamment celui du passage de l'emploi au chômage ;
- ◆ l'approche par les statistiques d'entreprises (Insee, Banque de France) qui permettent de calculer des taux de défaillance d'entreprise et des taux de cessation d'activité. L'inconvénient de cette approche est qu'elle se place au niveau de l'entreprise et non des individus, ce qui conduit par exemple, pour les sociétés, à ne pas tenir compte du nombre de dirigeants. Dans le cas des défaillances d'entreprises, cette difficulté peut être en partie contournée en rapprochant les procédures collectives des comptes cotisants des travailleurs indépendants (ACOSS) ;
- ◆ l'approche par la radiation des travailleurs indépendants des régimes de sécurité sociale (RSI³), les taux de radiation étant distingués selon différents motifs.

¹ Sachant que le nombre d'anciens travailleurs indépendants inscrits comme demandeurs d'emploi auprès de Pôle Emploi ne serait pas pertinent pour caractériser le risque chômage de cette population, compte tenu de l'omission fréquente de cette démarche en l'absence d'indemnisation de la perte d'activité.

² Le périmètre des travailleurs indépendants présents dans l'enquête Emploi est précisé en annexe I. Il est plus large que celui retenu par les données administratives.

³ Il s'agit de l'ensemble des travailleurs indépendants affiliés au RSI. Les principales différences sont (i) l'ensemble des micro-entrepreneurs, *ie* la présence des micro-entrepreneurs non économiquement actifs ; (ii) les professions agricoles ne sont pas incluses dans le périmètre.

1.1. D'après les données issues de l'enquête Emploi, le taux de transition des travailleurs indépendants demeure limité, et environ 120 000 anciens indépendants seraient aujourd'hui au chômage au sens du BIT

Pour estimer le taux de transition des travailleurs indépendants vers le chômage, la mission a travaillé sur deux temporalités distinctes :

- ◆ des probabilités de transitions vers le chômage au sens du bureau international du travail⁴ (BIT) à un trimestre donné, calculées par l'Insee à partir de l'enquête Emploi 2016⁵, qui permettent de suivre à un niveau plus fin les trajectoires (un individu peut très bien être au chômage entre les deux dates retenues initialement pour l'enquête Emploi tout en ayant connu un épisode d'emploi entre les deux). Pour corriger les variations saisonnières, le taux de transition présenté correspond à la moyenne des transitions trimestrielles de l'année considérée ;
- ◆ des transitions étudiées annuellement, figurant dans les enquêtes Emploi (exploitation directe ou indirecte des enquêtes de 2002 à 2016). Ces transitions correspondent à deux photographies du marché de l'emploi espacées d'une année.

1.1.1. Les transitions trimestrielles du non-salariat vers le chômage sont rares et concerneraient de 1 % à 1,6 % des travailleurs indépendants

À la demande de la mission, l'Insee a conduit des travaux à partir de l'enquête Emploi 2016 et calculé pour les travailleurs indépendants (monoactifs et pluriactifs) une probabilité de **transition** vers le chômage **à un trimestre donné**. Pour corriger les variations saisonnières, le taux de transition présenté correspond à la moyenne des transitions trimestrielles de l'année considérée.

Il apparaît ainsi qu'à trois mois d'intervalle, 1 % des travailleurs indépendants enquêtés ont basculé dans le chômage au sens du BIT, soit 34 000 personnes environ. Par ailleurs, dans une acception élargie des transitions vers le chômage, 1,6 % des travailleurs indépendants d'un trimestre donné appartiennent au « halo du chômage » le trimestre suivant⁶. À titre de comparaison, pour les salariés, ces chiffres sont respectivement de 2 % et de 3 %.

Une analyse de ces transitions par groupes professionnels montre que ces événements sont rares pour les exploitants agricoles par rapport aux autres travailleurs indépendants.

⁴ Personne âgée de 15 ans ou plus qui (i) est sans emploi la semaine de référence, (ii) est disponible pour travailler dans les deux semaines à venir, (iii) a effectué, au cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

⁵ Les personnes retenues sont celles de 15 à 64 ans ayant répondu à l'enquête au moins deux trimestres consécutifs sur la période allant du premier trimestre 2016 au premier trimestre 2017. Une pondération longitudinale leur est affectée, calculée de manière à tenir compte de l'attrition (si une personne a cessé de répondre ou a quitté son logement). Les données de l'enquête Emploi permettent de comparer la situation des personnes à trois mois d'écart, mais ne permettent pas de connaître l'intégralité de leur trajectoire : une personne peut par exemple être au chômage aux deux dates tout en ayant connu un épisode d'emploi entre les deux. Les probabilités de transition sont calculées entre deux trimestres. Le résultat correspond à la moyenne des probabilités trimestrielles de transition (pour corriger par exemple la saisonnalité).

⁶ Personnes qui recherchent un emploi mais qui ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, ou qui souhaitent travailler mais n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent, qu'elles soient disponibles ou non.

Tableau 1 : Transitions trimestrielles des travailleurs non salariés vers le chômage ou son halo

Statut initial	Chômage	Chômage ou son halo
Exploitants agricoles	0,4 %	0,6 %
Professions artisanales	0,9 %	1,4 %
Professions industrielles et commerciales	1,2 %	2,1 %
Professions libérales	1,1 %	1,7 %
Ensemble	1,0 %	1,6 %

Source : Insee, enquête Emploi 2016.

1.1.2. L'analyse des transitions annuelles du non-salariat vers le chômage confirme la rareté de cet événement, mais fait apparaître une progression au cours du temps

France Stratégie a analysé les transitions professionnelles en coupe transversale à partir des enquêtes Emploi de 2003-2014⁷. Pour cela, France Stratégie a calculé un **taux de transition annuel**⁸ pour les seuls travailleurs monoactifs.

Les transitions vers le chômage au sens du BIT depuis le non-salariat⁹ apparaissent assez faibles mais ont néanmoins connu des évolutions notables au cours des dix à quinze dernières années. Les transitions à destination du chômage et à destination du salariat privé ont nettement progressé au cours des dix à quinze dernières années tandis que les transitions vers l'inactivité ont diminué¹⁰ :

- ◆ **à destination du chômage, avec une probabilité de passage de 0,9 % en moyenne sur la période 2003-2008 contre 1,4 % sur la période 2008-2014.** Ce taux de passage reste néanmoins toujours plus faible que pour les salariés du privé et du public (respectivement 3,9 % et 1,5 % en moyenne sur 2008-2014). France Stratégie a actualisé le taux de transition de l'emploi vers le chômage et a constaté qu'il avait légèrement diminué **sur la période 2013-2015** atteignant **1,3 % dans le cas des non-salariés** tandis qu'il avait diminué pour atteindre 3,5 % dans le cas des salariés. **Cependant ces résultats sont difficilement interprétables car la transition vers le chômage est procyclique. En revanche, l'écart des taux de transition entre salariés et non-salariés paraît significatif ;**
- ◆ **à destination du salariat privé,** la probabilité de passage était de 1,4 % en moyenne sur la période 2003-2008 contre 2,2 % sur la période 2008-2014 ;
- ◆ **vers l'inactivité,** la probabilité de passage était de 4,4 % en moyenne sur la période 2003-2008 contre 3,4 % sur la période 2008-2014.

⁷ Document de travail n°2016-03 « Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français ». Pour les personnes en emploi, seule la situation de l'emploi principal est retenue (la pluriactivité n'est pas prise en compte).

⁸ Les calculs de taux de transition annuelle de France Stratégie reposent, comme ceux effectués par l'Insee pour le compte de la mission, sur une repondération longitudinale pour tenir compte de l'attrition des échantillons trimestriels. Ces taux ne sont pas comparables en niveau avec les transitions trimestrielles calculées par l'Insee pour la mission, en raison d'une prise en compte différente des personnes occupant plusieurs emplois, et surtout de la possibilité de situations interstitielles au cours d'une période d'un an que n'appréhendent pas les calculs de taux de transition annuels (par exemple : transition travail indépendant – chômage pendant un semestre, puis chômage – travail indépendant le semestre suivant).

⁹ Dans l'enquête Emploi de l'Insee, les non-salariés désignent les entrepreneurs seuls (aussi dénommé « indépendant au sens strict »), les employeurs et les aides familiaux.

¹⁰ La période 2008-2014 correspondant justement à la création du statut de micro-entrepreneur a sans doute pu contribuer à accélérer ces évolutions.

Annexe I bis

Tableau 2 : Taux de transition entre N et N+1 à partir du statut non-salarié en N

Statut en N+1	2003-2008	2008-2014
Non-salarié	93,1 %	92,9 %
Salarié du public	0,1 %	0,2 %
Salarié du privé	1,4 %	2,2 %
Chômage	0,9 %	1,4 %
Inactivité	4,4 %	3,4 %

Source : France Stratégie, Document de travail n°2016-03 « Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français », à partir des enquêtes Emploi, données pondérées du panel.

1.1.3. Les chômeurs anciennement non-salariés représentent plus de 120 000 personnes mais les causes de leur perte d'emploi restent en majorité inconnues

À partir de l'enquête Emploi 2016, il est possible de caractériser les chômeurs (au sens du BIT¹¹) anciennement non salariés (monoactifs ou pluriactifs). **Ils représentaient 123 000 chômeurs, soit 4,1 % du nombre total de chômeurs.** En tenant compte également du halo autour du chômage, ils sont 209 000, soit 4,6 % de cette population.

Trois quart d'entre eux sont issus des professions artisanales, industrielles et commerciales tandis que peu d'entre eux sont des exploitants agricoles (3 %). Les professions libérales sont également moins représentées (14 %). Par rapport aux autres individus en situation de chômage, ces anciens non-salariés sont plus âgés et au chômage ou sans emploi depuis plus longtemps. Ils se déclarent également moins souvent inscrits à Pôle Emploi. En 2016, il y a eu environ 93 000 inscriptions en catégories ABC de demandeurs d'emploi à la suite d'une « fin d'activité non salariée », soit 1,4 % de l'ensemble des inscriptions en 2016.

Tableau 3 : Origine des chômeurs et des personnes appartenant au halo autour du chômage

En %	Chômeurs	Chômeurs et personnes appartenant au halo autour du chômage
Exploitants agricoles	3	4
Professions artisanales	33	30
Professions industrielles et commerciales	43	45
Professions libérales	14	14
Non renseigné	7	6

Source : Insee, enquête Emploi 2016.

Tableau 4 : Caractéristiques des chômeurs et des personnes appartenant au halo, selon qu'elles étaient anciennement salariées ou non salariées

En %	Chômeurs		Chômeurs et personnes appartenant au halo autour du chômage	
	Ensemble	Personnes anciennement indépendants	Ensemble	Personnes anciennement indépendants
Inscription à Pôle Emploi	84	72	73	59
Âge				
Moins de 25 ans	23	4	22	3
25-49 ans	57	60	56	57

¹¹ Personne âgée de 15 ans ou plus qui (i) est sans emploi la semaine de référence, (ii) est disponible pour travailler dans les deux semaines à venir, (iii) a effectué, au cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

Annexe I bis

En %	Chômeurs		Chômeurs et personnes appartenant au halo autour du chômage	
	Ensemble	Personnes anciennement indépendants	Ensemble	Personnes anciennement indépendants
50 ans ou plus	20	37	21	40
Ancienneté au chômage ou sans emploi				
Moins de 1 an	54	48	44	42
De 1 à moins de 2 ans	21	22	19	19
2 ans ou plus	25	30	29	39
Non renseigné	1	0	8	0

Source : Insee, enquête Emploi 2016.

Concernant les conditions de fin d'emploi des personnes anciennement non salariées, **environ un ancien non-salarié sur cinq au chômage ou dans son halo déclare avoir connu une faillite ou un dépôt de bilan.**

Tableau 5 : Conditions de fin d'emploi de personnes anciennement indépendantes

En %	Chômeurs	Chômeurs et personnes appartenant au halo autour du chômage
Cession de l'entreprise	33	33
Faillite, dépôt de bilan	22	20
Autre	45	47

Source : Insee, enquête Emploi 2016. Note de lecture : Parmi la réponse « autres » : 36 % correspond à la modalité « autres » sans pouvoir savoir explicitement la raison. Pour le reste il s'agit du motif « retraite ou retrait des affaires ».

1.2. Les statistiques d'entreprises permettent d'établir des taux de fin d'activité compris entre 1,8 % pour les défaillances d'entreprises et 7 % pour les cessations d'activité

La mission a cherché à analyser les transitions professionnelles de l'emploi au chômage des travailleurs indépendants à partir des statistiques d'entreprises, en examinant les cessations d'activité des entreprises (volontaires ou involontaires) puis les défaillances d'entreprises, qui reposent sur le recours à certaines procédures collectives susceptibles d'entraîner une situation de chômage involontaire (cf. annexe V). **La mission signale que cette méthode comporte une importante limite : celle d'assimiler la perte d'activité d'un travailleur indépendant et la fin d'une entreprise.** Or, une entreprise peut comporter plusieurs dirigeants, dans certains cas eux-mêmes salariés, et un même travailleur indépendant peut être gérant majoritaire de plusieurs entreprises¹². Dans le cas des défaillances d'entreprises, cette difficulté peut néanmoins être en partie contournée.

¹² Aussi, cette approche conduit à inclure dans le périmètre de ces transitions à la fois des indépendants affiliés au RSI et des indépendants affiliés au régime général (dirigeants d'entreprises) qu'ils soient salariés ou non salariés.

1.2.1. Les taux de défaillance des entreprises sont faibles, de l'ordre de 1,8 %, mais varient du simple au double selon les secteurs d'activité et les formes juridiques

Les entreprises en difficulté sont parfois contraintes de recourir à des procédures judiciaires¹³, dans lesquelles le règlement des dettes et la liquidation éventuelle des biens du débiteur ne sont pas abandonnés à l'initiative individuelle de chaque créancier, mais organisés de façon collective afin de permettre à l'ensemble des créanciers de faire valoir leurs droits en fonction de leur rang de préférence. Ces procédures sont ouvertes à plusieurs types de débiteurs¹⁴ : celui-ci peut être une entreprise (toute personne physique ou morale exerçant une activité commerciale, artisanale, agricole ou libérale), un auto-entrepreneur ou encore une association.

Il existe en France trois types de procédures collectives, qui diffèrent par leurs critères d'ouverture comme par leurs implications : les procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire. En l'absence de définition légale de la notion de défaillance, la mission retient la définition adoptée par la Banque de France et l'Insee : le nombre de défaillances correspond aux redressements et liquidations judiciaires en date du jugement, dans la mesure où ces procédures collectives donnent lieu au dépôt d'une déclaration de cessation des paiements, ce qui n'est pas le cas concernant l'ouverture d'une procédure de sauvegarde.

Ces défaillances peuvent être présumées involontaires pour les travailleurs indépendants concernés. Une description précise de ces procédures et une analyse des avantages et inconvénients qu'elles présenteraient si elles étaient retenues comme faits générateurs de l'indemnisation sont présentées en annexe V. Il convient toutefois de noter, dans le cas où le fait générateur retenu serait celui de la cessation d'activité définitive, que l'ouverture d'une procédure judiciaire n'entraîne pas forcément une cessation d'activité – son objectif est même de la prévenir – et qu'à l'inverse seule une minorité de cessations d'activité donnent lieu à une procédure judiciaire.

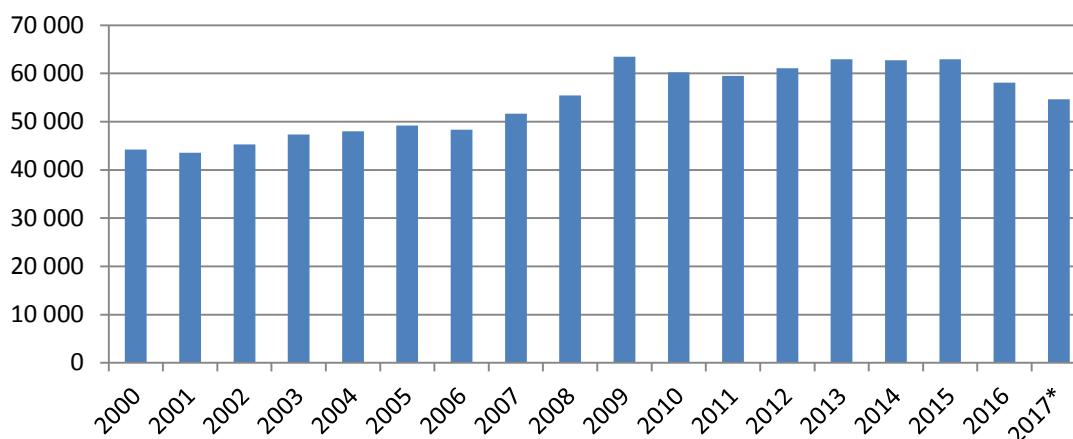
Selon la Banque de France¹⁵, **les défaillances d'entreprises représentent de l'ordre de 50 000 à 60 000 cas par an**, avec d'importantes variations conjoncturelles. En 2016, les principaux secteurs concernés sont la construction (23 %) ainsi que le commerce/réparation automobile (22 %). Les défaillances se répartissent à 81 % pour les sociétés et à 19 % pour les entrepreneurs individuels en 2016. Ce constat est confirmé, sur la période 2014-2016, par les données d'Altarex¹⁶ : en moyenne 19 % des redressements ou liquidations judiciaires ont concerné des entreprises individuelles (dont micro-entrepreneurs), 64 % des SARL et 12 % des SA ou SAS. Les 5 % restant portaient sur les autres formes juridiques. Enfin, la quasi-totalité de ces procédures concernent des PME.

¹³ Les procédures judiciaires constituent un minorant du nombre d'entreprises en difficulté, qui peuvent faire l'objet d'une procédure amiable, recourir aux médiateurs publics, faire l'objet de cessions ou dissolutions contraintes, ou réussir à rebondir. Le rapport IGF sur le rebond des entrepreneurs et des petites et moyennes entreprises (2016) a d'ailleurs estimé en utilisant les taux de refus et de demande de prêt publiés par la Banque de France à 150 000 par an le nombre d'entreprises rencontrant des difficultés de financement. La fonction de l'assurance chômage n'étant pas le soutien aux entreprises en difficulté, la mission n'a pas retenu ces différents éléments au titre des faits générateurs possibles. Cf. annexe V.

¹⁴ Article L. 620-2 du code de commerce.

¹⁵ Les défaillances sont dénombrées en termes d'unités légales. Ainsi il n'y a identité entre unité légale et entreprise (plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisation de production de biens et services jouissant d'une certaine autonomie de décision) que pour les unités légales indépendantes. Le dénombrement repose sur quelques règles car une unité légale peut faire l'objet de plusieurs procédures collectives au cours du temps : (i) quand suite à l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire, la liquidation judiciaire est prononcée à l'issue de la période d'observation, une seule défaillance est comptabilisée ;

Graphique 1 : Les défaillances d'entreprise depuis 2000



Source : Banque de France, selon dates de jugement. Données 2017 prévisionnelles par extrapolation des trois premiers mois de l'année.

Le taux de défaillance (hors agriculture) calculé par la mission à partir des données de la Banque de France est alors de 1,8 % en 2015. Il diffère selon les secteurs d'activité, atteignant 3,7 % pour le secteur de l'hébergement et restauration et 3,4 % pour le secteur de la construction tandis qu'il est le plus bas (0,4 %) dans les secteurs enseignement, santé humaine et action sociale. Il varie également fortement selon la forme juridique puisqu'il s'établit à 2,9 % pour les sociétés et à 0,7 % pour les entrepreneurs individuels (dont micro-entrepreneurs). **Dans le secteur de l'agriculture, le taux de défaillance, très faible, est de 0,4 % en 2015**, sans différence significative entre les sociétés ou entreprises individuelles.

Le taux de défaillance est le plus faible (0,7 %) pour les entreprises n'employant aucun salarié, ce qui peut s'expliquer par un moindre recours de ces entreprises aux procédures judiciaires ; il est en revanche le plus fort (4,1 %) pour les entreprises de 1 à 9 salariés¹⁷.

Tableau 6 : Taux de défaillance en 2015 (ensemble des entreprises)

	Redressement judiciaire	Liquidation judiciaire	Taux de défaillance
Industrie	0,6 %	1,4 %	2,0 %
Construction	0,8 %	2,6 %	3,4 %
Commerce	0,4 %	1,6 %	1,9 %
Transports et entreposage	0,5 %	1,5 %	2,0 %
Hébergement et restauration	1,0 %	2,7 %	3,7 %
Information et communication	0,2 %	0,8 %	1,0 %
Activités financières et d'assurance	0,3 %	0,8 %	1,0 %
Activités immobilières	0,4 %	1,0 %	1,4 %
Activités spécialisées, scientifiques, techniques et de soutien aux entreprises	0,2 %	0,8 %	1,0 %
Enseignement, santé humaine et action sociale	0,1 %	0,2 %	0,4 %
Autres services aux ménages	0,3 %	1,0 %	1,4 %
Ensemble	0,4 %	1,4 %	1,8 %

Source : Mission, d'après les données communiquées par l'Insee/Banque de France et de l'Insee Référence « Les entreprises en France » édition 2016 pour le stock d'entreprises en 2015.

(ii) lorsqu'un plan de continuation ou un plan de cession intervient entre un redressement judiciaire et une liquidation judiciaire ou un nouveau redressement, ce plan clôture la procédure initiale de redressement.

¹⁶ Bilans des défaillances et sauvegardes d'entreprises en France, Altares.

¹⁷ Les entreprises employant entre 10 et 50 salariés et les entreprises employant plus de 50 salariés affichent des taux respectivement de 2,4 % et 1,2 %.

Tableau 7 : Taux de défaillance en 2015 selon la forme juridique

	Personnes morales (sociétés)			Entrepreneurs individuels (dont micro-entrepreneurs)		
	Redressement judiciaire	Liquidation judiciaire	Taux de défaillance	Redressement judiciaire	Liquidation judiciaire	Taux de défaillance
Industrie	0,8 %	1,9 %	2,7 %	0,3 %	0,7 %	1,0 %
Construction	1,2 %	4,0 %	5,1 %	0,4 %	1,0 %	1,4 %
Commerce	0,5 %	2,3 %	2,9 %	0,1 %	0,6 %	0,7 %
Transports et entreposage	0,7 %	2,5 %	3,2 %	0,1 %	0,4 %	0,5 %
Hébergement et restauration	1,2 %	3,3 %	4,5 %	0,5 %	1,7 %	2,2 %
Information et communication	0,3 %	1,3 %	1,6 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %
Activités financières et d'assurance	0,3 %	0,8 %	1,2 %	0,2 %	0,3 %	0,4 %
Activités immobilières	0,5 %	1,3 %	1,8 %	0,1 %	0,2 %	0,3 %
Activités spécialisées, scientifiques, techniques et de soutien aux entreprises	0,4 %	1,3 %	1,7 %	0,1 %	0,2 %	0,4 %
Enseignement, santé humaine et action sociale	0,4 %	1,1 %	1,5 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %
Autres activités de services aux ménages	1,0 %	2,9 %	3,9 %	0,1 %	0,3 %	0,4 %
Ensemble	0,7 %	2,2 %	2,9 %	0,2 %	0,5 %	0,7 %

Source : Mission, d'après les données communiquées par l'Insee/Banque de France et de l'Insee Référence « Les entreprises en France » édition 2016 pour le stock d'entreprises en 2015.

Annexe I bis

Les données de l'ACOSS permettent de rapporter les procédures de défaillance aux différents comptes cotisants des individus. Ainsi, selon cette approche, le nombre de procédures (liquidations, redressements, rétablissements professionnels, sauvegardes – la mission n'a pu distinguer chacune des procédures) serait de 96 860 en 2016, ce qui constitue un majorant¹⁸.

En se restreignant aux seuls « travailleurs indépendants »¹⁹ (hors professions agricoles²⁰), le taux de défaillance des dirigeants majoritaires d'entreprise (et non des entreprises) est de 0,6 % sur l'ensemble des travailleurs indépendants (0,4 % pour les liquidations et 0,2 % pour les redressements) en 2016²¹. Il est plus faible sur la seule population des micro-entrepreneurs (à chiffre d'affaires positif) ; il s'élève alors à 0,3 %.

Ces taux diffèrent selon les groupes professionnels : 0,8 % pour les artisans commerçants et 0,2 % pour les professions libérales²² en 2015. Ces différences se retrouvent également au sein de la population des micro-entrepreneurs déclarant un CA positif (0,3 % pour les artisans et 0,1 % pour les professions libérales).

1.2.2. 7 % des entreprises cessent leur activité chaque année, mais ce chiffre comporte de nombreuses limites et doit être considéré avec précaution

La mission a cherché à analyser les transitions professionnelles de l'emploi au chômage des travailleurs indépendants à partir des cessations d'activité des entreprises (volontaires ou involontaires). Celles-ci ont en principe l'avantage de reposer sur un acte identifiable : une déclaration de cessation définitive d'activité²³ réalisée par le dirigeant auprès du centre de formalités des entreprises (CFE) dont dépend l'entreprise et auprès duquel le début d'activité avait été déclaré. L'analyse des cessations d'activité des entreprises comportent cependant plusieurs limites :

- ◆ **la comptabilisation des cessations suit certaines règles statistiques européennes qui conduisent à écarter des cas pourtant pertinents pour la mission.** Par exemple, une cession est considérée comme une cessation si au moins deux des trois critères suivants diffèrent lors de la transmission : (i) le secteur d'activité, (ii) la localité géographique et (iii) le fait d'être propriétaire. Ainsi, une boulangerie cédée à un autre boulanger n'est pas considérée comme une cessation car deux critères (secteur d'activité et localité géographique) sont identiques ;

¹⁸ Cette estimation correspond à la somme des procédures liées à chaque catégorie de comptes. Elle est surévaluée car il existe des doubles comptes : en effet, un travailleur indépendant (hors professions agricoles) peut avoir deux comptes - un compte « travailleur indépendant » (dit compte de catégorie 3) et un compte « employeur » (dit compte de catégorie 1) au régime général s'il embauche des salariés. Sur les 96 860 procédures, 19 044 sont des procédures liées aux comptes de catégorie 3 et 76 742 aux comptes de catégorie 1 (ensemble des employeurs du privé : les travailleurs indépendants mais également les dirigeants salariés). D'autres comptes existent également : les employeurs publics, les particuliers employeurs, praticiens auxiliaires médicaux, les artistes, etc.

¹⁹ Compte de catégorie 3 uniquement.

²⁰ À l'exception des exploitants agricoles relevant des DOM.

²¹ En 2015, le taux de défaillance était de 0,7 %.

²² Ces taux sont probablement sous-évalués. Les données transmises par l'Acoss n'ont pas permis à la mission de ventiler les « associés gérants de société », « autres » et « autres personnes physiques » selon les groupes professionnels, soit 13 % des défaillances des travailleurs indépendants.

²³ Article R.123-1 du code de commerce. Cette déclaration entraîne la radiation de l'entreprise :

- ◆ des registres légaux : RCS, répertoire des métiers et de l'artisanat, registre spécial des agents commerciaux ou registre spécial des EIRL ;
- ◆ des fichiers des affiliés professionnels des organismes sociaux ;
- ◆ des fichiers des professionnels actifs gérés par l'administration fiscale.

Annexe I bis

- ◆ **enfin, la déclaration de cessation d'activité n'est pas systématiquement faite.** Si le dirigeant de l'entreprise dont l'activité cesse n'effectue pas cette démarche, l'entreprise est simplement économiquement et fiscalement mise en sommeil mais reste juridiquement active²⁴. **Cette situation a notamment conduit l'Insee à tenir deux répertoires des entreprises :**
 - le **répertoire SIRENE de l'Insee rassemblant les entreprises juridiquement actives** ; les entreprises dont la cessation d'activité a fait l'objet d'une déclaration auprès des CFE (ou faisant suite à une liquidation judiciaire) en sont retirées mais non celles mises en sommeil ;
 - le **répertoire SIRUS²⁵, dans lequel sont également radiées les entreprises juridiquement actives mais présumées sans activité** à l'aide d'un algorithme reposant sur les déclarations fiscales ou d'autres indicateurs économiques.

En pratique, la mission a utilisé à la fois les répertoires SIRENE et SIRUS de l'Insee pour conduire ses analyses. Au-delà des aspects déjà évoqués, le périmètre de ces deux répertoires n'est pas identique, le champ de SIRENE étant plus large que celui de SIRUS. Se trouvent par exemple dans le répertoire SIRENE des associations sans salarié, des sociétés civiles immobilières familiales, des gérants majoritaires (jusqu'en 2015), des organismes publics ou privés sans but lucratif, qui ne figurent pas dans le répertoire SIRUS. **Ainsi les statistiques obtenues selon les deux répertoires peuvent-elles connaître des variations notables,** en raison d'effets croisés :

- ◆ sur les écarts de périmètres, une comptabilisation dans SIRENE des cessations des entreprises qui ne sont pas présentes dans SIRUS ;
- ◆ sur le périmètre commun, une comptabilisation dans le répertoire SIRUS des cessations des entreprises radiées car présumées sans activité, qui restent en revanche présentes dans SIRENE puisqu'elles sont encore juridiquement actives.

Tableau 8 : Évolution des cessations entre 2012 et 2015 selon les répertoires SIRENE et SIRUS

	SIRENE	SIRUS
2012	322 827	366 568
2013	337 076	345 644
2014	363 585	363 588
2015	353 263	361 946

Source : Insee.

Ces différences entre les deux répertoires sont d'autant plus visibles selon la forme juridique.

Tableau 9 : Décomposition des cessations en 2015 selon la forme juridique et le répertoire SIRENE/SIRUS

	Personnes morales (sociétés)		Entrepreneurs individuels (dont micro-entrepreneurs)	
	SIRENE	SIRUS	SIRENE	SIRUS
2015	80 435	144 074	272 828	217 872

Source : INSEE.

²⁴ Il est à noter que dans l'hypothèse où la création d'une assurance chômage en faveur des travailleurs indépendants devait entraîner la mise en œuvre par ces derniers d'une action positive de déclaration de cessation d'activité de leur entreprise pour bénéficier de l'indemnisation, la qualité des informations sur ces cessations serait grandement améliorée.

²⁵ Système d'identification au répertoire des unités statistiques.

Annexe I bis

Les données du tableau 9 montrent que la source administrative (SIRENE) sous-estime les cessations d'activité des entreprises sous forme sociétaire, par rapport à l'estimation statistique (à l'aide du fichier SIRUS) qui s'efforce d'identifier les entreprises sans activité. La situation est inverse s'agissant des entreprises individuelles, en raison d'un champ plus large de ces entreprises appréhendé dans SIRENE.

D'après les calculs réalisés par la mission, le taux de cessation des entreprises (volontaire ou involontaire) s'élève à 7 % en 2015. Cependant, cette statistique n'est guère robuste au vu des limites rappelées et les résultats diffèrent fortement selon les formes juridiques et les répertoires utilisés. Ce résultat est donc à exploiter avec précaution.

Tableau 10 : Taux de cessation d'activité en 2015 selon le répertoire SIRENE/SIRUS

	Total	Personnes morales	Entrepreneurs individuels (y compris micro-entrepreneurs)
SIRENE	6,8 %	3,2 %	10,4 %
SIRUS	7,0 %	5,9 %	8,0 %

Source : Mission, d'après les données transmises par l'Insee. Note de lecture : le secteur agricole est pris en compte.

Le taux de cessation varie selon les secteurs d'activité : il est le plus élevé pour les activités immobilières (8,5 %) et dans les secteurs de l'hébergement et restauration et information et communication (8,1 %). À l'inverse, les taux de cessation les plus faibles sont observés dans le secteur des activités financières et d'assurance (4,8 %) et dans le secteur des services aux personnes (5,3 %).

Tableau 11 : Taux de cessation d'activité en 2015 selon les secteurs d'activité (répertoire SIRUS)

	Personnes morales (sociétés)	Entrepreneurs individuel	Ensemble
Agriculture	2,6 %	11,8 %	7,8 %
Industrie	4,5 %	7,0 %	5,5 %
Construction	7,5 %	8,3 %	7,8 %
Commerce	7,0 %	9,0 %	7,9 %
Transports et entreposage	5,5 %	8,6 %	7,0 %
Hébergement et restauration	7,2 %	9,9 %	8,1 %
Information et communication	7,4 %	9,2 %	8,1 %
Activités financières et d'assurance	4,2 %	9,3 %	4,8 %
Activités immobilières	4,6 %	13,9 %	8,5 %
Activités spécialisées, scientifiques, techniques et de soutien aux entreprises	6,1 %	8,5 %	7,2 %
Enseignement, santé humaine et action sociale	4,3 %	5,3 %	5,2 %
Autres activités de services aux ménages	5,9 %	5,2 %	5,3 %
Ensemble	5,9 %	8,0 %	7,0 %

Source : Mission, d'après les données transmises par l'Insee.

Enfin, une distinction selon les motifs de cessations n'est pas possible car les causes ne sont pas connues pour les personnes morales dans le répertoire SIRENE (et donc *a fortiori* dans le répertoire SIRUS).

1.3. Les données des régimes de protection sociale permettent de suivre les radiations des travailleurs indépendants

Les radiations des travailleurs indépendants des régimes de protection sociale auxquels ils sont affiliés peuvent également permettre d'évaluer la probabilité de passage de l'emploi au chômage. La mission a conduit l'exercice à partir des données du RSI et de la MSA.

1.3.1. Sur les 370 000 radiations du RSI en 2015, 21 % concernent des événements pouvant s'apparenter à une cessation d'activité involontaire

Les données du RSI permettent de suivre les radiations des travailleurs indépendants (monoactifs et pluriactifs), hors départ en retraite, en 2015. Il est possible de distinguer les radiations selon différents motifs, ce qui ne garantit cependant pas une fiabilité totale des indicateurs. **Ces motifs de radiation (hors retraite) peuvent être classés en plusieurs catégories :**

- ◆ **ceux qui paraissent correspondre à une cessation d'activité involontaire :** cessation d'activité avec maintien de droits car le travailleur n'est pas inscrit dans un autre régime, liquidation judiciaire (à la clôture de la procédure), radiation des auto-entrepreneurs à la suite d'un chiffre d'affaires nul depuis deux ans ;
- ◆ **ceux qui sont sans lien avec un arrêt volontaire d'activité :** décès, transfert de centre du RSI à la suite d'un déménagement ou d'une mutation, enfin une catégorie « autre » ;
- ◆ **un cas intermédiaire** (« transfert à un autre régime à la suite d'une cessation d'activité ») correspondant au transfert à un autre régime à la suite d'une cessation d'activité suivie de la reprise d'un travail impliquant une inscription dans un autre régime (création de SAS, emploi salarié, etc.).

En 2015 et tous motifs confondus, 369 000 radiations ont été comptabilisées, soit un taux de radiation de 13 %. Près de deux tiers des radiations concernent les micro-entrepreneurs (dont 28 % pour le motif de chiffre d'affaires nul sur deux ans). Elles touchent davantage les commerçants (taux de radiation de 14 %) et les artisans (13 %) que les professions libérales (10 %). Elles concernent majoritairement des travailleurs indépendants en activité principale (73 % des radiations).

Tableau 12 : Répartition des radiations selon le groupe professionnel et le statut (micro-entrepreneur / travailleur indépendant classique) en 2015

Catégorie	Ayant été micro-entrepreneur une partie de l'année 2015	N'ayant pas été micro-entrepreneur une partie de l'année 2015	Total
Artisans	90 042	44 618	134 660
Commerçants	87 854	67 537	155 391
Professions libérales	56 775	22 317	79 092
Autres	90	65	155
Total	234 761	134 537	369 298

Source : RSI.

Parmi l'ensemble des radiations, plus de la moitié (51 %) concernent des travailleurs indépendants en activité principale qui ont subi une cessation d'activité avec maintien de droits. En considérant également les liquidations judiciaires et les radiations pour chiffre d'affaires nul, ce taux atteint 67 %.

Annexe I bis

En distinguant les motifs et en concentrant l'analyse sur ceux qui paraissent liés à des événements involontaires ayant conduit à un arrêt d'activité, il apparaît que 89 % des radiations sont concentrées autour de trois d'entre eux : 57 % font suite à une cessation d'activité avec maintien de droits, 19 % à la déclaration d'un chiffre d'affaires nul sur 24 mois et 13 % à une cessation d'activité suivie d'une reprise d'activité entraînant le rattachement à un autre régime (par exemple activité salariée, ou création de SAS). Les liquidations judiciaires concernent seulement 4 % des cas de radiation.

Tableau 13 : Répartition des radiations selon le motif de radiation et le statut d'emploi en 2015

Motif de radiation	Nombre de radiations	Dont réaffiliations postérieures à 2015	Ayant été micro-entrepreneur une partie de l'année 2015	N'ayant pas été micro-entrepreneur une partie de l'année 2015
Cessation d'activité avec maintien de droits	209 619	9%	48 %	72%
Liquidation judiciaire	15 076	6%	0%	11%
Radiation des AE pour CA nul	68 880	6%	29%	1%
Décès	4 182	0%	1%	2%
Transfert de CRSI	14 386	8%	3%	6%
Transfert à un autre régime suite à une cessation d'activité	46 649	7%	17%	6%
Autre	10 506	17%	3%	3%
Total	369 298	8%	100%	100%

Source : RSI.

Tableau 14 : Taux de radiations selon le motif de radiation en 2015

Motif de radiation	Ensemble	Artisans	Commerçants	Professions libérales	Autre
Cessation d'activité avec maintien de droits	7 %	7 %	9 %	5 %	2 %
Liquidation judiciaire	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %
Radiation des AE pour CA nul	2 %	3 %	3 %	1 %	0 %
Décès	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Transfert de CRSI	0 %	0 %	1 %	0 %	16 %
Transfert à un autre régime suite à une cessation d'activité	2 %	1 %	1 %	3 %	0 %
Autre	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Total	13 %	13 %	14 %	10 %	20 %

Source : RSI.

La cessation d'activité est un motif de radiation qui augmente avec l'âge, au contraire des radiations des micro-entrepreneurs pour cause de CA nul sur 24 mois. La liquidation judiciaire touche davantage les 40-60 ans.

Tableau 15 : Répartition des motifs de radiation selon l'âge du cotisant en 2015

Motif de radiation	< 30 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	60-61 ans	62-66 ans	>66 ans
Cessation d'activité avec maintien de droits	55%	55%	57%	59%	66%	63%	53%

Annexe I bis

Motif de radiation	< 30 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	60-61 ans	62-66 ans	>66 ans
Liquidation judiciaire	2%	4%	6%	6%	4%	2%	2%
Radiation des AE pour CA nul	22%	22%	18%	15%	10%	10%	10%
Décès	0%	0%	1%	2%	4%	4%	7%
Transfert de CRSI	3%	4%	4%	5%	4%	3%	2%
Transfert à un autre régime suite à une cessation d'activité	16%	13%	11%	10%	10%	14%	19%
Autre	2%	3%	3%	3%	3%	4%	7%

Source : RSI.

Encadré 1 : Radiation des micro-entrepreneurs selon l'ACOSS

Le suivi des radiations du régime des micro-entrepreneurs est également effectué par l'ACOSS. Sur les 431 295 radiations du régime du micro-entrepreneur en 2016, 39,6 % font suite à une cessation d'activité de l'entreprise et 18,5 % à la déclaration d'un chiffre d'affaires nul sur deux années.

Tableau 16 : Répartition des principaux motifs de radiations des micro-entrepreneurs

Motif	2015	2016
Total des radiations (*)	454 156	431 295
dont Suite à la cessation d'activité de l'entreprise	182 214	170 684
dont Sortie du dispositif suite à déclaration néant	80 068	79 975
dont Sortie du dispositif suite à dépassement des seuils d'assujettissement à la TVA	2 908	3 531
dont Sortie du dispositif suite à dépassement des seuils du régime micro l'année de création	2 223	2 833
dont Sortie du dispositif suite au choix d'un régime réel d'imposition	3 023	2 668
dont Sortie du dispositif suite à déclaration d'une nouvelle activité hors champ ou à un changement de statut	1 506	920

Source : ACOSS. Note de lecture : seuls les principaux motifs de radiations sont présentés. Il existe d'autres motifs de radiation, par exemple : sans activité dépendant du RSI, suite au choix d'un régime réel d'imposition, suite à changement de date d'affiliation, suite à décès, cessation pour passage à profession libérale, n'habite plus à l'adresse indiquée, suite à transfert de siège à l'étranger.

Les données sont difficilement comparables avec celles du RSI car les champs des motifs sont différents.

Source : Mission.

1.3.2. La MSA possède peu de données sur le devenir des chefs d'exploitation en dehors de la retraite, des décès ou des transitions vers le salariat

La MSA suit le devenir des chefs d'exploitation quittant le régime de la MSA : l'essentiel des radiations concerne les départs en retraite, les décès et les transitions professionnelles vers le salariat. 7 253 sorties en 2013 et 4 427 sorties en 2014 restent néanmoins inexpliquées. Ces données, une fois rapprochées du nombre total d'exploitants agricoles, pourraient servir à estimer la probabilité de cessation d'activité. Le taux de sorties non expliquées serait alors de 1,5 % en 2013 et 0,9 % en 2014.

Tableau 17 : Devenir des sortants non-salariés agricoles en 2013 et 2014

Motif de sortie	2013	2014
Retraité seul	11 030	11 562
Retraité et solidaire	755	1 527
Solidaire seul	1 039	1 833
Décès	1 195	1 203
Salarié production	2 640	2 853
Salarié autre	766	741
Sorties non expliquées	7 253	4 427
Total	24 678	24 146

Source : MSA.

Deux grands messages peuvent être retenus de l'ensemble des développements qui précèdent :

- ◆ **il existe un éventail assez large des taux de transition des travailleurs indépendants vers le chômage, selon les sources que l'on retient et l'événement que l'on choisit pour caractériser la fin d'activité. Les deux valeurs extrêmes de cet éventail sont 1,3 % pour les liquidations judiciaires (il s'agit d'un minorant) et 7 % pour les cessations d'activité au sens large (il s'agit d'un majorant). Il convient toutefois de rappeler que l'extension de l'assurance chômage est susceptible de faire augmenter ces taux, en modifiant les incitations des travailleurs indépendants à déclarer leur cessation d'activité. L'ampleur de cet « effet de comportement », qui sera déterminant pour l'équilibre financier de l'assurance chômage de ces travailleurs, n'a pas pu être évalué ;**
- ◆ les risques de basculement vers le chômage des travailleurs indépendants ou de liquidation judiciaire de leur entreprise sont plus faibles pour certains groupes – agriculteurs, professions libérales – et plus importants pour d'autres – dirigeants de sociétés.

2. D'après l'enquête Emploi, le chômage est le premier déterminant de l'entrée en non-salariat, ce qui s'explique en partie par des dispositifs favorables à la création d'entreprise

2.1. Les transitions du chômage vers une activité indépendante sont en croissance

L'étude des taux de transition annuels montre que :

- ◆ **le taux d'entrée dans le non-salariat est plus élevé pour un chômeur que pour un salarié du public ou du privé** (cf. tableau 18). Ces transitions vers le non-salariat avaient déjà fait l'objet d'études économétriques²⁶ reposant sur le calcul de la probabilité de devenir non salarié non agricole à profil équivalent (sexe, âge, diplôme et statut du père identiques). Il était alors apparu qu'un chômeur une année donnée a trois fois plus de chance de devenir non-salarié l'année suivante qu'un travailleur salarié, et il a même huit fois plus de chances de le devenir qu'un inactif ;
- ◆ **le taux d'entrée des chômeurs dans le non-salariat augmente : entre 2008 et 2014, 7 % des chômeurs ayant retrouvé un emploi un an après occupaient un emploi non salarié, contre 5 % entre 2003 et 2008**²⁷. Les chômeurs ont à l'inverse moins tendance sur la période récente à entrer dans le salariat privé ou public²⁸, bien que leurs taux de transition demeurent à un niveau significativement supérieur. La mise en place du dispositif des micro-entrepreneurs peut pour partie expliquer cette hausse du taux d'entrée des chômeurs dans le non-salariat.

Tableau 18 : Taux de transition selon le statut à l'année N vers le statut de non-salarié en N+1

Statut en N	2003-2008	2008-2014
Non-salarié	93,1 %	92,9 %
Salarié du public	0,1 %	0,3 %
Salarié du privé	0,4 %	0,6 %
Chômage	1,9 %	2,6 %
Inactivité	0,4 %	0,4 %

Source : France Stratégie, Document de travail n°2016-03 « Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français », à partir des enquêtes Emploi, données pondérées du panel.

Enfin, une étude complémentaire de l'Insee montre que la transition du chômage vers le non-salariat fait plus souvent suite à un changement de statut d'emploi par rapport à la situation initiale avant chômage (*ie* un emploi salarié) qu'à un maintien du statut de non-salarié (cf. encadré 2).

²⁶ France, portrait social, « Moins d'artisans, des professions libérales en plein essor », M. Befy (2006).

²⁷ L'enquête utilisée est l'enquête Emploi de l'Insee sur la période 2003-2014. Un panel d'actifs est formé en retenant les individus ayant répondu à un an d'intervalle à l'enquête. Chaque échantillon annuel est alors redressé sur la structure sociodémographique et d'emploi de la population en France métropolitaine.

²⁸ À destination du public, le taux de transition passe de 5 % à 4,7 %, et à destination du privé, le taux passe de 34 % à 29,9 %.

Encadré 2 : Caractéristiques des anciens chômeurs devenus non-salariés

Une étude de l'Insee²⁹ caractérise les transitions professionnelles passant par un épisode de chômage en fonction du statut de l'emploi avant et après cet épisode.

Les deux principales conclusions de l'étude de ces transitions sont que :

- les passages entre salariat et non-salariat sont peu fréquents : 5,1 % étaient anciennement salariés et deviennent non-salariés après leur épisode de chômage, 2,7 % font le chemin inverse ;
- le fait de devenir indépendant fait plus souvent suite à un changement de statut passé qu'à un maintien du statut de non-salarié.

La transition vers le non-salariat est plus fréquente lorsque l'entrée au chômage fait suite à une démission ou à une rupture conventionnelle (8,0 % contre 5,1 %). De plus, les hommes étaient plus souvent non-salariés.

Tableau 19 : Statut dans le nouvel emploi des anciens chômeurs selon leurs caractéristiques

	Salarié vers non-salarié	Non-salarié vers non-salarié	Non -salarié vers salarié	Salarié vers salarié	Non renseigné
Ensemble	5,1 %	1,6 %	2,7 %	89,3	1,2 %

Source : Insee Première, « Quitter le chômage, un retour à l'emploi plus difficile pour les seniors » (2017). D'après les enquêtes Emploi 2016 et 2017.

2.2. L'existence de dispositifs d'aide à la création d'entreprise explique une partie de cette progression

Les chômeurs peuvent profiter de plusieurs dispositifs d'aide à la création ou à la reprise d'entreprises (cf. encadré 3) :

- ◆ **l'aide au chômeur créateur ou reprenneur d'entreprise (Accre)** qui consiste essentiellement en une exonération d'une partie des cotisations sociales dues par le créateur ou reprenneur d'entreprise au cours de ses 12 premiers mois d'activité ;
- ◆ **une option pour le paiement de l'indemnisation, entre :**
 - l'aide aux repreneurs et créateurs d'entreprise (Arce) qui, conditionnée à l'Accre, consiste en un versement en capital des allocations chômage ;
 - le dispositif de cumul allocation/revenus : le demandeur d'emploi peut refuser l'Arce et opter pour un maintien d'une partie de son allocation, qui vient alors s'ajouter aux éventuels revenus issus de l'entreprise créée.

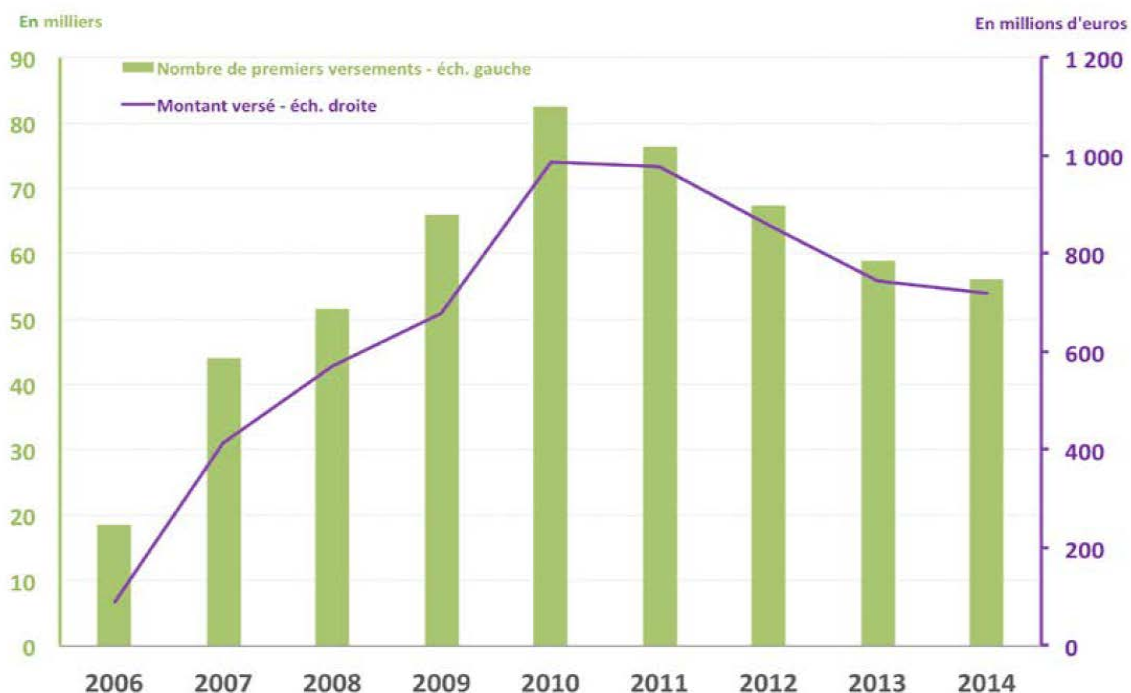
En 2014, environ 56 000 demandeurs d'emploi ont bénéficié de l'Arce et un peu moins de 40 000 ont opté pour le dispositif de cumul allocation-revenus. Si le nombre de bénéficiaires de l'Arce diminue depuis 2011, le choix du cumul allocation-revenu est en croissance régulière (au 2^{ème} trimestre 2015, environ 45 000), notamment du fait d'une modification de la réglementation sur les conditions de cumul s'appliquant depuis le 1^{er} octobre 2014³⁰.

²⁹ Insee Première, « Quitter le chômage, un retour à l'emploi plus difficile pour les seniors » (2017).

³⁰ Fin du seuil de revenus, fin de la limite de durée de cumul fixée à 15 mois, et nouvelle formule de calcul du nombre de jours indemnisés.

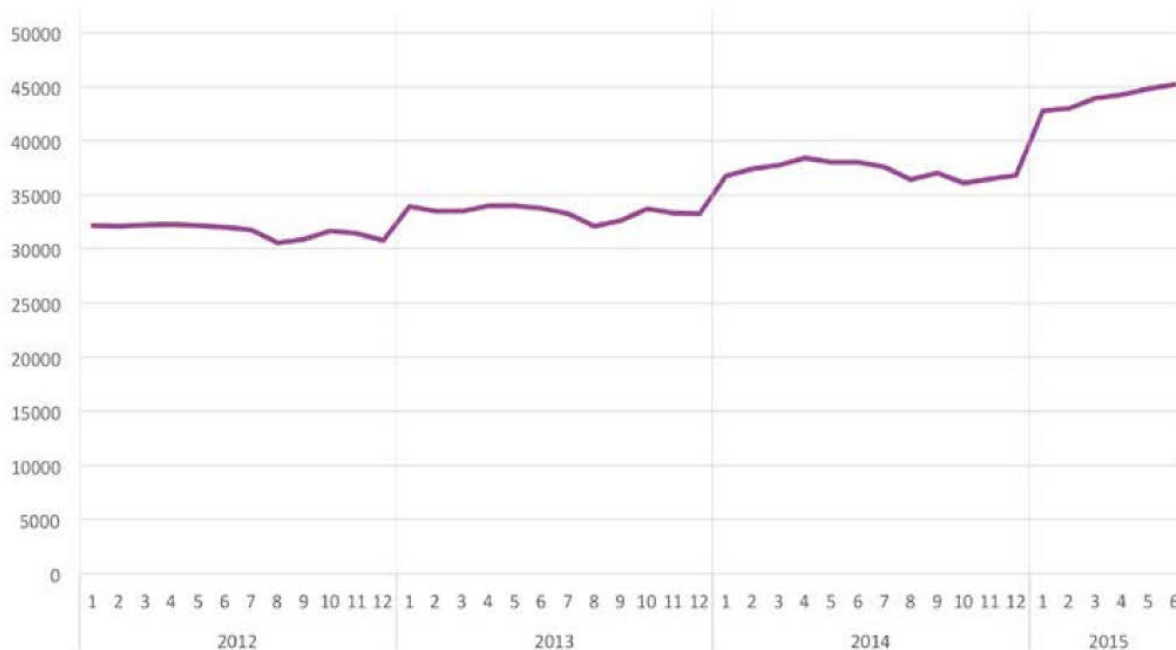
Annexe I bis

Graphique 2 : Évolution du nombre de bénéficiaires d'un premier versement de l'Arce et du montant total versé au titre de l'Arce



Source : Unédic, dossier de référence de la négociation, février 2016. D'après le fichier national des allocataires (Unédic/Pôle emploi).

Graphique 3 : Évolution du nombre de créateurs ou repreneurs d'entreprise optant pour le cumul allocation/revenu



Source : Unédic, dossier de référence de la négociation, février 2016. D'après le fichier national des allocataires (Unédic/Pôle emploi).

Encadré 3 : Les dispositifs d'aide à la création d'entreprise

L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (Accre)

Les personnes pouvant bénéficier de ce dispositif³¹ doivent créer ou reprendre une activité économique industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, sous forme d'entreprise individuelle ou de société, à condition d'en exercer effectivement le contrôle, ou entreprendre une autre profession non salariée (y compris auto-entrepreneur).

Cette aide consiste en :

- **une exonération partielle de certaines charges sociales³²**, à partir du début de l'activité de l'entreprise (pour un salarié), à la date de l'affiliation (non-salarié). La durée de l'exonération est de 12 mois, sauf pour les micro-entreprises pour lesquelles est prévue une durée de 3 ans et un périmètre incluant l'ensemble des charges sociales³³. Depuis 2017, l'exonération est totale pour les revenus d'activité inférieurs à 75 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) ; entre 75 % et 100 % du PASS, l'exonération est dégressive ; au-dessus du PASS, il n'y a pas d'exonération³⁴ ;
- un accompagnement pendant les premières années en demandant à bénéficier du dispositif Nacre (voir *infra*) ;
- pour un bénéficiaire de l'aide au retour à l'emploi (ARE), la possibilité d'une aide financière au travers du dispositif Arce (voir *infra*) ;
- pour un bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique, une prime forfaitaire pour reprise d'activité d'un montant mensuel de 150 € par mois entre le 4^{ème} et le 12^{ème} mois d'activité.

L'aide aux repreneurs et créateurs d'entreprise (Arce)

Ce dispositif permet de recevoir des allocations chômage sous forme de capital. Ainsi au moment de la création de l'entreprise, le bénéficiaire perçoit un capital correspondant à 45 % des droits de l'ARE qui restent à verser (avec une déduction de 3 % correspondant au financement des retraites complémentaires). Cette aide fait l'objet de deux versements égaux. Le premier versement a lieu au début de l'activité ou à l'ouverture de droit si elle est plus tardive. Le second versement intervient six mois après la création ou la reprise d'entreprise, à condition que l'activité soit toujours en cours.

En cas de cessation de son activité, et sous réserve de sa réinscription comme demandeur d'emploi, l'intéressé retrouve les droits aux allocations chômage qui lui restaient à la veille de la création ou de la reprise de son entreprise, dans la limite du délai de déchéance de ces droits³⁵. Cette même solution est applicable en cas de mise en sommeil³⁶ de l'entreprise. Le reliquat de droits est alors diminué du

³¹ Demandeur d'emploi bénéficiaire de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ou de l'allocation de sécurisation professionnelle (ASP), demandeur d'emploi non indemnisé inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de 6 mois ces 18 derniers mois, bénéficiaire du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation temporaire d'attente (Ata), personne de 18 à 25 ans compris, personne âgée de 29 ans maximum reconnue handicapé, personne âgée de 29 ans maximum qui ne remplit pas les conditions d'activité antérieure pour bénéficier de l'indemnisation chômage, personne salariée ou licenciée d'une entreprise en sauvegarde de justice, en redressement judiciaire ou liquidation judiciaire reprenant une entreprise (il ne s'agit pas forcément de leur entreprise d'origine), personne sans emploi titulaire d'un contrat d'appui au projet d'entreprise (Cape), personne créant ou reprenant une entreprise dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPPV), bénéficiaire du complément libre choix d'activité (CLCA) ou de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE).

³² Assurance maladie, maternité, invalidité, décès, prestations familiales et assurance vieillesse de base. Il reste donc CSG-CRDS, risque accident du travail, retraite complémentaire, fonds national d'aide au logement, formation professionnelle continue, versement transport.

³³ Les taux sont progressifs sur les trois périodes suivantes : 25 % jusqu'à la fin du 3^{ème} trimestre civil qui suit le début de l'activité, 50 % pour les quatre trimestres suivantes, puis 75 % sur les quatre derniers trimestres.

³⁴ Avant 2017, l'exonération portait sur la partie des revenus ou rémunérations ne dépassant pas 120 % du SMIC.

³⁵ Le délai de déchéance est le délai pendant lequel une reprise de droit peut être effectuée ; la durée du délai de déchéance est de trois ans augmentée de la durée des droits ouverts initialement.

³⁶ La mise en sommeil ou cessation temporaire d'activité d'une entreprise est portée à la connaissance des tiers par déclaration faite au centre de formalités des entreprises (CFE) compétent et donne lieu à une inscription modificative

Annexe I bis

nombre de jours correspondant au quotient résultant du rapport entre le montant brut de l'Arce versé et le montant journalier brut de l'ARE afférent au reliquat³⁷.

Pour bénéficier de l'Arce, le bénéficiaire doit percevoir l'aide au retour à l'emploi ainsi que l'Accre.

Le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (Nacre)

Ce dispositif permet de bénéficier d'une aide au montage du projet de création ou de reprise, à la structuration financière et au démarrage de l'activité pendant trois ans.

Les personnes pouvant recourir à ce dispositif sont les mêmes que celles pour l'Accre.

Le cumul allocation – revenus non salariés

Ce dispositif permet à un créateur ou repreneur d'entreprise n'optant pas pour l'Arce mais demeurant inscrit comme demandeur d'emploi de bénéficier du cumul de son allocation avec les revenus issus de son activité non salariée.

L'allocation mensuelle versée correspond à l'allocation journalière multipliée par le nombre de jours indemnisables. Ce dernier chiffre, recalculé chaque mois, est déterminé de la manière suivante :

$$\frac{\text{ARE mensuelle} - 70 \% \text{ rémunération}}{\text{Montant de l'allocation journalière}}$$

La perte du maintien de l'ARE intervient dès lors que la rémunération du nouveau chef d'entreprise est au moins égale à son ancienne rémunération.

Source : Mission, d'après Pôle Emploi, Unédic et service-public.fr.

Encadré 4 : Le profil des demandeurs d'emploi créant leur propre emploi

D'après une étude de Pôle Emploi, **1,6 % des demandeurs d'emploi entrés au cours du 4^{ème} trimestre 2014 (soit 20 064 individus) ont exprimé la volonté de créer leur propre entreprise**, à la place de (ou en parallèle avec) la recherche d'un emploi salarié. Pôle Emploi a mené une enquête pour déterminer le profil de ces créateurs d'entreprise durant leur période de chômage un an après leur entrée au chômage³⁸.

Cette enquête met en évidence les dispositifs d'accompagnement utilisés :

Les demandeurs d'emploi qui ont créé leur propre entreprise peuvent bénéficier de divers dispositifs d'accompagnement :

- les deux tiers des demandeurs d'emploi qui ont créé leur propre entreprise ont bénéficié de l'Accre et parmi eux, 40 % ont bénéficié de l'Arce ;
- 12 % des créateurs a eu recours au dispositif Nacre ;
- des prestations proposées par Pôle Emploi sous forme d'ateliers d'une demi-journée (« créer son entreprise, pourquoi pas ? », « organiser son projet de création d'entreprise »), dont 20 % des créateurs ont pu bénéficier, ainsi que des prestations plus soutenues auxquelles 8 % des créateurs ont eu recours : l'évaluation préalable à la création ou reprise d'entreprise (EPCE) ou l'objectif projet création reprise d'entreprise (OPCRE).

Elle confirme les caractéristiques mises en évidence dans des précédentes études de l'Unédic³⁹ :

au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers (article R. 123-1 et suivants du code de commerce).

³⁷ Accord d'application n° 24 pris pour application de l'article 35 du règlement général.

³⁸ Pôle Emploi a mené une enquête téléphonique auprès de 3 500 demandeurs d'emploi inscrits au cours du 4^{ème} trimestre 2014, en catégorie A, B ou C et ayant par la suite validé auprès de leur conseiller un projet de création d'entreprise.

³⁹ « Les bénéficiaires de l'Arce en 2011 », Éclairages, études et analyses n°8 janvier 2014. L'étude se base sur une enquête auprès de 2 400 allocataires ayant perçu l'Arce au premier trimestre 2011. Note descriptive du 13 janvier 2016 de l'Unédic « le cumul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi avec les rémunérations issues d'une activité professionnelle non salariée ».

Annexe I bis

- un profil plutôt masculin, d'âge médian (entre 30 et 49 ans) ;
- un motif d'inscription à Pôle Emploi surreprésenté pour ces futurs créateurs d'entreprise par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi, qui est la rupture conventionnelle ;
- un choix majoritaire de création d'entreprise plutôt que de reprise ;
- un secteur privilégié identique à celui du métier précédent (pour 74 % d'entre eux) ;
- une très forte proportion de demandeurs réussissant à concrétiser leur projet rapidement : 78 % ont concrétisé leur projet dans un délai d'un an, et parmi ceux qui n'ont pas réussi à concrétiser encore leur projet au bout d'un an, la moitié déclare avoir toujours l'intention de créer leur entreprise ;
- des conditions de travail avec des horaires soutenus (la moitié travaillent plus de 40 heures par semaine) mais des revenus faibles (dans la moitié des cas, moins de 500 € par mois).

Elle permet de compléter le profil de ces créateurs d'entreprise durant leur période de chômage :

- 44 % se sont tournés vers le régime de la micro-entreprise. Plus largement, deux tiers ont opté pour le statut individuel (dont micro-entrepreneurs) ;
- les plus qualifiés optent pour une création d'entreprise à titre principal alors que ceux ayant de faible qualification ou les plus jeunes optent pour une entreprise à titre d'activité secondaire, nourrissant d'autres projets en parallèle.
- la moitié des entreprises créées se regroupent au sein de trois secteurs privilégiés : la construction, l'hôtellerie-restauration et commerce ;
- **43,6 % des créateurs d'entreprises bénéficiaient toujours de l'allocation chômage un an plus tard ;**
- **ces créations d'entreprises peuvent cacher une nouvelle forme de dépendance économique** : 9 % travaillent pour leur ancien employeur mais en tant qu'indépendant. Cette proportion atteint 14 % dans le secteur des arts et du spectacle.

Elle permet de compléter les connaissances sur la pérennité des entreprises créées par les demandeurs d'emploi : les trois quarts d'entre elles sont encore en activité un an après leur création. L'étude précédente réalisée par l'Unédic sur les bénéficiaires de l'Arce en 2011 montrait que, deux ans après la création ou la reprise, 72 % étaient toujours à la tête de leur entreprise et 33 % étaient à l'origine d'une création nette d'emploi⁴⁰ salarié (en moyenne 1,9 employé par entreprise). 28 % des bénéficiaires avaient quitté leur entreprise⁴¹ pour des raisons avant tout d'ordre financier (66 %) – le deuxième motif invoqué étant la reprise d'un emploi salarié (22 %). En définitive, deux ans après le premier versement, seulement 12 % des bénéficiaires de l'Arce étaient de nouveau à la recherche d'un emploi.

Enfin, l'étude de Pôle Emploi met l'accent sur l'expérience jugée positive de la majorité (90 %) de ces créateurs d'entreprise dont trois quarts n'auraient pas voulu exercer leur activité sous forme salariée, même s'ils en avaient eu la possibilité.

Source : Mission, à partir de l'étude « Créer son entreprise pendant une période de chômage : quand les demandeurs d'emploi créent leur propre emploi », Pôle Emploi, Éclairages et synthèses n°24 septembre 2016.

⁴⁰ La création nette correspond au solde des créations et des destructions d'emploi. Lorsque l'entreprise est reprise, l'effectif salarié initial n'est pas comptabilisé.

⁴¹ 26 % à la suite d'une cessation d'activité de l'entreprise et 2 % à la suite d'une revente ou d'une transmission.

ANNEXE II

La protection sociale des travailleurs non salariés et ses interactions possibles avec une garantie perte d'emploi

SOMMAIRE

1. PANORAMA DE LA PROTECTION SOCIALE DES NON-SALARIÉS	1
1.1. La protection sociale des non-salariés a évolué ces dernières années vers une universalisation de certains risques, mais de fortes spécificités demeurent pour les risques contributifs, à la fois par rapport aux salariés et entre catégories de non-salariés	2
1.1.1. <i>Un mouvement d'universalisation de certaines prestations a eu lieu au cours des dernières années mais les spécificités demeurent fortes pour certains risques et publics</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>L'ensemble formé par les couvertures de base et complémentaires des travailleurs non salariés reste donc complexe et pour partie spécifique aux différents statuts ou professions.....</i>	<i>4</i>
1.2. La diversité des règles applicables se traduit par d'importants écarts dans la part que les cotisations sociales représentent dans le revenu des travailleurs non salariés.....	9
1.2.1. <i>Le poids des cotisations sociales dans le revenu varie sensiblement entre les différentes catégories de travailleurs non salariés.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Les écarts de cotisations entre travailleurs non salariés s'expliquent également par des dispositifs transversaux d'exonérations ou de cotisations minimales.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Ces écarts sont susceptibles d'être renforcés par les mesures récemment prises ou annoncées par le gouvernement.....</i>	<i>13</i>
1.3. En l'absence de couverture de la perte d'activité, les travailleurs non salariés à faibles revenus d'activité ont accès aux dispositifs de solidarité et de soutien au revenu que sont le RSA et la prime d'activité.....	15
1.3.1. <i>Le soutien au revenu des travailleurs non salariés relève du RSA et de la prime d'activité.....</i>	<i>15</i>
1.3.2. <i>Les critères d'éligibilité au RSA et à la prime d'activité pour les travailleurs non salariés ont été élargis à compter de 2017.....</i>	<i>17</i>
1.3.3. <i>L'attribution du RSA aux travailleurs non salariés s'avère en pratique complexe en raison de la grande difficulté à évaluer en temps réel leurs ressources.....</i>	<i>19</i>
2. INTERACTIONS POSSIBLES DE LA FUTURE GARANTIE PERTE D'EMPLOI AVEC LES PRESTATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE, LES MINIMA SOCIAUX ET, EN CAS DE CUMUL D'ACTIVITÉ SALARIÉE ET NON SALARIÉE, AVEC LE RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE DES SALARIÉS	20
2.1. Les interactions de la future garantie perte d'emploi avec les prestations en espèces de la sécurité sociale	21
2.1.1. <i>La perte temporaire de revenus pour raisons médicales.....</i>	<i>21</i>
2.1.2. <i>La perte définitive de revenus pour raisons médicales</i>	<i>22</i>
2.1.3. <i>Les congés maternité</i>	<i>23</i>
2.1.4. <i>Les pensions de retraite.....</i>	<i>24</i>
2.2. Les interactions de la future garantie perte d'emploi avec les minima sociaux	25
2.2.1. <i>Avec le RSA.....</i>	<i>25</i>
2.2.2. <i>Avec la prime d'activité.....</i>	<i>27</i>
2.2.3. <i>Avec l'allocation de solidarité spécifique.....</i>	<i>27</i>

2.3. Les interactions de la future garantie perte d'emploi avec le régime d'assurance chômage des salariés	29
2.3.1. <i>Situations de cumul d'activité et de poly-affiliation</i>	29
2.3.2. <i>Exercice successif d'activités : la reprise de droits dans le mécanisme des droits rechargeables</i>	31

Annexe II

L'assurance chômage des travailleurs non salariés viendra s'intégrer dans un ensemble plus vaste de dispositifs de protection sociale, dont certains couvrent d'ores et déjà, dans certains cas, les risques de perte temporaire ou définitive de revenu ou de pauvreté.

Après avoir dressé un panorama synthétique des droits des travailleurs non salariés en matière de protection sociale, la présente annexe vise d'une part à identifier les interactions potentielles de cette nouvelle allocation avec des dispositifs connexes, d'autre part à proposer des modalités d'articulation avec ces dispositifs. Sur ce second aspect, il est entendu que :

- ◆ cette articulation sera forcément variable selon la philosophie d'ensemble qui sera retenue pour cette nouvelle allocation (couverture généreuse ou de faible niveau, logique assurantielle ou de solidarité, notamment) ;
- ◆ si les règles qui régissent l'articulation de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) avec d'autres prestations sociales peuvent, dans une large mesure, être transposées à cette nouvelle allocation, on peut toutefois s'interroger, au regard du principe d'égalité, sur la marge de manœuvre dont disposeront le législateur et/ou les partenaires sociaux pour édicter des règles différentes entre travailleurs salariés et travailleurs non salariés. Des analyses juridiques complémentaires devront être conduites sur ce point.

1. Panorama de la protection sociale des non-salariés

Comme le rappelle le récent rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale, les travailleurs non salariés étaient historiquement hostiles à toute intégration dans un système commun avec les salariés, « *hostilité fondée sur la crainte de l'immixtion de l'État et sur l'existence de traditions patrimoniales de couverture des risques sociaux* »¹. Dans le souci de préserver l'attractivité de leurs métiers, ils sont progressivement passés à la recherche de modes de protection davantage mutualisés, d'abord sur une base principalement professionnelle, puis, plus récemment, à la recherche d'une harmonisation des droits avec ceux des salariés – l'assurance chômage étant cependant restée jusqu'à ce jour en dehors de ce processus.

¹ Haut conseil au financement de la protection sociale, *La protection sociale des non-salariés et son financement*, Octobre 2016

1.1. La protection sociale des non-salariés a évolué ces dernières années vers une universalisation de certains risques, mais de fortes spécificités demeurent pour les risques contributifs, à la fois par rapport aux salariés et entre catégories de non-salariés

1.1.1. Un mouvement d'universalisation de certaines prestations a eu lieu au cours des dernières années mais les spécificités demeurent fortes pour certains risques et publics

Les travailleurs non salariés relèvent aujourd'hui de différents régimes de sécurité sociale, qui offrent une couverture des risques plus ou moins importante. Il s'agit en principe de régimes de non-salariés, bien qu'existent certaines exceptions qui peuvent les conduire à être affiliés au régime général pour tous les risques (mandataires d'assurances, gérants de sociétés sous certaines conditions, travailleurs assimilés-salariés énumérés à l'article L 311-3 du Code de la sécurité sociale) ou pour une partie d'entre eux (catégories mentionnées aux articles L 380-1 du Code de la sécurité sociale) – voir annexe I. Certaines catégories de non-salariés relèvent de plusieurs régimes selon le risque considéré².

Les régimes d'assurance sociale des travailleurs non salariés offrent trois types de couvertures :

- ◆ des **couvertures devenues universelles** (famille, maladie – pour les prestations en nature), pour lesquelles les prestations sont globalement les mêmes que pour les salariés ;
- ◆ des **couvertures instituées dans le cadre professionnel et sur une base contributive, mais qui donne lieu à un processus de convergence avec celles des salariés** (retraite, maternité) ;
- ◆ des **couvertures collectives obligatoires (retraites complémentaires, couverture invalidité-décès) ou facultatives (couvertures complémentaires santé) qui demeurent fondées sur des assises professionnelles et des principes contributifs**. Ces dernières sont hétérogènes et peuvent comporter des carences, pour certains risques (par exemple en matière d'AT/MP, pour lesquels les non salariés ne sont pas couverts à titre collectif, à l'exception des exploitants agricoles et des travailleurs de plateforme).

Au sein de ces régimes non salariés, certains publics connaissent un traitement dérogatoire, C'est en particulier le cas des dirigeants d'entreprise générant un chiffre d'affaires inférieur à certains seuils³, qui bénéficient du régime fiscal et social de la micro-entreprise. Ils bénéficient de règles spécifiques tant pour le calcul des cotisations (cf. encadré 1) qu'en matière de prestations versées. Le régime des micro-entrepreneurs fait l'objet d'une analyse spécifique jointe à l'annexe I.

² Artisans, commerçants et professions industrielles et commerciales : RSI. Professions libérales : RSI pour maladie/maternité, uniquement pour les prestations en nature, les professions libérales ne bénéficiant pas de la couverture maladie en espèce et CNAVPL pour la retraite et l'invalidité/décès. Exploitants agricoles : MSA. Avocats non salariés : RSI pour maladie/maternité et caisse nationale des barreaux français pour la retraite et l'invalidité/décès. Artistes, auteurs, présidents et dirigeants de société : régime général pour la maladie et les retraites de base, régime complémentaire de retraite *ad hoc* pour les artistes-auteurs.

³ Ce régime dérogatoire s'adresse aux activités commerciales, artisanales ou libérales sous forme d'entreprise individuelle soumise au régime fiscal de la microentreprise, en générant par conséquent un chiffre d'affaire inférieur à 82 200 € pour les activités de commerce et de fourniture de logement ou encore inférieur à 32 900 € pour les prestations de services.

Annexe II

Encadré 1 – Les droits-prestations dans le cadre du statut microsocial

Les dirigeants d'entreprise sous statut microsocial bénéficient de prestations dérogatoires au droit commun. À titre d'exemple, si le remboursement de soins médicaux est assuré dès l'affiliation au RSI, le versement d'indemnités journalières maladie requiert une année d'affiliation ainsi qu'un revenu annuel minimum de 3 754 € (en 2016). Les droits à la retraite dépendent, quant à eux, du montant des cotisations sociales versées, et donc du chiffre d'affaires déclaré, en vertu d'un principe contributif général. Dans l'ordre de priorité d'affectation des cotisations des micro-entrepreneurs aux différents régimes, les régimes de retraite de base sont au dernier rang (article D. 131-6-5 du code de la sécurité sociale). Pour valider des trimestres, il faut avoir réalisé des montants minimaux de chiffre d'affaires au cours de l'année d'activité. Ces seuils doivent être obligatoirement respectés même si l'activité n'a pas été exercée sur une année civile complète. Ils varient selon la nature de l'activité exercée

Source : Mission.

En outre, **les cotisations acquittées par les travailleurs non salariés au titre de leur protection sociale reposent sur des assiettes spécifiques, qui reflètent la nature particulière de leurs revenus d'activité.** Quel que soit le régime de non-salarié concerné, l'assiette sociale est fondée sur le revenu d'activité non salariée retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu, ou, à titre dérogatoire sur le chiffre d'affaires ou sur une base forfaitaire (cf. encadré 2).

Encadré 2 : L'assiette sociale des travailleurs non salariés

Comme le soulignait le rapport du Haut conseil pour le financement de la protection sociale consacré à la protection sociale des non-salariés et son financement, l'assiette sociale des travailleurs non salariés peut prendre des formes variées :

- le principe général est celui de l'assujettissement des bénéficiaires professionnels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Selon la forme juridique d'exercice, des comportements d'optimisation sont alors possibles pour limiter le paiement de cotisations, notamment dans le cadre de sociétés anonymes simplifiées (SAS ou SASU) – voir pièce jointe sur les différentes formes juridiques d'exercice jointes à l'annexe I ;
- une assiette fondée sur le chiffre d'affaires existe pour les bénéficiaires du régime micro-social. Celui-ci n'est pas ouvert aux activités agricoles ou aux professions dites « réglementées » relevant de la CNAVPL (professions juridiques ou de santé). Les micro-entrepreneurs s'acquittent, par dérogation, d'une cotisation unique couvrant l'ensemble des risques pour lesquels une assurance est obligatoire et calculée en appliquant un taux forfaitaire au chiffre d'affaires encaissé. Désormais, les personnes relevant du régime micro-fiscal relèvent par principe du dispositif micro-social, sauf s'ils demandent à bénéficier du régime social de droit commun⁴ ;
- des cotisations minimales (cf. 1.2.2.2), des exonérations de cotisations ou des méthodes dérogatoires de calcul des cotisations (cf. infra) peuvent aussi être utilisés pour certains risques sociaux ou situations (début d'activité, faibles revenus).

Tableau 1 : Assiettes sociale et fiscale

		Revenus professionnels imposables	Assiette sociale
Micro-entrepreneur	EI	Chiffre d'affaires déclaré après abattements pour frais professionnels abattement forfaitaire ⁵ (ou CA dans le cas du prélèvement libératoire)	Chiffre d'affaires

⁴ Articles 15 et 21 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2016.

⁵ Abattement représentatif des frais professionnels (depuis 2014 : 71 % pour des activités de vente, 50 % pour des prestations de services, 34 % pour une activité libérale). Avant 2013, un taux d'abattement moyen était calculé par secteur.

Annexe II

	EIRL	Bénéfice net	Bénéfice net avec réintégration d'allègements fiscaux et cotisations sociales facultatives ⁶
Entrepreneur individuel	EI	Bénéfice net	Bénéfice net avec réintégration d'allègements fiscaux et cotisations sociales facultatives
Gérant majoritaire de société	Sociétés à responsabilité limitée	IR : bénéfice net IS : Rémunération du chef d'entreprise soumise à l'IR et dividendes	IR : Bénéfice net avec réintégration d'allègements fiscaux et cotisations sociales facultatives IS : Rémunération du chef d'entreprise avec réintégration d'allègements fiscaux et cotisations sociales facultatives Ainsi que la part des dividendes qui excède 10 % de la valeur du patrimoine affecté ⁷

Source : HCFIPS ; mission.

1.1.2. L'ensemble formé par les couvertures de base et complémentaires des travailleurs non salariés reste donc complexe et pour partie spécifique aux différents statuts ou professions

Le tableau 2 présente, pour chaque risque et régime⁸, les cotisations et droits/prestations afférentes pour les travailleurs non salariés, hors régime spécifique de la micro-entreprise qui fait l'objet d'une analyse spécifique jointe à l'annexe I.

⁶ Plus-values, moins-values professionnelles à long terme, reports déficitaires, le coefficient multiplicateur de 1,25 appliqué au montant des revenus et charges déclarés au titre des BIC/BNC/BA des non salariés ne recouvrant pas à des experts comptables ou associations de gestion agréée : des déductions à effectuer du chef des frais professionnels (dont l'abattement fiscal de 10 %) et des frais depuis 2013, droits et intérêts d'emprunt ; des exonérations d'impôt en faveur des entreprises nouvelles afin de favoriser l'emploi dans certaines zones du territoire, des jeunes entreprises innovantes, des entreprises en zone franche urbaine, zone de restructuration de la défense, zone franche d'activité situées dans les DOM ; des déductions fiscales appliquées aux primes versées au titre de contrats d'assurance groupe (contrats Madelin), souscrits auprès de sociétés d'assurance ou de mutuelles et aux cotisations complémentaires facultatives versées aux régimes facultatifs mis en place par les caisses des professions indépendantes non agricole par les assurés y ayant adhéré après le 13 février 1994. Dans le cas d'une activité agricole, deux mesures spécifiques d'exemption d'assiette impactent l'assiette sociale : la déduction de l'assiette d'un montant calculé par référence au revenu cadastral des terres mises en valeur (article 68 de la loi du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture) et l'exclusion des déductions pour investissement (DPI) et déductions pour aléas (DPA).

⁷ Depuis les dispositions prises en LFSS pour 2013. Ce dispositif était déjà valable pour les SEL en 2009 et pour les EIRL ayant adoptées l'IS depuis 2010.

⁸ À la date du 1^{er} septembre 2017.

Annexe II

Tableau 2 : La protection sociale de base des travailleurs non salariés

Risque	Régimes d'affiliation	Cotisations	Droits / prestations
Famille	Tous régimes	Taux progressifs, de 2,15 % (pour les revenus < à 110 % du PASS) à 5,25 % (pour les revenus > à 140 % du PASS)	Identiques à ceux des salariés
Maladie/ maternité	Régime général (non salariés du L 311-3 du CSS, artistes-auteurs et praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés)	Identiques aux salariés	Prestations en nature identiques à celles des salariés
	Artisans et commerçants	Taux de 3 % à 6,5 % assis sur la totalité du revenu professionnel + 0,70 % pour les indemnités journalières (assis sur le revenu professionnel dans la limite de 5 PASS).	Prestations en nature identiques à celles des salariés Le bénéfice des prestations en espèce suppose d'être affilié depuis plus d'un an et à jour de ses cotisations. Le montant des IJ est proportionnel aux revenus, compris entre 5,07 € et 52,11 €, avec un barème spécifique pour les assurés dont les revenus professionnels sont soumis à la cotisation minimale maladie (plancher à 20,84 €) ⁹ . Leur montant est nul si ce revenu est inférieur à 10 % du PASS. Le délai de carence est de 7 jours (3 en cas d'hospitalisation).
	Exploitants agricoles	3,04 % du revenu professionnel ¹⁰ + cotisation forfaitaire (200 € par exploitation) pour les IJ	Prestations en nature identiques à celles des salariés Le bénéfice des prestations en espèce suppose d'être affilié depuis plus d'un an et à jour de ses cotisations. Ces prestations sont forfaitaires et dégressives à partir du 29 ^e jour indemnisé. Le délai de carence est de 7 jours (3 en cas d'hospitalisation).
	Professions libérales (hors avocats)	Taux de 3 % à 6,5 % assis sur la totalité du	Prestations en nature identiques à celles des salariés

⁹ Le plafond annuel de la sécurité sociale s'élève à 39 228 € pour l'année 2017. *Source : arrêté du 5 décembre 2016 publié au Journal officiel du 13 décembre 2016.*

¹⁰ Des règles spécifiques existent pour les associés d'exploitation et aides familiaux.

Annexe II

		revenu professionnel	Pas de prestations en espèces au titre de la maladie.
Vieillesse	Régime général (non salariés du L 311-3 du CSS, artistes-auteurs)	Identiques aux salariés	Paramètres de calcul du régime général
	Artisans et commerçants	17,75 % des revenus professionnels inférieurs au PASS, 0,6 % au-delà de ce plafond	Paramètres alignés sur le régime général depuis 2006
	Exploitants agricoles	Taux de 3,32 % (AVI plafonnée), 11,55 % (AVA plafonnée) et 2,14 % (AVA déplafonnée).	Principaux paramètres alignés (durées d'assurance pour le taux plan âges de départ, taux de la décote / surcote) mais : <ul style="list-style-type: none"> - mode de calcul différent, reposant sur l'addition d'une retraite forfaitaire (en annuités) et proportionnelle (en points). - la pension minimale répond à des paramètres partiellement différents, de même que l'attribution de la majoration de certains avantages familiaux (majoration de la durée d'assurance).
	Professions libérales (hors avocats)	8,23 % des revenus professionnels inférieurs au PASS, 1,87 % des revenus compris entre 1 et 5 PASS	Mêmes conditions d'âge et de durée mais gestion intégralement assurée en points et sans dispositif de minimum de pension. Pas de majoration de pension pour les parents de 3 enfants.
Invalidité / décès	Régime général (non salariés du L 311-3 du CSS, artistes-auteurs)	Intégrées aux cotisations maladie	Prestations en espèces du régime général
	Artisans et commerçants	1,3 % des revenus professionnels inférieurs au PASS	<ul style="list-style-type: none"> - Pension d'invalidité totale et définitive (50 % du revenu annuel moyen) - Pour les artisans : pension d'incapacité au métier, s'apprécie en fonction du secteur d'activité et doit correspondre un handicap au moins égal aux deux tiers des conditions physiques requises - Pour les commerçants : pension d'invalidité

Annexe II

			partielle en cas de perte de la capacité de travail ou de gain supérieure aux 2/3 de celle que procurerait une activité commerciale ou de chef d'entreprise.
	Exploitants agricoles	0,80 %, assis sur la totalité du revenu professionnel	Pensions d'invalidité versées jusqu'à l'âge de départ en retraite, sous réserve de justifier de 12 mois d'affiliation en assurance maladie, au chef d'exploitation ou conjoint collaborateur justifiant d'une incapacité totale (montant annuel : 4 356 €) ou d'une inaptitude d'au moins 66% (3 379 €).
	Professions libérales (hors avocats)	Variable selon le type d'activité.	Gestion par les sections professionnelles avec des droits disparates ; pas de couverture prévue dans le cas spécifiques des notaires.
AT-MP	Exploitants agricoles (ATEXA)	Montant forfaitaire modulé en fonction de la catégorie de risque.	Remboursement des prestations en nature dans les mêmes conditions que l'assurance maladie (AMEXA) Prestations en espèce : <ul style="list-style-type: none"> - Indemnités journalières après 7 jours de carence, de 21 € (28 € à partir du 29^e jour) - Rente en cas d'incapacité de plus de 30 % (pour l'exploitant) ou de 100 % pour son conjoint collaborateur. Elle s'élève, à titre d'exemple¹¹, à 1 921 € pour un taux de 30 % ; 12 809 € pour un taux de 100 % ; 4 269 € pour le conjoint.
	Régime général (non salariés du L 311-3 du CSS)	Mêmes conditions que les salariés	Mêmes conditions que les salariés, à l'exception des personnes mentionnées aux 10° et 17° de l'article L. 311-3, qui n'en bénéficient que dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Source : Mission.

¹¹ Le montant de la rente est obtenu en multipliant le montant du gain forfaitaire annuel précédent l'arrêt de travail par le taux utile, qui se déduit du taux d'incapacité.

Annexe II

Par ailleurs, en matière de couverture complémentaire, seules les retraites complémentaires sont obligatoires pour certaines catégories de travailleurs non salariés (cf. tableau 3). Les cotisations aux régimes complémentaires obligatoires de retraite peuvent être déduites du revenu professionnel imposable (cf. 1.2.2.2).

Tableau 3 : La protection sociale complémentaire obligatoire des travailleurs non salariés

Risque	Régimes d'affiliation	Cotisations	Droits / prestations
Vieillesse - Retraites complémentaires	Exploitants agricoles : MSA. Affiliation, depuis 2011, des conjoints, pacsés, concubins collaborateurs et aides familiaux.	Cotisation de 3 % sur la totalité du revenu professionnel (assiette minimale de 1820 SMIC, soit 17 599 €)	Retraite complémentaire par points
	Artisans et commerçants : RSI	Cotisation de 7 % jusqu'à 37 546 € de revenus et de 8 % entre 37 546 € et 15 464 €	Retraite complémentaire par points
	Professions libérales (hors PAMC) : 10 sections professionnelles de la CNAVPL ¹²	Montant des cotisations défini par chaque section. Cotisations proportionnelles selon deux tranches de revenus (8,23 % pour la tranche de 0 à 1 PASS et 1,87 % pour la tranche de 1 à 5 PASS). Cotisation minimale si revenus inférieurs à 11,5 % du PASS (448€).	Retraite complémentaire, par points, pour toutes les sections. Droits définis par chaque section.
	Avocats non salariés : CNBF	Choix entre cinq classes de cotisations, comportant des taux différents selon les tranches de revenus (de 3 % au minimum à 17,9 % au maximum)	Retraite complémentaire par points
	Artistes-auteurs : trois régimes distincts gérés par l'Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC)	A compter de 2017 et avec une application progressive d'ici 2020, taux de cotisation de 8 % sur les revenus artistiques. Taux réduit de 4 % pour les revenus inférieurs à 26 000 € et pour les auteurs dramatiques ou lyriques.	Retraite complémentaire par points. Seuil minimal de revenus professionnels (8 469 €, 900 fois le SMIC horaire)

Source : Mission.

En matière de couverture complémentaire santé, les dispositifs restent à adhésion facultative, mais peuvent être fonctionnellement articulés avec la gestion des couvertures de base, notamment en ce qui concerne la MSA et les organismes conventionnés du RSI¹³.

¹² Les 10 sections concernent : les notaires, les officiers ministériels, les médecins, les chirurgiens dentistes et sage-femmes, les pharmaciens, les auxiliaires médicaux, les vétérinaires, les agents généraux d'assurance, les experts comptables et comptables agréés et les « autres professions libérale ». En 2015, le nombre de cotisants aux différentes sections de la CNAVPL est de 642 920, dont 213 617 « autres professions libérales ».

¹³ Les organismes conventionnés du RSI, qui interviennent pour le remboursement de la couverture de base, peuvent proposer ces couvertures complémentaires dans un cadre commercial et que la MSA propose, pour certaines couvertures mutuelles souscrites à titre individuel et si la mutuelle a signé un accord avec la MSA en ce sens, une gestion pour le compte de l'assureur complémentaire, qui permet à l'assuré de voir liquidées simultanément les parts de base et complémentaire du remboursement de ses frais de santé.

1.2. La diversité des règles applicables se traduit par d'importants écarts dans la part que les cotisations sociales représentent dans le revenu des travailleurs non salariés

1.2.1. Le poids des cotisations sociales dans le revenu varie sensiblement entre les différentes catégories de travailleurs non salariés

Le rapport conjoint IGF-IGAS sur les évolutions de l'assiette et des modalités de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs non salariés (juillet 2016) a souligné les écarts d'écart contributifs significatifs qui existent entre les différentes catégories professionnelles des non-salariés (cf. tableau 4).

Le rapport concluait que l'État devrait étudier les conditions de convergence à moyen terme des efforts contributifs des professions libérales en matière de prélèvements sociaux.

Tableau 4 : Cotisations et contributions sociales rapportées au total des revenus des travailleurs indépendants

Catégorie professionnelle	Montant des cotisations recouvrées en 2015 (en Md€)	Montant des revenus nets en 2014 (en Md€)	Part des cotisations et contributions sociales aux revenus (en %)
Artisans	5 496	12 587	43,7
Commerçants	5 799	13 925	41,6
Professions libérales	14 270	41 204	34,6
Ensemble des TI	25 565	67 716	37,8

Source : Évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs non salariés, IGAS-IGF, juillet 2016.

Le Haut conseil du financement de la protection sociale a formulé en 2016 des observations convergentes s'agissant de l'ensemble du périmètre des non-salariés. Il évoque des différences importantes entre catégories de non-salariés, tant dans les taux faciaux de cotisation que dans le poids effectif des prélèvements, sans que ces variations ne reflètent forcément une logique d'ensemble.

1.2.2. Les écarts de cotisations entre travailleurs non salariés s'expliquent également par des dispositifs transversaux d'exonérations ou de cotisations minimales

1.2.2.1. Certaines catégories de travailleurs non salariés sont exonérées de cotisations ou bénéficient de modes de calcul dérogatoires de leurs cotisations

Lorsqu'ils ont des revenus modestes, **les travailleurs non salariés ne bénéficient pas de la réduction générale de cotisations de sécurité sociale, qui s'applique aux salariés relevant du champ du régime général dont les rémunérations sont inférieures à 1,6 SMIC. En revanche une baisse du taux de cotisations d'allocations familiales décidée dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité leur a été appliquée.** Elle prend la forme d'une réduction de 3,1 points appliquée, dès 2015, au taux de la cotisation d'allocations familiales pour les travailleurs non salariés non agricoles et les exploitants agricoles dont le revenu est inférieur à 110 % du PASS.

En outre, les pouvoirs publics ont adapté les règles de cotisation au cas spécifique des débuts d'activité, et ce dans l'objectif de favoriser la création d'entreprise.

Annexe II

Ainsi, l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise (ACCRE), permet une exonération de charges sociales¹⁴ pendant un an à compter, soit de la date de l'affiliation au régime des travailleurs non salariés, soit du début d'activité de l'entreprise, si l'assuré relève du régime des assimilés-salariés. L'exonération ne porte que sur la partie des revenus ou rémunérations ne dépassant pas 120 % du Smic en vigueur au 1er janvier (21 119 € pour 2016).

De même, les jeunes agriculteurs (moins de 40 ans) peuvent bénéficier d'exonérations de cotisations sociales durant les cinq années qui suivent leur installation. Ces exonérations sont partielles et dégressives sur cinq ans et portent sur les cotisations des branches maladie, vieillesse, invalidité et prestations familiales¹⁵.

1.2.2.2. Des cotisations minimales sont appliquées pour certaines prestations contributives lorsque les revenus professionnels sont faibles voire inexistants

Des cotisations minimales, calculées sur des bases forfaitaires¹⁶ permettent d'assurer une couverture minimale aux non salariés dont les revenus sont faibles ou nuls. Au 1^{er} septembre 2016, les cotisations minimales concernent :

- ◆ les artisans commerçants, pour les indemnités journalières, la retraite de base et l'invalidité décès (cf. tableau 5) ;
- ◆ les exploitants agricoles pour la retraite de base, la retraite complémentaire et l'invalidité (cf. tableau 6) ;
- ◆ les professions libérales pour la retraite de base¹⁷, et certaines professions libérales pour les retraites complémentaires et pour l'invalidité décès¹⁸.

Tableau 5 : Cotisations minimales pour les artisans commerçants (au 1^{er} septembre 2016)

Cotisation	Assiette	Assiette minimale en % PASS et en €	Taux artisan, commerçant ou industriel	Taux profession libérale
Indemnités journalières	Dans la limite de 5 PASS (soit 193 080 €)	40 % (15 446€)	0,70 %	-
Retraite de base	Sous plafond (38 616 €)	11,50 % (4 441€)	17,65 %	CNAVPL
	Au-delà du plafond	-	0,50 %	CNAVPL
Invalidité décès	Sous plafond (38 616 €)	11,50 % (4 441 €)	11,30 %	CNAVPL

Source : HCFIPS.

¹⁴ Sont prises en charge les cotisations (patronales, et salariales pour les assimilés salariés) correspondant à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès, aux prestations familiales, à l'assurance vieillesse de base.

¹⁵ Restent dues CSG/CRDS ainsi que les cotisations forfaitaires (IJ maladie et ATEXA) et de retraite complémentaire.

¹⁶ En appliquant un taux, généralement plus élevé, sur une assiette minimale forfaitaire, le plus souvent calculée en pourcentage du plafond de la sécurité sociale.

¹⁷ Pour les avocats, il existe une cotisation forfaitaire et une cotisation proportionnelle déterminées par la CNAVPL.

¹⁸ Les règles sont très différentes selon les professions libérales concernées. Voir sur ce point le rapport sur la protection sociale des non salariés et son financement du Hcfips d'octobre 2016.

Annexe II

Tableau 6 : Cotisations minimales pour les exploitants agricoles (au 1^{er} septembre 2016)

Cotisation	Assiette	Assiette minimale (par référence au SMIC horaire et en €)	Taux
Retraite de base	-	-	-
AVI (plafonnée)	1 PASS	800 SMIC (7 736 €)	3,32 %
AVA plafonnée	1 PASS	600 SMIC (5 802 €)	11,55 %
AVA déplafonnée	-	600 SMIC (5 802 €)	2,14 %
Retraite complémentaire	Totalité du revenu professionnel	1820 SMIC (17 599 €)	3,00 %
Invalidité	Totalité du revenu professionnel	11,50% (4 441 €)	0,80 %

Source : HCFIPS.

Les ressortissants du RSI sont dispensés des cotisations minimales, sauf option contraire de leur part, lorsqu'ils bénéficient du RSA ou de la prime d'activité. Les cotisations sont alors calculées sur le revenu réel.

Les auto-entrepreneurs peuvent désormais¹⁹ opter pour que leur soient appliquées les cotisations minimales auxquelles sont soumis les autres travailleurs non salariés, afin d'améliorer leurs droits à prestations (retraite, invalidité, et pour les activités commerciales et artisanales, indemnités journalières maladie).

L'existence et le principe même de cotisations minimales sont cependant discutés. En effet, le développement de couvertures plus universelles pour certains risques (cf. encadré 3), le rôle important des minima sociaux ainsi que l'existence du régime de l'auto-entrepreneur qui, fondé sur le principe « *pas de revenus, pas de charges* », exclut les cotisations minimales sauf choix volontaire, interrogent le rôle de cotisations minimales indépendantes de toute notion de revenu d'activité. En pratique, les dispositifs de cotisations minimales connaissent de ce fait une extinction progressive à mesure que certains risques sont universalisés.

Encadré 3 : Une extinction progressive des cotisations minimales pour les risques universalisés

Afin de tenir compte de l'universalisation progressive de certains risques (prise en charge des frais de santé, couverture du risque famille) comme pour limiter les cas de prélèvements jugés excessifs sur les faibles revenus et les possibilités d'optimisation du fait de régimes dérogatoires (régime micro-social), les cotisations minimales ont été recentrées sur l'objectif d'acquisition de droits et d'équité pour les risques de nature « contributive » (indemnités journalières, retraite)²⁰, ce qui a conduit à :

- ◆ la suppression des assiettes minimales pour les cotisations santé des non salariés agricoles et non-agricoles, du fait de l'universalisation de la couverture santé, acté dans la PLFSS 2016 ;
- ◆ la suppression de la cotisation minimale d'assurance vieillesse complémentaire pour les non salariés agricoles²¹.

En conséquence, le montant des cotisations minimales dues par les travailleurs non salariés non agricoles est passé de 1 102 € en 2015 à 950 € en 2016 (elle était de l'ordre de 1 600 € en 2012). Le montant des cotisations minimales dues par les travailleurs non salariés agricoles s'établit à 1 615€ en 2016.

Source : HCFIPS.

¹⁹ Depuis la LFSS de 2016.

²⁰ En matière d'assurance vieillesse, elles ont en outre été complétées par des dispositifs dits de « pensions portées au minimum » qui permettent, sous réserve de certaines conditions (de durée cotisée, d'âge de départ, de montant des pensions tous régimes compris) de majorer le montant de la pension liquidée.

²¹ Décret n° 2015-1856 du 30 décembre 2015

Annexe II

La mission signale cependant l'intérêt de mécanismes similaires aux cotisations minimales, obligatoires ou optionnelles, dans le cas de la création de droits nouveaux reposant sur un principe contributif. Si la future assurance chômage des travailleurs non salariés retient un tel principe, de tels mécanismes, obligatoires ou facultatifs, seront sans doute à prévoir pour les publics aux revenus faibles voire inexistantes, notamment :

- ◆ pour les micro-entrepreneurs ;
- ◆ pour les créateurs d'entreprises ;
- ◆ pour les dirigeants d'entreprise qui auraient cessé de se rémunérer du fait des difficultés de leur entreprise ;
- ◆ pour les activités indépendantes engendrant des revenus modestes qui complètent une autre activité, salariée ou non salariée.

Les assurances privées (cf. annexe III) et certains pays étrangers qui proposent une assurance chômage publique pour les non-salariés (cf. annexe IV) ont d'ailleurs mis en place des cotisations forfaitaires en deçà d'un plancher de revenus.

En cas d'universalisation des règles d'assurance chômage, à l'instar des évolutions observées pour le risque maladie, l'application du mécanisme de cotisations minimales apparaît par contre inopportune.

1.2.2.3. Le dispositif dit « Madelin » favorise la souscription d'assurances privées à titre complémentaire ou pour la couverture de certains risques tels que le chômage

Pour couvrir les autres risques, de manière complémentaire (santé/prévoyance, retraite) ou principale (chômage, AT/MP pour les non-salariés non agricoles et les travailleurs de plateforme, cf. infra), les travailleurs non salariés peuvent souscrire des assurances auprès de mutuelles ou de sociétés d'assurance. Ils peuvent alors bénéficier d'un dispositif de défiscalisation dit « dispositif Madelin ».

Encadré 4 : Le dispositif Madelin

Selon la loi du 11 février 1994, dite loi « Madelin » précisée par l'article 154 bis du code général des impôts, les travailleurs non salariés peuvent déduire de leur revenu professionnel imposable²² les cotisations versées pour ces couvertures retraite, prévoyance et perte d'emploi subie :

- ◆ pour la perte d'emploi subie, dans la limite la plus favorable entre 1,875 % du revenu professionnel plafonné à 8 plafonds annuels de la sécurité sociale (PASS, qui s'élève à 39 228 € en 2017) ou 2,50 % du PASS ;
- ◆ pour la prévoyance, dans la limite d'un montant égal à la somme de 7 % du montant du PASS et de 3,75 % du bénéfice imposable, sans que le total ainsi obtenu puisse excéder 3 % de huit fois le montant du PASS ;
- ◆ pour la retraite, dans une limite égale au plus élevé des deux montants suivants :
- ◆ 10 % de la fraction du bénéfice imposable retenu dans la limite de huit fois le montant annuel du PASS, auxquels s'ajoutent 15 % supplémentaires sur la fraction de ce bénéfice comprise entre une fois et huit fois le montant du PASS ;
- ◆ ou 10 % du montant annuel du PASS.

Source : Mission.

²² Le revenu imposable est apprécié par le bénéfice industriel et commercial (BIC), le bénéfice non commercial (BNC), le bénéfice agricole (BA) ou la rémunération de gérance.

Les micro-entrepreneurs ne peuvent pas déduire de leur revenu professionnel imposable les cotisations au titre de contrats « Madelin ». En effet le revenu professionnel imposable des micro-entrepreneurs est établi après un abattement forfaitaire qui est réputé prendre en compte toutes les charges, y compris les cotisations volontaires au titre de contrats d'assurance.

En ce qui concerne spécifiquement les assurances facultatives perte d'emploi, le caractère incitatif du Madelin doit être relativisé, les plafonds de défiscalisation étant fréquemment saturés par les assurances complémentaires retraite (cf. annexe III, partie 1, paragraphe 1.2.).

1.2.3. Ces écarts sont susceptibles d'être renforcés par les mesures récemment prises ou annoncées par le gouvernement

1.2.3.1. La loi du 8 août 2016 a prévu un dispositif spécifique pour les travailleurs des plateformes

La loi du 8 août 2016 a prévu pour la première fois que les plateformes de mise en relation par voie électronique supportent une partie du financement de la protection sociale et de la formation des travailleurs non salariés qui travaillent pour leur compte. Elle leur impose de prendre à leur charge les cotisations facultatives versées par leurs travailleurs non salariés pour le risque AT/MP ainsi que pour certaines contributions à la formation professionnelle.

Les plateformes de mise en relation par voie électronique constituent un cas particulier en matière de protection sociale des non-salariés, aux caractéristiques originales en dépit d'un champ d'application aujourd'hui limité²³. La situation souvent ambiguë, entre salariat et travail indépendant, des travailleurs exerçant par l'intermédiaire de ces plateformes, a renouvelé la problématique du travail indépendant économiquement dépendant et suscité des réflexions nombreuses quant à l'opportunité d'une contribution financière des donneurs d'ordre – en l'occurrence, des plateformes – à leur protection sociale complémentaire.

Un premier pas dans ce sens a été franchi à l'occasion de la loi Travail du 8 août 2016. **À compter du 1^{er} janvier 2018, les plateformes de mise en relation par voie électronique²⁴ devront prendre à leur charge les cotisations afférentes si le travailleur indépendant a souscrit une assurance couvrant le risque d'accidents du travail ou s'il adhère à l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail prévue à l'article L. 743-1 du code de la sécurité sociale. Les plateformes devront également s'acquitter des contributions à la formation professionnelle de leurs travailleurs non salariés et assurer les frais d'accompagnement et d'indemnisation de la perte de revenus dans le cadre du parcours de validation des acquis de l'expérience (VAE).**

Les modalités techniques de mise en œuvre de la mesure, qui prendra effet le 1^{er} janvier 2018, sont précisées dans un décret et une circulaire (cf. encadré 5).

²³ L'Institut de l'entreprise estime à environ 200 000 le nombre de travailleurs collaboratifs en France, hors vente d'occasion et l'hébergement. Le rapport de l'IGAS sur *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale* (2016) estime, à partir d'une reconstitution du chiffre d'affaires de ces plateformes, que les effectifs pourraient être supérieurs à cette estimation.

²⁴ Telles que définies dans l'article 242 bis du code général des impôts.

Annexe II

Encadré 5 : Modalités de contribution des plateformes donneuses d'ordre à la couverture AT/MP des travailleurs non salariés

Le décret n° 2017-774 du 4 mai 2017 relatif à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique²⁵ précise les conditions de mise en œuvre de cette disposition prévue par l'article 60 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels²⁶. Il fixe à 13 % du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 5 099,64 € en 2017) le seuil de chiffre d'affaires réalisé sur la plateforme à partir duquel ces obligations de la plateforme sont applicables. Lorsque plusieurs plateformes sont tenues de prendre en charge les cotisations, chacune d'entre elles les rembourse au prorata du chiffre d'affaires que le travailleur indépendant a réalisé par son intermédiaire, rapporté au chiffre d'affaires total qu'il a réalisé au cours de l'année civile par l'intermédiaire des différentes plateformes.

La circulaire interministérielle N° DGT/RT1/DGEFP/SDPFC/DSS/2C/2017/256 du 8 juin 2017 relative à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique précise les conditions techniques de mise en œuvre de la mesure.

Source : Mission.

1.2.3.2. De nouvelles mesures d'allègement ont été annoncées dans le cadre du PLFSS 2018

Le gouvernement a annoncé un ensemble de mesures sociales relatives aux travailleurs non salariés qui devraient être inscrites dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018²⁷. Ces mesures prévoiraient :

- ◆ une exonération dégressive des cotisations d'assurance maladie et maternité pour les non-salariés dont les revenus sont inférieurs à 3 SMIC (environ 43 000 €) ;
- ◆ une exonération totale de cotisations sociales pour les créateurs et repreneurs d'entreprise durant les douze premiers mois d'activité en-deçà de 30 000 € de revenus et dégressivité jusqu'à 40 000 € ; Cette exonération, qui sera mise en place à compter du 1er janvier 2019, prendra la forme d'un élargissement des conditions d'éligibilité à l'exonération actuellement réservée aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (dispositif ACCRE) ;
- ◆ un doublement des plafonds de chiffre d'affaire permettant de bénéficier du régime fiscal simplifié de la micro-entreprise ;
- ◆ une exonération dégressive des cotisations sociales pendant trois ans pour les micro-entrepreneurs.

²⁵ Décret n° 2017-774 du 4 mai 2017 relatif à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique

²⁶ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, article 60

²⁷ <http://www.gouvernement.fr/argumentaire/planindependants-les-mesures-en-faveur-des-travailleurs-independants>

1.3. En l'absence de couverture de la perte d'activité, les travailleurs non salariés à faibles revenus d'activité ont accès aux dispositifs de solidarité et de soutien au revenu que sont le RSA et la prime d'activité

1.3.1. Le soutien au revenu des travailleurs non salariés relève du RSA et de la prime d'activité

Le revenu de solidarité active (RSA) est un minimum social versé aux personnes de plus de 25 ans dont les ressources ne dépassent pas un montant forfaitaire. Ce montant s'élève au 1^{er} juillet 2017 à 536,78 €/mois pour une personne et à 805 € pour un couple. Le niveau de RSA versé correspond à la différence entre ce montant forfaitaire et les ressources du ménage (ARE, indemnités journalières, allocations logement, prestations familiales, revenus de placement, revenus d'activité), dont, le cas échéant, les revenus d'activité non salariée.

La prime d'activité est une prestation destinée aux travailleurs percevant de faibles revenus d'activité qui vise à compléter ces revenus issus de l'activité professionnelle. Y sont éligibles tous les actifs de plus de 18 ans qui perçoivent une rémunération inférieure à un certain plafond (exemple : 1,3 SMIC pour un célibataire salarié sans enfant). Le niveau de la prime d'activité est déterminé en fonction d'un montant forfaitaire (525 € pour une personne seule début 2017), déterminé en fonction de la composition du foyer (avec une bonification supplémentaire entre 0,5 et 0,8 SMIC), duquel sont déduites les autres prestations qu'il perçoit (revenus de remplacement, prestations et aides sociales, autres revenus imposables²⁸), ainsi qu'une partie (62%) des revenus d'activité²⁹.

Les travailleurs non salariés peuvent être éligibles aux deux prestations : suivant leur niveau de revenu, ils seront allocataires du RSA et de la prime d'activité, ou uniquement de la prime d'activité.

Il est possible d'estimer, de manière toutefois peu robuste en raison de nombreuses limites méthodologiques (cf. encadré 6), le nombre de foyers bénéficiaires du RSA comportant au moins une personne non affiliée au régime général.

Encadré 6 : Limites méthodologiques de l'évaluation du nombre de non-salariés bénéficiaires du RSA

Le nombre de TNS bénéficiaires du RSA est complexe à évaluer pour trois raisons principales :

- le RSA est attribué à un foyer, qui peut compter plusieurs membres aux statuts professionnels différents (salarié et non salarié par exemple) ;
- les critères de définition d'un foyer non-salarié ne sont pas les mêmes pour la CNAF et pour la MSA et ils ne recouvrent pas l'ensemble des non-salariés :
 - en ce qui concerne la MSA :
 - pour l'attribution du RSA, un foyer est considéré comme un foyer de non-salariés du moment qu'un de ses membres est affilié à un régime de sécurité sociale différent du régime général³⁰. Cela signifie que les foyers comportant au moins un indépendant affilié au régime général (« assimilés salariés » du L. 311-3 du code de la sécurité sociale, artistes auteurs et praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés) ne sont pas considérés comme des foyers de non-salariés ;
 - pour l'attribution de la prime d'activité, c'est la catégorie fiscale des revenus

²⁸ La base ressources de la PA inclut notamment le RSA, ou encore l'ARE versée au demandeur d'emploi dans le cas d'une activité partielle.

²⁹ En d'autres termes, pour 100 Euros de revenu d'activité supplémentaire, l'allocation n'est réduite que de 38 Euros. Ce mécanisme d'intéressement a été conçu pour ne pas pénaliser la reprise d'emploi.

³⁰ Art. L. 262-7 du code de l'action sociale et des familles.

Annexe II

professionnels qui constitue le critère d'identification d'un foyer non salarié : sont considérés comme TNS au sens de la prime d'activité les travailleurs qui déclarent des BIC/BNC (art. R. 845-2 du code de la sécurité sociale) et ceux qui déclarent des BA (art. R. 845-1 du CSS) ;

- en ce qui concerne la CNAF : le critère retenu pour déterminer si un foyer comporte au moins un membre non-salarié est celui des revenus (si le foyer a reçu des revenus d'activité non-salariée lors du trimestre de référence, il est considéré comme foyer de non-salarié). Cette méthodologie permet à la CNAF d'éviter de comptabiliser des allocataires qui auraient eu par le passé une activité non-salariée mais qui n'en retireraient plus de revenus, ce qui est particulièrement le cas parmi les bénéficiaires du RSA. Si les prestations perçues sont calculées sur la base de ressources annuelles, lors du renouvellement des droits au 1er janvier de chaque année, un contrôle de cohérence a lieu entre les ressources récupérées auprès de la Dgfi et la situation professionnelle déclarée. Si les prestations sont perçues sur la base de ressources trimestrielles, le contrôle de cohérence s'effectue à chaque déclaration trimestrielle. Ce type de contrôle est systématique et pour toute situation professionnelle déclarée ;
- le statut professionnel des bénéficiaires n'est pas actualisé régulièrement, pour les travailleurs non salariés non-agricoles. En effet la CNAF ne renseigne la nature de l'activité professionnelle que lors de la première affiliation et celle-ci n'est pas ou peu actualisée par la suite³¹. Le nombre de foyers de non-salariés agricoles allocataires du RSA est cependant connu par la MSA, qui est en mesure d'actualiser la situation professionnelle de ses affiliés régulièrement.

Source : Mission ; CNAF ; CCMSA.

Selon les chiffres de la CNAF (septembre 2016) et de la CCMSA (octobre 2016) :

- ◆ 84 708 foyers comprenant un non-salarié sont bénéficiaires du RSA, soit 5 % de l'ensemble des foyers bénéficiaires de RSA, dont 9 109 non-salariés agricoles et 75 599 de foyers non-salariés non agricoles ;
- ◆ 137 673 foyers comprenant un non-salarié sont bénéficiaires de la prime d'activité, soit 6 % des foyers bénéficiaires de la prime d'activité, dont 29 970 non-salariés agricoles et 107 903 non-salariés non agricoles.

Tableau 7 : Foyers bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité en 2016

Salariés et non-salariés		RSA		Prime d'activité	
		Effectif	En %	Effectif	En %
Champ CNAF	Salariés	1 764 401	96	2 182 097	95
	Non-salariés	75 599	4	107 903	5
	Total	1 840 000	100	2 290 000	100
Champ CCMSA	Salariés	15 008	62	59 064	66
	Non-salariés	9 109	38	29 770	34
	Total	24 117	100	88 834	100
CNAF + CCMSA	Salariés	1 779 409	95	2 241 161	94
	Non-salariés	84 708	5	137 673	6
	Total	1 864 117	100	2 378 834	100

Source : Rapport IGAS-IGF juin 2017 ; MSA (octobre 2016) ; CNAF (septembre 2016).

³¹ Ainsi un indépendant qui s'inscrirait à la CNAF pour la première fois, après une cessation d'activité due à un redressement ou une liquidation judiciaire, pour faire une demande de RSA, ne sera pas considéré comme un indépendant.

Annexe II

Tableau 8 : Foyers de non-salariés bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité en 2016 et en 2017 et montant moyen de la prestation

Données	Statut	Nombre de foyers bénéficiaires en 2016	Nombre de foyers bénéficiaires en 2017	Montant moyen en 2017 (en €)
Bénéficiaires du RSA	Non-salariés agricoles	9 109	9 590	396
	Non-salariés non agricoles	75 599	60 637	445
Total		84 708	70 227	-
Bénéficiaires de la prime d'activité	Non-salariés agricoles	29 770	37 030	204
	Non-salariés non agricoles	107 903	133 006	167
Total		137 673	170 036	-

Source : Rapport IGAS-IGF juin 2017; MSA (octobre 2016 et juin 2017) ; CNAF (septembre 2016 et juin 2017).

1.3.2. Les critères d'éligibilité au RSA et à la prime d'activité pour les travailleurs non salariés ont été élargis à compter de 2017

En ce qui concerne l'éligibilité des travailleurs non salariés au RSA et à la prime d'activité, il convient de distinguer les conditions à remplir pour entrer dans le dispositif d'une part, et les modalités d'évaluation du revenu professionnel pour le calcul du droit d'autre part.

S'agissant des **conditions d'accès aux dispositifs** :

- ◆ jusqu'en décembre 2016, le critère d'accès au RSA et à la prime d'activité pour les travailleurs non salariés était fixé par la loi et appliqué de façon uniforme sur l'ensemble du territoire : ils devaient satisfaire à des conditions d'éligibilité spécifiques qui portaient sur leur chiffre d'affaires³² et sur l'interdiction d'employer un salarié (s'agissant du seul RSA) pour prétendre au bénéfice du RSA et de la prime d'activité. Les marges d'appréciation des Conseils Départementaux (pour le RSA) étaient donc inexistantes pour l'accès au dispositif ;
- ◆ ces dispositions spécifiques ont été supprimées en LFI 2017 et à compter du 1^{er} janvier 2017 pour faciliter l'accès des travailleurs non salariés agricoles et non agricoles à ces prestations. **De ce fait, tous les travailleurs non salariés ont désormais accès au RSA et à la prime d'activité pourvu que les revenus de leur foyer soient inférieurs au point de sortie qui leur est applicable et qui dépend de la composition du foyer et du niveau des ressources globales du foyer.**

S'agissant des **modalités d'évaluation du revenu pour le calcul du droit** :

- ◆ la règle est de retenir le dernier résultat net imposable connu (BIC, BNC ou BA)³³, ce qui s'explique par les difficultés à connaître en temps réel le revenu des non salariés mais peut nuire à leur accès aux prestations au moment où ils en ont réellement besoin (cf. encadré 7) ;

³² Celui-ci devait être inférieur à un plafond de chiffre d'affaires, qui variait selon les catégories concernées, proche du seuil de la micro-entreprise (82 200 € pour les commerçants, 32 900 € pour les professions libérales et pour les artisans, bénéfices agricoles annuels inférieurs à 16 439 € pour les exploitants agricoles non salariés).

³³ C'est le revenu fiscal (BIC, BNC ou BA) déclaré aux services fiscaux pour la dernière année fiscale, lissé mensuellement, qui est utilisé. Il s'agit, selon la période de l'année considérée, du revenu N-2 ou du revenu N-1 (à partir du mois de septembre de l'année N). Lorsque ce revenu n'est pas connu (cas des non salariés « nouveaux installés »), le revenu est évalué sur la base du chiffre d'affaires du trimestre, après abattement forfaitaire, sauf

Annexe II

- ◆ le décret n°2017-811 du 5 mai 2017³⁴ a donc modifié les règles de calcul du RSA et de la prime d'activité pour les travailleurs non salariés afin d'améliorer la prise en compte de leur situation réelle. Par dérogation à la règle de droit commun, ils disposeront ainsi, sous certaines conditions, de la faculté de demander à ce que leur droit au RSA et à la prime d'activité soit calculé d'après leur chiffre d'affaires trimestriel³⁵. Le mode de calcul des droits est en outre dérogatoire à celui qui prévaut pour les salariés, dans la mesure où divers retraitements doivent être effectués (art. R. 262-19 et R. 262-21 du CASF)³⁶, le président du conseil départemental conservant en tout état de cause un pouvoir d'appréciation (art. R. 262-23 et R. 262-24 du CASF³⁷) quant au calcul effectué.

Encadré 7 : Les difficultés pour connaître en temps réel les revenus des non salariés peuvent nuire à leur accès aux minima sociaux lorsqu'ils en ont besoin

Pour les salariés, le RSA et la prime d'activité sont calculés et actualisés trimestriellement, en prenant en compte les ressources du foyer perçus sur les trois derniers mois. Les travailleurs non salariés sont tenus, comme tous les bénéficiaires, de déclarer tous les trimestres l'intégralité de leurs ressources, afin de permettre l'actualisation de leurs droits. Cette procédure permet d'ajuster les montants de RSA ou de prime d'activité en fonction des ressources non professionnelles (autres prestations sociales par exemple) perçues par le foyer. La prise en compte des revenus professionnels dans ce calcul est en revanche plus délicate.

C'est le revenu imposé en N-2 qui sert généralement de base au calcul des droits. **L'administration fiscale ne dispose en effet pas d'une information infra-annuelle fiable sur les évolutions de revenus des travailleurs non salariés ; pas davantage d'ailleurs que les organismes en charge du recouvrement ou du calcul des cotisations sociales dues par les travailleurs non salariés** (CAF, MSA, URSSAF). Comme le souligne un récent rapport IGAS-IGF relatif à la modernisation de la délivrance des prestations sociales³⁸, « *la notion-même de revenu infra-annuel peut être interrogée s'agissant des travailleurs non salariés* », compte tenu des importantes variations constatées, qui peuvent par exemple tenir au caractère fondamentalement saisonnier de l'activité (ex : agriculture) ou aux délais de paiement des prestations réalisées.

La mise en place du prélèvement à la source ne devrait pas permettre de mieux connaître de manière

dans le cas des exploitants agricoles. En droit, un résultat net imposable déficitaire sur le dernier exercice connu se traduit par un revenu professionnel nul, et ne permet donc pas le calcul de la prime d'activité. Les TNS qui se trouvent dans cette situation ne peuvent donc, en théorie, bénéficier de la prime d'activité, mais ils peuvent en revanche bénéficier du RSA. Toutefois, par mesure de tolérance, les Caf examinent dans ces situations le chiffre d'affaires trimestriel du TNS et calculent une prime d'activité sur ce chiffre d'affaires après abattement forfaitaire.

³⁴ Décret n° 2017-811 du 5 mai 2017 relatif aux modalités de calcul du revenu de solidarité active et de la prime d'activité pour les travailleurs non salariés

³⁵ Ce calcul trimestriel est fait, pour le RSA, sous réserve, de l'accord du président du Conseil départemental. On prend alors en compte le total des recettes du trimestre précédent, auquel on applique un taux d'abattement forfaitaire (87 %, au minimum 305 €). Cette demande peut être effectuée à tout moment ; elle est tacitement reconduite.

³⁶ En principe, ce sont le BIC, le BNC ou le BA qui sont pris en compte comme revenu professionnel de référence pour la détermination des droits à la prime d'activité. Quelques aménagements sont prévus pour le calcul du RSA :

- ◆ dans le cas du BIC et du BNC (travailleurs non salariés affiliés au RSI) : le revenu professionnel de référence intègre les amortissements et plus-values professionnels ainsi que les déficits catégoriels et moins values reportés, en principe déduits de l'assiette fiscale.
- ◆ dans le cas du BA (travailleurs non salariés affiliés à la MSA) : le revenu professionnel de référence intègre certaines aides, subventions et indemnités non imposables.

Certains travailleurs non salariés exercent leur activité dans le cadre de structures soumises à l'IS et non à l'IR. Ce sont alors les rémunérations avant déduction pour frais professionnels qui sont utilisées comme revenu professionnel de référence pour le calcul de ces deux prestations.

³⁷ Article R. 262-23 du CASF : « *le Président du Conseil départemental arrête l'évaluation des revenus professionnels non salariés nécessaires au calcul du revenu de solidarité active. À cet effet, il tient compte, soit à son initiative, soit à la demande de l'intéressé, des éléments de toute nature relatifs aux revenus professionnels de l'intéressé* ».

³⁸ *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, IGF-IGAS, juin 2017, M. Fuzeau, L. Caussat, E. Walraet, A. Delattre.

Annexe II

infra-annuelle les revenus professionnels des travailleurs non salariés. En effet le système qui devrait être retenu pour le prélèvement à la source des travailleurs non salariés, hors micro-entrepreneurs, est un système d'acomptes mensuels ou trimestriels qui donneront lieu à régularisation l'année suivante. Les acomptes de janvier à août de l'année N dépendront du bénéfice (BIC, BNC ou BA), et du taux applicable à celui-ci, de l'année N-2 et les acomptes à partir de septembre dépendront du bénéfice et du taux de l'année N-1. Les TNS pourront toutefois, en cas de forte variation de revenus, moduler leurs acomptes en cours d'année.

Les micro-entrepreneurs constituent cependant une exception, puisqu'ils transmettent mensuellement ou trimestriellement, à leur choix, à l'Acoss des données d'activité. Selon le rapport IGAS-IGF précité, la fiabilité de ces données infra-annuelles n'est cependant pas avérée, d'autant plus que les contrôles d'assiette sont rares.

Source : Mission.

1.3.3. L'attribution du RSA aux travailleurs non salariés s'avère en pratique complexe en raison de la grande difficulté à évaluer en temps réel leurs ressources

La DGCS a organisé en juin 2015 une journée d'étude sur le thème « RSA et travailleurs non salariés », à laquelle 30 départements ont participé. **70 % des départements interrogés à cette occasion considèrent que les dispositions légales et réglementaires relatives à l'attribution du RSA aux TNS ne sont pas suffisamment claires et explicites.**

Les difficultés rencontrées par les conseils départementaux sont de plusieurs ordres :

- ◆ difficulté d'appréciation du seuil relatif au chiffre d'affaires en cas d'activité mixte (vente et prestation de service) ;
- ◆ imprécision des dispositions réglementaires relatives au pouvoir d'appréciation du PCD (art. R. 262-23 et R. 262-24 du CASF) ;
- ◆ difficulté d'évaluation du revenu en cas de démarrage d'activité (cas des « nouveaux installés »), en cas d'activité déficitaire ou en cas d'indisponibilité des documents comptables et fiscaux ;
- ◆ cas particulier des dirigeants de sociétés assimilés tantôt à des TNS, tantôt à des salariés et complexité du régime applicable aux non-salariés agricoles (NSA) ;
- ◆ complexité des retraitements à effectuer sur le bénéfice pour parvenir au revenu à prendre en compte (art. R. 262-19 et R. 262-21 du CASF).

Les conseils départementaux adoptent des pratiques différentes pour évaluer le revenu des non-salariés. La plupart utilisent des documents comptables (bilan, compte de résultat, livres de recettes...) pour arrêter les revenus des TNS. D'autres ont également recours à des documents fiscaux (avis d'imposition, liasse fiscale...). Enfin certains départements demandent des documents spécifiques (relevés de comptes bancaires, bordereaux URSSAF, attestation relative aux prélèvements privés effectués par l'entrepreneur établie par le comptable de l'entreprise, questionnaires, courriers-types, tableaux de recettes à remplir, etc.).

Compte tenu de ces difficultés dans l'interprétation des règles, la totalité des départements interrogés souhaite une évolution de la réglementation. Ainsi, selon le compte rendu établi par la DGCS de cette table-ronde :

- ◆ **tous relèvent la faible rentabilité de l'effort consenti par les services pour le traitement de ces dossiers** : forte technicité requise, important nombre de pièces à rassembler puis à analyser, pour parvenir à déterminer le revenu d'un petit nombre de bénéficiaires : de quelques centaines à quelques dizaines de foyers, selon les départements.

Annexe II

- ◆ **tous relèvent l'insuffisance ou l'inexistence des réponses apportées par la réglementation à des situations délicates à évaluer et à caractériser :**
 - bénéficiaires dont l'activité génère un chiffre d'affaires important mais un résultat faible ou nul ;
 - bénéficiaires exerçant pendant plusieurs années une activité déficitaire ;
 - titulaires d'une activité mise en sommeil, mais qui refusent d'accomplir les démarches administratives de radiation, et continuent à se prévaloir du statut fictif de travailleur indépendant ;
 - dirigeants de sociétés qui échappent à la qualification de TNS au regard du droit au RSA, et bénéficient d'un RSA calculé sur des revenus salariaux qu'ils fixent arbitrairement à un niveau faible ou nul.

Ces difficultés d'évaluation des revenus des travailleurs non salariés sont susceptibles de générer des difficultés dans le calcul d'une future allocation chômage :

- ◆ d'une part, pour déterminer les conditions d'affiliation, ainsi que le revenu de référence servant de base au calcul du revenu de remplacement (dans l'hypothèse d'une prestation contributive) ;
- ◆ d'autre part, pour calculer l'allocation elle-même (fonctionnement « différentiel » des droits à allocation chômage), dans l'hypothèse où elle serait compatible avec le maintien partiel d'une activité non salariée. L'allocation de retour à l'emploi (ARE) des salariés fonctionne, dans ce cas de figure, sur la base d'un montant forfaitaire et de régularisations annuelles (voire d'abattements forfaitaires sur le chiffre d'affaires déclaré dans le cas des micro-entrepreneurs).

Par ailleurs, la création d'une telle allocation chômage pourrait, selon le niveau retenu (montant forfaitaire ou montant plancher), poser la question de son articulation avec les minima sociaux, et tout particulièrement avec le RSA, auquel revient aujourd'hui une partie de ce rôle (voir 2.2.1.).

2. Interactions possibles de la future garantie perte d'emploi avec les prestations de sécurité sociale, les minima sociaux et, en cas de cumul d'activité salariée et non salariée, avec le régime d'assurance chômage des salariés

La mise en place d'un dispositif d'assurance chômage des travailleurs non salariés est susceptible d'avoir des interactions avec d'autres types de prestations sociales :

- ◆ **potentiel impact à la hausse sur les dépenses de retraite (Fonds de solidarité vieillesse) et sur celles liées à l'allocation spécifique de solidarité – suivant les caractéristiques qui seront retenues pour l'indemnisation des travailleurs non salariés ;**
- ◆ **impact à la baisse sur le RSA et sur la prime d'activité (en volume et en valeur), dont le montant dépendra du niveau de l'indemnité et des plafonds de revenus retenus ;**
- ◆ **pas d'impact *a priori* sur les dépenses des risques AT-MP, maladie et invalidité.**

Des règles d'interaction ou de non-cumul avec le régime général d'assurance chômage devront en outre être prévues pour les travailleurs non salariés poly-actifs, cumulant une activité salariée et une activité indépendante.

2.1. Les interactions de la future garantie perte d'emploi avec les prestations en espèces de la sécurité sociale

2.1.1. La perte temporaire de revenus pour raisons médicales

La perte temporaire de revenus pour raisons médicales est aujourd'hui couverte de façon différente selon les catégories de travailleurs non salariés :

- ◆ les exploitants agricoles disposent d'une couverture obligatoire et spécifique en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle (ATEXA), à l'inverse des autres catégories de travailleurs non salariés ³⁹ qui bénéficient uniquement des prestations de la branche maladie ;
- ◆ les travailleurs non salariés bénéficient en principe des indemnités journalières de la branche maladie, quoique dans des conditions différentes (cf. *supra*). Le décret du 2 février 2015 a toutefois durci les conditions d'accès aux indemnités journalières maladies pour les actifs assurés au RSI, entraînant une forte baisse du nombre d'auto-entrepreneurs indemnisés⁴⁰. Les professions libérales ne bénéficient pas de ce type de prestations (cf. *supra*).

Dans certains cas, la cessation d'activité peut être motivée par un problème de santé du travailleur indépendant : se posera alors la question de l'arbitrage entre les indemnités journalières maladie (pour les non-salariés qui peuvent en toucher) et allocation chômage, ces deux types de prestations n'étant pas, aujourd'hui, cumulables.

Les effets de bord sur la branche maladie et sur la branche AT-MP dépendraient donc de l'attractivité de l'allocation chômage par rapport aux indemnités journalières, donc du niveau de protection offert (montant, délais de carence...) ⁴¹. **Ils sont donc impossibles à chiffrer à ce stade.**

Encadré 8 : Les indemnités journalières maladie des travailleurs non salariés : points de repère

Montants des indemnités journalières :

- **non-salariés agricoles** : montant forfaitaire de 21 € (puis 28 € à partir du 29^e jour) avec un délai de carence de 8 jours.
- **affiliés au RSI** : montant proportionnel aux revenus, compris entre 5,07 € et 52,11 €, avec un barème spécifique pour les assurés dont les revenus professionnels sont soumis à la cotisation minimale maladie (plancher à 20,84 €). Leur montant est nul si ce revenu est inférieur à 10% du PASS. Le montant moyen est de 29,5 € (31,6 € hors auto-entrepreneurs, 16 € pour les auto-entrepreneurs).
- professions libérales : elles ne peuvent pas toucher d'indemnités journalières maladie.

Délai de carence : 7 jours, réduit à 3 jours en cas d'hospitalisation.

Durée moyenne : le RSI indique pour l'année 2015 que sur 104 000 bénéficiaires, 24 % des bénéficiaires ont été arrêtés entre 3 et 12 mois, 46 % entre 12 et 24 mois et 2 % 24 mois et plus.

Source : RSI, MSA

³⁹ À compter du 1^{er} janvier 2018, les plateformes seront tenues de prendre en charge les cotisations AT/MP de leurs travailleurs non salariés, si ceux-ci veulent souscrire une assurance AT/MP ou s'affilier volontairement au régime de couverture AT/MP.

⁴⁰ Le décret du 2 février 2015 prévoit que les assurés dont les revenus cotisés sont inférieurs à 10% du PASS moyen des 3 dernières années ne bénéficient plus de droits à indemnités journalières. Les auto-entrepreneurs ne représentaient plus en 2015 que 7,1 % des versements, contre 15 % en 2014.

2.1.2. La perte définitive de revenus pour raisons médicales

La perte définitive de revenus pour raisons médicales, qu'elle soit totale (incapacité de travailler quel que soit le poste) ou partielle, est également couverte de façon différente selon les catégories de travailleurs non salariés, avec toutefois des différences quant à l'imputation professionnelle de la perte de revenu :

- ♦ seuls les exploitants agricoles peuvent toucher des rentes d'incapacité dans le cadre de leur régime de réparation des accidents du travail. Elles sont versées lorsqu'un accident du travail ou une maladie professionnelle entraînent des séquelles permanentes et conduisent à une invalidité partielle ou totale. La MSA indique avoir enregistré au sein de la population des non-salariés agricoles 15 230 accidents avec arrêt de travail ayant donné lieu à un premier paiement d'indemnités journalières et 1 615 nouvelles maladies professionnelles en 2015 ;
- ♦ tous les travailleurs non salariés peuvent prétendre à des pensions d'invalidité lorsque leur capacité de gain est réduite d'au moins deux tiers⁴². Le RSI indique couvrir au 31 décembre 2015 31 601 assurés invalides⁴³, majoritairement des artisans (18 414), souffrant d'une incapacité partielle (à 70%) ; la MSA recense 13 444 bénéficiaires hors DOM en 2016. Ces prestations présentent toutefois un niveau relativement faible alors même que leurs bénéficiaires subissent des pertes de revenus importantes et se trouvent fréquemment contraints de mettre fin à leur activité professionnelle. Ainsi, la pension moyenne versée par le RSI s'élève à 685 € par mois (plus précisément 846 € en cas d'incapacité totale et 617 € en cas d'incapacité partielle).

Ces deux prestations sont partiellement cumulables avec les revenus d'activité salariée ou non salariée. Un tiers des bénéficiaires de pensions d'invalidité au RSI continuent ainsi d'exercer une activité indépendante.

La future assurance chômage des travailleurs non salariés aura nécessairement à indemniser les cessations totales et définitives d'activité (ex : liquidations judiciaires), quelle que soit la cause première de la cessation d'activité, y compris médicale. Une partie de son public-cible est donc susceptible de bénéficier de rentes d'incapacité ou de pensions d'invalidité, tant que les personnes concernées demeurent aptes au travail, dans la mesure où l'article L. 5421-1 du code du travail⁴⁴ réserve le bénéfice des prestations chômage aux personnes aptes au travail.

Les règles actuelles d'assurance chômage⁴⁵ prévoient en effet un cumul, total ou partiel, entre les pensions d'invalidité et d'assurance chômage.

⁴² La réglementation de l'invalidité dans les régimes des travailleurs salariés non agricoles ne distingue pas selon la cause, professionnelle ou non professionnelle, de la perte de capacité de gain. En revanche, le régime des exploitants agricoles ne prend en charge au titre de l'invalidité que les pertes de gains liées à une cause non professionnelle, les pertes d'origine professionnelle étant prises en charge au titre de la réparation des accidents du travail.

⁴³ Le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité connaît une forte augmentation, corrélée au recul progressif de l'âge de départ en retraite. Le RSI dénombre ainsi 3 700 bénéficiaires supplémentaires en 2015 par rapport à 2014

⁴⁴ « [...] les travailleurs involontairement privés d'emploi ou dont le contrat de travail a été rompu conventionnellement selon les modalités prévues aux articles L. 1237-11 et suivants du présent code ou à l'article L. 421-12-2 du code de la construction et de l'habitation, aptes au travail et recherchant un emploi, ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions fixées au présent titre. »

⁴⁵ Instruction Pôle emploi n°2012-53 du 12 mars 2012 relative aux modalités de cumul d'une pension d'invalidité avec les allocations d'assurance chômage.

Encadré 9 : Les règles de cumul d'une pension d'invalidité avec les allocations d'assurance chômage

Les salariés bénéficiant d'une pension d'invalidité de 2^{ème} ou 3^{ème} catégorie peuvent la cumuler avec l'allocation de retour à l'emploi (ARE). Le cumul est intégral, si les revenus issus de l'activité professionnelle prise en compte pour l'ouverture des droits à l'ARE ont été cumulés avec la pension. Dans le cas contraire, le pensionné perçoit la différence entre le montant de l'ARE et celui de la pension d'invalidité.

Les rentes d'invalidité versées en cas d'incapacité permanente consécutive à un accident du travail ou à une maladie professionnelle sont intégralement cumulables avec les allocations d'assurance chômage.

Source : Mission.

2.1.3. Les congés maternité

Les travailleuses non salariées sont diversement couvertes en cas de grossesse :

- ◆ les **ressortissantes du RSI** (y compris artisans commerçants et professions libérales) peuvent bénéficier d'une allocation forfaitaire de repos maternel, associée à des indemnités journalières en cas de cessation d'activité pendant la période précédant l'accouchement (44 jours consécutifs, prolongeable dans la limite de 74 jours au total). Leur montant varie selon les revenus d'activité moyens des trois dernières années (53 € par jour en cas de revenus supérieurs à 10% du PASS, 5,3 € par jour dans le cas contraire) ;
- ◆ les **non-salariées agricoles** peuvent bénéficier d'une allocation de remplacement pour congé maternité qui vise à couvrir le coût du remplacement par un salarié, pour une durée maximale de 16 semaines.

Ces prestations pourraient entrer en concurrence avec la future indemnisation du chômage à deux conditions (cumulatives) :

- ◆ si les faits générateurs retenus incluent la cessation temporaire d'activité, caractérisée par la baisse ou l'absence de revenu pendant une période de référence donnée – évoqué par la mission dans le cas spécifique des travailleurs indépendants économiquement dépendants;
- ◆ si l'allocation chômage créée pour les travailleurs non salariés est plus généreuse que l'indemnisation maternité, dans la période d'inactivité prise en compte et/ou dans son montant (notamment si elle repose sur une logique assurantielle et contributive).

Contrairement aux indemnités journalières versées en cas de maladie, il est possible de refuser le bénéfice des allocations chômage aux travailleuses non salariées ayant droit à des indemnités maternité, dans la mesure où la grossesse fait l'objet d'une déclaration obligatoire auprès de la sécurité sociale.

En outre, l'inscription comme demandeur d'emploi – qui conditionne en principe l'accès à une indemnisation chômage – implique d'être disponible pour effectuer une recherche d'emploi, ce qui n'est pas le cas pendant un congé maternité.

2.1.4. Les pensions de retraite

Les droits à allocation chômage s'articulent nécessairement avec les régimes de retraite existants.

Dans le cas des salariés, cette articulation repose sur deux mécanismes :

- ◆ les périodes de chômage ouvrent des droits à pension de retraite⁴⁶ (à raison d'un trimestre validé pour 50 jours de chômage), avec un plafond qui varie toutefois selon que le chômage est indemnisé ou non. Les demandeurs d'emploi indemnisés accumulent des trimestres d'assurance dans la limite de quatre par an, financés par le Fonds de Solidarité vieillesse (retraite de base) et par l'UNEDIC elle-même (retraite complémentaire) ;
- ◆ lorsqu'un demandeur d'emploi indemnisé atteint l'âge légal du départ en retraite sans avoir le nombre de trimestres nécessaires pour valider un taux plein, il peut, sous certaines conditions (âge, ancienneté d'affiliation, ancienneté d'indemnisation, nombre minimal de trimestres validés), continuer à percevoir l'ARE dans la limite de ses droits, jusqu'à acquisition du nombre de trimestres nécessaires pour un départ à taux plein. Le Fonds de solidarité vieillesse assure une compensation financière de ces validations gratuites auprès des régimes de retraite concernés (régime général, agricole, régime complémentaires)⁴⁷.

La création d'une assurance chômage pour les travailleurs non salariés est donc susceptible d'avoir également un impact sur leurs prestations de retraite :

- ◆ il conviendra, tout d'abord, d'étudier la possibilité d'un dispositif permettant la validation de trimestres de retraite pour les travailleurs non salariés indemnisés, avec un financement assis sur la solidarité (de type FSV). Une telle mesure devra être examinée au regard des objectifs généraux des régimes de retraite, notamment la lutte contre la pauvreté des retraités, et de la situation des travailleurs non salariés concernés du point de vue de leurs revenus, de leur patrimoine et de leurs droits à pension. Son impact reste à chiffrer et dépendra des effectifs indemnisés, de leur pyramide des âges et de leurs niveaux de revenus ;
- ◆ si cette option devait être ouverte, elle posera nécessairement la question de la possibilité de maintien de l'indemnisation entre l'âge légal de départ à la retraite et l'âge du départ à taux plein, qui devra être examinée au regard des risques d'optimisation de la gestion de la fin du parcours professionnel qu'une couverture du de la perte d'emploi des travailleurs non salariés est susceptible d'engendrer.

Dans les deux cas, le surcoût engendré pour les dispositifs de solidarité devra être chiffré et mis au regard du risque de rupture d'égalité entre demandeurs d'emploi selon leur statut (salarié ou non salarié), particulièrement si l'assurance chômage des travailleurs non salariés devait être adossée au régime général (Unédic).

⁴⁶ Article. L.351-3 2° du code de sécurité sociale

⁴⁷ La prise en charge des périodes de chômage au titre de la retraite de base, calculée sur la base des effectifs des DE indemnisés, représentaient 11 Mds € en 2015.

2.2. Les interactions de la future garantie perte d'emploi avec les minima sociaux

2.2.1. Avec le RSA

2.2.1.1. *La mise en place d'une indemnisation du risque de perte d'emploi pour les non salariés devrait diminuer les dépenses de RSA en faveur de ces publics.*

L'indemnisation chômage et le RSA s'adressent en partie au même public-cible : les demandeurs d'emploi disposant de ressources d'activité faibles ou nulles. Les deux différences majeures entre ces deux dispositifs sont, d'une part, la durée d'activité préalable, qui constitue une condition d'affiliation à l'assurance chômage, d'autre part la barrière d'âge, fixée à 25 ans dans le cas du RSA sauf cas particuliers.

La création d'une indemnisation du chômage pour les travailleurs non salariés bénéficiera donc partiellement, en particulier dans le cas de non-salariés monoactifs, à des actifs éligibles au RSA. Deux cas de figure pourront alors se présenter :

- ◆ **d'une part, le cas où cette allocation chômage présente un montant supérieur à celui du RSA, ce qui ne posera pas de difficultés.** Elle viendra alors naturellement se substituer aux droits RSA, avec un impact à la baisse sur le nombre de bénéficiaires du RSA (effet volume). Les allocations chômage sont pleinement cumulables avec d'autres prestations sociales (allocations logement, allocations familiales, etc.), ce qui n'est pas le cas du RSA (dont le mode de calcul est différentiel et la base ressources, très large, inclue les allocations chômage) : à montant facial identique, elles seront plus avantageuses pour les bénéficiaires. Cette situation engendrera une moindre dépense de RSA pour les départements, sauf si le financement du RSA est recentralisé ;
- ◆ **d'autre part, le cas où l'allocation chômage est inférieure au RSA.** Cette situation pourra subvenir dans plusieurs hypothèses :
 - si l'allocation chômage mise en place est forfaitaire et d'un faible montant (moins de 1 000 € par exemple), elle sera inévitablement inférieure au RSA pour certaines configurations familiales, puisque le mode de calcul de celui-ci dépend de la composition du ménage⁴⁸ ;
 - si l'allocation chômage mise en place est proportionnelle aux revenus antérieurs, elle pourrait être inférieure au RSA pour les travailleurs non salariés à faibles revenus (exemple : auto-entrepreneurs ou créateurs d'entreprise) si aucun plancher de revenus pour entrer dans le dispositif n'est prévu.

L'impact de l'extension de l'assurance chômage aux non-salariés sur le RSA et la prime d'activité est toutefois difficilement chiffrable car **il n'est pas possible d'identifier le nombre de bénéficiaires du RSA qui étaient précédemment des travailleurs non salariés, c'est-à-dire les non-salariés ayant basculé dans le RSA faute d'indemnisation du chômage. Il sera donc difficile, même une fois la nouvelle allocation calibrée, d'évaluer l'impact à la baisse sur les dépenses de RSA.**

En effet, comme indiqué précédemment, seul le nombre de foyers bénéficiaires comportant au moins une personne non affiliée au régime général (cf. encadré 9) est connu. Cela ne permet pas d'identifier les parcours professionnels des bénéficiaires. Il est impossible notamment de savoir si ces derniers ont eu une activité non-salariée principale avant de reprendre une activité indépendante.

⁴⁸ À titre d'exemple, le montant forfaitaire pour un couple avec 2 enfants s'élève à 1 127 € par mois ; pour une personne seule avec deux enfants à 1 148 € par mois.

2.2.1.2. Plusieurs modalités d'articulation sont envisageables dans les cas où l'allocation chômage est inférieure au RSA

Afin d'éliminer toute complexité dans l'articulation entre le RSA et l'allocation chômage des non salariés, trois solutions sont possibles.

La première solution consisterait à ne pas fixer de seuil minimal de revenu ou d'activité permettant de bénéficier de l'indemnisation chômage mais à intégrer les allocations chômage dans la base ressource du RSA, comme c'est le cas pour les salariés. De cette façon, si l'allocation chômage est inférieure au montant de RSA auquel un individu peut prétendre, il sera fondé à cumuler les deux prestations, dans la limite du montant forfaitaire du RSA, suivant le mode de calcul différentiel propre à cette prestation (cf. *supra*).

La mise en place d'une indemnisation du chômage pour les travailleurs non salariés aura alors un impact à la baisse sur les montants de RSA servis par les conseils départementaux. Cet effet sera automatique, puisque le code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que le RSA constitue une prestation subsidiaire⁴⁹ : les individus éligibles à l'indemnisation chômage ne pourront devenir bénéficiaires du RSA qu'après avoir fait valoir leurs droits à cette nouvelle prestation. Dans la mesure où les critères d'attribution du RSA aux travailleurs non salariés relèvent du président du conseil départemental, et peuvent donc différer d'un département à l'autre (cf. *supra*), le calcul pourrait toutefois se révéler complexe pour les gestionnaires de cette nouvelle prestation d'assurance chômage. En particulier, les mobilités interdépartementales pourraient être source de difficultés. Une harmonisation devra être envisagée, par exemple en rendant impératifs les critères réglementaires (CASF), aujourd'hui applicables uniquement par défaut.

Du point de vue de ces allocataires, la mise en place d'une allocation chômage n'apportera pas de gain financier (elle viendra se déduire de leur montant de RSA) et sera source d'une complexité accrue dans leurs démarches, avec un risque de non-recours accru. Une telle situation est problématique.

La deuxième solution consisterait à fixer un seuil de revenu permettant le bénéfice de l'assurance chômage qui serait supérieur au plafond d'éligibilité au RSA pour un travailleur indépendant exerçant une activité non salariée exclusive (545 € pour une personne seule)⁵⁰. Des effets de concurrence limités entre le RSA et l'allocation chômage subsisteraient pour certaines catégories de non-salariés, selon la configuration de leur foyer (le RSA reposant sur un mode de calcul familialisé) et selon le seuil de revenu retenu ; ces difficultés pourraient être résolues, comme évoqué supra, par l'intégration de l'allocation chômage dans la base ressource du RSA.

La troisième solution, enfin, constituerait à remettre en cause le principe de subsidiarité du RSA en ouvrant par la loi un droit d'option entre le RSA et l'allocation chômage des travailleurs non salariés. Il s'agit de l'option la plus simple à mettre en œuvre et la plus protectrice pour les bénéficiaires ; sa constitutionnalité doit toutefois être examinée, notamment au regard du principe d'égalité⁵¹.

L'articulation précise entre ces deux prestations dépendra, en tout état de cause, du mode de calcul retenu pour l'allocation chômage, dans son montant comme dans les périodes et assiettes de référence qui seront retenues.

⁴⁹ Article L. 262-10 du CASF.

⁵⁰ Et sous réserve des dispositions à prévoir en faveur des travailleurs non salariés percevant de faibles revenus (cf. *supra*, § 1.2.1).

⁵¹ Les salariés ne disposent pas en effet d'un tel droit d'option, ce qui s'explique par le mode de calcul retenu pour l'ARE, qui exclut, dans la plupart des cas, que les montants perçus soient inférieurs au RSA.

2.2.2. Avec la prime d'activité

Les demandeurs d'emploi indemnisés peuvent, aujourd'hui, bénéficier de la prime d'activité lorsqu'ils exercent une activité professionnelle (régime de l'activité réduite), y compris non salariée. **Deux possibilités d'articulation de la prime d'activité avec l'allocation chômage des travailleurs non salariés sont envisageables.**

La première possibilité est que la nouvelle allocation destinée aux travailleurs non salariés soit cumulable avec des revenus d'une activité réduite (comme c'est le cas aujourd'hui pour l'ARE des salariés). Dans ce cas de figure, elle viendrait se substituer partiellement à la prime d'activité pour tous les allocataires ayant repris une activité partielle.

Cet impact sera variable selon le mode de calcul et le niveau retenu pour l'allocation. Plus celle-ci est généreuse, plus l'impact sera conséquent :

- ◆ à la baisse sur le nombre d'allocataires (effet volume), un certain nombre d'entre eux étant susceptibles de dépasser les plafonds de revenus de la prime d'activité ;
- ◆ à la baisse sur les montants versés (effet prix), dans la mesure où cette nouvelle allocation sera *a priori* déduite intégralement du montant versé au titre de la PA (comme c'est aujourd'hui le cas pour l'ARE).

La seconde possibilité est que la nouvelle allocation ne soit pas cumulable avec des revenus d'activité. Dans ce cas, il n'y aura pas d'effet de substitution ou de report. Dans une logique d'incitation à la reprise d'emploi, une telle piste paraît toutefois devoir être écartée.

2.2.3. Avec l'allocation de solidarité spécifique

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est la principale allocation de solidarité d'indemnisation du chômage⁵². Elle est versée, sous conditions de ressources (1 142,4 € pour une personne seule et 1 795,2 € pour un couple), aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'ARE, s'ils peuvent justifier de cinq ans d'activité salariée (à temps plein ou partiel) dans les dix ans précédant la fin de leur dernier contrat de travail. Elle s'élève à 489,6 € en dessous d'un seuil de ressources et est dégressive jusqu'au plafond de ressources (652,8 € pour une personne seule et 1 305,6 € pour un couple). Elle est accordée pour une durée de six mois, les droits pouvant être renouvelés à l'issue de ce délai, sans limitation de durée, si les conditions sont toujours remplies. Les allocataires qui ont une activité peuvent bénéficier d'un mécanisme d'intéressement qui varie selon le revenu d'activité et la durée d'activité.

Les allocataires ne sortent du dispositif que lorsqu'ils retrouvent une activité ou dépassent le plafond de ressources. Fin 2014, 471 700 bénéficiaires de l'ASS étaient recensés, pour des dépenses annuelles de 2,6 Md€⁵³.

⁵² Les allocations de solidarité d'indemnisation du chômage sont versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier de l'ARE, soit parce qu'ils n'ont pas acquis suffisamment de droits soit parce qu'ils sont arrivés au terme de leurs droits. Si la gestion de ces allocations de solidarité est confiée à l'Unédic, elles sont financées par l'Etat.

⁵³ DREES « Minima sociaux et prestations sociales », 2016 et <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/fiche12-5.pdf>

Annexe II

Bien que les publics concernés par le RSA et l'ASS soient en partie comparables, notamment dans le cas des allocataires de l'ASS présents de longue durée dans le dispositif, certaines caractéristiques de l'ASS diffèrent du RSA. L'assiette des ressources pour le calcul de l'éligibilité à l'ASS ne prend en compte que les revenus fiscaux conjugalisés tandis que le RSA s'étend à la quasi-totalité des ressources du foyer et des prestations sociales. En outre l'ASS ne prend pas en compte le nombre d'enfants à charge, contrairement au RSA.

Le rapport Sirugue (2016) rappelait que malgré un montant théorique inférieur de l'ASS, les bénéficiaires de l'ASS tendent à avoir un meilleur niveau de vie que ceux du RSA car celle-ci peut être plus facilement cumulée avec d'autres ressources. Ainsi 88 % des potentiels bénéficiaires de l'ASS ont un revenu plus élevé que s'ils étaient au RSA et 20% des bénéficiaires de l'ASS ne seraient pas éligibles au RSA (différence de calcul des ressources pour l'éligibilité).

La mise en place d'une assurance chômage pour les travailleurs non salariés conduit à se poser plusieurs questions relativement à l'ASS. Il pourrait être envisagé :

- ◆ **soit d'exclure du bénéfice de l'ASS les travailleurs non salariés indemnisés⁵⁴ ;**
- ◆ **soit de leur ouvrir droit à l'ASS en fin d'indemnisation, selon le type d'allocation mis en place.**

Le mode de calcul, le niveau moyen, la durée d'indemnisation et surtout le mode de financement retenu auront nécessairement un impact sur cette décision.

L'ASS, bien que financée par la solidarité nationale, constitue en effet une prestation semi-contributive, puisque ses conditions d'éligibilité font référence à une durée d'activité salariée (cinq ans au cours des dix dernières années) et donc, implicitement, de cotisation : en ce sens, si les travailleurs non salariés devaient participer par des cotisations au financement de l'assurance chômage, il apparaîtrait plus logique de les rendre éligibles à l'ASS que dans l'hypothèse d'une assurance financée, ne serait-ce que partiellement, par l'impôt. Il conviendrait alors de définir pour les travailleurs non salariés un critère équivalent à celui des cinq ans d'activité salariée sur les dix dernières années. Afin d'évaluer la réalité de l'activité de TNS, une prise en compte d'un revenu non salarié minimal pendant un certain laps de temps apparaît inévitable. Une telle décision aurait nécessairement un impact à la hausse sur les dépenses d'ASS ; il est toutefois difficile à ce stade de chiffrer ce surcoût, faute notamment de connaître la durée moyenne de chômage des individus concernés⁵⁵.

Un tel raisonnement ne peut toutefois être tenu qu'en supposant que l'architecture globale du système d'indemnisation, et des minima sociaux, demeurera inchangée. Un accroissement du vivier de bénéficiaires de l'ASS pourrait en revanche poser problème dans l'hypothèse où serait examinée par ailleurs une mise en extinction progressive de cette allocation ou sa fusion avec le RSA.

⁵⁴ Toutefois la légalité d'une telle solution devra être expertisée (risque de rupture d'égalité),

⁵⁵ La seule estimation disponible à ce stade est celle de l'enquête Emploi de l'INSEE, pour les seuls DE dont l'emploi précédent était artisan, commerçant et dirigeant d'entreprise : 22,4 mois de recherche d'emploi (plus que la moyenne qui est à 19 mois).

2.3. Les interactions de la future garantie perte d'emploi avec le régime d'assurance chômage des salariés

La future assurance chômage des travailleurs non salariés aura nécessairement des interactions nombreuses avec le régime des salariés : la croissance des situations de poly-activité et les transitions entre statuts induisent en effet une porosité croissante entre salariat et travail indépendant. **L'Unédic est d'ailleurs d'ores et déjà amenée à indemniser des actifs exerçant une activité professionnelle non salariée dans le cadre de l'activité réduite ou des dispositifs dédiés à la création d'entreprise** : au deuxième trimestre 2015, elle a recensé, en moyenne chaque mois, 44 760 allocataires de l'ARE ayant déclaré une activité professionnelle indépendante ; un effectif en hausse depuis 2012, principalement le fait de créateurs d'entreprises dont le revenu issu de l'activité est nul (10 000 par mois en moyenne en 2015)⁵⁶.

Quelle que soit par ailleurs la gouvernance retenue (intégration plus ou moins forte au sein de l'Unédic), les règles relatives à cette future allocation devront permettre une prise en compte adéquate des cumuls de statuts et des transitions professionnelles.

2.3.1. Situations de cumul d'activité et de poly-affiliation

Le régime général d'assurance chômage pour les salariés prévoit les conditions d'affiliation suivantes (article 3 de la convention de 2014) : 122 jours ou 610 heures de travail au cours des 28 mois précédant la rupture (36 mois pour les seniors).

Le cumul de l'ARE avec une rémunération procurée par l'exercice d'une activité professionnelle indépendante est possible (article 30). Le calcul de l'ARE se fait par mois civil, et dans la limite du salaire brut antérieurement perçu par l'allocataire (article 31). La proratisation se fait sur la base d'un calcul du nombre de jours indemnissables, lui-même calculé en fonction de la rémunération brute⁵⁷ des activités annexes exercées (article 30).

À titre d'exemple, l'intéressé qui bénéficie des allocations au moment de la création de son entreprise peut cumuler partiellement ses allocations avec les revenus provenant de sa nouvelle activité, dans la limite du reliquat de ses droits, à condition que le cumul des allocations et des rémunérations n'excède pas le montant du salaire journalier de référence. Les démarches accomplies pendant la phase préparatoire à la création ou à la reprise d'une entreprise constituent des actes positifs de recherche d'emploi.

Encadré 10 : Le calcul de l'ARE dans le régime d'activité partielle

Le montant de l'ARE versée correspond au montant de l'ARE journalière multiplié par le nombre de jours indemnissables par mois au titre de l'ARE.

Ce nombre de jours indemnissables est calculé d'après la formule suivante : (montant de l'ARE mensuelle - 70% des rémunérations déclarées au titre des assurances sociales) / montant de l'ARE journalière. La somme obtenue est arrondie, si besoin, à l'arrondi entier supérieur.

Lorsque les revenus ne sont pas connus ou lorsque l'activité débute (environ 15 000 cas sur les 45 000 mensuels en 2015), le calcul du nombre de jours indemnissables se fait sur la base d'un montant forfaitaire (602 € la première année et 855 € la deuxième année, en 2015). Une régularisation annuelle est ensuite effectuée à partir des rémunérations réelles soumises à cotisations de sécurité sociale.

⁵⁶ UNEDIC, *Le cumul de l'allocation d'Aide au retour à l'emploi (ARE) avec les rémunérations issues d'une activité professionnelle non salariée*, note descriptive, janvier 2016.

⁵⁷ Accord d'application n° 11 du 14 mai 2014 pour les créateurs et repreneurs d'entreprise placés sous le régime microsocial, la rémunération qui sert de base à ce calcul correspond au chiffre d'affaire, auquel est appliqué l'abattement forfaitaire pour frais professionnels (article 50-0 du CGI).

Annexe II

S'agissant des micro-entrepreneurs ou auto-entrepreneurs, le calcul se fait sur la base du chiffre d'affaires mensuel ou trimestriel, auquel on applique un abattement forfaitaire, relatif à la nature de l'activité: l'allocation versée correspond à 70% du chiffre d'affaires, déduction faite de cet abattement pour frais professionnels.

Source : UNEDIC.

En cas de perte involontaire d'une activité conservée en cours d'indemnisation, un nouveau droit à l'ARE est recalculé (article 34) pour tenir compte de cette perte d'activité.

Compte tenu de la part importante des travailleurs non salariés qui connaissent une situation de pluriactivité (cumul d'activité salariée et non salariée), il sera nécessaire de définir des règles claires d'articulation entre les deux régimes d'indemnisation pour assurer la lisibilité pour les ayants-droit, simplifier les règles de gestion et éviter les risques d'optimisation. Deux solutions principales sont possibles :

- ◆ **exclure du dispositif de l'indemnisation chômage les travailleurs non salariés qui conservent une activité salariée en parallèle⁵⁸.** C'est la solution retenue par certains pays⁵⁹ (cf. annexe IV) dont les régimes sont néanmoins à la frontière entre assurance et assistance et tendent donc à fusionner l'assurance chômage et les minima sociaux. Pour autant cette solution, simplificatrice, pourrait être retenue dans le cadre d'une construction par étapes d'un régime d'assurance chômage pour les travailleurs non salariés ;
- ◆ **organiser les conditions du cumul et de l'interaction des deux régimes d'assurance chômage (cf. encadré 11).**

Encadré 11 : Modalités envisageables de cumul entre les deux régimes d'assurance chômage pour les poly-actifs

Si l'on choisit de définir des règles de cumul entre les deux indemnisations, plusieurs solutions sont possibles :

- en ce qui concerne l'affiliation : la solution la plus évidente sera *a priori* la définition d'un seuil de revenu annuel pour l'affiliation au régime d'assurance chômage des non-salariés ;
- pour les actifs qui dépasseraient les deux seuils, et qui seraient donc affiliés aux deux régimes, trois solutions seraient envisageables :
 - **affiliation au régime « historique »** (le régime dont la personne relevait au moment de l'apparition de la situation de poly-affiliation), sauf option du cotisant pour le service des prestations par le nouveau régime (ce qui correspond, à titre de comparaison, au fonctionnement actuel des régimes maladie -maternité pour les prestations en nature). Une telle option présente le mérite de la simplicité, mais ne permet pas une couverture adéquate du risque de perte de la seconde activité, même lorsque celle-ci génère des revenus importants, voire les revenus principaux de l'individu ;
 - **affiliation au régime « principal »** (versement par le régime au sein duquel est exercée à titre principal l'activité) : cette solution peut occasionner une certaine complexité mais permet de garantir la protection des actifs contre la perte de leur source principale de revenu. Elle présente la même limite que la précédente dans l'hypothèse où l'activité secondaire génère des revenus importants ;
 - **affiliation aux deux régimes simultanément** : à titre de comparaison, c'est la règle de poly-affiliation qui prévaut aujourd'hui par exemple en matière de prestations en espèces des régimes maladie-maternité (chaque régime verse les IJ correspondants). Si cette règle était étendue aux régimes d'assurance chômage, il y aurait alors ouverture de

⁵⁸ Les revenus d'activité salariée ne pouvant en effet, en France, être inférieurs à un certain niveau du fait des dispositions relatives au salaire minimum, d'une part, et aux quotités minimales de temps de travail (24 heures par semaine sauf exception) d'autre part.

⁵⁹ En Finlande et en Suède, le travailleur indépendant doit prouver l'absence de tout revenu d'activité pour bénéficier de l'assurance chômage.

Annexe II

prestations dans chacun des régimes auquel l'intéressé est affilié, en fonction des conditions d'ouverture de droit propre à chaque régime, dans la limite d'un plafond dont le mode de calcul reste à définir. On considère par exemple que la perte de l'emploi salarié déclenche le versement de l'ARE, partiellement cumulable (cf. supra) avec les revenus non salariés, et inversement pour l'activité non salariée; les deux faits générateurs (perte d'emploi salarié, perte d'activité non salariée) étant susceptible de déclencher une indemnisation partielle. Plus protecteur, un tel mécanisme serait nécessairement plus coûteux, et source d'une certaine complexité. Il n'aurait toutefois de sens que dans le cadre d'un mécanisme assurantiel (contributif), et sous réserve que les planchers d'allocation demeurent faibles.

Un problème spécifique se posera pour les actifs exerçant à la fois une activité salariée et une activité indépendante mais ne remplissant les conditions d'affiliation dans aucun des deux régimes. Une solution pourrait être de prendre en compte, dans ce cas de figure, les périodes travaillées ou cotisations versées au titre de l'activité salariée dans le seuil d'affiliation au RAC des non salariés, ou inversement; un tel calcul sera toutefois probablement rendu complexe par les définitions différentes du seuil d'affiliation (en revenu pour les non salariés / en durée de travail pour les salariés); des clés de conversion devront être définies.

Source : Mission.

2.3.2. Exercice successif d'activités : la reprise de droits dans le mécanisme des droits rechargeables

Le dispositif des droits rechargeables permet à un demandeur d'emploi en situation d'activité partielle de conserver pendant trois ans les droits à indemnisation acquis lors de son activité salariée. Lorsqu'un salarié travaille au moins 150 heures au cours de sa période d'indemnisation, il conserve le reliquat de droits lié à son allocation d'origine (pendant une durée maximale de trois ans, à laquelle s'ajoute la durée des droits, à compter de l'ouverture de ceux-ci). Si l'allocation d'origine est inférieure à celle qui pourrait être calculée à partir de ses derniers salaires, il dispose d'un droit d'option (article 28 du règlement général).

Les créateurs d'entreprise bénéficient d'un régime spécifique de droits rechargeables qui permet d'améliorer la transition entre l'activité salariée et non salariée. Lorsque le demandeur d'emploi perçoit une indemnisation pendant la période de création / reprise d'entreprise :

- ♦ le créateur ou repreneur d'entreprise peut demander à bénéficier du **maintien partiel de son allocation de retour à l'emploi** tant que sa rémunération de chef d'entreprise est inférieure à son ancienne rémunération, suivant le régime de l'activité partielle exposé supra. S'il voit ses droits interrompus alors qu'il lui reste un reliquat de droit, il peut bénéficier d'une reprise de droits à allocations si le délai de déchéance (3 ans à compter de la date d'ouverture des droits augmenté de la durée des droits ouverts) n'est pas écoulé ;

Annexe II

- ◆ il peut également opter sous certaines conditions⁶⁰ pour le versement de ses allocations sous forme de capital : c'est le dispositif d'aide à la création et reprise d'entreprise (ARCE). 45% du montant de ses droits ARE seront versés au lancement de son activité (ou à la date d'ouverture des droits à l'ARE si elle est plus tardive) ; le solde est versé 6 mois après le début d'activité, à condition qu'il exerce toujours son activité professionnelle. Si l'activité cesse, et sous réserve de sa réinscription comme demandeur d'emploi, l'intéressé peut bénéficier de son éventuel reliquat à l'ARE dans la limite du délai de déchéance⁶¹. Cette même solution est applicable en cas de mise en sommeil de l'entreprise⁶².

Lorsque le demandeur d'emploi ne perçoit pas d'indemnisation pendant la période de création / reprise d'entreprise :

- ◆ lorsqu'un demandeur d'emploi qui remplit les conditions d'indemnisation au régime des salariés crée ou reprend une entreprise **sans avoir déposé de demande d'allocation**, et que son entreprise cesse pour des raisons indépendantes de sa volonté, il peut faire valoir ses droits au titre de l'activité salariée antérieure durant les 3 ans qui suivent la fin de son emploi salarié (article 7 du règlement général) ;
- ◆ lorsqu'un salarié **démissionne** pour créer ou reprendre une entreprise, sa démission peut être considérée comme légitime au titre de l'assurance chômage sous certaines conditions⁶³. Elle ouvrira alors droit, en cas d'échec de son projet, à indemnisation dans un délai égal à 12 mois plus la durée d'activité, et ce dans la limite de 3 ans après sa démission.

L'extension de l'assurance chômage aux travailleurs non salariés supposera d'aménager le dispositif de droits rechargeables pour tenir compte des droits au chômage acquis dans le cadre d'une activité non salariée.

Il conviendra donc de définir des règles d'articulation entre, d'une part, les droits à indemnisation constitués au titre de l'activité non salariée (entreprise reprise ou créée), et, d'autre part, les reliquats des droits acquis au titre d'une activité salariée antérieure. Plusieurs options sont envisageables :

- ◆ **le cumul des droits** : par exemple, en imposant aux individus d'épuiser d'abord leurs droits du régime salarié avant de pouvoir toucher les droits qu'ils ont éventuellement acquis en tant que non-salariés. Il s'agit de la solution la plus protectrice pour les individus, à coût constant pour le régime des salariés ;
- ◆ **le droit d'option**⁶⁴ : en laissant les individus libres de choisir entre leur reliquat de droits en tant que salariés et ceux constitués en tant que non-salariés. Il s'agit de la solution la plus économe pour le régime des non-salariés ;

⁶⁰ Il s'agit des demandeurs d'emploi éligibles à l'ARE et ayant obtenu l'aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (ACCRE), exonération partielle de charges sociales adossée à un accompagnement pendant les premières années d'activité.

⁶¹ Le délai de déchéance est le délai pendant lequel une reprise de droit peut être effectuée; la durée du délai de déchéance est de trois ans augmentée de la durée des droits ouverts initialement.

⁶² La mise en sommeil ou cessation *temporaire d'activité d'une entreprise est portée à la connaissance des tiers par déclaration faite au centre de formalités des entreprises (CFE) compétent et donne lieu à une inscription modificative au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers (article R. 123-1 et suivants du code du commerce).*

⁶³ L'individu n'a pas été admis au bénéfice de l'ARE immédiatement après sa démission, la création d'entreprise a donné lieu aux formalités de publicité requises par la loi, l'activité cesse pour des raisons indépendantes de sa volonté.

⁶⁴ Il s'agit de la solution retenue pour le régime général.

Annexe II

- ◆ **la suppression des reliquats de droits au régime des salariés, dès lors que les individus ont ouvert des droits à indemnisation au titre de leur activité non salariée.** Cette solution serait source d'économies substantielles pour le régime des salariés, mais serait sans doute peu sécurisante pour les créateurs d'entreprises, à rebours des ambitions initiales du dispositif.

Il conviendra d'autre part d'étudier la mise en place de règles symétriques (portabilité des droits) pour le régime d'assurance chômage des non-salariés, en cas de reprise d'une activité salariée de courte durée (CDD de moins d'un mois par exemple) n'ouvrant pas de droits (ou uniquement des droits limités) à l'allocation de retour à l'emploi.

ANNEXE III

Le marché de l'assurance facultative perte d'emploi des travailleurs indépendants

SOMMAIRE

1. TAILLE ET FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ	5
1.1. L'assurance perte d'emploi des travailleurs indépendants est un marché étroit et peu dynamique.....	5
1.1.1. <i>Le marché de l'assurance privée perte d'emploi rassemble moins de 1 % des travailleurs indépendants en 2016 et concerne majoritairement des mandataires sociaux</i>	5
1.1.2. <i>L'existence d'un dispositif fiscal incitatif ne suffit pas à dynamiser le marché</i>	10
1.2. Cette situation tient à la nature du risque à assurer, qui génère des effets d'antisélection et d'aléa moral et conduit les assureurs à durcir les conditions d'accès et d'indemnisation	12
1.2.1. <i>Le marché de l'assurance privée perte d'emploi des travailleurs indépendants est caractéristique d'une situation d'asymétrie d'information</i>	12
1.2.2. <i>Les assureurs cherchent à se prémunir des phénomènes d'antisélection</i>	13
1.2.3. <i>Les assureurs cherchent à se prémunir de l'aléa moral</i>	14
1.2.4. <i>Les assureurs filtrent les dossiers par un contrôle approfondi, lors de la souscription de l'assurance ou lors de l'indemnisation</i>	15
2. CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS PROPOSÉS	16
2.1. Certaines catégories de travailleurs indépendants sont en pratique exclues des contrats.....	16
2.2. Les conditions d'éligibilité, de fait générateur et d'indemnisation sont restrictives	17
2.2.1. <i>L'éligibilité aux contrats est soumise à d'importantes conditions, concernant en particulier l'âge du travailleur et l'ancienneté de son activité</i>	17
2.2.2. <i>Les faits déclenchant l'indemnisation sont limités à des décisions judiciaires, des décisions prises sous contrainte économique ainsi qu'à la perte du mandat social</i>	18
2.2.3. <i>Le droit à indemnisation est ouvert après un délai d'affiliation fixé à douze mois et la durée d'indemnisation est plus courte que pour le régime d'assurance chômage des salariés</i>	19
2.2.4. <i>Le respect des conditions de fin d'indemnisation prévues par les contrats est difficile à contrôler, entraînant de fait une consommation des droits le plus souvent jusqu'à la fin de la période d'indemnisation</i>	20
2.3. Le coût des contrats, s'il est peu accessible à la moyenne des travailleurs indépendants, n'apparaît pas manifestement supérieur au niveau de risque supporté par les assureurs.....	21
2.3.1. <i>Le montant des cotisations s'échelonne de 3 % à 10 % du revenu selon les taux de remplacement et durées d'indemnisation choisis</i>	21
2.3.2. <i>Le coût des contrats apparaît élevé lorsqu'on le rapporte au taux de sinistralité mais pas manifestement disproportionné par rapport au niveau de risque pris par les assureurs</i>	22
2.3.3. <i>Les contrats offrent une rentabilité moyenne pour les assureurs, avec cependant de fortes variations d'un assureur à l'autre et d'une année à l'autre</i>	24

3. CONSÉQUENCES POTENTIELLES POUR L'OFFRE PRIVÉE D'UNE L'EXTENSION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS.....	25
3.1. La création d'une assurance publique ne porterait pas atteinte à la liberté d'entreprendre sous réserve de certaines conditions	25
3.2. Les assureurs privés seraient amenés à adapter leur offre mais n'auraient à craindre aucune perturbation majeure compte tenu du faible volume des primes actuellement versées.....	25
3.3. Les assureurs privés pourraient être incités à proposer des contrats standard afin d'enrichir leur offre	26
3.4. Si l'assurance devient publique et obligatoire, le devenir des contrats privés pourra être prévu par la loi.....	27

Introduction

Les travailleurs indépendants peuvent aujourd'hui se prémunir du risque de perte d'emploi en souscrivant des garanties proposées, à titre facultatif, par des assureurs privés.

Avant d'étendre l'assurance chômage publique aux indépendants, il est nécessaire de connaître les caractéristiques et le fonctionnement des offres privées, d'une part pour s'assurer que l'offre publique répond à un besoin qui n'est pas couvert aujourd'hui par le marché, d'autre part pour étudier les modalités de gestion du risque assurantiel par les assureurs privés, dans le contexte d'une asymétrie d'information particulièrement marquée, lesquelles peuvent inspirer le pilotage d'un dispositif obligatoire.

Dans cette perspective, la présente annexe vise à :

- ◆ partie I : évaluer la taille du marché de l'assurance privée (nombre d'assurés, d'organismes, volume des primes, etc.) et analyser son fonctionnement sous l'angle de la théorie économique (existence de défaillances de marché, en particulier les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral, afin de déterminer le potentiel de gains sociaux à attendre de l'institution d'une couverture obligatoire) ;
- ◆ partie II : étudier les caractéristiques des contrats proposés, notamment pour identifier les populations non couvertes et décrire en pratique les mécanismes de lutte contre les phénomènes d'aléa moral et d'antisélection mis en œuvre par les assureurs privés ;
- ◆ partie III : identifier les conséquences pour le marché privé de l'ouverture de l'assurance chômage aux indépendants, et envisager dans quelle mesure l'offre privée pourrait être mobilisée pour compléter l'assurance publique.

Synthèse de l'annexe

Le marché de l'assurance privée perte d'emploi pour les indépendants est étroit et incomplet, ce qui justifie une intervention publique sur ce secteur :

- ◆ il représente 25 M€ de primes en 2016, ce qui lui confère une nature de « niche », occupée à l'heure actuelle par une vingtaine d'assureurs. Les cinq principaux offreurs de ces assurances sont des associations, souvent créées par des organisations patronales ou professionnelles, qui souscrivent un contrat collectif auprès d'assureurs au nom de leurs membres ;
- ◆ il ne couvre qu'une part réduite des indépendants (moins de 1 %) et s'adresse principalement aux dirigeants d'entreprise ou mandataires sociaux et aux indépendants aux plus forts revenus.

Cette situation s'explique principalement par trois facteurs :

- ◆ **des conditions de fait générateur et d'éligibilité restrictives, adoptées par les assureurs pour se prémunir des asymétries d'information¹ qui existent sur ce marché et génèrent des phénomènes d'antisélection² et d'aléa moral³ :**
 - les conditions d'éligibilité des contrats excluent le plus souvent certains publics au travers de clauses portant sur les conditions d'âge, de secteur d'activité (exclusion des agriculteurs et, dans certains cas, des professions libérales), de forme d'exercice (exclusion des micro-entrepreneurs) ou encore d'historique entrepreneurial (ne pas avoir connu de dépôt de bilan dans les années précédant la souscription, etc.) ;
 - les assurances ne se déclenchent généralement qu'en cas de perte de mandat ou lors de procédures collectives (plan de sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaires). Elles ne s'adressent donc qu'à des dirigeants dont l'entreprise peut être en cessation de paiement (soit avec un passif exigible susceptible de dépasser l'actif disponible) ou à des mandataires sociaux susceptibles de voir leur mandat révoqué ;
- ◆ **un coût élevé relativement aux prestations servies et à la sinistralité constatée ; ce coût est d'ailleurs d'autant plus élevé que le marché est étroit, réduisant sa capacité à mutualiser les risques, et que le risque à assurer est atypique :**

¹ Situation dans laquelle l'assureur ne dispose de l'ensemble des informations lui permettant de mesurer le degré d'exposition au risque ou d'aversion au risque de l'assuré. En pratique, l'assureur ne peut notamment pas contrôler la qualité de la gestion de l'activité de l'assuré.

² Situation dans laquelle, en raison d'une asymétrie d'information, l'offre qui s'établit sur le marché aboutit à des résultats inverses à ceux souhaités, par exemple en éloignant du marché les assurés les plus performants. En pratique, l'assureur pourrait n'être sollicité que par des assurés dont le degré d'exposition au risque est élevé ou dont le degré d'aversion au risque est faible.

³ Situation dans laquelle un assuré augmente sa prise de risque par rapport à la situation dans laquelle il supporterait entièrement les conséquences négatives des risques auxquels il s'expose. En pratique, l'assureur ne peut notamment pas vérifier que l'indépendant n'organise pas la fin de son activité. Il ne peut donc pas valider le caractère strictement involontaire de la perte d'activité.

Annexe III

- le montant des primes est comparable à celui des cotisations du régime d'assurance chômage des salariés du secteur privé⁴, pour des prestations légèrement moins généreuses. **Toutefois la part des travailleurs indépendants indemnisés annuellement par ces assureurs privés est de 4,3 %⁵ (en 2016) dans le privé contre 15 % des salariés du privé en 2016 indemnisés par Pôle emploi⁶.** Le rapport coût/bénéfices est donc plus défavorable pour l'assuré du privé que pour celui du régime général. Le coût de l'assurance privée peut certes être en partie compensé⁷ par le dispositif de défiscalisation dit « Madelin » mais celui-ci concerne majoritairement les contrats d'assurance vieillesse complémentaire ;
- les risques de sinistre sont corrélés entre eux, en raison de leur sensibilité à la conjoncture économique⁸, ce qui peut conduire à de fortes variations de la rentabilité de ce type de contrats pour les assureurs. Ainsi le ratio de prestations payées sur primes est de 66 % en 2014 et 69 % en 2015 (contre une moyenne du secteur des assurances que l'on peut estimer, hors assurance vie, entre 50 % et 60 %, soit une rentabilité dans la fourchette moyenne-basse) mais il baisse brutalement à 37 % en 2016 (soit une rentabilité plus importante que la moyenne, similaire aux assurances de niche). Ces évolutions apparaissent corrélées à l'évolution du nombre de procédures collectives ;
- ◆ **une faible demande.** Les indépendants qui pourraient s'acquitter des cotisations élevées tendent à sous-estimer le risque de perte d'emploi, soit qu'ils acceptent le risque inhérent à l'activité entrepreneuriale, soit qu'ils pensent être couverts par l'assurance chômage dès lors qu'ils disposent d'un contrat de travail, ce qui n'est pas toujours vérifié.

L'analyse de l'offre privée permet ainsi d'illustrer combien il est délicat d'assurer les indépendants contre la perte d'emploi. La nature du marché, marqué par de fortes asymétries d'information, conduit les assureurs à se prémunir des effets d'anti sélection (période minimale d'affiliation avant l'ouverture de droits, prix modulable selon le niveau de protection souhaité, etc.), et à adopter des mécanismes de lutte contre l'aléa moral (faits générateurs exigeants, conditions d'éligibilité strictes, délais de carence, etc.). Ces mécanismes permettent de préserver l'équilibre financier de l'offre – qui serait sinon structurellement déficitaire - au prix d'une restriction de la taille du marché et de la couverture du risque ou de tarifs élevés.

Pour qu'une couverture publique facultative soit équilibrée financièrement, il serait donc nécessaire de définir des conditions d'adhésion et d'indemnisation aussi strictes que celles des assureurs privés, ce qui risquerait de conduire à un faible niveau d'adhésion et d'indemnisation, limitant de fait fortement la portée de l'extension de l'assurance chômage aux indépendants.

⁴ Entre 4 % et 8 %, selon les offres et les options de couverture, contre 6,4 % pour le régime général.

⁵ 1 143 bénéficiaires servis au moins une fois au cours de l'année sur 26 467 assurés.

⁶ 2 699 261 personnes uniques indemnisées en 2016 (source Pôle emploi) et ayant une date d'inscription en 2016 sur une population de salariés du privé de près de 18 millions (en 2015, source ACOSS).

⁷ Hormis pour les micro-entrepreneurs, qui ne peuvent pas bénéficier de ce dispositif.

⁸ Cette caractéristique est défavorable pour un marché privé mais renforce la fonction de stabilisatrice d'une assurance chômage publique.

Annexe III

Une couverture obligatoire du risque de perte d'emploi pour l'ensemble des indépendants permettrait de neutraliser les phénomènes d'anti sélection. L'aléa moral demeurerait cependant présent et l'équilibre financier ne serait donc pas forcément assuré, sauf à fixer un niveau élevé de cotisations, ou à reconduire les clauses figurant déjà dans les offres privées, c'est-à-dire à restreindre les faits générateurs et les populations éligibles et/ou à mettre en œuvre des mécanismes de vérification et de contrôle à l'entrée ou en cours de l'indemnisation.

Enfin, la mission souligne que le respect de critères exigeants d'éligibilité et d'indemnisation supposerait une appréciation ex-ante au cas par cas des dossiers, qui n'est pas transposable à un dispositif public de guichet.

1. Taille et fonctionnement du marché

Les travailleurs indépendants ont la possibilité de souscrire un contrat d'assurance perte d'emploi auprès d'une assurance privée, leur permettant de recevoir une indemnité journalière en cas de perte involontaire de leur activité professionnelle. Les garanties offertes prennent la forme soit d'un contrat de groupe, ouvert aux adhérents de l'association qui propose l'assurance, soit d'un contrat individuel⁹.

1.1. L'assurance perte d'emploi des travailleurs indépendants est un marché étroit et peu dynamique

1.1.1. Le marché de l'assurance privée perte d'emploi rassemble moins de 1 % des travailleurs indépendants en 2016 et concerne majoritairement des mandataires sociaux

Le marché de l'assurance privée perte d'emploi pour les indépendants s'est développé dans les années 1970 pour répondre aux besoins des dirigeants d'entreprise qui n'avaient pas le bénéfice de l'assurance chômage. Il a connu davantage de croissance dans les périodes de crise économique, dans les années 1990, puis à nouveau dans les années 2008-2009, lorsque les dirigeants d'entreprise ont cherché à se couvrir des risques de défaillance de leur entreprise.

Il demeure aujourd'hui de taille restreinte, tant en montants financiers qu'en nombre d'assurés.

Il représente en effet un montant d'environ 25 M€ de primes en 2016, soit moins d'un millième de l'ensemble des primes sur le marché de l'assurance français, **réparties entre une vingtaine d'assureurs**, selon les données transmises par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) à la mission.

Les contrats proposés sont exclusivement des contrats de groupe, souscrits par une association au bénéfice de ses adhérents. Ces associations ont été créées soit par des organisations patronales ou professionnelles qui souhaitaient développer un syndicalisme de service, c'est le cas de GSC par exemple (cf. encadré 1), soit par des assureurs ou courtiers. Les cinq principaux acteurs du marché¹⁰ sont l'association GSC, AXA France IARD, APRIL, APPI et MADP Assurances (cf. tableau 2).

Encadré 1 : La GSC, un exemple d'association proposant un contrat d'assurance de groupe

L'association pour la garantie sociale des chefs et des dirigeants d'entreprises (GSC) est l'acteur le plus important du secteur. (15 000 adhérents). Il s'agit d'une association administrée par les principales organisations représentatives des employeurs (MEDEF, CPME) et des indépendants (U2P). La couverture qu'elle offre est ouverte aux adhérents des structures professionnelles et territoriales de ces trois organisations patronales.

La GSC a le statut d'intermédiaire d'assurance¹¹. Elle souscrit sa couverture auprès de Groupama SA, Allianz IARD, Generali IARD, MMA IARD et SMA BTP, qui agissent en tant que co-assureurs et sont

⁹ Certaines professions libérales prévoient également des contrats garantissant une protection en cas d'interruption de leur activité (Barreau de Paris) que la mission n'a pas examiné, tout comme l'offre des assureurs privés en matière de perte d'exploitation.

¹⁰ Le tableau 1 présentant les différentes formes juridiques de chaque acteur.

¹¹ Article L. 511-1 du code des assurances : « L'intermédiation en assurance ou en réassurance est l'activité qui consiste à présenter, proposer ou aider à conclure des contrats d'assurance ou de réassurance ou à réaliser d'autres travaux préparatoires à leur conclusion ».

Annexe III

représentés par Groupama SA, qui intervient en qualité d'apérateur. La GSC ne couvre donc pas sur fonds propres les risques liés aux assurances qu'elle distribue.

Source : Mission.

Le nombre d'adhérents pour chaque offre se situe entre 200 et 15 000. L'offre proposée par l'association GSC et son groupement de co-assureurs représente plus de 50 % du marché. Celui-ci apparaît aujourd'hui relativement atone et ne semble pas intéresser les « nouveaux assureurs » appartenant à la *fintech*¹². Entre 2014 et 2015, le nombre d'assurés a augmenté de 4 % mais est demeuré quasiment stable en 2016.

Tableau 1 : Évolution du nombre de travailleurs indépendants couverts par une assurance perte d'emploi

	2014	2015	2016
Nombre d'assurés	25 416	26 331	26 467

Source : ACPR.

Ce marché de l'assurance privé pourrait connaître toutefois quelques évolutions avec l'émergence de nouveaux intervenants. La fédération Syntec a ainsi annoncé en juillet 2017 le lancement d'un dispositif de couverture des risques sociaux, juridiques et financiers à l'attention des travailleurs non salariés, incluant une couverture contre la perte involontaire d'emploi.

Encadré 2 : Le dispositif de couverture de perte d'emploi des travailleurs indépendants proposé par la Fédération Syntec

Le 5 juillet 2017, la fédération Syntec (820 000 salariés couverts dans les professions de l'ingénierie, du numérique, des études et du conseil, de la formation professionnelle et de l'événementiel) a lancé son dispositif facultatif de couverture des « risques sociaux, juridiques et financiers » à l'attention des travailleurs indépendants, sur la base d'une lettre d'intention avec AXA, Harmonie Mutuelle, Humanis et Malakoff Médéric. L'offre proposée comprend deux volets, avec différents bouquets d'offre librement choisis par les assurés :

- ◆ un volet santé, prévoyance et retraite supplémentaire ;
- ◆ un volet responsabilité des dirigeants, protection juridique et garantie perte d'emploi.

La garantie perte d'emploi est gérée par Axa France qui a proposé des conditions tarifaires attractives au regard des niveaux de cotisation et d'indemnisation proposés à titre individuel (cf. *infra*).

Syntec a indiqué développer cette offre dans une logique de syndicalisme de service, en faisant le choix d'une ouverture large à l'ensemble des travailleurs indépendants de la branche. L'espace dédié en ligne de gestion des contrats souscrits devrait être opérationnel à la fin de l'année 2017.

Source : Mission.

¹² Une *fintech*, contraction de « *finance* » et « *technologie* » est une entreprise innovante qui utilise la technologie pour repenser les services financiers et bancaires.

Annexe III

Tableau 2 : Les principaux acteurs du marché

Nom de l'offre	Caractéristiques de l'offre	Association souscrite de l'assurance de groupe	Assureur(s)	Commentaire
Garantie perte d'emploi des chefs et dirigeants d'entreprise (GSC)	Contrat d'assurance de groupe proposé aux adhérents des trois organisations patronales à l'origine de la création de la GSC	Association pour la garantie sociale des chefs et dirigeants d'entreprise, dite GSC	Co-assureurs : Groupama SA, Allianz IARD, Generali IARD, MMA IARD, SMA BTP	Association créée en 1979 à l'initiative du Medef, de la CPME et de l'ex UPA (U2P aujourd'hui)
Assurance perte d'emploi du dirigeant (AXA)	Contrat d'assurance de groupe à adhésion facultative réservée aux entreprises membres d'ANPERE	Association nationale pour la prévoyance, l'épargne et la retraite (ANPERE)	AXA France IARD	L'association ANPERE est issue du rapprochement, en 2004, des principales associations d'assurés ayant souscrit des contrats d'assurance-vie, retraite, prévoyance de groupe auprès des diverses sociétés qui constituent aujourd'hui AXA France. Il s'agit de l'une des plus importantes associations d'assurés de France.
Garantie chômage des dirigeants (APRIL)	Contrat d'assurance de groupe à adhésion facultative souscrit par l'association des assurés d'April auprès de la MNCAP-AC et gérée par le courtier APRIL prévoyance santé	Souscription par l'association des assurés d'April et gestion par le Courtier APRIL prévoyance santé	Mutuelle nationale des constructeurs et accédants à la propriété – Assurance caution – Protection chômage (MNCAP-AC)	L'association des assurés d'April a notamment pour objet social de souscrire au profit de ses adhérents tout type d'assurance autorisée par la loi sous la forme d'assurance collective et dont le risque est assuré par des organismes d'assurance habilités à cet effet.
Garantie de ressources (APPI)	Contrat d'assurance groupe souscrit par APPI auprès de Swiss Life et La Mondiale	Association pour la Protection des Patrons indépendants (APPI)	SwissLife et la Mondiale	L'APPI a été créée en 1979 pour instaurer une solidarité inter-entreprises par mutualisation des cotisations. À la demande des pouvoirs publics, l'APPI a souscrit en 1988 un contrat d'assurance groupe destiné à pérenniser l'association en assurant la bonne fin des garanties souscrites par les entreprises adhérents.

Annexe III

Nom de l'offre	Caractéristiques de l'offre	Association souscriptrice de l'assurance de groupe	Assureur(s)	Commentaire
Indemnités journalières (MADP Assurances)	Contrat d'assurance de groupe à adhésion facultative souscrit par l'Association de prévoyance des professionnels européens (APPE) auprès de MADP Assurances	Association de prévoyance des professionnels européens (APPE)	MADP Assurances	La MADP a repris le portefeuille de la CAMEIC ¹³ qui proposait une offre de garantie pour les non-salariés. La MADP a conservé certaines de ses offres, dont l'assurance chômage complémentaire des salariés mais pas l'offre d'assurance chômage pour les non salariés

Source : ACPR ; mission.

¹³ La CAMEIC (Caisse d'assurance mutuelle des entreprises industrielles) a fusionné avec MADP Assurances et son portefeuille a été transmis à MADP Assurances suite à une décision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en date du 16 septembre 2016. MADP Assurances a cessé d'offrir la garantie anciennement proposée par la CAMEIC.

Annexe III

Le recours aux assurances privées concerne un nombre limité de travailleurs indépendants. Ainsi, selon les données de l'ACPR, **26 500 adhérents¹⁴ ont souscrit en 2016 un contrat de garantie perte d'emploi pour les travailleurs indépendants, ce qui représente moins de 1 % des 2,98 millions de ces travailleurs¹⁵.**

Les garanties proposées sont principalement destinées à deux catégories socioprofessionnelles : les dirigeants d'entreprises et les mandataires sociaux salariés. Même lorsqu'ils sont salariés, les mandataires sociaux peuvent en effet avoir intérêt à souscrire une assurance privée pour couvrir la part de leur rémunération liée à leur mandat, sur laquelle ils ne cotisent pas au régime général d'assurance chômage¹⁶ (cf. annexe 1). Par ailleurs, le bénéfice de l'assurance chômage peut être refusé à des dirigeants d'entreprise salariés si leur contrat de travail ne respecte pas certains critères définis par la jurisprudence.

Le chiffre de 26 500 adhérents comprend à la fois des travailleurs non-salariés et des mandataires sociaux, lesquels peuvent exercer leur mandat dans le cadre d'un contrat de travail, sans qu'il soit possible de les distinguer. Les entretiens conduits avec les principaux offreurs privés (GSC, AXA, April, APPI) permettent cependant de conclure que **la majorité des adhérents sont des mandataires sociaux.** Ainsi chez l'un des principaux offreurs de la garantie, environ 75 % des assurés étaient des mandataires sociaux en 2014. Parmi les dirigeants de société, la majorité des assurés exercent en SARL selon les données fournies par les assureurs.

Les assureurs privés rencontrés ont souligné leurs difficultés à développer l'offre en raison, selon eux, d'un manque de sensibilisation des dirigeants d'entreprise au risque de chômage. En effet, soit les dirigeants acceptent le risque inhérent à l'activité entrepreneuriale, soit ils pensent être couverts par l'assurance chômage dès lors qu'ils disposent d'un contrat de travail. **Or, avoir un contrat de travail et verser des cotisations pour l'assurance chômage n'entraîne pas nécessairement, pour un dirigeant d'entreprise ou un mandataire social, le bénéfice de l'assurance chômage¹⁷.** Le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires a confirmé que les dirigeants d'entreprise étaient insuffisamment sensibilisés au risque chômage et que nombre d'entre eux pensaient bénéficier de l'assurance chômage du moment qu'ils disposaient d'un contrat de travail.

¹⁴ Les contrats, lorsqu'ils sont souscrits par une personne morale, peuvent potentiellement couvrir plusieurs personnes. En pratique, la plupart des contrats ne couvrent qu'une personne. On retiendra donc, par équivalence, le chiffre de 26 500 personnes couvertes.

¹⁵ Source Enquête emploi de l'INSEE, en 2015.

¹⁶ Les dirigeants de sociétés, gérants égalitaires ou minoritaires, présidents de SAS et PDG de SA sont « assimilés salariés » au sens de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale. Ce statut leur ouvre des droits spécifiques à certains régimes de sécurité sociale, mais pas à l'assurance chômage. Néanmoins, si les mandataires sociaux sont salariés, en parallèle de leur mandat, ils cotisent à l'assurance chômage pour la part de leur rémunération liée à leur mandat.

¹⁷ Des critères précis sont définis par la jurisprudence pour vérifier la réalité du contrat de travail et du lien de subordination (cf. annexe I). Certains assureurs privés ont ainsi développé des applicatifs pour que les dirigeants puissent « tester » leur contrat de travail et vérifier leur éligibilité au régime général d'assurance chômage.

Annexe III

En 2016, Pôle emploi a ainsi refusé le bénéfice de l'indemnisation à 29 % des travailleurs indépendants disposant d'un contrat de travail et ayant demandé une simulation de leur droit à l'ARE¹⁸ (cf. tableau 3). Parmi les 29 534 demandes déposées¹⁹, on constate notamment que les associés ou dirigeants de SAS ont un taux de rejet de leurs demandes d'indemnisation particulièrement fort (58 % de rejet) et que les associés minoritaires de SARL ont de plus fortes chances d'être indemnisés (28 % de rejet) que les associés égalitaires de SARL (51 % de rejet). Ces différences de rejet sont à mettre en relation avec le degré d'influence de l'indépendant dans la conduite de son entreprise.

Tableau 3 : Estimations du taux de refus des demandes d'indemnisation des indépendants disposant d'un contrat de travail en 2016

Catégorie	Nombre de demandes	Part dans les demandes totales (en %)	Taux de rejet (en %)
Dirigeants, associés ou conjoints (sans précision de la forme juridique de l'activité)	5 834	20	15
Associés minoritaire de SARL	4401	15	28
Associés ou dirigeants de SAS	4214	14	58
Associé égalitaire de SARL	1421	5	51
Autre	19498	46	-
Total	29 534	100	29

Source : Pôle emploi.

1.1.2. L'existence d'un dispositif fiscal incitatif ne suffit pas à dynamiser le marché

Le dispositif dit « Madelin » permet aux travailleurs indépendants, à l'exception des **micro-entrepreneurs**, de déduire de leur revenu professionnel imposable leurs cotisations aux contrats d'assurance groupe proposant une couverture retraite, santé, prévoyance et/ou chômage (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Les contrats « Madelin »

Afin de renforcer la protection sociale des indépendants, la loi n°94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dite « loi Madelin », a ouvert aux indépendants la possibilité de déduire de leur revenu professionnel imposable²⁰ les cotisations à certains régimes facultatifs complémentaires de prévoyance et à certains contrats d'assurance groupe, dits « contrats Madelin ». Ces contrats de couverture sur-complémentaires ou facultatives concernent les retraites, la couverture complémentaire santé, la prévoyance et le chômage.

Le deuxième alinéa de l'article 154 bis du code général des impôts (CGI) précise les conditions d'application des exonérations aux contrats d'assurance facultatifs : « Pour la détermination des bénéfices industriels et commerciaux et des bénéfices des professions non commerciales, sont admises en déduction du bénéfice imposable les cotisations à des régimes obligatoires, de base ou complémentaires,

¹⁸ Dirigeants d'entreprise ou d'association, gérants, actionnaires, administrateurs ou dirigeants d'entreprises ou de sociétés.

¹⁹ Les demandes de simulation des droits à l'assurance chômage pour les indépendants disposant d'un contrat de travail ont augmenté de 76 % entre 2015 et 2016, passant de 16 787 en 2015 à 29 534 en 2016. Les causes de cette hausse ne sont pas connues.

²⁰ Le revenu professionnel est apprécié par le bénéfice industriel et commercial (BIC), le bénéfice non commercial (BNC), le bénéfice agricole (BA) et la rémunération de gérance.

Annexe III

d'allocations familiales, d'assurance vieillesse [...] Il en est également de même des primes versées au titre des contrats d'assurance groupe [...] et des cotisations aux régimes facultatifs».

L'article 154 bis du CGI prévoit que les cotisations versées dans le cadre de contrats d'assurance chômage²¹ de groupe ou collectif souscrits auprès de sociétés d'assurances ou de mutuelles sont déductibles du revenu professionnel imposable dans une limite égale au plus élevé des deux montants suivants :

- ◆ 1,875 % du revenu professionnel imposable dans la limite de huit fois le montant annuel du plafond de la sécurité sociale²² (PASS, qui s'élève à 39 228€ au 1^{er} janvier 2017), soit une limite égale à 8 826 € ;
- ◆ ou 2,50 % du PASS, soit 981 €.

Les micro-entrepreneurs constituent un cas particulier. Ils sont en effet soumis au régime micro-BIC prévu à l'article 50-0 du CGI ou au régime micro-BNC prévu à l'article 102 ter du CGI. Ces régimes leur permettent de calculer leur revenu imposable après un abattement forfaitaire de :

- ◆ pour le micro-BIC, abattement de 71%, pour les activités de vente et de 50% pour les autres prestations de service ;
- ◆ pour le micro-BNC, abattement de 34%²³.

Cet abattement forfaitaire est réputé tenir compte de toutes les charges des micro-entrepreneurs, y compris les cotisations facultatives. Les micro-entrepreneurs ne peuvent donc pas déduire de leur revenu imposable les cotisations au titre des contrats Madelin.

Source : Mission.

Le caractère incitatif de ce dispositif apparaît cependant limité :

- ◆ d'une part, le dispositif n'est pas centré sur le risque chômage : la part de la dépense fiscale liée à des exonérations au titre de la garantie perte d'emploi y est même très marginale (moins de 1 %). Les dépenses fiscales totales du dispositif sont estimées à 1,35 Md€ au titre des revenus de 2015²⁴. Le montant total des primes versées au titre des garanties perte d'emploi éligibles au Madelin est de 25 M€. D'après les estimations effectués par la mission, si l'on suppose un taux marginal moyen d'imposition de 30 %²⁵, les dépenses fiscales du Madelin pour la perte d'emploi subie des indépendants peuvent être évaluées à environ 7,5 M €, soit moins de 1 % du total des exonérations Madelin. À l'inverse, les exonérations au titre des assurances complémentaires retraite représenteraient, la quasi-totalité des dépenses fiscales du dispositif car elles sont évaluées à 2,8 Md € en 2016²⁶ ;
- ◆ d'autre part, les auto-entrepreneurs sont exclus du bénéfice du dispositif.

²¹ Pour la prévoyance et la santé, déduction dans la limite de 3,75 % du revenu professionnel augmenté de 7 % du PASS, le tout limité à 3 % de 8 PASS. Pour la retraite, plafond de déduction fiscale déterminé par un forfait de 10 % du PASS, quel que soit le revenu professionnel ou 10 % du revenu professionnel limité à 8 PASS augmenté de 15 % du revenu compris entre 1 et 8 PASS.

²² Plafond annuel de la sécurité sociale prévu à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale.

²³ Article 10 ter du CGI.

²⁴ Projet de loi de finances 2017, Tome Voies et moyens.

²⁵ Le taux retenu pour passer du montant total des cotisations des contrats Madelin au montant de la dépense fiscale présenté dans le PLF est estimé à 28,2 % au titre des revenus 2015 et 31,7 % au titre des revenus 2016.

²⁶ Selon une estimation de l'organisme privé FFSA GEMA, citée par le bilan annuel 2016 des retraites établi par la DREES, les cotisations aux contrats dits Madelin pour le seul risque retraite représenteraient 2,8 Md€ en 2016.

1.2. Cette situation tient à la nature du risque à assurer, qui génère des effets d'antisélection et d'aléa moral et conduit les assureurs à durcir les conditions d'accès et d'indemnisation

1.2.1. Le marché de l'assurance privée perte d'emploi des travailleurs indépendants est caractéristique d'une situation d'asymétrie d'information

Les relations assurantielles sont caractérisées par une situation d'asymétrie d'information²⁷ entre l'assureur et l'assuré²⁸ qui se manifeste par deux phénomènes distincts, l'antisélection (ou sélection adverse) ou l'aléa moral:

- ◆ l'**antisélection** a lieu, dans un contexte concurrentiel, lorsque l'assureur ne peut pas distinguer le degré d'exposition au risque des assurés alors que celui-ci diffère selon les individus. En incapacité d'évaluer la prise de risque qu'il assume, l'assureur tend à surélever le prix auquel il propose son offre, et/ou à abaisser le niveau de la couverture du risque au moyen notamment de délais de carence. Il adopte ainsi un comportement prudent qui peut avoir un effet pervers : la hausse des primes demandées aux assurés comme la réduction de la couverture garantie rendent l'assurance coûteuse pour les porteurs de « bons risques » et peut ne conduire que les seuls assurés les plus risqués à s'assurer, voire, dans un cas extrême, à faire disparaître le marché. **Il existe donc un enjeu de tarification juste et de segmentation des publics pour les assureurs.**
- ◆ l'**aléa moral** existe lorsque l'existence d'une assurance conduit l'assuré à modifier son comportement et notamment à accroître son exposition au risque. La possibilité ouverte à l'assuré de recevoir une indemnisation entraîne soit une exposition plus forte au risque (aléa moral *ex ante*) soit un recours plus important à l'indemnisation (aléa moral *ex post*). L'assureur doit alors veiller à ce que l'événement contre lequel l'assuré s'assure ne soit pas du ressort de ce dernier. **Il existe donc, pour les assureurs, un enjeu de définition et de contrôle du fait ouvrant droit à indemnisation, ainsi que des conditions de prolongation de cette dernière.**

Dans un environnement concurrentiel, les assureurs adoptent différentes stratégies pour limiter le phénomène d'antisélection, notamment²⁹ :

- ◆ la définition d'un prix associé à chaque quantité d'assurance (par exemple une durée d'indemnisation) afin d'écartier du marché les porteurs de mauvais risques. Cela les conduit en pratique à proposer différentes offres, avec un prix croissant selon le degré de couverture ;
- ◆ la mise en place de délais de franchise afin de dissuader la souscription des assurés les plus risqués. En effet l'assuré à risque élevé souhaitera être indemnisé le plus vite possible après sa perte d'emploi étant donné sa fréquence de sinistre plus importante, quitte à acquitter une cotisation plus importante, tandis que l'assuré à faible risque acceptera davantage une période de franchise ;
- ◆ la mise en œuvre de procédures d'examen des dossiers ex-ante et de contrôle afin de déterminer l'éligibilité de l'assuré.

²⁷ Akerlof, « The Market for "Lemons" : Quality Uncertainty and the Market Mechanism », Quarterly Journal of Economics, 1970.

²⁸ Cf. Arrow, 1963.

²⁹ Cf. Rothschild et Stiglitz (1976)

Annexe III

L'intervention publique dans le domaine assurantiel se justifie lorsque le marché ne couvre pas certains risques. **Une assurance publique obligatoire couvrant l'ensemble des indépendants permettrait en principe d'éviter les phénomènes d'antisélection, les individus ne pouvant pas choisir ou non de s'affilier. En revanche, les phénomènes d'aléa moral existent dans toute configuration assurantielle, qu'elle soit publique ou privée, obligatoire ou facultative.**

En outre, le risque chômage est un risque considéré comme particulièrement difficile à couvrir pour les assureurs dans la mesure où, contrairement à un risque incendie ou accident, il est sensible aux cycles économiques. Les assureurs sont donc potentiellement confrontés à des risques individuels corrélés entre eux et concentrés sur une même période, ce qui peut nuire à une mutualisation adéquate du risque et à l'équilibre financier de son offre. Cette situation contrarie l'un des principes actuariels-clés, qui consiste à privilégier la couverture de risques individuels de petite amplitude et non corrélés entre eux afin que le risque moyen du portefeuille d'assurance décroisse avec le nombre de clients pour tendre vers zéro.

L'une des solutions retenues pour couvrir ce type de risques corrélés entre eux est de répartir ceux-ci entre un grand nombre d'acteurs : dans le cas d'une assurance chômage obligatoire, qu'elle soit publique ou privée, en faisant cotiser l'ensemble des actifs, et dans le cas d'une assurance privée, en organisant des *pools* d'assureurs ou des mécanismes de co-assurance.

D'autres solutions permettent également aux assureurs privés de prendre en charge, dans une certaine limite, des risques individuels corrélés :

- ◆ la répartition intertemporelle ou géographique du risque, qui consiste à lisser les risques sur une plus longue période ou sur plusieurs zones géographiques, exposées différemment à la conjoncture économique, afin de permettre une répartition intertemporelle ou géographique des réserves accumulées en période de haut de cycle ;
- ◆ la mutualisation *ex post* du risque, par exemple en prévoyant que la prime d'assurance puisse comporter une part variable indexée sur certains indicateurs agrégés ;
- ◆ le plafonnement du risque couvert afin d'éviter une accumulation excessive des engagements, par exemple en limitant la durée d'indemnisation.

1.2.2. Les assureurs cherchent à se prémunir des phénomènes d'antisélection

L'antisélection est particulièrement forte dans le cas des travailleurs indépendants puisqu'il s'agit d'une population hétérogène, tant en matière de niveaux de revenus que d'aversion et d'exposition au risque (cf. annexe I). En outre, certaines caractéristiques de cette population ne sont pas observables par les assureurs, qui ne peuvent donc pas s'en prémunir en prévoyant des tarifications différenciées (par exemple le degré d'aversion au risque, l'horizon d'investissement de l'entrepreneur, la qualité de la gestion, le souhait éventuel d'interruption ou de reconversion de l'activité, etc.).

La plupart des contrats perte d'emploi proposés par les assureurs privés aux travailleurs indépendants prévoient alors plusieurs mécanismes pour restreindre les effets d'antisélection³⁰ :

- ◆ définition de plusieurs offres permettant de distinguer les bons risques des mauvais risques (les offres couvrant plus largement le risque, par exemple à 70% de taux de remplacement sur 24 mois, étant les plus onéreuses) ;

³⁰ Certains mécanismes permettent de prévenir tant les risques d'antisélection que d'aléa moral.

Annexe III

- ◆ durée d'indemnisation généralement limitée à 12 mois et 24 mois de manière exceptionnelle. Plus la durée d'indemnisation est longue, plus les cotisations sont élevées, en raison des risques d'antisélection qui conduisent les mauvais risques à choisir les plus fortes garanties³¹ ;
- ◆ délai de carence (ou d'affiliation) minimal de douze mois avant de pouvoir prétendre au versement de prestations ;
- ◆ exclusion de l'adhésion pour les dirigeants de sociétés en difficulté financière ou pour les indépendants qui ont fait l'objet de procédure de redressement judiciaire au cours des cinq dernières années ;
- ◆ âge maximum d'inscription (58, 60 ou 65 ans).

Dans le cadre d'un dispositif public d'assurance chômage, la portée de tels mécanismes devra être analysée attentivement afin de limiter les phénomènes d'antisélection tout en garantissant un revenu de remplacement aux travailleurs indépendants effectivement confrontés à une perte leur activité.

1.2.3. Les assureurs cherchent à se prémunir de l'aléa moral

Le marché privé de l'assurance perte d'activité des travailleurs indépendants apparaît particulièrement exposé à des phénomènes d'aléa moral pour deux types de raisons :

- ◆ les travailleurs indépendants peuvent optimiser leur recours à l'assurance chômage davantage que les salariés, par exemple en concentrant leur activité sur certains mois de l'année, en diminuant leur activité ou en organisant volontairement leur cessation d'activité ;
- ◆ les assureurs ont peu de moyens de contrôler le caractère involontaire de leur perte d'activité, sauf événement juridique identifié comme une liquidation judiciaire (difficultés à évaluer la réalité des efforts de recherche de marchés, de réduction des coûts, etc.).

Les assurances privées prévoient plusieurs mécanismes permettant de prévenir les effets d'aléa moral :

- ◆ déclenchement de l'assurance uniquement en cas de fait matériel juridique (redressement judiciaire, liquidation ou cession judiciaire, cession, fusion ou restructuration profonde, révocation du mandat) afin d'établir le caractère involontaire de la perte d'emploi ;
- ◆ obligation d'inscription à Pôle emploi ;
- ◆ conditions de détention du capital restrictives (par exemple ne pas détenir plus de 5 % du capital social, directement ou indirectement), *a priori* pour éviter que les assurés détenteurs de capital puissent organiser leur fin d'activité ;
- ◆ surcoût pour la couverture des mandataires sociaux contre le risque de perte de mandat, compte tenu de leur plus grande faculté à organiser leur perte de mandat ;
- ◆ délai de franchise d'un mois avant le déclenchement de la prestation.

Certaines de ces dispositions (obligation d'inscription à Pôle emploi, conditions de détention du capital restrictive) présentent un intérêt dans le cadre d'un dispositif public d'assurance chômage des indépendants pour limiter les phénomènes d'aléa moral susceptibles d'être identiques à ceux rencontrés par les assureurs privés.

³¹ Ainsi, selon un assureur interrogé par la mission, les adhérents qui choisissent les offres les plus longues sont aussi ceux qui ont le plus fort taux de recours à l'assurance : taux de sinistralité de 3,9 % en moyenne mais de 5,1 % pour les offres à 18 mois et de 6 % pour les offres à 24 mois.

Annexe III

Tableau 4 : Mécanismes limitant les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral

Mécanismes limitant les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral	L'aléa moral	L'antisélection
Délai de franchise entre le fait générateur et le versement de l'allocation	x	x
Définition de plusieurs offres permettant de distinguer les bons des mauvais risques, avec degré de couverture et prix variables : offres plus ou moins onéreuses selon le degré de couverture, surcoût pour la couverture des mandataires sociaux	-	x
Durée d'indemnisation limitée	x	x
Âge maximum d'inscription	-	x
Exclusion du bénéfice de l'assurance les dirigeants de société en difficulté financière ou les indépendants ayant déjà fait l'objet de procédure de redressement judiciaire	-	x
Fait générateur limité à la perte involontaire d'activité (fait matériel juridique)	x	-
Obligation d'inscription à Pôle Emploi	x	-
Délai minimum d'affiliation avant de bénéficier de la couverture	x	x
Conditions de détention du capital restrictives (par exemple ne pas détenir plus de 5 % du capital social)	x	-

Source : Mission.

1.2.4. Les assureurs filtrent les dossiers par un contrôle approfondi, lors de la souscription de l'assurance ou lors de l'indemnisation

Les règles d'éligibilité et d'indemnisation que l'on vient de décrire ne sont pas suffisantes pour s'assurer que l'assurance n'est pas détournée de son objet par certains assurés.

Les assureurs sont obligés d'effectuer des contrôles extensifs sur chaque dossier, soit lors de la souscription de l'assurance, soit lors de l'indemnisation. Ces contrôles visent à vérifier sur pièces³² le respect des nombreuses conditions d'éligibilité décrites ci-dessus mais ils visent aussi :

- ◆ **lors de la souscription de l'assurance, à filtrer les « mauvais risques »** en contrôlant :
 - la santé financière de l'entreprise adhérente (étude des états financiers) ;
 - les caractéristiques individuelles de l'assuré (historique entrepreneurial³³, mais aussi critères réputationnels) ;
- ◆ **lors de la demande d'indemnisation, à évaluer la nature du sinistre, et notamment son caractère involontaire,** en contrôlant :
 - l'exactitude des déclarations sur l'honneur faites par l'assuré lors de la souscription ;
 - la réalité des contraintes économiques, dans le cas d'un fait générateur de cession « sous contrainte économique ». Ce critère apparaît particulièrement subjectif, la nature des contraintes économiques couvertes n'étant pas décrite dans les conditions générales des contrats ;
 - les caractéristiques de la cessation d'activité (acte judiciaire d'ouverture ou de clôture de la procédure collective, attestation de non rémunération de l'expert-comptable, etc.).

³² États financiers, attestations de commissaires ou comptes ou d'experts comptables, etc.

³³ Par exemple en se basant sur les notes des dirigeants données par la Banque de France, sur les informations disponibles sur Infogreffe, etc.

Annexe III

- ♦ il n'y a toutefois pas de réel contrôle de la poursuite de l'indemnisation jusqu'à sa durée maximale : les assurés sont tenus d'effectuer des déclarations mensuelles ou trimestrielles de revenu mais les assureurs ont indiqué qu'ils ne contrôlaient que peu la situation de l'assuré dans cette période, ce qui conduit, le plus souvent, à une consommation des droits jusqu'à leur terme.

Deux types de stratégie existent chez les assureurs :

- ♦ une forte sélection à l'entrée, afin de minimiser le taux de rejet des demandes d'indemnisation ;
- ♦ une moindre sélection à l'entrée, et des taux de rejet des demandes d'indemnisation importants (pour un assureur, ce taux est proche de 40 %, tandis qu'il est de l'ordre de 20 % chez un autre).

Ainsi, malgré toutes les options paramétriques mises en place par les assureurs pour limiter l'aléa moral, une politique de contrôle importante reste nécessaire. Celle-ci n'est sans doute pas directement transposable à la sphère publique s'agissant d'un traitement de masse dans une logique de guichet. Une assurance publique qui nécessiterait un contrôle extensif sur pièces pour vérifier l'accès et la poursuite de l'indemnisation entraînerait nécessairement d'importants frais de gestion (cf. annexe II, pour un cas approchant concernant la gestion par les Conseils départementaux du RSA pour les indépendants).

2. Caractéristiques des contrats proposés

La mission a étudié les caractéristiques de quatre contrats proposés au 1^{er} juillet 2017 par l'APPI, APRIL, la GSC et AXA, analyse complétée par des entretiens avec ces quatre intervenants sur le marché de l'assurance facultative perte d'emploi des travailleurs non salariés.

2.1. Certaines catégories de travailleurs indépendants sont en pratique exclues des contrats

Si les contrats proposés ciblent explicitement les « chefs et dirigeants d'entreprises », **le périmètre couvert regroupe en réalité plusieurs catégories de professions indépendantes**. Les contrats examinés sont ainsi accessibles aux dirigeants d'entreprise, aux artisans et commerçants inscrits au répertoire des métiers ou au registre du commerce, aux gérants minoritaires ainsi qu'aux membres d'une profession libérale.

Par ailleurs, deux acteurs du marché proposent depuis quelques années (au moins depuis 2009 pour un des assureurs) des **dispositifs spécifiquement destinés aux créateurs d'entreprise** (pour les entreprises ayant moins de douze mois d'existence). Les deux dispositifs fonctionnent selon une logique forfaitaire : un montant minimal de cotisation ouvre droit à une indemnisation forfaitaire en cas de cessation d'activité. Dans les deux cas cependant, ces offres à destination d'un nouveau public n'auraient rencontré qu'un succès très limité.

Deux catégories d'indépendants, les professions agricoles d'une part et les micro-entrepreneurs d'autre part, sont toutefois exclues de fait des contrats en raison des difficultés rencontrées par les assureurs à déterminer le caractère involontaire de la perte d'activité. Pour les mêmes raisons, les professions libérales et les mandataires sociaux ne peuvent pour leur part y accéder qu'à certaines conditions plus restrictives que pour les autres publics.

Encadré 4 : Exclusion ou difficultés d'accès aux contrats de certaines populations indépendantes

Parmi l'ensemble des contrats offerts, deux catégories de travailleurs indépendants ne sont qu'imparfaitement voire pas du tout couvertes. Leur exclusion est soit « de fait », compte tenu des critères d'éligibilité et d'indemnisation, soit explicitement stipulée dans les contrats. :

- **les non-salariés agricoles** : les offreurs privés estiment qu'ils connaissent insuffisamment ce secteur et ne pas être les acteurs les mieux placés pour offrir une garantie perte d'emploi à ce public.
- **les micro-entrepreneurs** : les assureurs ont indiqué qu'il ne leur était pas possible toujours de prouver le caractère subi de la perte d'emploi en raison de l'absence d'états financiers formalisés. Toutefois, en l'absence de plancher de revenus chez certains assureurs, il existe une population résiduelle de micro-entrepreneurs couverts.

Les professions libérales et les mandataires sociaux sont considérées comme plus difficiles à assurer. Lorsqu'elle est acceptée, leur adhésion est ainsi soumise à des conditions supplémentaires :

- **les professions libérales ne peuvent souscrire un contrat qu'à la condition d'exercer leur activité sous forme sociétaire** ; les professionnels rencontrés par la mission estiment en effet qu'il leur est trop difficile de pouvoir apprécier correctement le caractère involontaire de la cessation d'activité sous forme libérale. Un assureur a par ailleurs indiqué être revenu sur sa décision de permettre aux avocats de souscrire à son offre après la découverte trop nombreux cas de cessations d'activité frauduleuse ayant déclenché l'indemnisation ;
- **les mandataires sociaux ne peuvent détenir qu'une part limitée du capital de l'entreprise gérée** (5 à 10 % en fonction des offres). Pour les assureurs, il s'agit d'éviter ainsi toute entente entre un mandataire et son conseil d'administration qui conduirait à organiser la cessation d'activité pour déclencher l'ouverture de l'indemnisation.

Malgré ces conditions supplémentaires, **les mandataires sociaux représentent toutefois le premier public de travailleurs indépendants couverts**. Le principal acteur du secteur a en effet indiqué que 75 % de ses assurés étaient des mandataires sociaux. Chez les autres assureurs, dont le poids sur ce marché est plus limité, cette part des mandataires sociaux serait toutefois bien plus faible.

Source : Mission.

2.2. Les conditions d'éligibilité, de fait générateur et d'indemnisation sont restrictives

2.2.1. L'éligibilité aux contrats est soumise à d'importantes conditions, concernant en particulier l'âge du travailleur et l'ancienneté de son activité

Les différents intervenants sur le marché prévoient deux types de conditions d'éligibilité, qui concernent tant le travailleur lui-même que la viabilité de son activité. Recensées dans le tableau 2 *infra*, ces conditions constituent les premiers moyens permettant aux assureurs de limiter les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral :

- ♦ tous les intervenants prévoient un âge limite d'adhésion afin de ne pas couvrir le risque vieillesse des indépendants plutôt que celui de perte d'emploi ;
- ♦ les critères d'ancienneté d'activité sont également exigés par tous les intervenants³⁴ ;
- ♦ la moitié des intervenants exigent enfin que les entreprises concernées n'aient pas connu de procédure de redressement ou de liquidation judiciaire au cours des cinq dernières années.

³⁴ Un des contrats analysés est spécifiquement dédié aux créateurs d'entreprises dont l'entreprise a moins de douze mois d'ancienneté.

Annexe III

Tableau 5 : Conditions d'éligibilité aux contrats facultatifs d'assurance chômage

Nature de la condition	Type de condition	Occurrence	Précisions
Conditions liées au travailleur non salarié	Limite d'âge maximale d'adhésion	4	L'âge maximal d'adhésion est compris entre 58 ans et 65 ans. Le critère de 65 ans est le plus utilisé dans les contrats examinés (trois reprise)
	Conditions spécifiques de détention du capital pour les mandataires sociaux	2	Les mandataires sociaux ne peuvent détenir plus de 5 % du capital (un contrat) voire 10 % (un contrat)
	Conditions spécifiques de nomination des mandataires sociaux	2	Les mandataires sociaux doivent avoir été nommés depuis au moins deux ans
Conditions liées à son activité	Ancienneté	4	12 mois d'ancienneté ou deux exercices comptables
	Absence d'antécédents de sinistralité	1	Absence de tout redressement judiciaire au cours des cinq dernières années
	Situation financière saine	1	Ne pas être en état de cessation de paiement
	Cotation	1	Ne pas être coté en bourse

Source : Mission.

Le respect de ces conditions n'est pas systématiquement vérifié en amont de l'adhésion. Dans trois cas sur quatre, le respect des conditions d'adhésion repose sur une base déclarative, via le formulaire d'adhésion rempli par le travailleur, éventuellement accompagné d'une attestation de l'expert-comptable ou du commissaire aux comptes. C'est alors à la demande de déclenchement de l'indemnisation que les assureurs vérifient, sur pièce, le respect de l'ensemble de ces conditions (ainsi que le caractère involontaire de la perte d'emploi, cf. *infra*) sans forcément que l'assuré n'obtienne forcément le remboursement des cotisations acquittées.

2.2.2. Les faits déclenchant l'indemnisation sont limités à des décisions judiciaires, des décisions prises sous contrainte économique ainsi qu'à la perte du mandat social

Les offres analysées proposent toutes les mêmes types de conditions de déclenchement, qui peuvent être regroupées en trois catégories : des décisions judiciaires, des décisions amiables prises sous contrainte économique ou, pour les mandataires sociaux, la perte ou la révocation du mandat.

Annexe III

Les décisions judiciaires permettant le déclenchement de l'indemnisation doivent attester du caractère involontaire de la perte d'emploi. Il peut s'agir de décisions de sauvegarde ou redressement judiciaire, de liquidations judiciaires ou de jugements arrêtant un plan de sauvegarde. **Le fait déclencheur n'est toutefois pas strictement identique selon les offres proposées**; alors que certains assureurs prévoient un déclenchement de l'indemnisation dès le début d'une procédure ou à son issue, d'autres interviennent au cas par cas lorsqu'ils ont l'assurance que le dirigeant d'entreprise concerné ne dispose plus d'aucun revenu :

- ◆ **le déclenchement d'une procédure de sauvegarde n'ouvre droit à indemnisation que dans deux des contrats analysés par la mission.** Dans ces cas, l'indemnisation n'intervient qu'à condition qu'une décision de l'administrateur prévoit la révocation du dirigeant pendant ou après le plan de sauvegarde.. Pour les autres assureurs, la poursuite de l'activité de l'entreprise durant la procédure de sauvegarde empêche le déclenchement de l'indemnisation ;
- ◆ **dans le cas d'un redressement judiciaire, l'indemnisation peut être déclenchée soit dès la cessation de paiement, soit à l'adoption d'un plan de redressement entraînant un remplacement du dirigeant ;**
- ◆ **pour la liquidation judiciaire enfin, le fait générateur exact retenu peut être la cessation de paiement ou la clôture de la liquidation judiciaire.** En cas de maintien temporaire de l'activité et d'une rémunération du dirigeant d'entreprise sur décision judiciaire, l'appel de cotisation peut être suspendu et l'assureur verse alors l'éventuelle différence entre la rémunération du dirigeant et le niveau d'indemnisation auquel il peut prétendre en fonction de son contrat.

La présentation de ces différentes procédures est faite à l'annexe I.

En cas de dissolution anticipée, de cession, fusion ou absorption ou de restructuration prise sous contrainte économique, la situation des travailleurs indépendants est examinée au cas par cas et vise à établir le caractère involontaire de cette cessation d'activité. D'après les assureurs, cette tâche nécessite une analyse approfondie des bilans et comptes de résultats des entreprises concernées et reste difficile à mener. D'autres critères (commerciaux notamment) sont susceptibles d'intervenir dans la prise de décision, qui comporte néanmoins une part de subjectivité. De fait, la part des sinistres provoqués par une dissolution sous contrainte économique est sans doute très réduite : un assureur a indiqué que ce fait générateur était à l'origine de 1,5 % des sinistres (et 6,4 % de sinistres liés à une vente ou une fusion de l'entreprise=

Enfin, dans le cas des mandataires sociaux, l'indemnisation peut être accordée en cas de perte ou de révocation du mandat, que celle-ci intervienne en cours à la fin de son exercice. En raison des conditions supplémentaires exigées pour qu'ils puissent souscrire aux produits d'assurance proposés, leur situation ne fait pas l'objet d'un examen complémentaire au déclenchement de l'indemnisation.

2.2.3. Le droit à indemnisation est ouvert après un délai d'affiliation fixé à douze mois et la durée d'indemnisation est plus courte que pour le régime d'assurance chômage des salariés

Avant tout déclenchement de l'indemnisation, la totalité des contrats analysés prévoit un délai d'affiliation minimal (ou délai de carence) de douze mois afin de limiter tout phénomène d'aléa moral.

Les durées maximales d'indemnisation sont proches et varient généralement entre neuf et 18 mois (24 mois de manière plus exceptionnelle). Si les taux de remplacement proposés varient de 50 à 100 % du revenu de référence, **les taux les plus fréquemment souscrits sont compris entre 70 % et 80 %**³⁵. Un assureur a également indiqué constater une appétence croissante pour des offres ayant un taux de remplacement plus élevé et une durée d'indemnisation plus longue, sans que la mission n'ait pu vérifier cette déclaration. **Ces taux de remplacement sont à mettre au regard d'un taux de cotisation progressif** (cf. *infra*).

Les versements sont effectués mensuellement ou trimestriellement. À l'instar du dispositif Accre, les travailleurs indépendants indemnisés peuvent, dans certains contrats, choisir de bénéficier du versement d'une partie de leur indemnisation sous forme de capital en cas de projet de création d'entreprise. Un contrat propose également un mécanisme de reprise des droits à indemnisation courant sur une durée de dix ans en cas d'interruption de ces droits pour reprise d'emploi.

2.2.4. Le respect des conditions de fin d'indemnisation prévues par les contrats est difficile à contrôler, entraînant de fait une consommation des droits le plus souvent jusqu'à la fin de la période d'indemnisation

Les contrats analysés soumettent le travailleur indépendant indemnisé à deux types d'obligations durant la période d'indemnisation :

- ◆ il doit être inscrit à Pôle emploi et fournir son attestation d'inscription à l'assurance ;
- ◆ il doit justifier de ses revenus mensuellement ou trimestriellement.

Dans la pratique toutefois, **le respect de ces conditions est peu contrôlé**. C'est en partie pour cette raison que les assureurs constatent que le taux de consommation des droits est très élevé et la durée d'indemnisation moyenne souvent proche de la durée maximale d'indemnisation. Un assureur a ainsi indiqué que la durée moyenne d'indemnisation de ses assurés s'établissait à 11,1 mois pour son offre de 12 mois d'indemnisation³⁶.

Pour faciliter le retour à l'emploi des personnes indemnisées, certains contrats proposent enfin des prestations supplémentaires d'accompagnement vers l'emploi (réalisation d'un bilan de compétence, coaching, etc.).

³⁵ Dans le cas d'un assureur, il s'agit du revenu professionnel net fiscal.

³⁶ Pour le régime général d'assurance chômage, le taux de consommation des droits était de 68 % en juin 2016.

2.3. Le coût des contrats, s'il est peu accessible à la moyenne des travailleurs indépendants, n'apparaît pas manifestement supérieur au niveau de risque supporté par les assureurs

2.3.1. Le montant des cotisations s'échelonne de 3 % à 10 % du revenu selon les taux de remplacement et durées d'indemnisation choisis

Les assureurs proposent différents taux de remplacement et durées d'indemnisation, avec de fortes variations de primes. Ainsi un contrat propose un taux de cotisation minimum de 2,7 % (pour 12 mois de couverture avec un taux de remplacement de 50 %) et un taux maximum de 7,13 % (pour un taux de remplacement de 80 % sur 18 mois). Pour les durées d'indemnisation les plus longues et les taux de remplacement les plus élevés, ces taux peuvent dépasser le seuil de 10 % du revenu. Ces taux de cotisation et durées d'indemnisation peuvent être comparés aux taux du régime général : 6,4 % pour un taux de remplacement de 57 % à 75 %, selon les revenus, et une durée maximale d'indemnisation de 24 mois (36 mois pour les seniors). Le taux moyen des offres souscrites peut être estimé entre 4 % et 5 % d'après l'ACPR.

Tableau 6 : Taux de remplacement offerts et taux de cotisation correspondants proposés pour une durée d'indemnisation de 12 mois

Offre	Taux de remplacement choisi	Taux de cotisation	Précision
APPI	55%	2,75%	-
	70%	3,74%	-
APRIL	80 % (9 mois)	3,63%	Autre option possible, 50 % d'indemnisation pour 15 mois
GSC ³⁷	55%	3 % (revenus inférieurs à 1/2 PASS)	Droit d'entrée GSC fixé à 78 € en 2017 (0,2 % PASS)
		3,00%	
		3,23%	
	70%	3,68%	
		3,98%	
		4,28%	
Axa	50%	2,70%	Droit d'entrée supplémentaire 15 € la première année
	70%	3,75%	
	80%	4,75%	

Source : Mission

Les offres existantes sur ce marché se caractérisent ainsi par leur caractère modulable afin de s'adapter à la diversité des besoins et à l'hétérogénéité de l'aversion au risque des indépendants couverts.

³⁷ Pour la GSC, le taux varie en fonction de la tranche de revenus indemnisée. L'indemnité journalière à 70 % ne s'applique pas sur la tranche la plus élevée du revenu mais repasse à 55 %, ce qui explique que le taux de cotisation soit ensuite réduit à 3,68 %.

2.3.2. Le coût des contrats apparaît élevé lorsqu'on le rapporte au taux de sinistralité mais pas manifestement disproportionné par rapport au niveau de risque pris par les assureurs

Afin de comparer le coût des contrats proposés par les assureurs privés avec celui du régime général d'assurance chômage, deux cas types ont été établis par la mission pour évaluer les cotisations et conditions d'indemnisation d'un actif³⁸ :

- ◆ avec un revenu de 30 000 € (cf. tableau 7), soit un niveau proche du revenu moyen des non-salariés non-agricoles ;
- ◆ avec un revenu de 15 000 € (cf. tableau 8).

Pour les besoins de la comparaison, les contrats privés étudiés sont ceux d'un assureur privé qui propose un simulateur en ligne.

Tableau 7 : Comparaison de couvertures pour un actif, salarié ou non salarié, avec un revenu de 30 000 €

Durée d'indemnisation	Assurance chômage du salarié		Contrat d'assurance privée avec taux de remplacement de 70 %		Contrat d'assurance privée avec taux de remplacement de 55 %	
	Cotisations	Indemnités	Cotisations ³⁹	Indemnités	Cotisations	Indemnités
12 mois	6,4% du salaire de référence (4% après la réforme)	1 371 € brut (1 300 € net) Taux de remplacement de 54,8%.	3,98%, soit 1 194 €/an	1 750 €/mois 70% sur 12 mois, soit 21 000 €	3%, soit 900 €/an	1 375 €/mois 16 500 €
18 mois	6,4% du salaire de référence (4% après la réforme)	1 371 € brut (1 300 € net) Taux de remplacement de 54,8%.	6% du revenu, soit 1 800 €/an	1 750 €/mois 70% sur 18 mois, soit 31 500 €	4,5%, soit 1 350 €/an	1 375 €/mois 24 750 €
24 mois	6,4% du salaire de référence (4% après la réforme)	1 371 € brut (1 300 € net) Taux de remplacement de 54,8%.	10,05% du revenu (3 015 € annuel)/an	1 750 €/mois 70%, soit 42 000 €	7,5%, soit 2 250 €/an	1 375 €/mois 33 000 €

Source : Mission.

Tableau 8 : Comparaison de couvertures pour un actif, salarié ou non salarié, avec un revenu de 15 000 €

	Assurance chômage du salarié		Contrat d'assurance privée avec taux de remplacement de 70%		Contrat d'assurance privée avec taux de remplacement de 55%	
	Cotisations	Indemnités	Cotisations ⁴⁰	Indemnités	Cotisations	Indemnités

³⁸ Pour un actif de moins de 50 ans relevant du régime général ayant été en emploi à temps plein pendant cinq ans continus, avec un motif de licenciement non économique, utilisation du simulateur <https://candidat.pole-emploi.fr/candidat/simucalcul/resultatperteemploi>. Durée d'indemnisation prévisionnelle de 730 jours (deux ans), taux de remplacement de 54,8%. Le revenu pris en compte pour le non-salarié est le revenu professionnel net fiscal. Le revenu pris en compte pour le salarié est le salaire brut.

³⁹ Si l'assuré est un gérant majoritaire ou un entrepreneur individuel, un abattement de 15% sur les cotisations est pratiqué par l'assureur.

⁴⁰ Si l'assuré est un gérant majoritaire ou un entrepreneur individuel, un abattement de 15% sur les cotisations est pratiqué par l'assureur.

Annexe III

	Assurance chômage du salarié		Contrat d'assurance privée avec taux de remplacement de 70%	Contrat d'assurance privée avec taux de remplacement de 55%	
Durée d'indemnisation de 12 mois	6,4% du salaire de référence (4% après la réforme)	860 € brut (860 € net) Taux de remplacement de 68,8%	Offre non proposée par l'assureur privé	3%, soit 588 €/an	875 €/mois 10 500 €
Durée d'indemnisation de 18 mois	6,4% du salaire de référence (4% après la réforme)	860 € brut (860 € net) Taux de remplacement de 68,8%		4,5%, soit 883 €/an	875 €/mois 15 750 €
Durée d'indemnisation de 24 mois	6,4% du salaire de référence (4% après la réforme)	860 € brut (860 € net) Taux de remplacement de 68,8%		7,5%, soit 1 471 €/an	875 €/mois 21 000 €

Source : Mission.

L'analyse de différents cas types (cf. tableau 7 et tableau 8) permet d'estimer que les contrats d'assurance privés sont plus coûteux que le régime d'assurance chômage général lorsque les durées d'indemnisation sont supérieures à 18 mois ou lorsque le taux de remplacement est élevé.

En dehors de ces cas limites, les coûts et indemnités proposées par les assurances privées ou par le régime d'assurance chômage des salariés sont comparables, alors même qu'il s'agit d'une population moins exposée au risque de chômage.

Afin d'évaluer le rapport entre le coût et les bénéfices de l'assurance, il est toutefois nécessaire de prendre en compte la fréquence de recours à l'assurance. La part des assurés indemnisés annuellement est de **de 4,3 %⁴¹ (en 2016)** pour les assurances privées **contre 15 % des salariés du privé en 2016 indemnisés par Pôle emploi⁴²**. Le taux d'entrée dans le risque varie en fonction de la typologie des assurés et des modalités d'assurance choisies. Selon les données communiquées par un assureur, ce taux serait supérieur pour les mandataires sociaux et pour les assurés optant pour les durées d'indemnisation plus longues ou aux salaires les plus élevés. Un assureur a ainsi indiqué à la mission que la fréquence de sinistre était deux fois plus importante pour son offre à 24 mois que pour son offre à 18 mois.

Le rapport coût/bénéfices est donc plus défavorable pour le travailleur indépendant ayant souscrit une assurance privée que pour le travailleur salarié du régime général. Le coût de l'assurance privée peut cependant être en partie compensé, hormis pour les micro-entrepreneurs, par le dispositif de défiscalisation Madelin

Du fait de ce coût relativement élevé, des conditions restrictives d'éligibilité et des durées limitées d'indemnisation, **l'offre privée d'assurance paraît donc surtout accessible et adaptée aux dirigeants d'entreprises, aux mandataires sociaux et aux travailleurs indépendants classiques dont les revenus sont élevés.** Les travailleurs indépendants qui ont recours à ces assurances tendent d'ailleurs à avoir des revenus plus importants que la moyenne des indépendants, pour deux raisons principales :

⁴¹ 1 143 bénéficiaires servis au moins une fois au cours de l'année sur 26 467 assurés.

⁴² 2 699 261 personnes uniques indemnisées en 2016 (source Pôle emploi) et ayant une date d'inscription en 2016 sur une population de salariés du privé de près de 18 millions (en 2015, source ACOSS).

Annexe III

- ◆ les travailleurs indépendants qui acceptent de s'acquitter des primes d'assurance ont des revenus plus importants que la moyenne des non-salariés. Selon les estimations communiquées par plusieurs assureurs privés, le revenu annuel moyen des travailleurs indépendants assurés est compris entre 55 000 € et 68 000 €, soit environ le double du revenu annuel moyen des non-salariés non agricoles, hors micro-entrepreneurs, qui s'établit à 39 120 € fin 2014⁴³ ;
- ◆ une partie des assurés est constituée de mandataires sociaux, dont les revenus sont supérieurs, non seulement à la moyenne des travailleurs indépendants, mais aussi à la moyenne des dirigeants d'entreprise. Selon le même assureur privé, le revenu annuel moyen des mandataires sociaux assurés par son organisme est de 91 000 €, soit des revenus plus importants que les revenus moyens des gérants majoritaires de société (67 000 € en moyenne fin 2014, hors secteur agricole) ou des entrepreneurs individuels (70 212 € en moyenne fin 2014, hors secteur agricole).

2.3.3. Les contrats offrent une rentabilité moyenne pour les assureurs, avec cependant de fortes variations d'un assureur à l'autre et d'une année à l'autre

Les risques de sinistre sont corrélés entre eux, en raison de leur sensibilité à la conjoncture économique (cf. 1.2.1), ce qui peut conduire à de fortes variations de la rentabilité de ce type de contrats pour les assureurs. Ainsi, selon les données de l'ACPR, le ratio de prestations payées sur primes est de 66 % en 2014 et 69 % en 2015 (contre une moyenne du secteur des assurances que l'on peut estimer, hors assurance vie, entre 50 % et 60 %, soit une rentabilité dans la fourchette moyenne-basse) mais il baisse brutalement à 37 % en 2016 (soit une rentabilité plus importante que la moyenne, similaire aux assurances de niche).

Cette moyenne de prestations payées sur primes doit cependant être nuancée, de fortes différences existant entre les assureurs. Ainsi, certains assureurs ont déclaré à la mission avoir des ratios de sinistres sur prime de 40 %, tandis que d'autres affichent des ratios de près de 90 %.

Le ratio prestations payées/primes ne permet cependant pas de calculer la marge nette des assureurs puisque les frais de gestion représentent en moyenne dans le secteur de l'assurance entre 20 % et 30 % des prestations payées. En outre les frais de gestion pourraient être particulièrement importants dans ce secteur en raison :

- ◆ de l'absence d'économie d'échelle s'agissant de faibles populations ;
- ◆ des risques d'aléa moral qui imposent aux assureurs d'effectuer pour chaque dossier deux types de contrôles détaillés (sur la santé financière de l'entreprise et sur la fiabilité de l'assuré) à deux moments de la vie de l'assurance (lors de la souscription et lors du déclenchement de la garantie).

Les associations qui agissent parfois comme intermédiaires d'assurance ne perçoivent pas de rémunération spécifique, outre des frais de gestion.

⁴³ Revenus d'activité des non-salariés en 2014, Insee Première n°1627, décembre 2016.

3. Conséquences potentielles pour l'offre privée d'une l'extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants

3.1. La création d'une assurance publique ne porterait pas atteinte à la liberté d'entreprendre sous réserve de certaines conditions

Dans la mesure où il existe une offre privée, la création d'une assurance publique devra respecter le principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre. Selon une jurisprudence établie du Conseil constitutionnel, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Puisque l'offre privée est limitée (cf. 1.1) et n'est pas ouverte, du fait des critères d'éligibilité et d'indemnisation, à toute la population des indépendants (cf. 1.2), le critère d'intérêt général serait rempli dès lors :

- ◆ que l'assurance publique proposée aurait un périmètre plus large que les contrats privés proposés ;
- ◆ ou, à périmètre équivalent, que l'assurance publique aurait un caractère obligatoire, qui conduirait à baisser le coût de l'assurance en le faisant reposer sur une population plus large.

L'atteinte ne serait en tout état de cause pas disproportionnée dans la mesure où le marché considéré est étroit. En outre aucun assureur n'est spécialisé dans ce type de garanties, qui ne représentent qu'une faible partie du portefeuille de la plupart des offreurs.

Sous réserve du respect des conditions ci-dessus, une assurance publique ne méconnaîtrait donc pas le principe constitutionnel de liberté d'entreprendre. En effet l'intervention publique viendrait combler des défaillances de marché avérées (faible taux de recours aux assurances privées, conditions d'éligibilité et de fait générateur restrictives excluant de fait certains publics du bénéfice de l'assurance, etc.).

3.2. Les assureurs privés seraient amenés à adapter leur offre mais n'auraient à craindre aucune perturbation majeure compte tenu du faible volume des primes actuellement versées

La création d'une garantie publique conduira nécessairement le marché à s'adapter. Selon les contours de la garantie, plusieurs évolutions sont envisageables. La plus probable est que les assureurs continuent d'offrir une garantie perte d'emploi, éventuellement sous la forme d'une assurance complémentaire. Celle-ci pourra répondre à la demande non satisfaite par la garantie publique (par exemple, si la garantie retenue est forfaitaire ou plafonnée, celle des travailleurs salariés à hauts revenus qui souhaiteraient un fort taux de remplacement).

En tout état de cause, la mise en place d'une garantie publique n'entraînerait pas d'effet systémique pour les assureurs privés, compte tenu :

- ◆ des faibles volumes concernés : 25 M€ de primes en 2016, soit moins d'un millième de l'ensemble des primes sur le marché de l'assurance français ;
- ◆ du fait qu'aucun des assureurs qui proposent ce type d'offre n'est spécialisé dans celle-ci.

3.3. Les assureurs privés pourraient être incités à proposer des contrats standard afin d'enrichir leur offre

Une des voies possibles pour couvrir davantage de travailleurs indépendants contre le risque de chômage serait d'inciter les assureurs à élargir le champ de couverture des offres privées pour remédier à la faiblesse actuelle des situations couvertes et s'assurer d'un niveau minimal de prise en charge. Cette incitation pourrait par exemple intervenir en complément d'un socle public d'assurance.

Dans une logique individuelle, cette incitation pourrait prendre la forme de déductions fiscales voire d'un crédit d'impôt, soit pour l'assuré (évolution du dispositif Madelin), soit pour l'assureur (sur le modèle mis en place pour les contrats complémentaire santé obligatoire pour les salariés), dont le bénéfice serait conditionné au respect de certains critères d'offres. Les critères d'offre pourraient prendre la forme de contrats-types ou de paniers minimaux.

Dans une logique plus collective, une mutualisation de ce type de couverture pourrait être imaginée au niveau de chacune des professions concernées, comme c'est par exemple le cas en matière de retraite complémentaire des indépendants.

Encadré 5 : Conditions de constitutionnalité de l'encadrement du contenu des contrats d'assurance et de l'offre assurantielle

La loi peut encadrer le contenu des contrats d'assurance et l'offre assurantielle à la condition que ⁴⁴ :

- ◆ l'atteinte aux principes constitutionnels de liberté d'entreprendre et de liberté contractuelle soit liée à des exigences constitutionnelles ou justifiée par l'intérêt général ;
- ◆ il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif de la loi.

La loi peut également conditionner aux caractéristiques des contrats le bénéfice des aides à la souscription d'un contrat d'assurance.

Ainsi l'article L. 863-1 du code de la sécurité sociale, précisé par un décret du 18 novembre 2014⁴⁵ dispose que les contrats d'assurance complémentaire en matière de santé doivent respecter certaines conditions, précisées à l'article L. 871-1 du même code, pour bénéficier d'un taux réduit de taxe de solidarité additionnelle⁴⁶. Plusieurs types de conditions sont prévus :

- ◆ la non-couverture de la participation forfaitaire et de la franchise de l'assuré ;
- ◆ la possibilité pour l'assuré de bénéficier du mécanisme de tiers payant ;
- ◆ des minima et maxima de remboursement pour certains dispositifs médicaux, fixés par décret en Conseil d'État.

Le bénéfice de l'exonération Madelin, pour les contrats d'assurances maladie, maternité ou accident est également conditionné au respect des conditions mentionnées à l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale.

Il serait donc juridiquement possible de réserver le bénéfice du dispositif Madelin, ou de tout autre dispositif incitatif, aux contrats de garantie qui répondraient à certaines caractéristiques, par exemple de prix ou de contenu.

⁴⁴ Article 1102 du code civil : « chacun est libre de contracter ou de ne pas contracter, de choisir son cocontractant et de déterminer le contenu et la forme du contrat dans les limites fixées par la loi ».

⁴⁵ Décret n° 2014-1374 du 18 novembre 2014 relatif au contenu des contrats d'assurance maladie complémentaire bénéficiant d'aides fiscales et sociales

⁴⁶ Cette taxe, d'un taux de 13,27 % assis sur les cotisations d'assurance maladie complémentaire, est majorée de sept points lorsque les conditions prévues à l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale ne sont pas respectées.

Annexe III

Si cette option devait être envisagée, le faible recours au dispositif Madelin dans sa forme actuelle devrait conduire :

- ♦ soit à élargir le bénéfice du dispositif Madelin, notamment aux micro-entrepreneurs, et à renforcer son caractère incitatif (en particulier dans le cas d'un scénario à deux niveaux, avec un niveau complémentaire facultatif qui pourrait être soit privé soit public), voire à envisager un éventuel crédit d'impôt permettant aux travailleurs indépendants non assujettis à l'impôt sur le revenu d'y recourir ;
- ♦ soit à privilégier la piste d'une déduction fiscale pour les assureurs.

Enfin, comme indiqué précédemment, il existe une méconnaissance des indépendants, et en particulier des dirigeants d'entreprise, quant à leur exposition réelle au risque chômage, alors même que des faillites d'entreprise peuvent conduire, en l'absence de revenu de remplacement, à des situations de grande détresse économique et humaine (cf. annexe I).

Afin d'améliorer la connaissance de ces assurances privées par les indépendants, il pourrait être envisagé, comme proposé dans un récent rapport IGF-CGEFI consacré au « Rebond des entrepreneurs et des petites et moyennes entreprises »⁴⁷, de proposer l'inscription à l'une des offres privées dans le formulaire d'inscription au registre du commerce et des sociétés.

3.4. Si l'assurance devient publique et obligatoire, le devenir des contrats privés pourra être prévu par la loi

Une période de transition pourra être prévue pour traiter le cas des contrats privés encore en cours lors de la création de l'allocation publique. La loi peut notamment prévoir l'interdiction de reconduction des contrats à leur terme ou l'interdiction des avenants d'extension de la durée du contrat (cf. encadré 6). La durée des contrats proposés étant fixée à douze mois (reconductibles tacitement), les assurés pourront aisément en sortir lors de la création d'un éventuel dispositif public.

Encadré 6 : La suppression du droit d'option des frontaliers travaillant en Suisse

Jusqu'en 2006, les citoyens d'un État membre de l'Union européenne résidant en France et travaillant en Suisse bénéficiaient, pour leur affiliation à l'assurance maladie, d'un droit d'option entre les deux modalités suivantes :

- ♦ l'affiliation au régime suisse d'assurance maladie ;
- ♦ l'affiliation au régime général français d'assurance maladie dans le cadre de la couverture maladie universelle « de base », ou, à titre dérogatoire, au moyen de la souscription d'une couverture maladie auprès d'un assureur privé.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a toutefois fixé l'échéance du 31 mai 2014 à laquelle :

- ♦ d'une part, ces travailleurs frontaliers devraient formuler un choix irrévocable entre le régime suisse et le régime français d'assurance maladie ;
- ♦ d'autre part, dans le cas de l'option en faveur de l'affiliation à l'assurance maladie en France, la possibilité de souscrire de nouveaux contrats de couverture maladie privée, ou de prolonger des contrats existants, serait fermée.

Une circulaire DSS/DACI/5B/ZA/2014/147 relative à l'intégration dans le régime général de sécurité sociale des frontaliers qui résident en France et travaillent en Suisse et à leur accès aux soins « qu'afin de faciliter le bon déroulement de l'intégration au régime général, l'affiliation des frontaliers se fera progressivement, à partir du 1er juin 2014, à la date d'échéance des contrats d'assurance privée et au

⁴⁷ « Le rebond des entrepreneurs et des petites et moyennes entreprises » (IF-CGEFI), février 2017, François Werner, Alexandre Pointier, Jean-Pierre Guérin, Alain Gras.

Annexe III

plus tard le 31 mai 2015. **Dans ces conditions :**

- ◆ **aucun nouveau contrat d'assurance privée ne peut être conclu après la date du 1er juin 2014 ;**
- ◆ **tout avenant conclu à partir du 1er juin 2014 sera sans effet ;**
- ◆ **dans tous les cas, les contrats et avenants conclus avant le 1er juin 2014 ne peuvent pas étendre la durée du contrat au-delà du 1er juin 2015. »**

Source : Mission.

ANNEXE IV

Comparaisons internationales

SOMMAIRE

1. LES SYSTÈMES D'ASSURANCE CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS QUI EXISTENT À L'ÉTRANGER, LE PLUS SOUVENT FACULTATIFS, FONCTIONNENT DE FAÇON PLUS OU MOINS DISTINCTE DU DISPOSITIF EXISTANT POUR LES SALARIÉS.....	1
1.1. L'adhésion à un régime d'assurance chômage est le plus souvent facultative.....	1
1.2. La plupart des systèmes n'indemnisent en réalité qu'un nombre très limité de travailleurs indépendants	3
2. LES SYSTÈMES SONT MAJORITAIREMENT FINANCÉS PAR DES COTISATIONS.....	4
3. LES PARAMÈTRES DE GESTION VARIENT FORTEMENT ET SONT TRÈS SOUVENT ÉTABLIS EN LIEN DIRECT AVEC LES PARAMÈTRES DES RÉGIMES D'ASSURANCE CHÔMAGE DES SALARIÉS	5
3.1. Les faits générateurs retenus tentent de cibler la perte involontaire d'une activité indépendante.....	5
3.2. Les conditions d'affiliation des travailleurs indépendants retiennent une durée minimale d'affiliation ou de cotisation et sont identiques ou plus strictes que celles des salariés.....	8
3.3. L'indemnisation versée aux travailleurs indépendants est soit proportionnelle au revenu, soit forfaitaire, soit mixte, l'indépendant choisissant alors son niveau de cotisation et d'indemnisation.....	9
3.4. La durée maximale d'indemnisation est généralement inférieure à celle applicable aux salariés indemnisés	12
4. L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI ANCIENNEMENT NON-SALARIÉS IMPLIQUE LE PLUS SOUVENT UNE OBLIGATION DE RECHERCHE D'EMPLOI ET DES MODALITÉS DE CONTRÔLE LE PLUS SOUVENT PROCHE DE CELLES EN VIGUEUR POUR LES SALARIÉS.....	13
5. DEUX RÉFORMES RÉCENTES OU À VENIR PRÉSENTENT UN INTÉRÊT NOTABLE DANS LE CADRE DE LA CRÉATION À VENIR D'UNE ASSURANCE CHÔMAGE POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS.....	16
5.1. Un nouveau régime entre en vigueur à partir de 2018 au Danemark afin d'aligner le traitement des indépendants et celui des salariés en matière de chômage.....	16
5.2. En Belgique, le fait générateur a été récemment élargi	16
6. LA SITUATION DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ÉCONOMIQUEMENT DÉPENDANTS PEUT FAIRE L'OBJET DE DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AU REGARD DU RISQUE CHÔMAGE.....	17
6.1. Trois pays ont défini la notion de dépendance économique et un pays la notion de travail indépendant para-subordonné.....	17
6.2. En Espagne et en Italie, des règles spécifiques d'indemnisation du chômage s'appliquent aux travailleurs indépendants économiquement dépendants ou aux travailleurs indépendants para-subordonnés	18

Dans plusieurs États européens, l'assurance chômage est aujourd'hui accessible à tout ou partie des travailleurs indépendants. Dans le cadre du présent rapport, la mission a donc procédé à des travaux de comparaisons internationales, ainsi que l'y appelait sa lettre de mission, afin d'éclairer les travaux de la concertation à venir.

Elle a ainsi examiné le fonctionnement de l'assurance chômage pour les indépendants dans neuf des pays disposant d'un tel système: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, le Luxembourg, l'Italie, le Portugal et la Suède. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur :

- ◆ les travaux de comparaison internationale réalisés à la demande du HCFIPS en 2016 ;
- ◆ des analyses conduites par l'Unédic et la Dares et mises à disposition de la mission ;
- ◆ l'envoi d'un nouveau questionnaire aux services économiques dans les ambassades de sept pays concernés – Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Italie, Portugal, Suède. Cette étude est disponible en ligne sur le site de la direction générale du Trésor¹.

La présente annexe synthétise ces travaux. Ceux-ci font l'objet de développements plus détaillés soit dans les réponses des services économiques y figurant *in extenso*, soit dans les annexes techniques qui s'appuient également sur les systèmes existants à l'étranger.

Ces travaux de comparaison doivent évidemment être appréhendés avec précaution. En effet :

- ◆ **la notion de travailleur indépendant n'a pas toujours exactement la même signification** en France que dans les autres pays ;
- ◆ les **différences entre dispositifs reflètent largement la variété des systèmes d'indemnisation du chômage – et, plus généralement, de protection sociale – observée en Europe²** ;
- ◆ **certains dispositifs d'indemnisation n'ont été mis en place que très récemment** et n'offrent donc que des possibilités d'analyse limitées faute de recul.

1. Les systèmes d'assurance chômage des travailleurs indépendants qui existent à l'étranger, le plus souvent facultatifs, fonctionnent de façon plus ou moins distincte du dispositif existant pour les salariés

1.1. L'adhésion à un régime d'assurance chômage est le plus souvent facultative

Au sein des neuf pays étudiés, **l'adhésion des travailleurs indépendants est facultative dans une légère majorité de cas** (cf. tableau 1). C'est le cas en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Espagne et en Suède. Elle est en revanche obligatoire en Belgique, en Italie, au Luxembourg et au Portugal.

¹ <https://www.tresor.economie.gouv.fr>

² À ce sujet voir notamment Dares, Document d'études 2017-209, *Comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage : quels enseignements ?*, mai 2017.

Annexe IV

Parmi les cinq pays proposant un dispositif facultatif, plusieurs cas de figure peuvent être distingués :

- ◆ **le régime suédois repose sur un fonctionnement à double niveau** au sein duquel la couverture obligatoire de base pour les travailleurs indépendants est la même que pour les salariés, ces deux catégories pouvant ensuite faire le choix d'adhérer à une protection complémentaire ;
- ◆ ailleurs, les travailleurs indépendants peuvent **adhérer à un régime plus ou moins proche du régime prévu pour les salariés** : en Allemagne et en Autriche, les travailleurs indépendants souhaitant être affiliés s'acquittent ainsi du même taux de cotisation chômage que les salariés et employeurs ; au Danemark ou en Espagne, il s'agit par contre de régimes dotés de règles de fonctionnement spécifiques.

Lorsqu'elle est obligatoire, l'adhésion se fait toujours dans le cadre d'un régime distinct de celui des salariés et relève d'une création souvent récente, intervenue au cours des années 1990 (Belgique) et 2010 (Italie, Portugal), ce qui n'autorise que peu de recul quant à leurs effets.

Le système d'assurance chômage peut également ne couvrir en réalité qu'une partie seulement des travailleurs indépendants, comme en Italie où ce régime obligatoire concerne uniquement les travailleurs dits para-subordonnés, c'est-à-dire les travailleurs indépendants titulaires d'un contrat de collaboration coordonnée et continue³ (co-co-co).

Tableau 1 : Architecture du système d'indemnisation

Pays	Affiliation obligatoire ou facultative	Précisions
Allemagne	Facultative	Depuis 2006, adhésion facultative au même régime que les salariés d'une partie des indépendants
Autriche	Facultative	Depuis 2009, adhésion facultative au même régime que les salariés
Belgique	Obligatoire	Assurance instaurée en 1997
Danemark	Facultative	Adhésion facultative au même régime que les salariés, évolutions importantes à prévoir à partir de 2018, avec un objectif de parvenir, à terme, à un régime unique rassemblant salariés et indépendants sans distinction
Espagne	Facultative	Adhésion volontaire à un régime spécifique possible depuis 2014
Italie	Obligatoire	Mis en place en 2015, concerne les seuls travailleurs parasubordonnés (titulaires de contrats dits co-co-co) et non l'ensemble des indépendants
Luxembourg	Obligatoire	N.D. ⁴
Portugal	Obligatoire	Régime mis en place en 2013
Suède	Facultative	Protection organisée depuis les années 1930 dans le cadre d'un système assurantiel à double niveau (protection de base obligatoire et complémentaire facultative)

Source : Mission, d'après SER, Unédic et Dares.

³ La collaboration coordonnée et continue est caractérisée par : l'autonomie du travailleur, la coordination de l'organisation du travail par le client (donneur d'ordre), la nature principalement personnelle de la prestation fournie, la continuité dans le temps de la collaboration.

⁴ Non disponible.

1.2. La plupart des systèmes n'indemnisent en réalité qu'un nombre très limité de travailleurs indépendants

Concernant le nombre de personnes affiliées – s'agissant des dispositifs facultatifs – ainsi que celui des travailleurs indépendants indemnisés, **la mission n'a pu disposer que de données parcellaires**. Les travailleurs indépendants ne sont pas toujours identifiés dans les statistiques publiques, en particulier lorsque leur régime n'est pas distinct de celui des salariés.

Au regard des données disponibles, il apparaît toutefois que **les différents régimes ne rencontrent qu'un succès limité**. Dans la plupart des cas, moins d'un millier d'indépendants sont ainsi indemnisés (cf. tableau 2). **Le faible nombre de travailleurs indemnisés peut d'abord être lié au manque d'appétence des travailleurs indépendants eux-mêmes ainsi qu'aux caractéristiques de ces régimes** : caractère facultatif de l'adhésion, faits générateurs restreints (cf. *infra*), etc. Les réponses des services économiques en ambassade évoquent également le caractère très récent des dispositifs : au Portugal, ce n'est en réalité qu'à partir de 2016 que les premiers indépendants ont été indemnisés.

Un cas particulier peut être signalé ici, celui de l'Italie avec un nombre plus important de travailleurs indemnisés que dans d'autres pays alors même que ce régime – obligatoire – ne concerne qu'un nombre restreint de travailleurs indépendants. Cette situation peut sans doute s'expliquer par les modalités de contrôle et d'indemnisation retenues, particulièrement souples pour cette catégorie : pas de fait générateur identifié *a priori*, adhésion déclarative et système de contrôle automatisé important *ex-post*.

Tableau 2 : Nombre de travailleurs indépendants indemnisés

Pays	Nombre de travailleurs indépendants indemnisés	Précisions
Allemagne	N.D.	N.D.
Autriche	813	Total des personnes indemnisées de 2009 à 2015
Belgique	600	Données 2014 (sur 1 149 demandes)
Danemark	N.D.	N.D.
Espagne	Moins de 0,1 % des travailleurs non salariés	N.D.
Italie	12 850	Uniquement des travailleurs parasubordonnés (titulaires de contrats spécifiques : co-co-co, pour collaboration coordonnée et continue)
Luxembourg	N.D.	N.D.
Portugal	602	Données 2016 0,1 % des indépendants sont indemnisés, le régime ayant été mis en place en 2013 et une condition d'affiliation sur deux ans ayant été prévue, l'indemnisation n'a encore concerné que peu d'indépendants
Suède	N.D.	N.D.

Source : Mission d'après SER, Unédic et Dares.

2. Les systèmes sont majoritairement financés par des cotisations

Le financement des différents régimes repose dans six pays (Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, Portugal) sur neuf, soit dans les deux tiers des cas, sur des cotisations sociales uniquement (cf. tableau 3). Dans ces systèmes – qui se rapprochent le plus souvent de systèmes dits « contributifs », en lien avec les modalités d'indemnisation – **les assiettes et taux de cotisation sont soit identiques à ceux du régime général** – incluant les cotisations salariales et patronales – **soit inférieures**. Des dispositifs d'exemption de cotisations pour la première année d'activité sont également souvent pratiqués.

Seuls le Danemark, la Suède et le Luxembourg, soit un tiers des neuf pays étudiés, font reposer tout ou partie du financement sur l'État. Ce mode de financement est en lien direct avec l'architecture même de ces régimes, avec un financement par l'État de la couverture « de base » pour les systèmes à double niveau.

Tableau 3 : Modalités de financement de l'indemnisation

Pays	Modalités de financement	Taux de cotisation	Montant des cotisations	Commentaires et précisions
Allemagne	Cotisations	3 % d'un montant de référence	De 79,80 €/mois (Allemagne de l'Est) à 89,25 €/mois (Allemagne de l'Ouest)	Application d'un taux réduit lors des deux premières années (1,5 %) Taux de cotisation identique au taux cumulé des salariés et des employeurs
Autriche	Cotisations	6 %	87,15, 174,3 ou 261,45 €/mois	Assiette de cotisations au choix des indépendants Taux de cotisation identique au taux cumulé des salariés et des employeurs
Belgique	Cotisations	Cotisation chômage non isolée		N.D.
Danemark	Mixte	N.D.	75-80 €/mois	Pas de données portant spécifiquement sur les taux de cotisation des indépendants Cotisations déductibles des impôts
Espagne	Cotisations	Entre 2,2 % et 4 %	N.D.	Taux variable en fonction de l'âge Possibilité de solliciter une réduction pour incapacité temporaire
Italie	Cotisations	0,51 %	N.D.	Ce taux correspond à la hausse du taux global de cotisation lié à l'extension de la protection des travailleurs indépendants économiquement dépendants. Il est financé aux 2/3 par l'employeur et à 1/3 par le salarié
Luxembourg	Solidarité nationale	N.A. ⁵	N.A.	N.A.
Portugal	Cotisations	Cotisation chômage non isolée des autres cotisations		Dans le cas des travailleurs indépendants économiquement dépendants, 5 % de l'ensemble de leurs cotisations est pris en charge par l'employeur Pas de cotisations dues la première année d'activité

⁵ Non applicable.

Annexe IV

Pays	Modalités de financement	Taux de cotisation	Montant des cotisations	Commentaires et précisions
Suède	Mixte	Allocation forfaitaire : 0,10 % des revenus	Régime complémentaire : 12,5 €/mois	Le régime optionnel étant géré par 27 caisses différentes, chaque caisse applique un taux de cotisation différent, la moyenne s'établit à 12,5 €/mois. L'État assure également une partie du financement

Source : Mission d'après SER, Unédic et Dares.

3. Les paramètres de gestion varient fortement et sont très souvent établis en lien direct avec les paramètres des régimes d'assurance chômage des salariés

3.1. Les faits générateurs retenus tentent de cibler la perte involontaire d'une activité indépendante

Dans la plupart des pays analysés, les faits générateurs retenus cherchent d'abord à caractériser la cessation involontaire et définitive de l'activité indépendante (cf. tableau 4). C'est en particulier le cas dans des régimes obligatoires tels que la Belgique, le Luxembourg ou encore le Danemark. Sans se restreindre aux seules procédures collectives, **quelques pays cherchent également à indemniser la perte involontaire d'une activité de manière plus large** à travers des dispositifs de d'examen au cas par cas *ex-post* (Luxembourg, Suède) **voire à ne plus faire de distinction entre la perte volontaire ou involontaire de l'activité** (Autriche, Suède) tout en appliquant des délais de franchise distincts.

La perte de revenus des travailleurs indépendants est parfois prise en compte comme un fait générateur, soit qu'elle résulte d'une décision d'un tiers, en particulier pour les travailleurs indépendants économiquement dépendants (Espagne), soit qu'elle revête une acception plus large (Portugal, Allemagne).

Une analyse plus exhaustive des différents faits générateurs est présentée dans l'annexe V.

Annexe IV

Tableau 4 : Faits générateurs

Pays	Cessations involontaire et définitive de l'activité	Ensemble des cessations d'activité	Baisse de revenus	Autres cas
Allemagne	N.A.	N.A.	Déclenchement de l'assurance lorsque l'affilié travaille moins de 15h/semaine, pas de contrôle <i>ex ante</i> et procédure de déclaration simplifiée	N.A.
Autriche	N.A.	Indemnisation du retrait de l'autorisation d'activité ou du renoncement, délai de carence supplémentaire en cas de renoncement volontaire	N.A.	N.A.
Belgique	Éligibilité en cas de faillite, pour règlement collectif de dette ou pour cessation forcée (calamité naturelle, incendie, destruction, allergie)	N.A.	N.A.	Cessation d'activité pour soin d'un tiers atteint d'une maladie grave
Danemark	Dépôt de bilan documenté à fournir et suppression des registres de l'entreprise à attester	N.A.	N.A.	N.A.
Espagne	Liquidation judiciaire	N.A.	Pertes économiques équivalant à 30 % des revenus n-1 Pertes économiques équivalent à 20 % des revenus cumulés sur les deux années antérieures Dettes judiciairement reconnues faisant l'objet d'une procédure et représentant 40 % des revenus de l'exercice antérieur Cessation d'activité pour les travailleurs autonomes para-subordonnés en cas de fin du contrat, non-respect grave du contrat de la part du client, mort retraite ou empêchement du client empêchant la continuation de l'activité	Perte de licence administrative Divorce, et séparation
Italie	Assurance uniquement réservée aux travailleurs parasubordonnés (titulaires de contrats spécifiques : co-co-co, pour collaboration coordonnée et continue)	Assurance uniquement réservée aux travailleurs parasubordonnés	Déclenchement à l'initiative du travailleur déclarant être immédiatement disponible pour prendre un emploi	N.A.

Annexe IV

Pays	Cessations involontaire et définitive de l'activité	Ensemble des cessations d'activité	Baisse de revenus	Autres cas
Luxembourg	Cessation d'activité due à des difficultés économiques et financières	N.A.	N.A.	Force majeure Fait d'un tiers Raison médicale
Portugal	Raisons techniques, économiques, productives opérationnelles entraînant une réduction du volume de facturation d'au moins 60 % ou des résultats négatifs, une déclaration d'insolvabilité ou de mise en faillite	N.A.	Perte d'un contrat de service représentant plus de 80 % de l'activité	Perte de licence administrative Force majeure
Suède	Obligation de liquider son entreprise mais possibilité d'indemnisation si l'entreprise reste « dormante » (dans un tel cas, interdiction de reprendre l'activité dans un délai de cinq ans)	Délai de carence plus élevé en cas de fin volontaire de l'activité	N.A.	N.A.

Source : Mission d'après SER, Unédic et Dares.

3.2. Les conditions d'affiliation des travailleurs indépendants retiennent une durée minimale d'affiliation ou de cotisation et sont identiques ou plus strictes que celles des salariés

Comme examiné *infra* dans l'annexe V, les conditions d'affiliation retenues avant de pouvoir bénéficier d'une indemnisation en cas de perte d'activité peuvent prendre la forme d'une durée minimale d'activité et/ou d'une période minimale de paiement des cotisations au cours d'une certaine durée.

Les conditions retenues par les pays indemnisés sont extrêmement variables (cf. tableau 5) et reflètent la diversité de l'ensemble des régimes d'assurance chômage en Europe. Sauf exception – en Italie, qui ne couvre qu'une partie des travailleurs indépendants, et en Suède – **la période minimale d'affiliation est au minimum de douze mois, sur une période de référence plus ou moins longue** – de un à quatre ans selon les pays.

Dans la moitié des cas, les mêmes conditions s'appliquent pour les salariés et pour les indépendants, en particulier lorsqu'il s'agit de régimes facultatifs. **Dans l'autre moitié, les conditions d'adhésion sont plus strictes que pour les salariés.**

Tableau 5 : Conditions d'affiliation

Pays	Période minimale d'affiliation	Période de référence	Autres conditions	Comparaison avec les salariés
Allemagne	12 mois	36 mois	Être anciennement salarié en ayant cotisé un an sur les 24 derniers mois Travailler au moins 15 heures hebdomadaire	Mêmes conditions
Autriche	12 mois (pour la première ouverture de droit) ou 28 semaines	24 mois (première ouverture) ou 12 mois	Ne pas être en incapacité de travail	Mêmes conditions
Belgique	12 mois consécutifs	48 mois	Demande à effectuer dans les six mois suivant la cessation d'activité	Variable
Danemark	12 mois (jusqu'en janvier 2018)	36 mois (jusqu'en janvier 2018)	Travailler au moins 30 heures hebdomadaires	Mêmes conditions
Espagne	12 mois consécutifs	48 mois	12 mois en continu et immédiatement antérieurs à la date d'interruption de l'activité	Moins favorables
Italie	3 mois	12 mois	La période de référence est l'année précédant le début de la période de chômage, il faut également avoir payé un mois de cotisation durant l'année en cours	Moins favorables

Annexe IV

Pays	Période minimale d'affiliation	Période de référence	Autres conditions	Comparaison avec les salariés
Luxembourg	24 mois	Non définie	Si l'allocataire ne peut justifier des 24 mois d'affiliation comme indépendant, il peut être éligible en justifiant de 18 mois d'affiliation comme salarié et une affiliation pour activité indépendante depuis au moins six mois avant le dépôt de la demande d'indemnisation	Moins favorables
Portugal	720 jours	48 mois	Du fait des exonérations de cotisations sociales durant la première année d'activité, l'activité doit en réalité avoir été exercée pendant 3 ans	Moins favorables
Suède	6 mois (pour une activité d'au moins 80h/mois) ou 480h (dont au moins 50h/mois)	12 mois ou 6 mois	Période de cotisation de six mois consécutifs immédiatement antérieurs à la date d'interruption de l'activité	Mêmes conditions

Source : Mission d'après SER, Unédic et Dares.

3.3. L'indemnisation versée aux travailleurs indépendants est soit proportionnelle au revenu, soit forfaitaire, soit mixte, l'indépendant choisissant alors son niveau de cotisation et d'indemnisation

Dans quatre pays, l'indemnisation servie aux travailleurs indépendants est proportionnelle à leurs revenus (cf. tableau 6). Les pays concernés sont le Danemark, l'Italie, le Portugal, et le Luxembourg. Cette caractéristique est directement liée au mode de financement par cotisations de ces systèmes. Dans ces quatre pays, les taux de remplacement varient de 60 % à 90 % du revenu de référence et les montants versés sont encadrés par un plancher et un plafond. Pour ces systèmes, l'assiette de référence peut reprendre une assiette forfaitaire existante (Luxembourg par exemple).

Des systèmes d'indemnisation forfaitaire sont mis en place dans trois pays (Allemagne, Belgique et Suède, pour le premier étage « de base »), caractérisés par leur simplicité de mise en œuvre, l'indemnisation peut varier selon la qualification (Allemagne), la zone de résidence (Allemagne) ou encore la composition familiale (Belgique).

Enfin, dans trois pays, les dispositifs sont mixtes, notamment selon l'assiette de cotisation choisie par le travailleur indépendant dans le cadre de systèmes facultatifs (Espagne, Autriche, étage complémentaire en Suède). Dans ces cas-là, le travailleur indépendant peut choisir de contribuer davantage pour obtenir une indemnisation supérieure.

Tableau 6 : Modalités d'indemnisation

Pays	Type d'indemnisation	Taux de remplacement ou montant de l'indemnisation	Précisions sur les revenus de référence
Allemagne	Forfaitaire et variable selon les qualifications et la situation familiale	Taux de remplacement de 60 % d'un salaire fictif, Majoration possible du taux en cas d'enfants à charge	Ce salaire fictif est basé sur les qualifications selon une grille de rémunération indicative (ex : salaire fictif de 814,80 € pour une personne seule et sans enfants).
Autriche	Mixte : indemnisation variable selon le taux de cotisation choisi par l'assuré sur une assiette forfaitaire	Taux variables : 25 %, 50 % ou 75 % du PASS autrichien (ex : pour une assiette de 25 %, l'indemnisation minimale s'établit à 23,36 €/jour)	N.D.
Belgique	Forfaitaire, avec cotisation forfaitaire plafonnée	La prestation est égale au montant minimum des allocations chômage (1168,73 € par personne, ou 1460,45 € si le bénéficiaire est en couple)	N.D.
Danemark	Proportionnelle aux revenus et dégressive	Taux de remplacement fixé à 90 % du revenu de référence Indemnisation plafonnée à 2 484,4 €/mois	Ce revenu de référence est le revenu le plus élevé des deux meilleurs exercices au cours des cinq dernières années. A partir de l'été 2018, il sera calculé sur les douze meilleurs mois au cours des 24 derniers mois.
Espagne	Mixte : forfaitaire, selon l'assiette de cotisation choisie par l'indépendant	Taux de remplacement fixé à 70 % de l'assiette choisie par l'indépendant	Assiette calculée en fonction de la moyenne des bases pour lesquelles le travailleur a cotisé au cours des 12 derniers mois précédant immédiatement la cessation d'activité, dans la limite de 931,89 € par mois. 86,4 % des non-salariés choisissent une assiette minimale.
Italie	Proportionnelle au revenu, par palier	75 % des premiers 1195 €, 25 % des montants supérieurs, montant maximal de 1300 €, qui décroît de 3 % à partir du 4ème mois	N.D.
Luxembourg	Proportionnelle aux revenus	Taux de remplacement fixé 80 % du revenu de référence (85 % si l'assuré a un ou plusieurs enfants à charge ouvrant droit aux allocations familiales). L'indemnisation est au minimum égale à 80 % du salaire minimum et au maximum égale à 250 % du salaire minimum	Le revenu de référence est celui ayant servi pour le dernier exercice comme assiette cotisable pour la pension de retraite
Portugal	Proportionnelle aux revenus et dégressive	Taux de remplacement de 65 % du revenu de référence, avec un plancher fixé à 421,32 € et un plafond de 1065,30 €. Le montant de l'allocation est réduit de 10 % après une période de versement de 180 jours	N.D.

Annexe IV

Pays	Type d'indemnisation	Taux de remplacement ou montant de l'indemnisation	Précisions sur les revenus de référence
Suède	Mixte : indemnisation forfaitaire de base et indemnisation proportionnelle aux revenus facultative, dégressive	Indemnisation forfaitaire de base égale à 1/260ème du revenu annuel (maximum 38,4 €/jour ouvrable). Indemnisation optionnelle égale à 80 % du revenu moyen précédent pendant les 200 premiers jours ouvrés (maximum 1 840 €/mois) puis 70 % du dernier revenu pour les 100 jours restants (maximum 1 475 €/mois)	Pour les travailleurs exerçant une activité indépendante depuis moins de deux ans et ayant exercé une activité salariée auparavant, c'est le dernier salaire qui est pris en compte comme base cotisable.

Source : Mission d'après SER, Unédic et Dares

3.4. La durée maximale d'indemnisation est généralement inférieure à celle applicable aux salariés indemnisés

La majorité des pays étudiés retient une durée maximale d'indemnisation fixe par paliers (cf. tableau 7). Cette durée varie essentiellement en fonction de la durée d'affiliation mais peut également varier en fonction de l'âge (Allemagne, Autriche), voire des conditions familiales (Suède, mais dans un cadre spécifique, celui d'une protection sociale universelle).

La durée maximale d'indemnisation des travailleurs indépendants est dans les deux tiers des pays (six pays sur neuf) inférieure à celle des salariés. Elle n'est supérieure à un an que dans deux des pays étudiés (Danemark et Portugal).

Tableau 7 : Durées d'indemnisation

Pays	Option de calcul	Durée d'indemnisation
Allemagne	Durée forfaitaire par palier	Entre 6 à 12 mois, en fonction de la durée de cotisations. Cette durée peut être supérieure à un an à partir de 50 ans (avec un système par palier en fonction de l'âge et un maximum de 24 mois d'indemnisation à partir de 58 ans et 48 mois de cotisation)
Autriche	Durée forfaitaire par palier	Entre 20 semaines à 12 mois. La durée d'indemnisation varie en fonction de l'âge et de la durée d'affiliation (elle peut atteindre un an à partir de 50 ans et avec neuf années de cotisations au cours des 15 années précédentes)
Belgique	Durée proportionnelle	12 mois maximum y compris pour plusieurs épisodes de chômage (pas de durée maximale pour les salariés).
Danemark	Durée forfaitaire par palier	78 semaines maximum (pour les salariés, durée de 24 mois au plus).
Espagne	Durée forfaitaire par palier	Entre 2 et 12 mois en fonction de la durée d'affiliation (pour les salariés, l'indemnisation peut aller jusqu'à 24 mois)
Italie	Durée proportionnelle	Durée équivalente à la moitié de la durée de travail effectuée depuis le 1er janvier de l'année civile précédant l'année de la perte d'emploi jusqu'à cette date, avec un maximum de 6 mois (pour les salariés, durée maximale de 18 mois) Durée moyenne : 3 mois environ
Luxembourg	Durée forfaitaire	12 mois maximum avec possibilités exceptionnelles d'extension de 6 à 12 mois supplémentaires, en fonction de la durée d'affiliation, de la capacité de travail, de l'éloignement du marché du travail (pour les salariés, durée d'indemnisation proportionnelle à la durée d'affiliation)
Portugal	Durée forfaitaire par palier	Entre 11 et 18 mois, en fonction de l'âge et de la durée d'affiliation (pour les salariés, de 9 à 30 mois)
Suède	Durée forfaitaire	10 mois au plus (possibilité de porter la durée à 15 mois si l'assuré a un enfant mineur à sa charge)

Source : Mission d'après SER, Unédic et DARES.

4. L'accompagnement des demandeurs d'emploi anciennement non-salariés implique le plus souvent une obligation de recherche d'emploi et des modalités de contrôle le plus souvent proches de celles en vigueur pour les salariés

C'est en matière d'accompagnement de la reprise d'emploi que les différents systèmes d'indemnisation semblent être le plus proches des règles en vigueur pour les salariés indemnisés. Dans le prolongement de la généralisation des dispositifs d'activation de l'emploi, la plupart des pays étudiés ont mis en place **une obligation de recherche d'emploi assortie de sanctions en cas de non-respect de celle-ci** et appliquée aux salariés comme aux travailleurs indépendants. Il ne semble pas y avoir de traitement spécifique des travailleurs indépendants au regard des informations, parcellaires à ce sujet, recueillies par la mission.

Tableau 8 : Modalités d'accompagnement et de contrôle de la recherche d'emploi

Pays	Modalités d'accompagnement	Obligations prévues	Sanctions en cas de non-respect des obligations	Comparaisons avec les salariés
Autriche	N.D.	Obligation de recherche d'emploi	Interruption de l'indemnisation sans compensation ultérieure pour une durée de six semaines (huit en cas de récidive) en l'absence de preuve concrète la recherche d'emploi	N.D.
Danemark	N.D.	Obligation de recherche d'emploi, en postulant à au moins deux offres d'emploi par semaine	Suspension progressive de l'allocation en cas de non-respect des obligations, allant de trois semaines pour un premier manquement à une suspension permanente en cas de récidive	Mêmes conditions
Espagne	Élaboration d'un plan d'action individualisé avec l'opérateur en charge de l'accompagnement	Obligation de recherche d'emploi : participation à des sessions d'information et d'orientation et obligation d'accepter un poste proposé par l'opérateur du service public de l'emploi considéré comme correspondant au profil	Suspension de l'allocation pour une durée de un à six mois en cas de non-respect des obligations	Mêmes conditions
Italie	Élaboration d'un plan d'action individualisé avec l'opérateur en charge de l'accompagnement	Obligation de recherche d'emploi : participation aux actions prescrites par l'opérateur et obligation d'accepter les offres d'emploi proposées et considérées comme correspondant au profil	Réduction progressive de l'indemnisation en cas de non-respect des obligations : pénalité de 25 % de l'indemnisation mensuelle pour les deux premiers manquements puis retrait de la prestation en cas de troisième manquement	Mêmes conditions
Portugal	Élaboration d'un plan d'action individualisé avec l'opérateur en charge de l'accompagnement	Obligation de participer aux actions prévues par le « plan personnel d'emploi » et d'attester de sa recherche effective d'emploi	Système d'amendes en cas de non-respect des devoirs vis-à-vis des services de la sécurité sociale (100 à 700 €), d'exercice d'un emploi rémunéré pendant la période d'indemnisation (250 à 1000 €) ou de non-communication du démarrage d'une activité professionnelle (interdiction d'accès aux prestations pour une durée maximale de deux ans)	N.D.

Annexe IV

Pays	Modalités d'accompagnement	Obligations prévues	Sanctions en cas de non-respect des obligations	Comparaisons avec les salariés
Suède	Élaboration d'un plan d'action individualisé avec l'opérateur en charge de l'accompagnement	Remise d'un rapport d'activité mensuel attestant des efforts entrepris pour rechercher un emploi	Suspension temporaire puis définitive de l'allocation en cas de non-respect des obligations	N.D.

Source : Mission d'après SER, Unédic et Dares.

5. Deux réformes récentes ou à venir présentent un intérêt notable dans le cadre de la création à venir d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants

Confrontés à un faible taux de recours, deux pays ont élargi progressivement leur système d'indemnisation du chômage pour les travailleurs indépendants : le Danemark et la Belgique.

5.1. Un nouveau régime entre en vigueur à partir de 2018 au Danemark afin d'aligner le traitement des indépendants et celui des salariés en matière de chômage

Le Danemark a choisi de réformer son système d'indemnisation du chômage pour les indépendants afin de le rapprocher de celui actuellement en vigueur pour les salariés. La réforme, qui rentrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018 prévoit notamment :

- ◆ une simplification de la procédure de cessation d'activité indépendante (télé-déclaration) ;
- ◆ une modification des règles de calcul de la base cotisable qui prendra désormais en compte les revenus salariés et les revenus indépendants ;
- ◆ une modification des règles de rééligibilité à l'issue d'une première période de chômage, avec une indemnisation non plus proportionnelle mais fixée en fonction du revenu généré, converti en nombre d'heures travaillées (une heure travaillée ouvrant droit à deux heures indemnisées) ;
- ◆ durant l'indemnisation, une obligation de recherche d'emploi d'une durée de six mois au cours de laquelle le bénéficiaire ne peut ni reprendre son activité précédente, ni créer une nouvelle entreprise.

Cette réforme fait suite à un rapport d'évaluation publié en 2015 qui a permis d'analyser les différences de comportement des indépendants et des salariés indemnisés. Les travaux menés concluaient notamment à :

- ◆ une durée de chômage en moyenne plus élevée pour les indépendants (31 semaines en moyenne contre 22 pour les salariés) ;
- ◆ un taux de sortie plus faible mais un taux de retour à l'emploi plus élevé que pour les salariés ;
- ◆ un niveau d'allocation moyen plus faible.

5.2. En Belgique, le fait générateur a été récemment élargi

Depuis janvier 2016, la Belgique a procédé à un élargissement du champ de « l'assurance sociale en cas de faillite » réservée aux indépendants, désormais renommé « droit passerelle ». Ce droit inclut désormais la possibilité pour les travailleurs indépendants de ne pas attendre d'être en faillite pour solliciter ce dispositif, une simplification de l'accès au dispositif (déclaration en ligne).

Comme au Danemark, cette réforme fait également suite à un rapport d'évaluation⁶ qui relevait le faible nombre de travailleur indépendants faisant valoir leur droit à cette assurance (1 149 demandes en 2014, 600 indemnisations).

⁶ Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants

http://www.inasti.be/sites/rsvz.be/files/publication/comite_general_de_gestion_rapport_201502_00.pdf

6. La situation des travailleurs indépendants économiquement dépendants peut faire l'objet de dispositions spécifiques au regard du risque chômage

6.1. Trois pays ont défini la notion de dépendance économique et un pays la notion de travail indépendant para-subordonné

Trois des pays étudiés prévoient des critères permettant de définir la notion de « dépendance économique », qui doivent toutefois être mis au regard des définitions retenues, du travail salarié et du travail indépendant» dans chacun d'entre eux :

- ♦ en **Allemagne**, les travailleurs indépendants économiquement dépendants sont ceux qui exécutent une prestation de travail sur la base de contrats commerciaux, personnellement et essentiellement sans le concours de travailleurs salariés, et qui reçoivent d'un seul donneur d'ordre, en moyenne, plus de la moitié de la rétribution qui leur est due pour le travail qu'ils ont exécuté. Si cette rétribution ne peut être évaluée, on se réfère en principe aux six derniers mois, et, si l'activité a une durée inférieure, au temps couvert par cette activité ;
- ♦ en **Espagne**, les travailleurs indépendants économiquement dépendants sont définis comme exerçant une activité économique ou professionnelle à but lucratif, de manière « habituelle, personnelle, directe » et de manière prépondérante au profit d'un client représentant au moins 75 % des revenus de leur activité professionnelle. Sont exclus les travailleurs exerçant leur activité dans le cadre d'une société commerciale ou civile, ceux qui emploient eux-mêmes des salariés ou sous-traitent une partie de leur activité. Les travailleurs économiquement dépendants doivent disposer d'une infrastructure productive propre, organiser leur activité selon leurs propres critères organisationnels et assumer partiellement les risques de l'activité en percevant une contrepartie économique fonction de son résultat ; ils doivent en outre exécuter leur travail de façon distincte du reste des travailleurs (salariés ou indépendants) engagés par le client ;
- ♦ au **Portugal**, le statut de travailleur indépendant économiquement dépendant a été créé en 2013 et couvre les travailleurs indépendants dont plus de 80 % du revenu dépend d'une seule entreprise cliente sur une année fiscale. Dans le cadre de ce régime, l'employeur prend en charge une cotisation de 5 % du revenu brut de ces travailleurs, ce qui leur permet d'avoir accès au régime d'assurance-chômage.

L'**Italie** a par ailleurs créé un contrat qui ne s'appuie pas directement sur une notion de dépendance économique mais sur une notion de « para-subordination ». Il concerne les travailleurs qui ont conclu un contrat de collaboration coordonnée et continue⁷ (contrat dit co-co-co).

⁷ La collaboration coordonnée et continue est caractérisée par : l'autonomie du travailleur, la coordination de l'organisation du travail par le client (donneur d'ordre), la nature principalement personnelle de la prestation fournie, la continuité dans le temps de la collaboration.

6.2. En Espagne et en Italie, des règles spécifiques d'indemnisation du chômage s'appliquent aux travailleurs indépendants économiquement dépendants ou aux travailleurs indépendants para-subordonnés

En **Espagne**, depuis 2010, l'assurance chômage est obligatoire pour ces travailleurs, alors qu'elle est facultative pour les autres indépendants. Le décret royal du 31 octobre 2011 établit un système de protection spécifique pour ces travailleurs en cas de cessation d'activité indépendante de leur volonté. Ceux-ci sont tenus de fournir les raisons précises de leur arrêt d'activité, qui pour ouvrir le droit au chômage doit s'inscrire dans les cas suivants :

- ◆ fin de la durée établie dans le contrat ou achèvement du travail ou service ;
- ◆ manquement sérieux au contrat de la part du client, sous réserve de preuves adéquates ;
- ◆ résiliation justifiée ou non justifiée du contrat par le client ;
- ◆ décès, handicap, ou retraite du client qui empêcherait la poursuite de l'activité.

En **Italie**, il n'existe pas de régime d'assurance chômage pour les travailleurs indépendants mais, en 2015, un dispositif spécifique (DIS COOL ou *disoccupazione ai collaborati*) a été créé spécifiquement pour couvrir la perte d'emploi des travailleurs para-subordonnés. Géré par l'INPS (comme le droit commun des salariés), contributif (il est nécessaire d'avoir cotisé au moins trois mois), le régime repose sur les mêmes paramètres que pour les salariés, à deux différences près : les travailleurs para-subordonnés ne bénéficient pas du principe d'automatisme de la couverture en cas de non versement des cotisations et leurs durées d'indemnisation ne sont pas prises en compte dans le calcul de la retraite.

Ce régime ne repose pas sur des faits générateurs spécifiques. L'allocation chômage est accordée sur simple inscription auprès du service public de l'emploi. Le versement effectif de l'allocation est en revanche conditionné au respect des obligations qui s'attachent à tout demandeur d'emploi, notamment la disponibilité et la participation active aux activités proposées (politiques actives de l'emploi).

ANNEXE V

Aspects paramétriques de l'assurance chômage des travailleurs indépendants

INTRODUCTION

Cette annexe présente les paramètres de gestion qui devront être pris en compte dans la conception du dispositif. Elle est divisée en cinq parties :

- ◆ les faits générateurs de l'indemnisation ;
- ◆ les conditions d'éligibilité ;
- ◆ les revenus de référence à prendre en compte pour le calcul des droits ;
- ◆ les conditions d'indemnisation ;
- ◆ les modalités d'accompagnement et de contrôle.

Chaque partie de l'annexe est précédée d'une synthèse.

SOMMAIRE

FAITS GÉNÉRATEURS.....	1
1. LA NOTION DE PERTE INVOLONTAIRE D'ACTIVITÉ POUR UN TRAVAILLEUR INDÉPENDANT DOIT ÊTRE APPRÉHENDÉE AVEC PRUDENCE	7
1.1. Pour un travailleur indépendant, la perte d'emploi s'apparente à une cessation définitive d'une activité économique établie et active, toutefois difficile à identifier avec certitude	7
1.1.1. <i>La notion de perte d'activité d'un travailleur indépendant implique la cessation définitive d'une activité préalablement établie et économiquement active.....</i>	<i>7</i>
1.1.2. <i>D'un point de vue statistique, la cessation d'activité d'un travailleur indépendant peut être appréhendée de plusieurs manières</i>	<i>8</i>
1.2. Le caractère involontaire de la perte d'activité ne peut être présumé dans le cas d'un travailleur indépendant cessant son activité	9
1.2.1. <i>La définition du caractère involontaire de la perte d'emploi pour les salariés s'est progressivement élargie</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Il n'est pas possible de présumer le caractère involontaire de la perte d'activité d'un travailleur indépendant</i>	<i>10</i>
2. UN FAIT GÉNÉRATEUR « STRICT », INCLUANT LES MOTIFS DE CESSATION INVOLONTAIRE ET DÉFINITIVE DE L'ACTIVITÉ OBJECTIVABLES ET AISÉS À CARACTÉRISER, CONCERNERAIT MOINS DE 100 000 TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS	11
2.1. L'ouverture de la liquidation judiciaire et, sous conditions, le redressement judiciaire constituent des faits générateurs susceptibles de caractériser une perte strictement involontaire d'activité pour les travailleurs indépendants	11
2.1.1. <i>Parmi l'ensemble des procédures judiciaires susceptibles d'être utilisées en cas de difficulté, seuls la liquidation et, sous certaines conditions, le redressement judiciaire, peuvent constituer des faits générateurs pertinents</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Les pays étrangers étudiés ainsi que les assureurs privés retiennent certaines procédures collectives comme ouvrant droit à indemnisation.....</i>	<i>17</i>
2.1.3. <i>Le déclenchement de l'indemnisation lors de la liquidation judiciaire et, sous certaines conditions, de la phase de redressement, concernerait jusqu'à 70 000 entreprises par an</i>	<i>17</i>
2.1.4. <i>Compte tenu des risques de fraude, des garde-fous et des contrôles sont à prévoir.....</i>	<i>19</i>
2.2. La perte ou la révocation du mandat en cours ainsi que le divorce ou la séparation pour les conjoints associés sont également susceptibles de constituer des faits générateurs « stricts », reflétant une cessation involontaire d'activité.....	20
2.2.1. <i>La perte ou la révocation du mandat en cours peut constituer un fait générateur « strict » pertinent sous réserve que des conditions supplémentaires soient prévues pour éviter les risques d'aléa moral</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Le divorce ou la rupture d'un pacte civil de solidarité peuvent constituer des faits générateurs « stricts » adaptés dans le cas des conjoints associés</i>	<i>23</i>

3. UN FAIT GÉNÉRATEUR « OUVERT » CONDUISANT À RETENIR L'ENSEMBLE DES CESSATIONS D'ACTIVITÉ POURRAIT CONCERNER JUSQU'À 360 000 ENTREPRISES MAIS DEVRAIT ÊTRE ACCOMPAGNÉ D'IMPORTANTES GARDE-FOUS POUR ÉVITER LES PHÉNOMÈNES D'ALÉA MORAL	24
3.1. La prise en compte de l'ensemble des cessations d'entreprises permettrait de couvrir davantage de travailleurs indépendants mais rendrait impossible l'identification du caractère involontaire de la perte d'activité.....	24
3.2. Susceptible de provoquer des phénomènes d'aléa moral très importants, un tel fait générateur ne pourrait être retenu qu'accompagné d'importantes garde-fous	24
3.3. Certains des pays examinés couvrent les cessations d'activité de manière large, à travers des modalités spécifiques d'indemnisation et plusieurs types de garde-fous.....	26
4. UN FAIT GÉNÉRATEUR « CIBLÉ » POURRAIT CONDUIRE À INDEMNISER LES PERTES DE REVENUS DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ÉCONOMIQUEMENT DÉPENDANTS MAIS NE DEVRAIT PAS ÊTRE RETENU POUR L'ENSEMBLE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS	28
4.1. La prise en compte d'un fait générateur reposant sur une forte baisse d'activité ne constitue ni une piste souhaitable ni une solution praticable pour l'ensemble des travailleurs indépendants	28
4.1.1. <i>Le dispositif ne pourra pas couvrir la variation de revenu (en particulier saisonnière) en raison des complexités potentielles de mise en œuvre et des comportements d'optimisation susceptibles d'en découler</i>	<i>28</i>
4.1.2. <i>Deux des pays étudiés retiennent un fait générateur fondé sur une variation d'activité, que le secteur privé exclut en revanche</i>	<i>29</i>
4.2. Dans le cas spécifique des travailleurs indépendants économiquement dépendants, la perte du contrat du principal donneur d'ordre, entraînant une forte variation du revenu, pourrait constituer un fait générateur de l'indemnisation	30
4.2.1. <i>Le public concerné ne peut être chiffré avec précision</i>	<i>30</i>
4.2.2. <i>Quelques pays européens ont déjà défini un critère de dépendance économique</i>	<i>31</i>
4.2.3. <i>Fait générateur possible concernant les travailleurs indépendants économiquement dépendants.....</i>	<i>31</i>
4.2.4. <i>Des garde-fous spécifiques pourraient être mis en œuvre</i>	<i>32</i>
5. DE MANIÈRE PLUS MARGINALE, LA PERTE DE LICENCE ADMINISTRATIVE ET LA RADIATION D'UN ORDRE PROFESSIONNEL N'AURAIENT VOCATION À ÊTRE RETENUES QUE SI LEUR EFFET N'ÉTAIT PAS DÉJÀ PRIS EN COMPTE PAR D'AUTRES FAITS GÉNÉRATEURS	32
5.1. La perte de licence administrative peut entraîner une cessation définitive de l'activité.....	33
5.1.1. <i>La prise en compte de la perte de licence administrative n'apparaît nécessaire que si les conséquences de cette perte ne sont pas prises en compte par d'autres faits générateurs</i>	<i>33</i>
5.1.2. <i>Deux des pays étudiés retiennent un fait générateur fondé sur la perte de licence administrative, que le secteur privé exclut en revanche.....</i>	<i>34</i>
5.1.3. <i>La mission n'a pas établi de chiffrage.....</i>	<i>34</i>

Annexe V

5.2. La radiation d'un ordre professionnel peut entraîner une cessation définitive de l'activité.....	34
5.2.1. <i>La prise en compte de la radiation d'un ordre professionnel n'apparaît nécessaire que si les conséquences de cette mesure ne sont pas prises en compte par d'autres faits générateurs.....</i>	34
5.2.2. <i>Ni le marché privé ni les pays étrangers ne retiennent de fait générateur reposant sur la radiation d'un ordre professionnel.....</i>	35
5.2.3. <i>La mission n'a pas établi de chiffreage.....</i>	36
6. UNE VOIE D'ADMISSION AU CAS PAR CAS À L'INDEMNISATION POURRAIT ÉVENTUELLEMENT ÊTRE AMÉNAGÉE POUR CERTAINES CESSATIONS D'ACTIVITÉ QUI NE SERAIENT PAS PRISES EN COMPTE PAR LES FAITS GÉNÉRATEURS RETENUS.....	36
6.1. Si un fait générateur strict était retenu, des demandes dérogatoires d'indemnisation pourraient être examinées, mais cela supposerait d'encadrer cette faculté de recours, en définissant notamment des critères de cessation d'activité liée à une contrainte économique.....	36
6.2. Dans le cadre de cette faculté de recours, la question des dirigeants d'entreprises perdant leur fonction à la suite d'une décision liée à une contrainte économique pourrait en particulier être prise en compte.....	37
CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ.....	38
1. L'ACCÈS À UNE ASSURANCE CHÔMAGE DEVRAIT SE CENTRER SUR LES ACTIVITÉS ÉTABLIES ET ÉCONOMIQUEMENT ACTIVES, CE QUI SUPPOSE DE FIXER DES CONDITIONS DE REVENU D'ACTIVITÉ MINIMUM ET DE DURÉE D'ACTIVITÉ MINIMUM.....	38
1.1. Un revenu d'activité non salariée minimum devrait être défini en cas de dispositif obligatoire pour s'assurer de l'existence d'une activité indépendante établie.....	39
1.1.1. <i>La création d'un seuil minimum d'activité apparaît nécessaire pour attester de la réalité et de la régularité de l'activité.....</i>	39
1.1.2. <i>La création de tels planchers est cependant de nature à exclure de l'assurance chômage une partie potentiellement significative de travailleurs indépendants.....</i>	40
1.1.3. <i>Le revenu d'activité minimal devrait être au moins égal au seuil d'éligibilité au RSA.....</i>	42
1.2. Une durée minimum d'activité aura à être définie quel que soit le principe d'adhésion au dispositif retenu.....	43
1.2.1. <i>Le principe d'une durée minimale d'activité vise à la fois à établir le caractère pérenne de l'activité indépendante et à réduire les effets d'antisélection et d'aléa moral.....</i>	43
1.2.2. <i>La durée minimum d'affiliation retenue aura un impact important sur la population éligible, en particulier pour les micro-entrepreneurs.....</i>	44
1.2.3. <i>La durée minimum d'affiliation à retenir pourrait être supérieure à douze mois.....</i>	46

Annexe V

1.3. Les modalités de vérification des seuils d'activité et de revenu dépendront de la capacité du gestionnaire à évaluer les revenus des travailleurs indépendants et du caractère contributif ou non du régime retenu.....	48
1.4. Tous les pays étrangers vérifient l'activité antérieurement établie des travailleurs indépendants, sous différentes formes	48
2. L'ACCÈS À L'ASSURANCE CHÔMAGE DOIT ÉGALEMENT PRÉVOIR DES CONDITIONS DE RÉSIDENCE ET, ÉVENTUELLEMENT, DES CONDITIONS D'ÂGE	51
2.1. Une condition de résidence régulière sur le territoire français pourrait éventuellement être accompagnée d'un critère d'antériorité.....	51
2.2. Des conditions d'âge pourraient être ajoutées	52
REVENUS DE RÉFÉRENCE.....	54
1. LA DÉTERMINATION DU REVENU DE RÉFÉRENCE LAISSE LE CHOIX ENTRE TROIS ASSIETTES DÉJÀ EXISTANTES	56
1.1. Les sources fiscale et sociale en année civile peuvent être utilisées pour déterminer le revenu de référence mais ne sont connues qu'avec un décalage temporel conséquent et peuvent être dans certains cas sujettes à des comportements d'optimisation.....	56
1.1.1. <i>Le revenu de référence des travailleurs indépendants peut être déterminé à partir des assiettes fiscale et sociale.....</i>	<i>57</i>
1.1.2. <i>Ces deux assiettes, calées sur l'année civile, ne sont cependant connues aujourd'hui qu'avec un décalage temporel important, ce qui nécessite d'ouvrir aux travailleurs indépendants la possibilité de fournir des données actualisées.....</i>	<i>57</i>
1.1.3. <i>Ces deux assiettes soulèvent également le problème du traitement des dividendes, qui se prêtent aujourd'hui à des stratégies d'optimisation.....</i>	<i>58</i>
1.2. Le chiffre d'affaires peut être une autre assiette envisageable (et même incontournable dans le cas des micro-entrepreneurs), présentant l'avantage de la simplicité mais l'inconvénient de s'écarter du niveau de revenu réel	60
2. L'ASSIETTE D'UNE ÉVENTUELLE CONTRIBUTION DEVRAIT ÊTRE LA PLUS PROCHE POSSIBLE DE CELLE PERMETTANT DE DÉTERMINER LE REVENU DE RÉFÉRENCE.....	60
2.1. L'assiette forfaitaire offre une solution de simplicité mais implique <i>a priori</i> une indemnisation elle-même forfaitaire	61
2.2. L'assiette de la contribution devrait, dans une optique de revenu de remplacement, veiller à préserver le lien avec l'assiette des revenus antérieurs	61
3. DES MESURES D'ENCADREMENT DES ASSIETTES SERAIENT À ENVISAGER POUR S'ADAPTER À LA SITUATION DES TRAVAILLEURS SITUÉS AUX DEUX EXTRÊMES DE LA DISTRIBUTION DES REVENUS.....	62
3.1. Des modalités spécifiques devraient être trouvées afin de maîtriser le coût de la couverture chômage pour les travailleurs indépendants à faibles revenus.....	62
3.2. Pour éviter des indemnisations excessives dans le cadre d'un dispositif relevant d'une solidarité professionnelle ou interprofessionnelle et ne pas faire peser sur les travailleurs indépendants à revenus élevés une charge trop importante au regard de leur exposition au risque de chômage, il serait nécessaire de plafonner l'assiette de la contribution	63

4. PLUSIEURS CAS PARTICULIERS DOIVENT ÊTRE SIGNALÉS.....	64
4.1. Dans le cas des pluriactifs, le dispositif d'activité conservée déjà existant pour les salariés pourrait être étendu.....	64
4.2. Dans le cas des conjoints collaborateurs, l'attribution d'un revenu de remplacement ne paraît pas envisageable autrement que par une cotisation minimale facultative	66
CONDITIONS D'INDEMNISATION	67
1. LE MODE DE FINANCEMENT DU RÉGIME, LES MONTANTS D'INDEMNISATION ET LA DURÉE DE CELLE-CI SONT ÉTROITEMENT LIÉS.....	68
1.1. Une cohérence est à rechercher entre les modalités de financement du régime et l'indemnisation servie.....	68
1.2. Le mode de financement du dispositif conditionne également les modalités de détermination de la durée maximale d'indemnisation	69
2. DIFFÉRENTS PROFILS D'INDEMNISATION SONT ENVISAGEABLES	70
2.1. Une indemnisation forfaitaire serait la solution la plus simple à mettre en œuvre.....	70
2.2. Une indemnisation en fonction du revenu de référence serait encadrée par des montants plancher et plafond.....	70
2.3. Des indemnisations « mixtes » sont également possibles.....	72
2.4. Les pays étrangers présentent une grande diversité de profils d'indemnisation, même si le modèle le plus fréquent est celui d'une indemnisation sur une base proportionnelle.....	72
3. LA DURÉE MAXIMALE D'INDEMNISATION POURRAIT ÊTRE SOIT FIXE, SOIT VARIABLE ET ENCADRÉE PAR UN PLANCHER ET UN PLAFOND.....	74
3.1. Différentes durées d'indemnisation peuvent être retenues	74
3.2. Dans les pays étudiés, les durées maximales d'indemnisation sont majoritairement fixes et inférieures à celles des salariés	75
4. UN DÉLAI DE CARENCE COMPRIS ENTRE SEPT JOURS ET UN MOIS POURRAIT ÉGALEMENT ÊTRE PRÉVU.....	77
4.1. Le délai de carence permet en principe de limiter l'aléa moral.....	77
4.2. Un délai de carence généralement compris entre sept jours et quatre semaines est appliqué par les pays étudiés et le marché privé.....	79
MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE CONTRÔLE	80
1. LE CALCUL ET LE RECOUVREMENT DES ÉVENTUELLES COTISATIONS.....	80
2. LE VERSEMENT DE L'INDEMNISATION DEVRAIT LOGIQUEMENT RELEVER D'UN OPÉRATEUR PUBLIC	81
3. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DEVRA PRENDRE EN CHARGE L'INSCRIPTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DE NOUVEAUX DEMANDEURS D'EMPLOI	83

FAITS GÉNÉRATEURS

Synthèse

La mise en place d'un régime d'assurance chômage ouvert aux travailleurs indépendants suppose, après avoir défini la population concernée, de **délimiter exactement ce que recouvre la situation de chômage pour ces travailleurs indépendants. La mission considère à ce titre que :**

- ◆ **elle doit être assimilée à la perte définitive d'une activité économiquement établie**, ce qui implique notamment la disparition de l'entreprise au sein de laquelle s'effectue l'activité ou le départ définitif de son dirigeant ;
- ◆ **elle doit revêtir un caractère involontaire**. Dans le cas des travailleurs indépendants, ayant la maîtrise de leur activité de production, la détermination du caractère involontaire de la cessation d'activité permet de se prémunir contre un effet d'aléa moral potentiellement très significatif. L'ouverture de l'assurance chômage des salariés aux ruptures conventionnelles puis aux démissions n'oblige pas à procéder de manière identique pour les travailleurs indépendants, tout particulièrement s'agissant d'un régime entièrement nouveau susceptible d'être ensuite progressivement élargi.

Toutefois, au regard du caractère extrêmement limité des situations susceptibles de répondre strictement à ces deux conditions, et pour alimenter la concertation prévue sur la réforme de l'assurance chômage, la mission a souhaité analyser d'autres situations correspondant soit à des faits générateurs « ouverts » – pour lesquels la distinction entre perte volontaire et perte involontaire ne peut plus être strictement établie – soit à des faits générateurs dits « ciblés », pour lesquels l'activité économique ne disparaît pas définitivement. **S'ils étaient retenus, de tels faits générateurs permettraient de couvrir un nombre potentiellement plus important de travailleurs indépendants. De tels faits seraient cependant susceptibles d'entraîner des phénomènes d'aléa moral considérables voire de fraude et d'abus. Ils devraient alors s'accompagner d'importants garde-fous à l'entrée ou cibler une population spécifique – en l'occurrence les travailleurs indépendants économiquement dépendants uniquement – pour assurer la soutenabilité financière et l'acceptabilité du régime.** Ces garde-fous seraient alors de nature à restreindre la population *in fine* éligible.

1. Les faits générateurs stricts: de 50 000 à 70 000 travailleurs indépendants concernés

Seul un nombre réduit de faits générateurs permettrait de garantir le caractère strictement involontaire et définitif de la perte d'activité: il s'agit, dans le cas des procédures collectives, de la liquidation et du redressement judiciaire (sous certaines conditions) et, de manière plus marginale, de la perte ou cessation de mandat pour les mandataires sociaux et des cas de divorce ou de séparation pour les conjoints associés.

Annexe V

Les travailleurs indépendants dont l'activité s'effectue sous forme sociétaire sont parfois contraints de recourir à des procédures judiciaires pour faire face aux difficultés auxquelles ils peuvent être confrontés. **Parmi les procédures judiciaires, deux d'entre elles peuvent constituer des faits générateurs pertinents pour déclencher l'indemnisation** des travailleurs indépendants confrontés à une cessation involontaire de leur activité en ce qu'elles conduisent à une interruption de l'activité indépendante voire une disparition de l'entreprise elle-même¹ :

- ◆ **l'ouverture de la liquidation judiciaire** ; l'indemnisation allouée devra alors prendre en compte les subsides éventuellement versés au cours de la procédure² ;
- ◆ **dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire et lorsque l'arrêté du plan est subordonné, par le tribunal, au départ du dirigeant, l'éviction du dirigeant d'entreprise par la collectivité des associés.**

Répondant à des conditions d'ouverture strictes et se déroulant sous la supervision de l'autorité judiciaire, ces procédures limitent les phénomènes d'aléa moral en garantissant le caractère involontaire de la cessation d'activité. **Elles sont de plus ouvertes à l'ensemble des professions indépendantes**, même si elles demeurent de fait peu utilisées par les entreprises individuelles qui ont de faibles charges, notamment celles positionnées sur des prestations de service intellectuelles, par les micro-entrepreneurs et par le monde agricole. Leur définition comme fait générateur pourrait par ailleurs présenter l'avantage supplémentaire d'inciter les entrepreneurs à s'engager plus tôt dans les procédures collectives, ce qui pourrait notamment améliorer les chances de survie de l'entreprise. Elles sont d'ailleurs retenues comme un fait générateur pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants par la plupart des assureurs privées, ainsi que dans de nombreux pays étrangers.

La prise en compte de ces deux faits générateurs pourrait concerner entre 50 000 et 70 000 entreprises chaque année. Pour faire face au risque de liquidations abusives ou frauduleuses, d'ores et déjà existantes, peuvent être prévus d'une part des critères d'antériorité d'existence de l'entreprise et d'autre part une obligation de rembourser les indemnisations indûment perçues en cas de fraude ou de faute sanctionnée par le juge.

La révocation ou le non renouvellement du mandat social peuvent également constituer des faits générateurs pertinents. Ces situations entraînent une perte d'activité à la fois définitive et involontaire et peuvent donc constituer un fait générateur ouvrant droit à une indemnisation chômage. Ce cas est d'ailleurs couvert par la plupart des assureurs privés. Deux précisions de gestion doivent être apportées :

- ◆ pour les mandataires percevant une indemnisation, un mécanisme de différé d'allocation, voire un mécanisme de plafonnement, pourrait être prévu ;
- ◆ pour éviter les phénomènes d'aléa moral, un seuil de détention du capital de la société (par exemple 5 %) dont le mandataire assure la gestion pourrait être fixé.

Enfin, **dans le cas des conjoints associés, il apparaîtrait pertinent de prévoir l'ouverture de l'indemnisation en cas de divorce ou de rupture d'un pacte civil de solidarité** – et, pour les agriculteurs, de fin de concubinage.

¹ L'analyse effectuée reprend ici les principales conclusions fournies par la direction des affaires civiles et du sceaux à la mission.

² Selon le conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, interrogé par la mission, la plupart des dirigeants d'entreprise en liquidation ne reçoivent toutefois pas de subsides.

2. Les faits générateurs ouverts : jusqu'à 360 000 cessations d'entreprises

Retenir uniquement des faits générateurs « stricts » pourrait conduire à réduire l'acceptabilité du dispositif, en particulier si celui-ci est obligatoire et financé par des cotisations (bien qu'un fait générateur strict présente l'avantage, en limitant les coûts, de limiter le montant de la cotisation potentielle et donc de favoriser l'acceptation de celle-ci). **Dès lors, la mission a analysé la possibilité que l'assurance chômage puisse couvrir un panel plus large de situations de fin d'activité indépendante. Au regard du risque fort d'aléa moral et de la difficulté importante à estimer les effets d'un critère d'ouverture moins strict, il apparaît que des garde-fous importants et/ou un contrôle *a posteriori* élevé et potentiellement complexe à mettre en œuvre s'avèreraient alors indispensables.**

Il pourrait être envisagé de considérer comme fait générateur l'intégralité des cessations d'entreprises se produisant chaque année, soit 360 000 par an environ. Il serait toutefois impossible de déterminer *ex ante* avec certitude le caractère involontaire ou non de ces cessations, hors des procédures collectives aujourd'hui en vigueur. Il apparaîtrait dès lors très difficile de prévenir et de contrôler les phénomènes d'aléa moral et les abus, potentiellement massifs, qui en découleraient, sauf à prévoir des garde-fous en amont limitant les possibilités d'indemnisation. Des modalités de contrôle *ex post* peuvent également être envisagées mais n'ont pas été retenues par la mission, au regard de leur complexité. Comme dans le cas d'une indemnisation de la perte de revenu, le risque existe de voir se développer des comportements de « *permissance* » (alternance d'activités de courte durée et de périodes d'indemnisation) visant à optimiser le montant d'allocation perçu. De tels comportements pourraient compromettre la soutenabilité financière du régime.

3. Les faits générateurs ciblés : protéger les travailleurs indépendants économiquement dépendants contre le risque de perte de revenu

De la même manière, la mission a analysé les effets d'une couverture contre le risque de baisse ou variation de revenu lié à l'activité non salariée. Retenir un tel fait générateur présenterait l'avantage de mieux répondre à une partie des besoins de cette population, par exemple les agriculteurs, les micro-entrepreneurs ou les travailleurs indépendants économiquement dépendants (TIED) dont le recours aux procédures collectives peut être en pratique limité. Si l'on souhaite couvrir ces populations contre le risque chômage, il est en effet nécessaire de prendre en compte un fait générateur de perte substantielle d'activité ou de revenu qui soit plus large qu'un fait générateur de perte involontaire et totale d'activité. **La mission considère cependant que l'assurance chômage n'a pas pour fonction première de constituer un dispositif de complément de revenu en cas de baisse du revenu lié à l'activité professionnelle. Elle signale en effet les risques qu'il y aurait à vouloir lui assigner un tel objectif :** forte complexité dans la mise en œuvre en raison de la difficulté à connaître de façon contemporaine les revenus des indépendants, risque élevé d'aléa moral compte tenu de la capacité des travailleurs indépendants à déterminer leur niveau d'activité, cumul durable d'une activité réduite et d'une indemnisation, ou alternance d'activités de courte durée et de périodes d'indemnisation (à l'instar des situations observées en matière d'indemnisation chômage des salariés), coût financier. Elle note au surplus que, s'agissant des salariés, cette fonction de protection contre des fluctuations de revenus relève d'ailleurs plutôt d'une logique de chômage partiel.

La mission estime ainsi que le dispositif ne pourra pas couvrir la variation de revenu (en particulier saisonnière) de tous les travailleurs indépendants. Il pourrait néanmoins être envisagé d'indemniser une partie d'entre eux connaissant une situation spécifique, à savoir les travailleurs indépendants économiquement dépendants, contre le risque de forte variation du revenu liée à la perte de contrat du donneur d'ordre principal. En effet, la situation – temporaire ou permanente – de dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre unique ou majoritaire que connaissent ces travailleurs les prive *de facto* de la liberté d'organisation de leur activité, attribut en principe essentiel du travail indépendant. Cet état de fait les place dans une « zone grise » aux marges du salariat et du travail indépendant, qui peut justifier un traitement spécifique. **La mission ne se prononce pas sur l'opportunité de couvrir ces travailleurs, faute de disposer des données nécessaires. S'il était néanmoins décidé de leur offrir une couverture cessation d'activité spécifique, la mission présente des pistes pour le faire.** Il sera dans ce cas nécessaire de définir le seuil et les modalités de calcul de la dépendance économique et de retenir un fait générateur fondé sur la rupture ou la fin du contrat de travail avec le principal donneur d'ordre.

4. Des garde-fous importants à associer aux faits générateurs ouverts et ciblés

Dans les deux derniers cas (couverture de toutes les cessations d'activité ou de la baisse des revenus des travailleurs indépendants économiquement dépendants), certains garde-fous pourraient être prévus :

- ◆ prévoir, en cas de cessation volontaire d'activité, un délai entre la cessation et le versement de l'indemnisation plus long que dans le cas d'une cessation d'activité involontaire. Les deux pays qui acceptent de couvrir la perte volontaire d'activité prévoient des délais de franchise de 4 semaines (Autriche) et de 45 jours (Suède) ;
- ◆ limiter dans le temps la possibilité d'avoir recours à l'assurance chômage pour ce motif (par exemple une fois tous les cinq ans, à l'instar de ce qui est envisagé pour l'assurance chômage des démissionnaires) ;
- ◆ fixer des conditions d'éligibilité qui limitent *de fait* dans le temps la possibilité de recours à l'assurance chômage (par exemple des délais minimum d'affiliation et d'activité avant de pouvoir bénéficier de l'assurance chômage, cf. *infra*) ;
- ◆ interdire au travailleur indépendant indemnisé à la suite d'une cessation d'activité (laquelle devra nécessairement être matérialisée par la radiation de l'entreprise du RCS) de recréer dans les deux ans qui suivent la même activité. En ce qui concerne les micro-entrepreneurs, cette condition existait jusqu'en 2016 (un micro-entrepreneur qui mettait fin à son activité et radiait son entreprise ne pouvait recréer la même activité dans les deux ans). Une étude de faisabilité technique permettra d'identifier si ce critère est pertinent, tant pour les micro-entrepreneurs que pour les entrepreneurs « traditionnels » ;
- ◆ **des garde-fous spécifiques aux travailleurs indépendants économiquement dépendants peuvent être également proposés.** Il peut notamment être envisagé d'interdire au TIED indemnisé de reprendre une activité avec le même donneur d'ordre dans les deux à cinq ans suivant son indemnisation afin d'éviter que des « binômes » de donneurs d'ordre et d'indépendants ne se créent pour permettre à l'indépendant d'être rémunéré de manière continue et abusive (par le donneur d'ordre puis par l'assurance chômage, de manière continue).

5. Autres faits générateurs possibles et cas limites

Deux autres faits générateurs sont analysés et sont susceptibles d'être étudiés au cas par cas afin de déterminer leur caractère involontaire, définitif et non fautif :

- ◆ **la perte de licence administrative**, lorsqu'elle entraîne la disparition de l'activité économique exercée ;
- ◆ **la radiation d'un ordre professionnel.**

Enfin, de manière complémentaire au fait générateur principal qui sera retenu, il pourrait être envisagé, notamment si un fait générateur strict était retenu, d'ouvrir aux travailleurs indépendants la faculté de déposer une demande d'indemnisation de leur cessation d'activité. Celle-ci serait examinée soit par une commission paritaire *ad hoc*, soit par l'administration gestionnaire de l'indemnisation, soit par un médiateur.

Cette faculté de « recours » devra être conditionnée au respect de critères de cessation d'activité liée à une contrainte économique afin de ne pas entraîner des indemnisations systématiques qui entraîneraient des effets d'aléa moral importants. Dans ce schéma, la « charge de la preuve » serait inversée et il reviendrait au travailleur indépendant de démontrer que sa cessation d'activité est involontaire et due à une contrainte économique.

Cette solution permet de répondre à des cas « limites » qui ne rempliraient pas les critères de fait générateur définis, mais elle suppose une analyse au cas par cas, difficile à mener et consommatrice de ressources.

Tableau 1 : Synthèse des faits générateurs examinés

Type de fait générateur	Fait générateur	Population concernée (hors éventuels seuils d'éligibilité)	Possibilité de contrôler le caractère involontaire	Degré d'exposition à l'aléa moral	Conditions ou modalités d'examen à fixer	Comparaisons internationales	Prise en compte par les assureurs privés
Fait générateur strict	Liquidation judiciaire	55 000	Aisée	Limité	Limitées	-	Oui
	Redressement judiciaire	18 000	Aisée	Limité	Limitées	-	Oui sous conditions
	Perte de mandat	Non chiffré	Moyenne	Fort	Examen au cas par cas et seuil de détention du capital	-	Oui sous conditions
Fait générateur ouvert	Divorce ou rupture d'un pacte civil de solidarité	Non chiffré	Aisée	Faible	Limitées	Espagne	Non
	Cessation définitive d'activité	360 000	Impossible	Très fort	Très fortes conditions à l'entrée, délais de franchise supplémentaires, éventuel examen au cas par cas	Autriche, Belgique, Danemark, Luxembourg, Portugal, Suède	Uniquement sous contrainte économique et très peu utilisée dans les faits
Fait générateur cible	Perte de revenus pour les travailleurs indépendants économiquement dépendants	Données non disponibles	Difficile	Fort	Fortes conditions à l'entrée et examen au cas par cas	Italie, Portugal	Non
Autres faits générateurs possibles	Perte de licence administrative	Non chiffré	Moyenne	Fort	Épuisement des délais de recours administratifs nécessaire	Espagne, Portugal	Non
	Radiation d'un ordre professionnel	Non chiffré	Moyenne	Fort	Examen au cas par cas	Aucun cas observé	Non

Source : Mission.

1. La notion de perte involontaire d'activité pour un travailleur indépendant doit être appréhendée avec prudence

À l'instar du régime d'assurance chômage des salariés qui ne couvre pas toutes les pertes d'emploi susceptibles d'intervenir, le régime d'assurance chômage des travailleurs indépendants n'a pas vocation à indemniser la totalité des cessations d'activité. Pour autant, la définition du champ des faits générateurs susceptibles de déclencher cette indemnisation est, dans le cas des travailleurs indépendants, sensiblement plus complexe qu'elle ne l'est pour les travailleurs salariés.

1.1. Pour un travailleur indépendant, la perte d'emploi s'apparente à une cessation définitive d'une activité économique établie et active, toutefois difficile à identifier avec certitude

1.1.1. La notion de perte d'activité d'un travailleur indépendant implique la cessation définitive d'une activité préalablement établie et économiquement active

La notion de chômage renvoie par définition au fait pour un actif d'être sans emploi, d'être disponible pour occuper un nouvel emploi et d'en rechercher un. L'assurance chômage intervient alors au moment de la perte d'un emploi pour procurer une indemnisation au travailleur privé d'emploi. **La question de l'identification de la situation de chômage se pose cependant de façon très différente entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants :**

- ◆ **dans le cas d'un salarié, la perte d'emploi constitue une réalité tangible susceptible d'être facilement caractérisée par la fin ou la rupture du contrat de travail.** Celui-ci constitue en effet le support juridique permettant de matérialiser l'occupation d'un emploi par un actif et sa fin ou sa rupture entraîne la perte de l'emploi occupé et l'entrée dans le chômage. **Dans le cas d'un travailleur indépendant, la notion de perte d'emploi ne revêt pas la même réalité. L'emploi occupé se confond en effet avec l'activité économique gérée et exercée par le travailleur indépendant à travers une entreprise.** C'est donc l'existence juridique de son entreprise qui traduit juridiquement le fait que le travailleur indépendant occupe une activité déterminée ;
- ◆ **dans le cas d'un travailleur salarié, la perte d'emploi correspond également à la perte d'une rémunération qui est la contrepartie d'une certaine quantité de travail, prévue par le contrat de travail.** Dans le cas d'un travailleur indépendant, l'existence d'une rémunération n'est pas certaine : l'existence juridique d'une entreprise ne s'accompagne pas toujours d'une création de valeur suffisante pour permettre au travailleur indépendant de dégager un revenu.

Il s'agit donc, pour caractériser le fait générateur d'une situation de chômage pour les travailleurs indépendants, de parvenir à mettre en évidence en premier lieu l'existence d'une activité indépendante établie, économiquement active (cf. *infra* : partie « conditions d'éligibilité »). La perte de l'emploi pour un travailleur indépendant se confond alors ensuite avec la cessation de l'activité indépendante et économiquement active elle-même, qui implique une disparition définitive de l'entreprise concernée.

La disparition de l'activité indépendante empêche le travailleur indépendant de se procurer les revenus qu'il tirait habituellement de l'exercice de son activité. Aussi, c'est dans le fonctionnement de l'entreprise elle-même, exercée sous plusieurs formes juridiques possibles, qu'il convient de rechercher le fait générateur susceptible de définir la situation de chômage et de déclencher l'indemnisation. Ici, une approche économique, centrée sur la vie de l'entreprise elle-même, précède l'approche juridique. L'interruption de l'activité économique d'un travailleur indépendant peut être matérialisée par une décision juridique (par exemple la liquidation de l'entreprise, la radiation des registres effectuée auprès d'un centre de formalités des entreprises – CFE) mais il ne s'agit pas d'une condition systématiquement mise en œuvre aujourd'hui, contrairement à la situation d'un salarié, dont le contrat de travail cesse. Enfin, pour être considéré en cessation d'activité, le travailleur indépendant doit, à l'instar du salarié ayant perdu son emploi, être disponible pour occuper un autre emploi (cf. *infra*).

1.1.2. D'un point de vue statistique, la cessation d'activité d'un travailleur indépendant peut être appréhendée de plusieurs manières

D'un point de vue statistique, la cessation de l'activité d'un travailleur indépendant peut être appréhendée de plusieurs manières :

- ◆ elle peut d'abord renvoyer à la notion même de **cessation d'entreprise** ; l'Insee définit cette notion comme un arrêt total de l'activité économique de l'entreprise et recensait environ 360 000 cessations d'entreprises au cours de l'année 2015 ;
- ◆ une notion plus restreinte est celle de la **défaillance d'entreprise** ; en l'absence de définition légale de la notion de défaillance, la mission retient la définition adoptée par la Banque de France et l'Insee, qui comprend les seules procédures de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire car celles-ci reposent sur une déclaration de cessation des paiements, ce qui n'est pas le cas des procédures de sauvegarde.

Ces notions ne suffisent toutefois pas à identifier avec précision les flux d'actifs dont l'activité indépendante s'interrompt. En effet :

- ◆ toutes les entreprises qui cessent leur activité n'étaient pas nécessairement actives d'un point de vue économique ;
- ◆ toutes les défaillances ne conduisent pas à une cessation d'activité, certaines procédures de redressement judiciaire visant justement à permettre à l'entreprise de poursuivre son activité ;
- ◆ certaines entreprises sous forme sociétaire peuvent avoir plusieurs dirigeants et un dirigeant peut posséder plusieurs entreprises³ ;
- ◆ un dirigeant d'entreprise peut perdre son activité alors même que l'entreprise poursuit son activité (en cas de perte de son mandat par exemple).

D'autres éléments viennent en pratique complexifier l'identification de tels faits générateurs :

- ◆ une entreprise n'ayant plus d'activité ne disparaît pas obligatoirement dès lors que cette disparition suppose une déclaration auprès des CFE : si le dirigeant de l'entreprise n'effectue pas cette démarche, l'entreprise est simplement mise en sommeil. La mission souligne néanmoins que la mise en place d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants entraînerait sans doute un fort accroissement des taux de déclaration des cessations d'activité ;

³ L'ACOSS est toutefois en mesure de rattacher les procédures collectives au compte cotisant du travailleur indépendant, ce qui permet de raisonner par individu et non par entreprise (cf. annexe I bis).

- ◆ la création d'une entreprise est de fait une formalité aisée à accomplir et facilement accessible : l'activité doit être déclarée auprès d'un CFE et celle-ci doit être immatriculée (répertoire Sirène, RCS, RM), ce qui permet à l'entreprise d'obtenir un numérique unique d'identification (Siren et un ou plusieurs Siret et un code d'activité APE). Dès lors, il est aisé de faire disparaître puis de recréer une activité identique.

Les faits générateurs susceptibles de caractériser matériellement la cessation d'activité des travailleurs indépendants peuvent *in fine* regrouper deux types de situations :

- ◆ ils peuvent d'abord prendre pour base la disparition juridique de l'entreprise exercée, avec toutes les difficultés mentionnées *supra* ;
- ◆ ils peuvent également constater que, malgré la poursuite de l'activité économique de l'entreprise considérée, le travailleur indépendant qui exerçait son rôle ne l'exerce plus et est privé d'emploi.

1.2. Le caractère involontaire de la perte d'activité ne peut être présumé dans le cas d'un travailleur indépendant cessant son activité

1.2.1. La définition du caractère involontaire de la perte d'emploi pour les salariés s'est progressivement élargie

Pour les travailleurs salariés, l'éligibilité au système d'indemnisation du chômage en France est avant tout conditionnée par le caractère involontaire ou non de la perte d'emploi. La convention Unédic du 14 avril 2017 stipule ainsi que le dispositif d'assurance chômage est destiné à assurer un revenu de remplacement pendant une durée déterminée « *aux travailleurs involontairement privés d'emploi* ». Ce caractère involontaire constitue, historiquement, un point central du système d'indemnisation du chômage⁴.

Cette perte involontaire revêt toutefois une acception large. Elle ne signifie pas que la perte de l'emploi intervienne de manière soudaine ou qu'elle ne soit pas liée à un comportement fautif du travailleur salarié. Ainsi, la fin d'un contrat de travail à durée déterminée, précisée directement dans le contrat de travail, le licenciement pour insuffisance professionnelle, la révocation et le licenciement pour motif disciplinaire, ou encore une démission pour motif légitime ouvrent droit à l'indemnisation. L'article 2 du règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage définit les situations à l'origine d'une privation involontaire d'emploi :

« Sont involontairement privés d'emploi ou assimilés, les salariés dont la cessation du contrat de travail résulte : d'un licenciement ; d'une rupture conventionnelle du contrat de travail, au sens des articles L. 1237-11 et suivants du code du travail ; d'une fin de contrat de travail à durée déterminée dont notamment le contrat à objet défini, ou de contrat de mission ; d'une rupture anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée, dont notamment le contrat à objet défini, ou d'un contrat de mission, à l'initiative de l'employeur ; d'une démission considérée comme légitime, dans les conditions fixées par un accord d'application ; d'une rupture de contrat de travail résultant de l'une des causes énoncées à l'article L. 1233-3 du code du travail. »

⁴ On peut noter que cette référence au caractère involontaire de la perte d'emploi s'est faite progressivement moins présente au niveau international. Ainsi, au niveau de l'OIT, la convention n°44 sur le chômage entrée en vigueur en 1938 et désormais mise à l'écart visait explicitement les « chômeurs involontaires ». La convention n° 168 actuellement en vigueur ne fait plus figurer que dans son préambule ce caractère involontaire du chômage et les systèmes d'indemnisation doivent couvrir les situations de « *chômage complet défini comme la perte de gain due à l'impossibilité d'obtenir un emploi convenable (...)* ».

La définition de ce caractère involontaire s'est néanmoins assouplie depuis plusieurs années, rendant de fait plus floue la distinction entre la perte involontaire d'un emploi et sa perte volontaire :

- ◆ créée en 2008⁵, la **rupture conventionnelle permet à l'employeur et au salarié en contrat à durée indéterminée de convenir des conditions de la rupture du contrat de travail qui les lie d'un commun accord**. La rupture conventionnelle doit ainsi être établie selon des conditions « *destinées à garantir la liberté du consentement des parties* »⁶ et son homologation par les services de l'État vise à s'assurer du respect des conditions formelles propres à garantir cette **liberté du consentement**. Si la réglementation de l'Unédic inscrit la rupture conventionnelle parmi les causes possibles d'une privation involontaire d'emploi, tel n'est pas toujours le cas des assurances pertes d'emploi souscrites dans le cadre de crédits immobiliers, qui, pour partie, précisent parfois que la garantie n'est pas due en cas de rupture du contrat de travail résultant d'un accord avec l'employeur ;
- ◆ **le projet d'ouvrir l'assurance chômage aux démissionnaires prolongerait cette évolution** et reviendrait, de fait, à abolir toute distinction entre perte involontaire et volontaire d'emploi dans l'accès à une indemnisation chômage, sauf à ce que des conditions d'indemnisation particulières soient mises en œuvre concernant ce public.

1.2.2. Il n'est pas possible de présumer le caractère involontaire de la perte d'activité d'un travailleur indépendant

Le caractère de moins en moins strict de la distinction entre la perte « involontaire » d'un emploi et, par opposition, sa perte « volontaire » constitue une donnée à prendre en compte pour mettre en œuvre un dispositif d'assurance chômage destiné aux travailleurs indépendants.

Au regard tant des attentes des commanditaires que des facilités dont disposent les travailleurs indépendants pour organiser eux-mêmes leur activité, la mission a fait le choix de centrer ses travaux relatifs à l'identification d'un fait générateur d'une situation de chômage sur les motifs de cessations involontaires de l'activité. Si elle renoue en cela avec les fondements historiques de l'assurance chômage des travailleurs salariés, elle souligne en revanche la nécessité d'inverser le raisonnement qui avait alors été suivi : alors qu'il est possible de partir du principe selon lequel la cessation d'activité du salarié serait involontaire, le cadre d'une relation de subordination matérialisée par le contrat de travail offrant un fondement suffisant pour poser une telle présomption, **il convient à l'inverse, pour un travailleur indépendant, de considérer, par défaut, que la cessation de l'activité qu'il gère et exécute de manière autonome et en l'absence de tout lien de subordination juridique est volontaire (cf. supra).**

Par ailleurs, **la mission considère qu'au regard du caractère novateur de la création d'un régime d'assurance chômage pour les travailleurs indépendants et des fortes incertitudes entourant l'identification de potentiels phénomènes d'aléa moral voire d'optimisation, il convient de construire un tel système de manière progressive.** Si l'assurance chômage des salariés élargit progressivement les motifs d'indemnisation, tel ne devrait pas être le cas pour un régime à destination des travailleurs indépendants créé *ex nihilo*, qui pourrait tout à fait être élargi *a posteriori* et de manière progressive.

⁵ Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail.

⁶ Article L. 1237-11 du code du travail.

Aussi, la mission identifie d'abord les faits susceptibles de caractériser le caractère involontaire d'une perte d'activité – dans la mesure du possible et avec toutes les précautions nécessaires, notamment pour éviter les phénomènes d'aléa moral. Pour éviter toutefois que le dispositif prévu pour les travailleurs indépendants ne se réduise à un périmètre trop étroit et parce que la doctrine et les pratiques ont également évolué au cours du temps, tant du côté des salariés que du côté des pays ayant mis en place une telle indemnisation, la mission a également examiné des faits générateurs plus larges, qui devraient alors être accompagnés de garde-fous indispensables pour limiter les effets d'aléa moral qui pourraient apparaître. Aussi, les faits générateurs susceptibles d'être retenus sont examinés et classés dans les développements qui suivent en fonction de leur degré d'ouverture.

La mission insiste donc sur le fait qu'au regard du fonctionnement réel du futur dispositif **une telle approche est néanmoins susceptible de faire l'objet de nombreuses évolutions**, soit par un renforcement des contrôles à effectuer si les faits retenus n'étaient pas suffisants pour attester du caractère réellement involontaire de la cessation d'activité, soit par un assouplissement de cette distinction entre le caractère involontaire et le caractère volontaire de la cessation d'activité.

2. Un fait générateur « strict », incluant les motifs de cessation involontaire et définitive de l'activité objectivables et aisés à caractériser, concernerait moins de 100 000 travailleurs indépendants

2.1. L'ouverture de la liquidation judiciaire et, sous conditions, le redressement judiciaire constituent des faits générateurs susceptibles de caractériser une perte strictement involontaire d'activité pour les travailleurs indépendants

2.1.1. Parmi l'ensemble des procédures judiciaires susceptibles d'être utilisées en cas de difficulté, seuls la liquidation et, sous certaines conditions, le redressement judiciaire, peuvent constituer des faits générateurs pertinents

2.1.1.1. Les procédures amiables de règlement des difficultés d'une entreprise et la procédure de rétablissement ne constituent pas des faits générateurs adaptés

Face aux difficultés de son entreprise, un travailleur indépendant peut recourir à trois procédures amiables : le mandat *ad hoc*⁷, la conciliation⁸ et le règlement amiable agricole⁹. Dans les trois cas, le dirigeant d'entreprise conserve l'ensemble de ses prérogatives et sa rémunération ; ces procédures ne paraissent donc pas pouvoir constituer des faits générateurs d'une indemnisation chômage :

- ♦ **le mandat ad hoc** est une procédure amiable dans laquelle un travailleur indépendant débiteur peut demander la désignation d'un mandataire *ad hoc* au président du tribunal compétent, qui réglera en toute confidentialité les difficultés de son entreprise. Il s'agit d'une mission d'assistance au chef d'entreprise pour le conseiller dans les mesures de restructuration à prendre mais aussi pour l'aider dans les négociations à mener avec les créanciers. Dans ce cadre, **le dirigeant garde l'ensemble de ses prérogatives et il n'existe aucune restriction à ses pouvoirs ou au maintien de sa rémunération ;**

⁷ Article L. 611-3 du code de commerce.

⁸ Articles L. 611-4 à L. 611-15 du code de commerce.

⁹ Article L. 351-1 du code rural et de la pêche maritime.

- ◆ **la procédure de conciliation** est applicable lorsqu'un travailleur indépendant débiteur éprouve une « *difficulté juridique, économique ou financière, avérée ou prévisible* » et ne se trouve pas depuis plus de quarante-cinq jours en cessation des paiements¹⁰. Elle ne peut être ouverte qu'à l'initiative du débiteur et prend fin dès que celui-ci en fait la demande. Le président du tribunal compétent désigne un tiers, le conciliateur, dont la mission ne peut excéder cinq mois. Celui-ci a pour mission de favoriser la conclusion entre le débiteur et ses principaux créanciers ainsi que, le cas échéant, ses cocontractants habituels, d'un accord amiable destiné à mettre fin aux difficultés de l'entreprise. **Le conciliateur n'interfère pas dans la gestion de l'entreprise ni dans la rémunération du dirigeant ;**
- ◆ enfin, en matière agricole, **le règlement amiable agricole** est destinée à prévenir et à régler les difficultés financières des exploitations agricoles dès qu'elles sont prévisibles ou dès leur apparition, notamment par la conclusion d'un accord amiable entre le débiteur et ses principaux créanciers. **Il n'y a pas non plus d'ingérence dans la conduite des affaires de l'entreprise par l'entrepreneur indépendant ou le dirigeant.**

En dehors des procédures amiables, **la procédure de rétablissement professionnel** récemment créée¹¹ et conçue comme une alternative à la liquidation (cf. *infra*) a pour objectif de favoriser et d'accélérer le traitement des situations irrémédiablement compromises pour les entrepreneurs dont l'actif ne permet pas de couvrir les frais d'une procédure ou de désintéresser les créanciers et, ainsi, de leur donner une nouvelle chance dans leur activité. Dans le cadre de cette procédure, le débiteur n'est pas dessaisi, peut payer les créanciers et réaliser ses biens, par hypothèse modestes et n'a pas à cesser son activité.

Dans le cadre de la procédure de rétablissement professionnel, le **débiteur n'est pas dessaisi de l'administration de son entreprise et ne cesse pas son activité, afin de lui permettre de « rebondir »**. **L'ouverture de la procédure de rétablissement professionnel ne constitue donc pas un fait générateur caractérisant une interruption involontaire et définitive de son activité.**

2.1.1.2. Au sein des procédures collectives, l'ouverture d'une procédure de liquidation ainsi que, sous certaines conditions, l'achèvement d'une procédure de redressement peuvent caractériser une perte involontaire d'activité

Face aux difficultés rencontrées dans son activité, un travailleur indépendant débiteur peut également avoir recours à trois types de procédures collectives : la sauvegarde, le redressement et la liquidation judiciaire.

2.1.1.2.1. La procédure de sauvegarde, qui ne conduit pas à priver le travailleur indépendant de ses pouvoirs d'administration et de gestion de son entreprise, ne constitue pas un fait générateur pertinent

La procédure de sauvegarde est applicable au débiteur qui, sans être en cessation des paiements, justifie de difficultés qu'il n'est pas en mesure de surmonter. Elle est ouverte à l'initiative exclusive du débiteur en amont de la cessation des paiements et, en cela, constitue une procédure de prévention volontaire.

¹⁰ Article L. 611-4 du code de commerce.

¹¹ Ordonnance du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives.

L'administration de l'entreprise demeure assurée par l'entrepreneur ou son dirigeant. Toutefois, un administrateur peut être nommé aux fins de surveillance de la gestion¹² ou d'assistance pour tout ou partie des actes de gestion¹³. **Maintenu dans ses fonctions, l'entrepreneur individuel ou le dirigeant conserve son activité.** Il conserve par ailleurs sa rémunération, qui n'est pas soumise à la décision du juge-commissaire.

À l'issue de cette procédure, il est présenté un **plan de sauvegarde**¹⁴ qui tend à la « réorganisation de l'entreprise ». Il assure en principe le maintien de l'activité dans une continuité juridique, à savoir sous la gestion du débiteur lui-même. Contrairement à l'entreprise en redressement judiciaire, la cession de la totalité de l'entreprise n'est pas une solution qui peut être recherchée en procédure de sauvegarde. Le plan peut toutefois comporter l'arrêt, l'adjonction ou la cession d'une ou plusieurs activités¹⁵. Si la cessation des paiements survient au cours de la procédure, la sauvegarde est convertie par le tribunal, selon le cas, en redressement ou en liquidation judiciaire¹⁶.

Dans le cadre d'une procédure de sauvegarde, l'entrepreneur indépendant ou le dirigeant garde l'administration et la gestion de l'entreprise. Il n'y a donc pas de cessation involontaire d'activité de l'entrepreneur ou du dirigeant¹⁷. Dans le cas contraire, retenir le déclenchement d'une procédure de sauvegarde comme fait générateur pourrait éventuellement conduire à désinciter le chef d'entreprise à entreprendre les efforts nécessaires au redressement de son activité (il exerce toutefois son action sous une supervision étroite).

2.1.1.2.2. Le redressement judiciaire, s'il s'accompagne du départ du dirigeant de l'entreprise, peut constituer un fait générateur pertinent

La procédure de redressement judiciaire est applicable au débiteur qui, dans l'impossibilité de faire face au passif exigible avec son actif disponible, est en cessation des paiements. L'ouverture du redressement judiciaire donne lieu à la désignation d'un ou de plusieurs administrateurs¹⁸ chargés :

- ♦ soit d'assister le débiteur pour tout ou partie des actes relatifs à la gestion (mission d'assistance) ; dans ce cas, qui est le plus répandu en pratique, le débiteur ne peut effectuer certains actes qu'avec le concours de l'administrateur. La pratique montre aussi que l'entrepreneur ou le dirigeant, si sa rémunération est réduite, ne se voit pas pour autant privé de toute rémunération ;

¹² Article L. 622-1 II du code de commerce.

¹³ Article L. 621-4 du code de commerce.

¹⁴ Article L. 626-1 du code de commerce.

¹⁵ Article L. 626-1 du code de commerce.

¹⁶ Au sein des procédures de sauvegarde, on peut également distinguer deux procédures spécifiques : la procédure de sauvegarde accélérée permet au débiteur d'élaborer un projet de plan avec ses principaux créanciers (financiers et fournisseurs) dès le stade de la conciliation et la procédure de sauvegarde financière accélérée concerne quant à elle uniquement les créanciers financiers. Dans ces deux cas, l'entrepreneur ou le dirigeant de l'entreprise conserve sa rémunération et assure l'administration et la gestion de l'entreprise.

¹⁷ Le dirigeant d'entreprise peut subir une perte de revenu lors de ces procédures. Pour autant, la mission n'a pas examiné ce cas parmi les faits générateurs restrictifs, puisque répondre à une telle privation de revenu s'apparenterait davantage à un système de garantie de revenus pour les entreprises en difficulté du type AGS.

¹⁸ Articles L. 631-9, L. 631-12, al. 2 et L. 621-4 du code de commerce.

Annexe V

- ♦ soit d'assurer seuls, entièrement ou en partie, l'administration de l'entreprise (mission d'administration) ; dans cette hypothèse, rare en pratique compte tenu de la lourdeur de la tâche, le débiteur est dessaisi de ses prérogatives dans la gestion de l'entreprise au profit de l'administrateur qui se voit dès lors confier le pouvoir de gérer et d'administrer l'entreprise. Dans ce cas, la rémunération de l'entrepreneur ou du dirigeant peut être provisoirement nulle le temps de la mission de l'administrateur.

Dans les deux cas, la rémunération de l'entrepreneur ou du dirigeant est fixée judiciairement, sur proposition de l'administrateur judiciaire ; en outre, le dirigeant ne peut céder les parts ou titres détenus dans la société en redressement que dans les conditions fixées par le tribunal. Au cours de la procédure, le tribunal peut ordonner la cession partielle ou totale de l'entreprise, si le débiteur est dans l'impossibilité d'en assurer lui-même le redressement.

Lorsque le redressement judiciaire s'achève par l'arrêté d'un plan de continuation, l'entrepreneur individuel ou le dirigeant conserve ou recouvre en principe le pouvoir d'administrer l'entreprise. **Le tribunal peut néanmoins, lorsque le redressement de l'entreprise le requiert, subordonner l'adoption du plan de redressement à l'éviction des dirigeants (de personnes morales) ou encore ordonner la cession forcée de leurs titres, conduisant ainsi à la rupture du mandat social¹⁹.** La perte de qualité de dirigeant social n'est toutefois effective que par décision prise par la collectivité des associés et non par la décision du tribunal. S'il apparaît au cours de la procédure que le redressement est manifestement impossible, le tribunal prononce la liquidation judiciaire.

Dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire, comme dans la sauvegarde, l'activité de l'entreprise se poursuit donc au cours de la période d'observation. L'entrepreneur ou le dirigeant continue en général à gérer son entreprise, avec l'assistance de l'administrateur judiciaire, et à percevoir une rémunération. Cette rémunération, qui est fixée par le juge-commissaire, doit permettre à l'entrepreneur ou au dirigeant de continuer à subvenir à ses dépenses personnelles mais doit rester en corrélation avec les capacités financières de l'entreprise. Très exceptionnellement, l'administrateur peut se voir confier une mission d'administration dessaisissant entièrement le débiteur de ses pouvoirs de gestion et de direction et pouvant donner lieu à la suppression provisoire par le juge-commissaire de sa rémunération. Le débiteur dispose néanmoins toujours de la possibilité de demander au juge-commissaire l'allocation pour lui et sa famille de subsides prélevés sur l'actif²⁰. Dans tous les cas, il s'agit cependant d'une situation provisoire.

Toutefois, dans le cas où le tribunal subordonne l'arrêté du plan à l'éviction du dirigeant, la cessation involontaire d'activité peut être considérée comme définitive à la date où la collectivité des associés statuera et désignera de nouveaux dirigeants. Cette situation peut donc être constitutive d'un fait générateur susceptible de déclencher l'indemnisation du dirigeant.

¹⁹ Article L. 631-19 I du code de commerce ; ces dispositions ne sont pas applicables lorsque le débiteur exerce une activité professionnelle libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire.

²⁰ Articles L. 631-11 alinéa 2 et R. 631-15 du code de commerce.

2.1.1.2.3. L'ouverture de la procédure de liquidation constitue un fait générateur pertinent pour caractériser une cessation involontaire d'activité

La procédure de liquidation judiciaire a pour but de mettre fin à l'activité de l'entreprise et de réaliser le patrimoine du débiteur soit par une cession globale soit par des cessions séparées de ses droits et biens. **Elle est applicable au débiteur qui est en état de cessation des paiements et dont le redressement est manifestement impossible. Elle entraîne le dessaisissement pour le débiteur de l'administration et de la disposition de ses biens²¹.** Ses droits et actions sont exercés pendant toute la durée de la liquidation judiciaire par le liquidateur.

Le tribunal ouvre directement la procédure de liquidation judiciaire ou la prononce à l'issue d'une période d'observation et nomme un ou plusieurs liquidateurs judiciaires. Sous certaines conditions²², un régime simplifié de la liquidation judiciaire s'applique pour permettre une clôture de la procédure en moins de six mois.

Le tribunal prononce la clôture de la liquidation judiciaire lorsqu'il n'existe plus de passif exigible, que le liquidateur dispose de sommes suffisantes pour désintéresser les créanciers, ou lorsque la poursuite des opérations de liquidation judiciaire est rendue impossible en raison de l'insuffisance de l'actif. Le tribunal peut toutefois ordonner le maintien provisoire de l'activité sous conditions²³. Le jugement de liquidation judiciaire emporte de plein droit dessaisissement pour le travailleur indépendant concerné de l'administration et de la disposition de ses biens. Les droits et actions concernant son patrimoine sont exercés par le liquidateur²⁴.

Concernant la rémunération, l'entrepreneur ou le dirigeant se voit allouer par le juge-commissaire, au cours de la procédure, pour lui et sa famille, des subsides prélevés sur l'actif de l'entreprise²⁵.

Dès l'ouverture de la liquidation judiciaire, l'entrepreneur individuel ou le dirigeant cesse donc son activité de manière involontaire et définitive, par l'effet du jugement d'ouverture de la liquidation. Conditionner le déclenchement de l'indemnisation à l'ouverture d'une telle procédure permettrait également de cibler les entreprises dont les difficultés sont non seulement avérées mais irrémédiables et définitives. Les lourdes conséquences pour l'entreprise et pour son dirigeant permettent en outre de prévenir le risque d'aléa moral dans son déclenchement.

Il apparaît plus pertinent d'ouvrir l'accès à l'indemnisation dès l'ouverture de la procédure de liquidation. En effet, en retenant pour fait générateur la clôture de cette procédure, l'indemnisation risquerait d'intervenir très tardivement par rapport à la perte de revenu et d'emploi du chef d'entreprise. Le délai entre l'ouverture et la clôture de la liquidation s'établissait ainsi entre 16 et 20 mois en moyenne entre 2011 et 2013, selon le ministère de la Justice. Par ailleurs, la durée de déclenchement de l'ouverture de la liquidation est elle-même de 35 jours en moyenne²⁶.

²¹ Article L. 641-9 du code de commerce.

²² Cette procédure est accessible aux entreprises sans actif immobilier, n'employant pas plus d'un salarié et réalisant un chiffre d'affaires hors taxe inférieur ou égal à 300 000 € par an, Elle est facultative si l'entreprise emploie cinq salariés au maximum et si son chiffre d'affaires annuel n'excède pas 750 000 €. La clôture des opérations de liquidation doit alors intervenir dans un délai d'un an.

²³ Notamment s'il estime que la cession partielle ou totale de l'entreprise est envisageable. Au-delà de trois mois, seul le ministère public peut demander une prolongation pour une durée maximale totale de six mois. D'après le ministère de la Justice, l'autorisation aux fins de poursuite provisoire d'activité se rencontre notamment lorsque le débiteur est un agriculteur, l'activité se poursuivant dans ce cas jusqu'au terme de l'année culturale en cours.

²⁴ Pour les besoins techniques de la liquidation, l'entrepreneur individuel peut demeurer inscrit au registre dont il dépend.

²⁵ Articles L. 631-11 alinéa 2 et R. 631-15 du code de commerce.

²⁶ Sources : données DACS provisoires pour l'année 2015, Le délai moyen s'établissait à 32,7 jours en 2014.

Annexe V

Enfin, au regard du fonctionnement de la procédure, l'indemnisation allouée devrait prendre en compte les subsides éventuellement versés au cours de la procédure. D'après le conseil national des mandataires et des administrateurs judiciaires, ces subsides sont, en pratique, peu souvent accordés.

Tableau 2 : Les procédures judiciaires collectives et leurs conséquences sur l'entreprise et son dirigeant

Type de procédure	Critères d'ouverture	Objectifs	Conséquences pour l'entreprise et pour son dirigeant
Procédure de sauvegarde	Ouverte à la demande du débiteur lorsqu'il justifie de « difficultés qu'elle n'est plus en mesure de surmonter » sans pour autant être en cessation des paiements ²⁷ . C'est le tribunal qui apprécie ces difficultés et statue sur l'ouverture de la procédure	« Permettre la poursuite de l'activité, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif » ²⁸ , en procédant à une réorganisation de l'entreprise dans le cadre d'un plan arrêté par le tribunal	Poursuite de l'activité de l'entreprise ; seule une cession partielle est possible Maintien du dirigeant à son poste
Redressement judiciaire	Ouverte aux débiteurs en situation de cessation des paiements, c'est-à-dire impossibilité de faire face au passif exigible avec son actif disponible ²⁹ , mais dont la situation n'est pas définitivement compromise. C'est le tribunal qui décide de l'ouverture de la procédure, à la demande du débiteur, d'un créancier ou du procureur de la République	« Permettre la poursuite de l'activité, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif » ³⁰ , en procédant à une réorganisation de l'entreprise dans le cadre d'un plan arrêté par le tribunal	Poursuite de l'activité de l'entreprise, sauf adoption en cours de procédure d'un plan de cession totale Pendant la phase d'observation : maintien du dirigeant mais rémunération (ou subsides) fixée par le juge Après adoption du plan de redressement : éviction possible du dirigeant à la demande du tribunal ; dans le cas contraire, il retrouve ses prérogatives
Liquidation judiciaire	Entreprises en état de cessation des paiements et dont le redressement est « manifestement impossible » ³¹ La procédure peut être demandée par le débiteur, un créancier, le ministère public, ou prononcée par le tribunal à l'issue d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire	La procédure de liquidation judiciaire est destinée à « mettre fin à l'activité de l'entreprise ou à réaliser le patrimoine du débiteur par une cession globale ou séparée de ses droits et de ses biens » ³²	Cessation immédiate et définitive de l'activité de l'entreprise, sauf autorisation de poursuivre l'activité délivrée par le juge pour six mois maximum Le dirigeant peut rester en fonctions, sauf si les statuts ou l'assemblée générale ont prévu son éviction ; il peut théoriquement continuer à percevoir une rémunération (ou des subsides) fixée par le juge

Source : Mission.

²⁷ Article L. 620-1 du code de commerce.

²⁸ Article L. 620-1 du code de commerce.

²⁹ Article L. 631-1 du code du commerce.

³⁰ Article L. 620-1 du code de commerce.

³¹ Article L. 640-1 du code de commerce.

³² Article L. 640-1 du code de commerce.

2.1.2. Les pays étrangers étudiés ainsi que les assureurs privés retiennent certaines procédures collectives comme ouvrant droit à indemnisation

À l'étranger, et malgré des approches souvent différentes en matière de droit commercial, la liquidation constitue un fait générateur retenu dans trois cas sur les cinq réponses obtenues par la mission. Dans deux cas, des conditions supplémentaires veillant à attester du caractère définitif de la fin d'activité sont exigés (Danemark, Suède).

Tableau 3 : Le critère des procédures collectives au sein des pays étrangers

Pays	Liquidation judiciaire	Précisions et commentaires
Allemagne	Non renseigné	-
Autriche	Non renseigné	-
Danemark	Oui	La liquidation doit entraîner la radiation du registre
Espagne	Oui	-
Italie	Non	-
Portugal	Non	-
Suède	Oui	Retrait du registre du commerce et de l'agence des impôts ; vente des inventaires ; vente des parts dans l'entreprise et résiliation des baux de location des bureaux

Source : Mission.

Les assureurs privés retiennent également le déclenchement de procédures collectives parmi les faits déclencheurs d'une indemnisation. Toutefois, le fait déclencheur n'est pas strictement identique selon les offres proposées (cf. annexe III) et s'apparente parfois à l'attribution d'une garantie de salaires pour les dirigeants d'entreprises en difficulté, au périmètre plus large qu'une assurance chômage et examiné *infra*. Alors que certains assureurs prévoient un déclenchement de l'indemnisation dès le début d'une procédure ou à son issue, d'autres interviennent au cas par cas lorsqu'ils ont l'assurance que le dirigeant d'entreprise concerné ne dispose plus d'aucun revenu :

- ◆ **le déclenchement d'une procédure de sauvegarde ouvrirait droit à indemnisation dans deux des quatre contrats analysés.** Selon les assureurs, l'indemnisation n'interviendrait toutefois qu'à condition qu'une décision de l'administrateur prévoie la révocation du dirigeant pendant ou après le plan de sauvegarde. Pour les autres assureurs, la poursuite de l'activité de l'entreprise durant la procédure de sauvegarde empêche le déclenchement de l'indemnisation ;
- ◆ **dans le cas d'un redressement judiciaire, l'indemnisation peut être déclenchée soit dès la cessation des paiements, soit à l'adoption d'un plan de redressement entraînant un remplacement du dirigeant ;**
- ◆ **pour la liquidation judiciaire enfin, le fait générateur exact retenu peut être la cessation des paiements ou la clôture de la liquidation judiciaire.** En cas de maintien temporaire de l'activité et d'une rémunération du dirigeant d'entreprise sur décision judiciaire, l'appel de cotisation peut être suspendu et l'assureur verse alors l'éventuelle différence entre la rémunération du dirigeant et le niveau d'indemnisation auquel il peut prétendre en fonction de son contrat.

2.1.3. Le déclenchement de l'indemnisation lors de la liquidation judiciaire et, sous certaines conditions, de la phase de redressement, concernerait jusqu'à 70 000 entreprises par an

Selon les données transmises par le ministère de la justice, on dénombre 75 603 ouvertures de procédures judiciaires en 2015, dont 18 263 redressements judiciaires et 54 578 liquidations judiciaires.

Tableau 4 : Les procédures de liquidation et de redressement entre 2011 et 2015

Type de procédure	Année d'ouverture				
	2011	2012	2013	2014	2015
-					
Ouverture d'une procédure de redressement judiciaire	18 641	18 306	18 181	17 736	18 263
Ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire	53 501	53 698	53 761	53 688	54 578

Source : ministère de la Justice ; mission.

Selon les données communiquées par le ministère de la justice, les entreprises concernées par ces procédures collectives sont essentiellement des petites et très petites entreprises :

- ◆ les entreprises sans aucun salarié constituent la moitié (52 %) des redressements judiciaires et deux tiers (70,8 %) des liquidations judiciaires en 2015 ;
- ◆ les entreprises de 1 à 5 salariés représentent un tiers des procédures de redressement (33 %) et environ un quart des liquidations judiciaires (24,8 %) en 2015.

Retenir pour fait générateur l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire permet d'inclure de droit l'ensemble des travailleurs indépendants dans le champ du dispositif. En effet, les micro-entrepreneurs peuvent y avoir accès, de même que le secteur agricole ou les professions libérales. Le conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires a signalé à la mission que des professions libérales, exercées sous forme sociétaire, avaient recours à des liquidations judiciaires (notamment architectes, avocats, mais aussi infirmiers ou dentistes) et que le secteur agricole était également concerné.

Dans les faits cependant, un fait générateur de liquidation judiciaire ne permettrait que très marginalement à certaines populations d'accéder à l'assurance chômage et conduirait sans doute à concentrer les cas d'ouverture des droits sur des entreprises de taille moyenne disposant d'immobilisations importantes.

En effet, un tel fait générateur concernerait sans doute moins les entreprises mobilisant peu de capital et agissant dans le secteur tertiaire, comme c'est par exemple le cas pour une part importante de micro-entrepreneurs. En effet, ces derniers :

- ◆ ont tendance à arrêter leur activité avant d'en arriver au stade des procédures collectives ;
- ◆ ont, la plupart du temps, moins de charges fixes (pas de salariés notamment), et donc moins de créanciers, que les entrepreneurs installés en entreprises individuelles « classiques » ou sous forme sociétaire. Or les procédures collectives visent notamment à organiser le paiement des diverses créances en liquidant les actifs de l'entreprise
- ◆ n'ont donc que peu recours à ces procédures : d'après l'ACOSS, un peu plus de 2 200 micro-entrepreneurs ont été concernés par une procédure collective en 2015 et 2016 (soit 0,3 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs).

Un tel fait générateur concernerait également de facto peu d'agriculteurs. Compte tenu de la forte fluctuation des revenus agricoles, leurs besoins se concentrent davantage sur le soutien au revenu dans des périodes difficiles que sur l'indemnisation de la perte totale d'activité. Celle-ci est en effet peu fréquente parmi les entreprises agricoles : selon les statistiques de la Banque de France, le secteur agriculture, sylviculture et pêche a subi 1 738 procédures collectives³³ en 2015, dont 35 plans de sauvegarde, 777 redressements judiciaires et 926 liquidations judiciaires. Même en retenant l'ensemble de ces procédures, le nombre d'entreprises ou d'exploitations du secteur agricole concernées est de 0,4 % en 2015, soit la probabilité la plus faible des différents secteurs d'activité³⁴.

³³ D'après les statistiques de la MSA, le nombre de procédures de redressement et de liquidation judiciaires est de 1 262 en 2015 pour les exploitations avec salariés.

³⁴ Voir annexe I bis sur les transitions ainsi que les limites associées à chaque probabilité.

Annexe V

L'ouverture de l'assurance chômage des indépendants sur le fondement d'une procédure de liquidation pourrait toutefois modifier les comportements de l'ensemble des travailleurs indépendants vis-à-vis de la procédure de liquidation. Plus largement d'ailleurs, retenir un critère de liquidation judiciaire pourrait avoir l'avantage supplémentaire d'inciter les entrepreneurs à s'engager plus tôt dans les procédures collectives, ce qui :

- ◆ augmenterait les chances de survie de l'entreprise (par exemple lors des procédures de sauvegarde ou de redressement) ;
- ◆ éviterait à l'entrepreneur de se retrouver dans une situation financière très dégradée ;
- ◆ serait bénéfique pour les créanciers, qui auraient à assumer moins de pertes lors de la liquidation de l'entreprise.

2.1.4. Compte tenu des risques de fraude, des garde-fous et des contrôles sont à prévoir

Il existe un risque de détournement frauduleux des procédures collectives. Certains interlocuteurs de la mission ont pu ainsi évoquer l'existence, dans certains secteurs d'activité (notamment bâtiment, nettoyage, gardiennage), de liquidations judiciaires abusives ou frauduleuses et de fraudes, notamment à la garantie des salaires (AGS)³⁵, pour les salariés. Des systèmes similaires de fraude pourraient être encouragés avec l'extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants.

Afin de s'en prémunir, il est essentiel de prévoir une durée d'antériorité et de réalité de l'activité de l'entreprise (cf. *infra*). Le conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires, interrogé par la mission, indique qu'une durée d'antériorité préférable, pour éviter au maximum les risques d'abus, serait de quatre ou cinq ans. Une telle durée risquerait cependant de limiter très fortement l'intérêt de l'assurance chômage (cf. *infra*).

Afin d'éviter les mises en liquidation frauduleuses et les cessations des paiements organisées, il peut également être envisagé de prévoir le remboursement des indemnités indûment perçues, en cas de fraude ou de faute sanctionnée par le juge³⁶.

Les sanctions qui pourraient être concernées sont les suivantes :

- ◆ sanctions civiles (faillite personnelle) ;
- ◆ sanctions patrimoniales (comblement de passif, contribution à l'insuffisance d'actifs) ;
- ◆ sanctions pénales.

En revanche l'interdiction de gérer n'est pas un critère pertinent pour demander le remboursement car cette sanction peut être prononcée y compris en cas de faute de gestion **involontaire** de l'entrepreneur.

³⁵ Système de garantie avec contribution obligatoire des employeurs qui permet aux salariés de toucher leur salaire en cas de liquidation judiciaire.

³⁶ Ces sanctions, intervenant jusqu'à trois ans après la mise en liquidation judiciaire, ne peuvent conditionner le versement de l'indemnisation. Elles peuvent en revanche entraîner son remboursement.

2.2. La perte ou la révocation du mandat en cours ainsi que le divorce ou la séparation pour les conjoints associés sont également susceptibles de constituer des faits générateurs « stricts », reflétant une cessation involontaire d'activité

L'activité du travailleur indépendant peut être interrompue sans entraîner obligatoirement la disparition de l'entreprise. C'est tout particulièrement le cas pour les activités exercées sous forme sociétaire et dirigées par plusieurs associés. Dans ces situations, une rupture du pacte d'associé peut en effet conduire à une perte d'activité pour l'un des dirigeants d'entreprise. La mission a concentré ses travaux sur deux faits générateurs spécifiques : le divorce ou la séparation pour un conjoint associé et la perte ou le non-renouvellement de mandat. Toutefois, d'autres cas de rupture du pacte d'associés sont susceptibles d'être identifiés et retenus comme faits générateurs et devront faire l'objet d'analyses complémentaires.

2.2.1. La perte ou la révocation du mandat en cours peut constituer un fait générateur « strict » pertinent sous réserve que des conditions supplémentaires soient prévues pour éviter les risques d'aléa moral

2.2.1.1. La révocation et le non-renouvellement du mandataire social peuvent constituer des faits générateurs « stricts » pertinents

Le statut de « mandataire social » n'est pas défini par la loi. Il **désigne les personnes physiques choisies par des associés ou des tiers** (soit dans les statuts, soit lors d'un vote de l'assemblée) **qui ont pour fonction de diriger, de gérer et de représenter la société** : ils ont le pouvoir d'agir au nom de celle-ci en toute circonstance, dans son intérêt et dans le périmètre de son objet social, sous réserve d'éventuelles limitations de pouvoir. Selon la forme de l'entreprise, il s'agit soit : d'un gérant de SARL / EURL, soit d'un président directeur général ou directeur général lorsqu'il s'agit d'une société commerciale. Le mandataire social n'est pas un salarié : il échappe à tout lien de subordination avec la société qu'il représente et donc aux dispositions protectrices du droit du travail. Certains sont toutefois assimilés à des salariés au regard du droit fiscal et du droit de la sécurité sociale (cf. annexe I).

Plusieurs situations peuvent mettre fin au mandat social, sans ouvrir droit, en principe, à une indemnité particulière : la démission de l'intéressé, le non renouvellement de son mandat et la révocation du mandat par les associés.

Les cas de non-renouvellement et de révocation du mandat paraissent susceptibles de constituer des faits générateurs caractérisant une perte involontaire de l'activité. La révocation des mandataires sociaux est possible à tout moment, et libre, sous réserve de ne pas être abusive³⁷.

³⁷ Le caractère abusif est apprécié par le juge, qui se fonde sur les circonstances de la révocation (par exemple, si celle-ci a porté atteinte à l'honneur du dirigeant, ou n'a pas respecté le principe de la contradiction).

On distingue :

- ◆ le régime de la **révocation pour justes motifs** : il s'applique aux dirigeants de SARL, SNC ou SCS, ainsi qu'à certains dirigeants de SA (directeur général, membre du directoire). La révocation est libre en principe, mais le dirigeant a le droit à des indemnités si la révocation n'est pas justifiée par un « juste motif », condition appréciée de façon relativement extensive par les juges. Le juste motif n'implique pas forcément de faute, mais vise une incompatibilité entre l'intérêt de la société et la poursuite des fonctions de dirigeants. Les principaux motifs invoqués sont la mauvaise gestion de la société, le manquement à une obligation statutaire ou légale, la divergence de vue avec les associés, ou des motifs liés à l'organisation de la société. La Cour de cassation a toutefois admis la validité de clauses prévoyant l'absence d'indemnités du dirigeant révoqué, même en cas de justes motifs³⁸ ;
- ◆ le régime de la **révocation ad nutum** : il s'applique aux autres types de dirigeants (PDG et organes de contrôle de SA, dirigeants de SCA, dirigeants de SAS sauf si les statuts en prévoient autrement). Aucun préavis n'est nécessaire, sans précision de motifs ni indemnité. Toute clause contraire est réputée non écrite. La révocation *ad nutum* ne doit cependant pas revêtir un caractère abusif (notamment un abus de majorité, ie une décision prise dans le seul intérêt des actionnaires majoritaires) ;
- ◆ les situations de **révocation judiciaire**, possibles dans certaines sociétés (SARL, SNC, SCS, SCA) : la révocation est prononcée par le tribunal, à la demande d'un associé de la société, à condition de reposer sur une « cause légitime » (notion proche de celle de « justes motifs » évoquée *supra*).

2.2.1.2. La possibilité de cumuler le mandat avec un statut de salarié et de bénéficiaire d'indemnités de départ doit être prise en compte

2.2.1.2.1. Le cumul des fonctions de dirigeant avec celles de salarié

Le mandataire social a la possibilité de cumuler ses fonctions de dirigeant avec un contrat de salarié, ce qui lui permet de bénéficier, notamment, d'une assurance chômage de droit commun. Les conditions sont toutefois définies strictement par la jurisprudence (exercice de fonctions techniques distinctes, d'une rémunération distincte, maintien d'un état de subordination vis-à-vis de la société, absence de fraude à la loi) et des critères additionnels peuvent s'appliquer en fonction du type de société (par exemple, la jurisprudence exclut généralement que les gérants majoritaires de SARL ou les gérants uniques d'EURL puissent être également salariés³⁹). D'autres solutions sont parfois pratiquées et permettent de s'affranchir de ces différentes règles : recrutement comme salarié par la société-mère pour exercer un mandat social dans une filiale, ou dans une autre société du groupe.

En cas de cumul du mandat social avec un contrat de travail, la cessation du mandat social n'a pas pour conséquence la rupture du contrat de travail et, réciproquement, la rupture du contrat de travail est sans incidence sur le mandat social. Aussi, **le mandataire social révoqué ou non renouvelé ne pourra être indemnisé par une assurance chômage s'il perçoit encore des revenus salariés en lien avec son statut de salarié de la même entreprise.**

³⁸ Cass civ. 3^e, 6 janvier 1999.

³⁹ Par ailleurs, le choix de recourir à certains types de structures d'entreprises pour l'exercice d'une activité indépendante est parfois guidé par un souci d'optimisation socio-fiscale (cf. *infra*).

2.2.1.2.2. Le versement d'indemnités

En cas de révocation ou de non-renouvellement, le contrat passé avec le mandataire peut prévoir le versement d'indemnités contractuelles. **L'articulation entre l'allocation chômage et ces éventuelles indemnités doit être assurée. Un mécanisme de différé d'allocation pourrait ainsi être mis en place, à l'image de ce qui existe pour les salariés.** Il pourrait cependant exclure les indemnités accordées par le juge en cas de révocation abusive ou dénuée de juste motif (par souci de parallélisme avec les salariés, qui ne subissent pas de différé pour les indemnités fixées par les prud'hommes).

Encadré 1 : Le différé d'allocation chômage pour les salariés

Le versement d'indemnités de licenciement supérieures au montant prévu par la loi (dites indemnités supra-légales, ce qui n'inclut pas les indemnités prud'homales) entraîne pour le salarié un différé (délai d'attente) dans le versement de son allocation de retour à l'emploi.

Ce différé est calculé en divisant le montant des sommes perçues en sus de la stricte application de la loi, divisé par 90, dans la limite d'un plafond de 150 jours (réduit en cas de licenciement économique).

Source : Mission.

Compte tenu du montant parfois important des indemnités versées aux mandataires sociaux, il pourrait en outre être envisagé de limiter, plafonner ou rendre dégressive l'allocation dans certains cas (par exemple, si le montant des indemnités versées est plus de deux fois supérieur aux droits d'allocation chômage du mandataire concerné). Dans le cas d'un système par cotisations, il ne paraît toutefois pas possible de supprimer totalement le bénéfice de l'allocation. Dans le cas d'un dispositif forfaitaire de faible niveau financé sans cotisations, il pourrait en revanche être envisagé d'instituer un plafond de revenus au-delà duquel les allocations ne pourraient être sollicitées. Pour les mandataires privés de leur fonction et qui étaient également salariés, les modalités d'articulation de leur indemnisation avec le régime d'assurance chômage des salariés devront également être précisées, en prévoyant par exemple un ordre de priorité entre les différents régime – le mandataire concerné devant d'abord solliciter le régime des salariés avant de se tourner vers celui des indépendants qui déterminera, eu égard à ses revenus, si une indemnisation complémentaire doit lui être accordée.

2.2.1.3. Le marché de l'assurance privée prévoit des clauses spécifiques pour les mandataires sociaux

La mission ne dispose pas de données sur le cas des mandataires sociaux à l'étranger.

Dans le cas des assureurs privés, il s'avère que la majorité des adhérents sont des mandataires sociaux. Ainsi chez l'un des principaux offreurs de la garantie, environ 75 % des assurés étaient des mandataires sociaux en 2014 (cf. annexe III). Cette population est toutefois considérée comme plus difficile à assurer et **des conditions particulières permettant de limiter les phénomènes d'aléa moral leur sont appliquées :**

- ◆ **les mandataires sociaux ne peuvent détenir qu'une part limitée du capital de l'entreprise gérée** (5 à 10 % en fonction des offres). Pour les assureurs, il s'agit d'éviter toute entente entre un mandataire et son conseil d'administration qui conduirait à organiser la cessation d'activité pour déclencher l'ouverture de l'indemnisation ;
- ◆ **les mandataires sociaux éligibles doivent avoir été à leur poste depuis au moins deux ans.**

2.2.1.4. Un garde-fou relatif à la part du capital de l'entreprise que le mandataire social détient pourra être prévu

Pour limiter les phénomènes d'aléa moral, **la mise en place d'une condition de détention d'une part limitée du capital de l'entreprise gérée pourrait être retenue, avec un seuil de 5 % de détention.** Cette condition supplémentaire semble justifiée au regard des risques de voir les démissions de mandataires sociaux se transformer en révocation pour bénéficier d'une indemnisation. Elle ne limite pas l'intérêt du dispositif dans le cas des assureurs privés. Cette condition devrait être justifiée lors de l'affiliation du mandataire.

La mise en place d'une condition spécifique d'ancienneté dans les fonctions apparaît moins pertinente. La durée minimale d'affiliation, potentiellement longue, pourra être identique pour l'ensemble des travailleurs indépendants, y compris avec les mandataires sociaux.

2.2.2. Le divorce ou la rupture d'un pacte civil de solidarité peuvent constituer des faits générateurs « stricts » adaptés dans le cas des conjoints associés

Comme précisé dans l'annexe I, le conjoint d'un travailleur indépendant peut exercer une activité dans l'entreprise concernée sous plusieurs statuts. Les conjoints salariés ne relèvent pas du champ de la présente mission et les conjoints collaborateurs sont peu susceptibles d'être intégré à un dispositif d'assurance chômage des salariés⁴⁰. Les conjoints associés seraient par contre tout à fait susceptibles d'avoir accès à une indemnisation chômage en cas de perte d'activité, consécutive à l'un des faits générateurs susceptible d'être retenu.

De plus, un fait générateur spécifique pourrait également être prévu pour ces conjoints associés : le divorce, la rupture d'un pacte civil de solidarité ou, pour les agriculteurs exploitants – qui peuvent être affiliés au statut de conjoint associé en tant que concubins – la fin du concubinage.

Pour les conjoints associés, la rupture du PACS ou le divorce entraînent, par défaut, une perte de leur statut de conjoint associé, une cessation de l'activité indépendante exercée précédemment et donc une situation de chômage. Si le conjoint souhaite poursuivre la collaboration professionnelle, celle-ci pourra alors reprendre sans entraîner de difficulté particulière soit sous une forme salariée soit sous une autre forme indépendante (comme associé à part entière par exemple) sans que cela n'entraîne de difficulté particulière. Cette situation n'appelle pas de modalités de contrôle particulière durant la période d'indemnisation, puisque les obligations de déclarations régulières de ressources (cf. *infra*) prévues dans tous les cas trouveront à s'appliquer.

Affiliés au même régime que le travailleur indépendant avec lequel l'activité est exercée, les conjoints associés seraient, de plus soumis aux mêmes règles de cotisation si le futur système repose sur des cotisations et s'en acquitteraient dans les mêmes conditions.

Enfin, cette possibilité est ouverte en Espagne depuis 2014.

⁴⁰ En effet, les conjoints collaborateurs ne disposent d'aucune rémunération pour leur participation à l'activité indépendante.

3. Un fait générateur « ouvert » conduisant à retenir l'ensemble des cessations d'activité pourrait concerner jusqu'à 360 000 entreprises mais devrait être accompagné d'importants garde-fous pour éviter les phénomènes d'aléa moral

3.1. La prise en compte de l'ensemble des cessations d'entreprises permettrait de couvrir davantage de travailleurs indépendants mais rendrait impossible l'identification du caractère involontaire de la perte d'activité

L'ensemble des cessations d'activité ne fait aujourd'hui pas nécessairement l'objet d'une procédure collective. Ainsi, le nombre de défaillances d'entreprises reste largement inférieur au nombre de cessations d'entreprises enregistrées et ces procédures collectives ne concernent qu'une partie seulement des travailleurs indépendants, disposant le plus souvent d'une ancienneté et d'un actif immobilisé importants.

Si le choix était fait de couvrir une population plus large afin de protéger contre le risque de perte d'activité l'ensemble des travailleurs indépendants, alors le fait générateur retenu pourrait être celui de la cessation d'activité. Retenir un tel fait générateur permettrait, hors définition de tout seuil d'activité minimale ou durée minimale d'activité, de faire passer la population éligible de moins de 100 000 personnes (fait générateur « strict ») à un maximum hypothétique de 360 000 travailleurs indépendants. Cette possibilité permettrait de mieux répondre aux besoins de certains travailleurs indépendants pour lesquels le recours aux procédures collectives peut être, en pratique, très limité. **Un tel fait générateur est par ailleurs plus susceptible de correspondre à l'objectif d'universaliser la protection contre le risque de chômage** en permettant davantage de mobilité entre les statuts de salariés et d'indépendants.

Si un tel fait générateur était retenu, il conduirait toutefois, en pratique, à ne plus pouvoir distinguer le caractère involontaire ou non du chômage des travailleurs indépendants. Il apparaît en effet particulièrement difficile, sauf à mettre en place un examen au cas par cas des demandes d'indemnisation extrêmement poussé, de séparer les cessations liées à une contrainte économique de celles pouvant être considérées comme volontaires. Contrairement à la situation des salariés, pour lesquels la relation de subordination matérialisée par le contrat de travail offre un fondement suffisant pour se prononcer sur le caractère volontaire ou involontaire de la perte d'activité, les conditions d'exercice des travailleurs indépendants et le caractère purement administratif de la déclaration de cessation d'entreprise ne permettent pas une telle distinction.

3.2. Susceptible de provoquer des phénomènes d'aléa moral très importants, un tel fait générateur ne pourrait être retenu qu'accompagné d'importants garde-fous

S'il était envisagé d'indemniser toute cessation d'activité, même celle dont le caractère involontaire ne peut être présumé, l'effet d'aléa moral qui s'attacherait à une telle mesure doit être souligné : un travailleur indépendant pourrait en effet, indépendamment de la situation financière de son activité, décider de la suspendre et de consommer ses droits au chômage, tout en conservant la possibilité de la relancer à la fin de sa période d'indemnisation⁴¹.

⁴¹ L'aléa moral serait particulièrement caractérisé pour les activités qui requièrent peu de capital de départ et peu de charges fixes. Il serait ainsi moindre dans le cas d'un agriculteur exploitant ou d'un commerçant.

Annexe V

Le phénomène d'aléa moral est donc *a priori* élevé et les effets de comportement potentiellement importants, mais impossibles à anticiper et à quantifier. **Comme dans le cas d'une indemnisation de la baisse de revenu (voir *infra*), le risque existe de voir se développer des comportements de « permittance », alternant les périodes d'activité et de chômage et visant à optimiser le montant d'allocation perçu. De tels comportements pourraient compromettre la soutenabilité financière du régime.**

Afin d'éviter des effets d'aubaine susceptibles de déstabiliser fortement le système d'assurance chômage (risque d'encourager des comportements de « permittance »), il serait nécessaire de définir une série de garde-fous. Parmi ceux-ci, il peut être envisagé :

- ◆ de prévoir, en cas de cessation volontaire d'activité, un délai de franchise (c'est-à-dire un délai entre la cessation et le versement de l'indemnisation) plus long que dans le cas d'une cessation d'activité involontaire. Les deux pays du benchmark qui acceptent de couvrir la perte volontaire d'activité prévoient dans ce cas des délais de franchise de 4 semaines (Autriche) et de 45 jours (Suède) ;
- ◆ de limiter dans le temps la possibilité d'avoir recours à l'assurance chômage pour ce motif (par exemple une fois tous les cinq ans, à l'instar de ce qui est envisagé pour l'assurance chômage des démissionnaires) ;
- ◆ de fixer des conditions d'éligibilité qui limitent *de fait* dans le temps la possibilité de recours à l'assurance chômage (par exemple des délais minimum d'affiliation et d'activité avant de pouvoir bénéficier de l'assurance chômage, cf.*infra*) ;
- ◆ d'individualiser partiellement les droits à indemnisation, par exemple sous la forme d'un compte notionnel rattaché à l'individu, dans lequel celui-ci ne pourrait consommer que les droits effectivement acquis ou ne solliciter la collectivité des assurés que dans des certaines limites. Cette option aurait pour avantages de limiter les effets d'aléa moral et d'accroître la disposition des risques les plus bas à participer au financement de l'indemnisation du chômage, mais elle ne permettrait pas d'organiser une solidarité ou une répartition du risque sur l'ensemble des indépendants. En particulier, une participation de la solidarité nationale au financement est nécessaire si chaque titulaire de compte peut récupérer tout ou partie du solde créditeur de son compte individuel en fin de carrière. Tel est toutefois le principe d'un dispositif en vigueur au Chili (cf. annexe IV), qui mériterait d'être étudié de façon approfondie ;
- ◆ d'interdire au travailleur indépendant indemnisé à la suite d'une cessation d'activité (laquelle devra nécessairement être matérialisée par la radiation de l'entreprise du RCS) de recréer dans les deux ans qui suivent la même activité. En ce qui concerne les micro-entrepreneurs, cette condition existait jusqu'en 2016 (un micro-entrepreneur qui mettait fin à son activité et radiait son entreprise ne pouvait recréer la même activité dans les deux ans)⁴². Une étude de faisabilité technique permettra d'identifier si ce critère est pertinent, tant pour les micro-entrepreneurs que pour les entrepreneurs « traditionnels » et notamment pour s'assurer que cette disposition ne soit pas aisément contournable ni n'entrave l'insertion dans l'emploi des travailleurs indépendants potentiellement concernés.

⁴² L'article R. 242-16 du code de la sécurité sociale prévoit cependant que : « ne sont assimilées à un début d'activité ni la modification des conditions d'exercice de l'activité professionnelle du travailleur indépendant, ni la reprise d'activité intervenue soit dans l'année au cours de laquelle est survenue la cessation d'activité, soit dans l'année suivante. »

Une autre possibilité envisageable consisterait à prévoir une analyse au cas par cas des dossiers afin de déterminer si la cessation d'entreprise revêt ou non un caractère involontaire avant d'accorder l'indemnisation. Une telle option impliquerait toutefois un travail d'analyse particulièrement délicat susceptible d'allonger les délais entre la cessation d'entreprise et le déclenchement de l'indemnisation et qui nécessiterait la mise en place d'une réglementation fine et détaillée. L'opérateur en charge de l'indemnisation devrait également être en mesure d'assurer une telle tâche requérant des capacités d'analyse approfondies de la situation économique de chacun des travailleurs indépendants déposant une demande d'indemnisation. Elle pourrait enfin entraîner des taux de rejets importants (de l'ordre de 60 % en Espagne par exemple). La mission n'a pas procédé à l'approfondissement de cette piste qui paraît extrêmement difficile à mettre en œuvre dès le lancement d'un dispositif d'assurance chômage déjà inédit.

3.3. Certains des pays examinés couvrent les cessations d'activité de manière large, à travers des modalités spécifiques d'indemnisation et plusieurs types de garde-fous

Parmi les pays étudiés par la mission, deux d'entre eux proposent de couvrir une cessation d'activité volontaire⁴³ : l'Autriche et la Suède. Dans les deux cas l'indemnisation diffère selon que la cessation d'activité est volontaire ou involontaire : une cessation d'activité volontaire entraîne un délai de franchise (c'est-à-dire un délai entre la cessation et le versement de l'indemnisation) plus long. Le délai de franchise est ainsi porté à quatre semaines en Autriche et à 45 jours en Suède (contre 7 jours pour une perte involontaire d'activité). En outre, en Suède, il existe une condition stricte de non-cumul entre tout revenu d'activité non salariée et l'allocation chômage et un entrepreneur ne peut reprendre l'activité de son entreprise dormante qu'une fois tous les cinq ans afin d'éviter qu'il n'ait recours aux allocations chômage pour compenser une cessation d'activité temporaire.

D'autres pays tentent de prendre en compte les cessations d'activité involontaires. Les comparaisons sont toutefois rendues difficiles par l'absence d'équivalence entre le droit commercial français, permettant d'identifier des faits générateurs « stricts » (cf. *supra*), et le droit commercial des pays concernés. Dans un certain nombre de cas (Danemark, Luxembourg), les situations apparaissent plus proche de ce fait strict. Dans d'autres cas (Belgique depuis la réforme intervenue en 2016, Espagne, Portugal), un examen *ex post* des dossiers permet de s'assurer du caractère involontaire de cette perte d'activité. Il convient toutefois de rappeler que parmi les pays retenant un tel fait générateur, l'assurance chômage des travailleurs indépendants n'est obligatoire que dans le cas de la Belgique et du Portugal.

Enfin, pour les assureurs privés (cf. annexe III), l'indemnisation est possible **en cas de dissolution anticipée, de cession, fusion ou absorption ou de restructuration prise sous contrainte économique. La situation des travailleurs indépendants est alors examinée au cas par cas et vise à établir le caractère involontaire de cette cessation d'activité.** D'après les assureurs, cette tâche nécessite une analyse approfondie des bilans et comptes de résultats des entreprises concernées et reste difficile à mener. D'autres critères (commerciaux notamment) sont susceptibles d'intervenir dans la prise de décision, qui comporte ainsi une part de subjectivité. De fait, la part des sinistres provoqués par une dissolution sous contrainte économique est sans doute très réduite : un assureur a indiqué que ce fait générateur était à l'origine de 1,5 % des sinistres (et 6,4 % de sinistres liés à une vente ou une fusion de l'entreprise).

⁴³ Hors cas de cessation d'activité entraînée par des difficultés économiques établies ou la perte d'un contrat, dans le cas d'un travailleur indépendant économiquement dépendant.

Tableau 5 : Le critère de cessation volontaire d'activité au sein des pays étrangers et du marché privé

	Fait générateur "ouvert"			Précisions
	Cessation d'activité due à des difficultés économiques et financières	Ensemble des cessations d'activité		
Autriche	N.A.	Indemnisation du retrait de l'autorisation d'activité ou du renoncement		Délai de carence supplémentaire si renoncement volontaire
Belgique	Éligibilité en cas de faillite, pour règlement collectif de dette ou pour cessation forcée (calamité naturelle, incendie, destruction, allergie)	N.A.		Initialement, dispositif centré sur les faillites d'entreprises, depuis janvier 2016, assurance ouverte aux cas de cessation d'activité pour difficulté économique
Danemark	Vente, faillite ou fermeture de l'entreprise. Dépôt de bilan documenté à fournir et suppression des registres de l'entreprise à attester	N.A.		<i>A priori</i> , examen au cas par cas
Espagne	Pertes dans l'exécution de l'activité supérieure à 10 % des revenus dettes judiciairement reconnues supérieures à 30 % du revenu de l'année antérieure	N.A.		Examen au cas par cas des dossiers, taux d'acceptation d'environ 40 %
Luxembourg	Cessation d'activité due à des difficultés économiques et financières	N.A.		Pas d'information disponible
Portugal	Raisons techniques, économiques, productives opérationnelles entraînant une réduction du volume de facturation d'au moins 60 % ou des résultats négatifs, une déclaration d'insolvabilité ou de mise en faillite	N.A.		Examen au cas par cas
Suède	Obligation de liquider son entreprise mais possibilité d'indemnisation si l'entreprise reste "dormante" (dans un tel cas, interdiction de reprendre l'activité dans un délai de cinq ans)	Fin d'activité dont le caractère contraint n'aurait pas pu être prouvé, avec un délai de carence plus élevé		Délai de carence plus élevé en cas de fin volontaire de l'activité
Assureurs privés	Faits retenus : dissolution anticipée, cession, fusion ou absorption ou restructuration prise sous contrainte économique	N.A.		Examen au cas par cas, avec analyse de la documentation financière de l'entreprise En pratique, fait générateur peu utilisé

Source : Mission.

4. Un fait générateur « ciblé » pourrait conduire à indemniser les pertes de revenus des travailleurs indépendants économiquement dépendants mais ne devrait pas être retenu pour l'ensemble des travailleurs indépendants

4.1. La prise en compte d'un fait générateur reposant sur une forte baisse d'activité ne constitue ni une piste souhaitable ni une solution praticable pour l'ensemble des travailleurs indépendants

4.1.1. Le dispositif ne pourra pas couvrir la variation de revenu (en particulier saisonnière) en raison des complexités potentielles de mise en œuvre et des comportements d'optimisation susceptibles d'en découler

L'assurance chômage n'a pas pour objectif de constituer à titre principal un dispositif de complément de revenu en cas de baisse du revenu lié à l'activité professionnelle – la mission relève d'ailleurs que, s'agissant des salariés, cette fonction de protection contre des fluctuations de revenus relève d'ailleurs plutôt d'une logique de chômage partiel. La poursuite d'un tel objectif se heurterait à plusieurs limites :

- ◆ l'impossibilité de garantir, sauf à étudier au cas par cas les dossiers ou à renverser la charge de la preuve, le caractère involontaire de la variation d'activité ou de revenu, dès lors que les travailleurs indépendants déterminent eux-mêmes leur niveau d'activité : en effet la baisse d'activité, même dans le cas d'un TIED, peut relever de la volonté du travailleur indépendant (par exemple s'il décide de prendre moins de contrats). Dans les faits, prévoir un examen au cas par cas pour contourner ce problème serait très coûteux en gestion, et renverser la charge de la preuve pourrait conduire, comme dans le cas portugais, à des taux de rejets très importants, la majorité des demandes n'étant pas indemnisées ;
- ◆ l'existence d'effets d'aubaine et de comportements d'optimisation importants, générant des surcoûts financiers :
 - déclencher l'assurance chômage en cas de variation de revenus pourrait inciter les travailleurs indépendants à organiser une **alternance entre activité et chômage** dès lors qu'ils pourraient ralentir leur activité tout en consommant leurs droits au chômage pour préserver leur revenu puis à nouveau accroître leur niveau d'activité en fin de droits (par exemple en concentrant l'activité sur la moitié de l'année et en organisant la variation à la baisse du revenu le reste de l'année) ; la possibilité de cumuler durablement une activité réduite et une indemnisation, ou d'alterner des périodes d'activité de courte durée et des périodes d'indemnisation a pour effet de maintenir les assurés en indemnisation, sans les encourager à rechercher une activité principale et permanente (à l'instar des situations observées en matière d'indemnisation chômage des salariés)⁴⁴ ;
 - les risques de fraude, à travers le **recours au travail dissimulé** tout en bénéficiant de l'assurance chômage, et d'abus, par optimisation « comptable » de la situation financière de l'entreprise en fonction des critères retenus (période de référence, revenus de référence), seraient élevés ;

⁴⁴ Pierre Cahuc, Corinne Prost, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », note du Conseil d'analyse économique, n° 24, septembre 2015.

- ◆ **l'apparition de fortes complexités de gestion, à la fois en réponse aux besoins accrus de contrôle et à la difficulté à établir les variations de revenus des travailleurs indépendants** ; sur ce dernier point, il apparaît que :
 - le choix d'un fait générateur reposant sur une forte baisse d'activité ou de revenu supposerait notamment de pouvoir évaluer de manière contemporaine les revenus des travailleurs indépendants et de déterminer un niveau de variation et une période de référence pertinents ;
 - or, les revenus infra-annuels des travailleurs indépendants (hors micro-entrepreneurs) ne sont pas connus par l'administration de manière certaine, ni estimés de manière satisfaisante ;
 - seules des évolutions annuelles pourraient éventuellement être retenues, avec l'inconvénient de présenter un décalage temporel important entre le moment où le travailleur a besoin de l'indemnisation et le moment où le bénéfice de celle-ci peut être vérifié (N+1 *a minima*).

4.1.2. Deux des pays étudiés retiennent un fait générateur fondé sur une variation d'activité, que le secteur privé exclut en revanche

Parmi sept pays étrangers étudiés, seuls deux retiennent comme critère une baisse du chiffre d'affaires : l'Espagne et le Portugal. Toutefois ces deux pays connaissent un fort taux de rejet des demandes d'indemnisation des travailleurs indépendants concernés.

Dans le cas du Portugal, où le régime est obligatoire, le travailleur indépendant doit prouver que la variation de revenus de plus de 60 % ou, dans le cas d'une situation de dépendance économique, la perte d'un contrat représentant plus de 80 % de l'activité, est involontaire. Dans les faits, très peu d'entre eux arrivent à obtenir le bénéfice de l'indemnisation.

Dans le cas de l'Espagne, où l'affiliation est volontaire (500 000 cotisants sur 3,2 millions de travailleurs indépendants) et exclusivement financée par les cotisations versées à cet effet⁴⁵, les demandes d'indemnisation des indépendants sont rejetées dans la majorité des cas (environ 60 % de taux de rejet). En conséquence la part des indépendants bénéficiaires des allocations chômage n'a jamais dépassé 0,1 % (2 000 aides en 2016 sur 500 000 cotisants).

Aucune assurance privée perte d'emploi ne couvre la variation de revenus⁴⁶.

Tableau 6 : Faits générateurs retenus par les assurances privées et les pays étrangers

Type de fait générateur	Occurrence (sur 7 pays)	Précisions	Fonctionnement secteur privé
Variation du revenu	2 (Esp., Pt.)	Perte involontaire d'un contrat de service représentant plus de 80 % de l'activité ou baisse involontaire du chiffre d'affaires supérieure à 60 % (Por), pertes supérieures à 10 % des revenus de l'année précédente et examen du dossier d'indemnisation (Esp.)	Aucune assurance privée ne couvre la variation de revenu.

Source : Mission.

⁴⁵ La loi prévoit ainsi que le système de prestations pour cessation d'activité doit être exclusivement financé par les cotisations créées à cet effet.

⁴⁶ Des assurances spécifiques couvrent les pertes d'exploitation, mais elles n'ont pas été étudiées par la mission dans la mesure où elles relèvent de logiques différentes et sont attachées à une entreprise et non à un individu.

4.2. Dans le cas spécifique des travailleurs indépendants économiquement dépendants, la perte du contrat du principal donneur d'ordre, entraînant une forte variation du revenu, pourrait constituer un fait générateur de l'indemnisation

Il pourrait néanmoins être envisagé d'indemniser les seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants contre le risque de forte variation du revenu liée à la perte de contrat du donneur d'ordre principal⁴⁷. En effet, la situation – temporaire ou permanente – de dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre unique ou majoritaire que connaissent ces travailleurs les prive *de facto* de la liberté d'organisation de leur activité, attribut en principe essentiel du travail indépendant. Cet état de fait les place dans une « zone grise » aux marges du salariat et du travail indépendant, qui peut justifier un traitement spécifique. Aucun critère objectif de dépendance économique (en pourcentage du chiffre d'affaires (CA) ou du revenu réalisé auprès d'un seul donneur d'ordre par exemple) n'a cependant été défini officiellement en France. Retenir un fait générateur de perte du principal supposerait dans un premier temps de définir précisément les critères de la dépendance économique (cf. focus sur les TIED joint à l'annexe I).

4.2.1. Le public concerné ne peut être chiffré avec précision

L'indemnisation d'une perte de revenu au titre de la rupture d'un lien de dépendance économique vise à améliorer la protection sociale des travailleurs indépendants qui exercent leur activité isolément et sans recours à des salariés, et qui réalisent une part déterminante (par exemple, plus de 50 %) de leur revenu (ou CA) auprès d'un donneur d'ordre unique dans le cadre de contrats de prestations ou de service. La question se pose de l'intérêt d'une définition normative dans la loi de la notion de dépendance économique, relativement à la simple spécification, dans la réglementation d'un dispositif d'assurance chômage des travailleurs indépendants, des modalités d'indemnisation des travailleurs indépendants en cas de retrait subit d'un donneur d'ordre unique ou très majoritaire. La préférence de la mission va en faveur de la seconde approche, qui lui paraît plus apte à s'adapter aux évolutions futures des formes de travail indépendant.

Une définition juridique du donneur d'ordre devra toutefois être arrêtée. La définition proposée dans l'article 60 de la loi travail pourrait par exemple être retenue (le donneur d'ordre est celui qui fixe le prix et les modalités de réalisation de la prestation – selon ce critère, à titre d'illustration, Uber et Deliveroo sont des donneurs d'ordre mais une simple plateforme de mise en relation, comme le Bon coin, n'est pas un donneur d'ordre).

Aucune estimation fiable ne permet de connaître le nombre de travailleurs indépendants qui seraient concernés. La définition statistique de la dépendance économique fera varier fortement la population concernée. On peut distinguer les dépendances économiques « classiques » (consultants, *freelance*, etc.) et les nouvelles formes de dépendance économique (par exemple une partie des travailleurs de plateforme). La dépendance économique ne dépend pas, en tout état de cause, de la forme juridique sous laquelle l'activité est exercée.

Le critère de dépendance économique retenu sera susceptible de jouer fortement sur le chiffrage, sans qu'il soit possible d'estimer le coût afférent à chaque hypothèse.

⁴⁷ Comme indiqué plus haut, la mission ne se prononce pas sur l'opportunité d'une telle mesure, faute des données nécessaires pour ce faire.

4.2.2. Quelques pays européens ont déjà défini un critère de dépendance économique

Quelques pays européens ont défini le critère de dépendance économique (cf. annexe I). Parmi les pays étrangers ayant déjà adopté un tel statut peuvent être cités :

- ◆ **l'Allemagne** : le statut de travailleur indépendant économiquement dépendant a été créé en 1974 et couvre les travailleurs indépendants dont plus de 50 % du revenu dépend d'une seule personne. Ce statut leur permet de bénéficier d'une protection sociale analogue à celle des salariés ;
- ◆ **l'Espagne** : le statut de travailleur indépendant économiquement dépendant a été créé en 2007 et couvre les travailleurs indépendants dont plus de 75 % du revenu dépend d'une seule entreprise cliente. Ces travailleurs peuvent demander un contrat à leur client, qui doit être enregistré par le Service national d'emploi (SEPE). Ce statut garantit des droits renforcés (durée maximale du travail, limitation des heures supplémentaires) et des droits sociaux supplémentaires (couverture AT-MP obligatoire). Il rassemblait 10 412 personnes en 2017 selon les données du ministère de l'emploi, soit 0,5 % des travailleurs autonomes ;
- ◆ **le Portugal** : le statut de travailleur indépendant économiquement dépendant a été créé en 2013 et couvre les travailleurs indépendants dont plus de 80 % du revenu dépend d'une seule entreprise cliente. Cette population s'élève à 41 399 en 2015, soit 6 % des travailleurs indépendants. Dans le cadre de ce régime, l'employeur prend en charge une cotisation de 5 % du revenu brut de ces travailleurs, ce qui leur permet d'avoir accès au régime d'assurance-chômage.

4.2.3. Fait générateur possible concernant les travailleurs indépendants économiquement dépendants

Un fait générateur possible concernant les travailleurs indépendants économiquement dépendants serait la variation importante de revenus (par exemple plus de 50 %). **Comme indiqué *supra* dans l'annexe I et *infra* dans les développements sur la détermination du revenu de référence, les variations de revenus infra-annuelles (hors auto-entrepreneurs) ne pourraient toutefois pas être connues avec certitude.**

Une modalité alternative consisterait à retenir un critère de rupture ou de fin du contrat liant le TIED à son principal donneur d'ordre. Par construction, la perte du principal donneur d'ordre devrait également entraîner une perte de revenu importante du travailleur indépendant.

Afin d'éviter en conséquence des effets de permittance, il est recommandé de mettre en œuvre des garde-fous.

4.2.4. Des garde-fous spécifiques pourraient être mis en œuvre

Comme dans le cas d'une cessation volontaire d'activité (cf. *supra*), certains garde-fous devraient être prévus afin d'éviter de rendre éligibles à l'indemnisation des cas de rupture volontaire ou organisée de la relation entre le prestataire et son donneur d'ordre exclusif ou majoritaire :

- ◆ la durée d'indemnisation devrait être assortie d'une limite spécifique, afin d'éviter l'organisation d'une activité réduite durable dont l'indemnisation assurerait la compensation financière. De même, un délai de franchise renforcé, ou une limitation dans le temps la possibilité de recourir à l'indemnisation – par exemple, une fois chaque cinq ans – paraissent nécessaires. À titre d'exemple, les deux pays qui acceptent de couvrir la perte volontaire d'activité prévoient dans ce cas des délais de franchise de quatre semaines (Autriche) et de 45 jours (Suède) ;
- ◆ un délai pour la reprise d'une relation avec le donneur d'ordre qui s'est retiré, avant lequel l'indemnisation du chômage n'aurait pas lieu, paraît indispensable. Ce délai devrait être suffisamment long, par exemple cinq ans suivant l'indemnisation, afin d'éviter que des « binômes » de donneurs d'ordre et de travailleurs indépendants ne se créent pour permettre à ces derniers d'être rémunéré de manière continue et abusive (par le donneur d'ordre puis par l'assurance chômage, de manière continue) ;
- ◆ une piste à approfondir serait celle d'une entreprise « tierce de confiance », à définir dans la loi, qui s'interposerait entre le travailleur indépendant et ses donneurs d'ordres, et qui certifierait la rupture d'une relation de dépendance économique au regard des critères retenus pour l'indemnisation (cf. focus sur les travailleurs indépendants économiquement dépendants joint à l'annexe I). Cette piste n'a toutefois pas fait l'objet d'une évaluation spécifique de la mission et devra faire l'objet d'une étude d'impact si elle est envisagée. L'étude d'impact devra s'assurer que l'intervention de l'entreprise de confiance ne conduise pas, si elle est obligatoire, à un coût trop important pour les travailleurs indépendants, ou, si elle est facultative, à des phénomènes d'antisélection qui videraient le dispositif d'une partie de son sens.

D'une façon plus générale, l'organisme chargé de l'indemnisation du chômage doit pouvoir suivre l'activité du travailleur indépendant indemnisé, afin d'ajuster le montant versé aux évolutions des revenus, et la suspendre lorsque l'activité a retrouvé le niveau antérieur à la rupture de la relation de dépendance économique. Les entreprises « tierces de confiance » mentionnées précédemment pourraient à cet égard servir d'intermédiaires entre le travailleur indépendant et l'organisme chargé de l'indemnisation.

5. De manière plus marginale, la perte de licence administrative et la radiation d'un ordre professionnel n'auraient vocation à être retenues que si leur effet n'était pas déjà pris en compte par d'autres faits générateurs

Sans préjudice des développements présentés ici, il est recommandé de conduire des analyses complémentaires concernant les licences administratives et la radiation des ordres professionnels compte tenu de la difficulté à dégager des critères d'évaluation communs à l'ensemble des cas possibles.

5.1. La perte de licence administrative peut entraîner une cessation définitive de l'activité

5.1.1. La prise en compte de la perte de licence administrative n'apparaît nécessaire que si les conséquences de cette perte ne sont pas prises en compte par d'autres faits générateurs

Un nombre important d'activités économiques nécessitent une autorisation administrative (licence, agrément, carte professionnelle...) qui en conditionne l'accès, ou sont soumises pour leur exercice à une réglementation particulière, dont le non-respect peut conduire l'administration – ou, dans certains cas, le juge –, à en décider la fermeture. Ces situations peuvent conduire à une perte définitive d'activité, susceptible de constituer un fait générateur pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants.

Il serait cependant difficile de déterminer le caractère strictement involontaire de la perte de licence. Il est en outre difficile d'établir une liste précise et exhaustive de ces activités économiques concernées⁴⁸ ou de quantifier les retraits d'autorisation, *a fortiori* ceux susceptibles de toucher un ou plusieurs travailleurs indépendants.

Une des solutions possibles pourrait être de retenir comme fait générateur, non pas le retrait d'autorisation administrative en tant que tel, mais toute situation de cessation involontaire d'activité dès lors qu'elle est postérieure à un retrait d'autorisation administrative et que les délais de recours administratifs contre la décision de retrait sont épuisés. Cette dernière condition permettrait d'être certain que l'acte de retrait de la licence est devenu définitif et permet également de se prémunir contre les phénomènes d'aléa moral, ce délai pouvant avoir le même effet qu'un délai de franchise. Afin d'éviter des effets d'aléa moral trop importants, deux éléments devraient être contrôlés : le caractère définitif de la perte de licence et son caractère involontaire.

Une telle disposition éviterait de discriminer entre les types d'autorisation concernées et les types de retrait prononcés, en s'attachant à prendre en compte non pas leur objet mais leur effet : une fermeture temporaire, ou ciblée sur une seule des activités exercées, peut en effet conduire un établissement à la faillite ; de même, le retrait de l'autorisation d'exercer une activité ou une tâche déterminée (autorisation d'enseigner la conduite), lorsqu'elle touche le dirigeant, peut préserver sa capacité juridique à exploiter son entreprise (elle ne constitue pas une obligation du dirigeant, mais des professionnels en contact avec le public), mais néanmoins priver cette dernière de rentabilité économique.

Toutefois, plus le dispositif d'assurance chômage des travailleurs indépendants sera restrictif par ailleurs, plus cette situation risque de nuire à l'acceptabilité sociale du système et au consentement à payer de ses assurés.

⁴⁸ On peut noter, à titre d'exemple, que les activités économiques ou professions suivantes nécessitent une licence ou une autorisation administrative : établissements recevant du public, abattoir d'animaux, achat/ventes d'animaux de compagnie, professions immobilières, agent de sécurité, auto-école, établissements d'activités physiques et sportives (EAPS), commerce de détail de denrées alimentaires, contrôle technique de construction, formateur indépendant ou organisme de formation professionnelle, services funéraires, services à la personne, conducteur de VTC, débit de boissons, entreprise du spectacle, pharmacie d'officine, taxi...

Annexe V

Il est proposé de ne pas retenir de fait générateur reposant sur la perte de licence administrative, dans la mesure où l'effet économique de la perte de licence pourra être indemnisé, dès lors que le caractère involontaire de la perte de licence aura été démontré, si l'indépendant concerné respecte par ailleurs le fait générateur qui sera retenu. Si le critère strict de liquidation ou de redressement judiciaire est retenu, les cas de cessation d'activité suite à une perte de licence pourront prioritairement être examinés dans le cadre d'un mécanisme de recours (cf. *infra*), notamment afin d'évaluer le caractère involontaire de la perte de licence.

5.1.2. Deux des pays étudiés retiennent un fait générateur fondé sur la perte de licence administrative, que le secteur privé exclut en revanche

Tableau 7 : Le critère de perte de licence administrative au sein des pays étrangers et du marché privé

Type de fait générateur	Occurrence (sur 8 pays)	Précisions	Fonctionnement secteur privé
Perte de licence administrative	2	Por, Autriche (renoncement ou retrait de l'autorisation d'activité commerciale ou artisanale. En cas de responsabilité du travailleur, un délai de quatre semaines entre la perte d'activité et l'indemnisation peut être appliqué)	Critère non retenu

Source : Mission.

5.1.3. La mission n'a pas établi de chiffrage

Le chiffrage du nombre de personnes concernées par ce fait générateur n'a pas été réalisé par la mission, ce fait générateur ayant été écarté. En toute hypothèse, il ne serait pas possible d'obtenir le nombre de pertes de licence involontaires, une étude au cas par cas étant nécessaire pour déterminer ces cas de figure.

5.2. La radiation d'un ordre professionnel peut entraîner une cessation définitive de l'activité

5.2.1. La prise en compte de la radiation d'un ordre professionnel n'apparaît nécessaire que si les conséquences de cette mesure ne sont pas prises en compte par d'autres faits générateurs

Certaines activités indépendantes nécessitent d'être inscrit au tableau d'un ordre professionnel pour pouvoir être exercées (architecte, expert-comptable, géomètre expert, vétérinaire, architecte, avocat, commissaire aux comptes, infirmier, médecin, notaire...). Il s'agit alors d'autorisations administratives délivrées *intuitu personae*, généralement soumises à tout ou partie des critères suivants :

- ♦ critères de qualification professionnelle (diplôme, certificat ou condition d'expérience professionnelle), voire d'aptitude physique (cas des autoécoles) ;

Annexe V

- ◆ critères de moralité : l'exercice de la profession est jugé incompatible avec certains types d'infractions, crimes et délits ;
- ◆ couverture par une assurance et/ou justification d'une garantie financière.

Le retrait de l'autorisation par l'ordre peut être prononcé :

- ◆ lorsque les critères de délivrance ne sont plus remplis : cessation de l'assurance ou de la garantie financière, inaptitude physique et, surtout, condamnation pénale incompatible avec l'exercice de la profession ;
- ◆ après une enquête ou un contrôle ayant permis d'identifier une violation de la réglementation relative à l'activité ou un manquement aux règles professionnelles, ou encore de constater que l'état de la personne rend manifestement dangereux l'exercice de sa profession. Il peut s'agir d'une mesure de police visant à préserver les intérêts des tiers et/ou d'une sanction disciplinaire à l'encontre du détenteur de l'autorisation.

Les conséquences du retrait sont variables. Il peut être temporaire ou définitif et peut impliquer ou s'accompagner d'une interdiction d'exercer pendant plusieurs années (c'est par exemple le cas pour les entreprises de sécurité ou la radiation disciplinaire des architectes), ou à vie (radiation d'office des experts-comptables). Dans d'autres cas il est admis que le titulaire puisse solliciter sans délai une nouvelle autorisation (c'est par exemple le cas de la radiation des architectes, lorsqu'elle est prononcée pour des raisons administratives telles que le défaut d'assurance). Retenir un tel critère permettrait également d'inclure plus aisément les professions libérales n'exerçant pas sous forme sociétaire.

Il est recommandé d'exclure les cas de radiations volontaires, notamment les cas d'omission de l'ordre (un avocat qui ne souhaiterait plus s'acquitter des cotisations au barreau a la faculté de « se faire omettre » de l'ordre, c'est-à-dire de demander sa radiation), en raison des forts effets d'aléa moral (cf. *supra*).

Afin de limiter la complexité du dispositif, il est proposé de ne pas retenir de fait générateur reposant sur la radiation d'un ordre professionnel, dans la mesure où l'effet économique de celle-ci pourra être indemnisé si l'indépendant concerné respecte par ailleurs le fait générateur qui sera retenu. Si le critère strict de liquidation ou de redressement judiciaire est retenu, les cas de cessation d'activité à la suite d'une radiation de l'ordre pourront alors être prioritairement être examinés dans le cadre d'un mécanisme de recours (cf. *infra*), où leur caractère définitif et involontaire sera notamment vérifié..

5.2.2. Ni le marché privé ni les pays étrangers ne retiennent de fait générateur reposant sur la radiation d'un ordre professionnel

Tableau 8 : Le critère de radiation d'un ordre professionnel au sein des pays étrangers et du marché privé

Type de fait générateur	Occurrence (sur 8 pays)	Précisions	Fonctionnement secteur privé
Radiation d'un ordre professionnel	0	Aucun des pays étudiés ne retient ce critère comme fait générateur	Critère non retenu

Source : Mission.

5.2.3. La mission n'a pas établi de chiffrage

Le chiffrage du nombre de personnes concernées par ce fait générateur n'a pas été réalisé par la mission, ce fait générateur ayant été écarté. Il serait possible d'obtenir, par recoupement auprès des différents ordres, le nombre de personnes radiées ou omises de leur ordre professionnel. Il ne serait toutefois pas possible d'établir avec certitude le nombre de radiations ou omissions volontaires ou involontaires.

6. Une voie d'admission au cas par cas à l'indemnisation pourrait éventuellement être aménagée pour certaines cessations d'activité qui ne seraient pas prises en compte par les faits générateurs retenus

6.1. Si un fait générateur strict était retenu, des demandes dérogatoires d'indemnisation pourraient être examinées, mais cela supposerait d'encadrer cette faculté de recours, en définissant notamment des critères de cessation d'activité liée à une contrainte économique

De manière complémentaire au fait générateur principal qui sera retenu, il pourrait être envisagé d'ouvrir aux travailleurs indépendants la faculté de déposer une demande d'indemnisation de leur cessation d'activité. Celle-ci serait examinée soit par une commission paritaire *ad hoc* soit par l'administration gestionnaire de l'indemnisation, soit par un médiateur.

Cette faculté devra néanmoins être encadrée pour éviter un recours systématique. Il pourrait notamment être envisagé que le dépôt de la demande complémentaire d'indemnisation ne soit possible que si certains critères de difficultés économiques sont remplis (cf. *infra*) et/ou si la demande fait suite à une perte de licence administrative ou de radiation de l'ordre involontaires et définitives. **Afin de ne pas générer à l'issue de ce recours des indemnisations systématiques qui auraient des effets d'aléa moral important, dans ce schéma, la « charge de la preuve » serait inversée** et il reviendrait au travailleur indépendant de démontrer que sa cessation d'activité est involontaire et due à une contrainte économique. Il pourrait d'ailleurs être envisagé de moduler certaines caractéristiques de l'indemnisation en fonction des éléments que le travailleur indépendant aura pu présenter attestant du caractère involontaire de la cessation de son activité.

Cette solution permettrait de répondre à des cas « limites » qui ne rempliraient pas les critères de fait générateur définis, mais elle suppose une analyse au cas par cas, difficile à mener et consommatrice de ressources.

Cette étude complémentaire des dossiers pourrait cependant entraîner un taux de rejet important des demandes d'indemnisation, dans la mesure où il est difficile, comme indiqué précédemment, de prouver le caractère involontaire d'une cessation d'activité (c'est par exemple le cas en Espagne, où environ 60 % des demandes d'indemnisation sont rejetées).

6.2. Dans le cadre de cette faculté de recours, la question des dirigeants d'entreprises perdant leur fonction à la suite d'une décision liée à une contrainte économique pourrait en particulier être prise en compte

Une modification substantielle du fonctionnement de l'entreprise est susceptible de se produire sous plusieurs effets économiques. En cas de cession, de fusion ou absorption ou encore de restructuration d'une entreprise exerçant son activité sous forme sociétaire, son dirigeant peut être amené à devoir quitter ses fonctions. Un tel cas de figure est par exemple prévu par les assureurs privés (cf. annexe III)⁴⁹. Ces situations pourraient être étudiées dans le cas de la faculté de recours décrite *supra*.

Cette indemnisation requiert toutefois une analyse au cas par cas qui, d'après les assureurs, nécessite un examen approfondi des bilans et comptes de résultats des entreprises concernées et reste difficile à mener. D'autres critères (commerciaux notamment) sont par ailleurs susceptibles d'intervenir dans la prise de décision, qui comporte de fait une part de subjectivité. La part des sinistres provoqués par une dissolution sous contrainte économique pourrait néanmoins être très réduite : un assureur a indiqué que ce fait générateur était à l'origine de 1,5 % des sinistres (et 6,4 % de sinistres liés à une vente ou une fusion de l'entreprise).

La mission souligne enfin que **l'articulation entre l'allocation chômage et les éventuelles indemnisations dont peuvent déjà bénéficier les dirigeants devant quitter ses fonctions doit être assurée**. Un mécanisme de différé d'allocation pourrait ainsi être mis en place, à l'image de ce qui existe pour les salariés. Il pourrait cependant exclure les indemnités accordées par le juge en cas de révocation abusive ou dénuée de juste motif (par souci de parallélisme avec les salariés, qui ne subissent pas de différé pour les indemnités fixées par les prud'hommes).

Compte-tenu du montant parfois important des indemnités versées aux mandataires sociaux, il pourrait en outre être envisagé de limiter, plafonner ou rendre dégressive l'allocation dans certains cas (par exemple, si le montant des indemnités versées est plus de deux fois supérieur aux droits d'allocation chômage du dirigeant concerné). Dans le cas d'un système par cotisations, il ne paraît toutefois pas possible de supprimer totalement le bénéfice de l'allocation. Dans le cas d'un dispositif forfaitaire de faible niveau financé sans cotisations, il pourrait en revanche être envisagé d'instituer un plafond de revenus au-delà duquel les allocations ne pourraient être sollicitées.

⁴⁹ Ainsi, en cas de dissolution anticipée, de cession, fusion ou absorption ou de restructuration prise sous contrainte économique, les dirigeants d'entreprises perdant leur fonction sont susceptibles d'être indemnisés.

CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

1. L'accès à une assurance chômage devrait se centrer sur les activités établies et économiquement actives, ce qui suppose de fixer des conditions de revenu d'activité minimum et de durée d'activité minimum

Synthèse

Pour ouvrir à un travailleur indépendant des droits à l'assurance chômage, il est nécessaire d'attester l'existence d'une activité indépendante établie, économiquement active. En effet la seule existence juridique d'une activité indépendante ne garantit pas que le travailleur indépendant dégage des revenus de son activité et il n'apparaît pas souhaitable de couvrir contre le risque chômage une activité indépendante qui ne serait que ponctuelle ou de complément (par exemple un enseignant qui donnerait des cours privés en parallèle de son activité principale). Tous les pays dont les règles ont été étudiées par la mission vérifient d'ailleurs que les travailleurs indépendants ont une activité indépendante établie pour leur ouvrir le bénéfice de l'assurance chômage.

L'activité indépendante établie et économiquement active pourrait dans ce cadre être définie :

- ◆ **soit par un revenu d'activité indépendante minimum** (indispensable en cas de dispositif obligatoire), qui suppose de fixer soit un minimum de revenus non salariés (au niveau de l'individu) soit un minimum de chiffre d'affaires (au niveau de la société ou du travailleur, dans le cas d'un micro-entrepreneur). Dans l'hypothèse d'un dispositif contributif obligatoire, la définition d'un plancher de revenus pour entrer dans le dispositif présente en outre l'avantage d'éviter de soumettre à une cotisation supplémentaire les travailleurs indépendants aux revenus les plus faibles ;
- ◆ **soit par une durée d'activité indépendante minimum** (indispensable quel que soit le principe d'adhésion retenu). Il s'agit d'un des garde-fous les plus efficaces pour éviter des effets d'aubaine ou des phénomènes d'aléa moral trop importants. La durée devra idéalement être exprimée en trimestres, dans la mesure où il s'agit de la fréquence retenue pour les acomptes trimestriels des travailleurs indépendants dans le cadre du prélèvement à la source et de la fréquence retenue pour les déclarations des micro-entrepreneurs.

En pratique, ces deux conditions ont des effets sur la fixation d'autres paramètres, par exemple la fixation d'une durée d'indemnisation proportionnelle à la durée de contribution avec un seuil minimum. Elles pourraient également se combiner : on peut par exemple imaginer qu'un montant de revenus minimum permette de valider un trimestre et qu'un nombre minimum de trimestres validés sur une période de référence soit exigé pour accéder à l'assurance chômage.

Il doit en effet être signalé que :

- ◆ si seule une durée minimale d'affiliation est fixée, et contrairement aux salariés pour lesquels existe un salaire minimum, un travailleur indépendant pourrait être éligible à l'assurance en ayant très peu cotisé ou sans avoir exercé d'activité indépendante réelle d'un point de vue économique ;

- ◆ à l'inverse, si seul un niveau minimum de revenus est fixé, le travailleur indépendant pourra par exemple avoir bénéficié d'un contrat important pendant six mois sans avoir pour autant travaillé en continu en tant qu'indépendant pendant la période de référence, ce qui ouvre la porte à des stratégies d'optimisation (ex : travail intense pendant six mois puis baisse volontaire de l'activité déclarée en bénéficiant en parallèle des indemnisations chômage).

Plusieurs planchers de revenus peuvent être envisagés (cf. *infra*). Ils devront en tout état de cause être suffisamment élevés pour attester la réalité de l'activité indépendante.

En ce qui concerne la durée minimale d'activité ou d'affiliation, plusieurs durées peuvent également être étudiées (cf. *infra*) mais la mission estime qu'en tout état de cause une durée inférieure à un an (ou quatre trimestres) risquerait d'entraîner des phénomènes d'aléa moral trop importants. Dans le cas des créateurs d'entreprise, une telle durée permettrait aussi de tenir compte de la réalité de l'activité économique, le plus souvent peu développée lors des premiers mois d'existence d'une entreprise.

Suivant le critère retenu pour caractériser l'activité indépendante établie, la population éligible au dispositif sera différente, et donc son coût également. En effet, un grand nombre de travailleurs indépendants ont des revenus faibles (à titre d'illustration, un plancher à 10 000 € de revenus annuels fait sortir 45 % d'entre eux du dispositif), notamment les pluriactifs (un plancher à 10 000 € de revenus annuels exclut 73 % des pluriactifs, hors secteur agricole) et une part importante des travailleurs indépendants cessent leur activité dans les premières années d'existence (18 % des entreprises « classiques » et 41 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs cessent leur activité moins de deux ans après sa création).

Selon le schéma général d'organisation de la couverture « perte d'activité » des travailleurs indépendants retenu, les choix paramétriques qui seront faits et le périmètre de la population éligible, un système facultatif de cotisations minimales pourrait être mis en place pour les travailleurs indépendants qui souhaiteraient être couverts sans néanmoins atteindre le seuil minimum de revenus. Ceux-ci devraient toutefois être soumis dans tous les cas à un critère de durée minimum d'activité.

1.1. Un revenu d'activité non salariée minimum devrait être défini en cas de dispositif obligatoire pour s'assurer de l'existence d'une activité indépendante établie

1.1.1. La création d'un seuil minimum d'activité apparaît nécessaire pour attester de la réalité et de la régularité de l'activité

Dans le cas des salariés, l'accès à l'assurance chômage est conditionné à la réalisation d'une durée minimale de travail (122 jours ou 610 h) sur une période référence. En raison de l'existence d'un salaire minimal, une telle condition revient en pratique à exiger un revenu minimum. Dans le cas d'un travailleur indépendant, l'absence de niveau minimal de rémunération ne permet pas de transposer directement ce raisonnement. Pour leur permettre d'entrer dans le dispositif d'assurance chômage, il alors est recommandé de **fixer un niveau minimum de revenus d'activité (au niveau de l'individu) ou de chiffre d'affaires (au niveau de son entreprise), et ce pour deux raisons :**

- ◆ **attester la réalité et la régularité de l'activité indépendante.** Par nature, l'assurance chômage a pour objectif de compenser la perte d'un emploi effectif et régulier. Dans le cas d'un travailleur indépendant, et en l'absence de contrat de travail établissant la réalité de la durée de l'activité, la fixation d'un niveau minimum de revenus ou de chiffre d'affaires constitue un indice fort du caractère réel et régulier de l'activité exercée. Un tel critère permet par ailleurs de limiter les éventuels effets d'aubaine. À cet égard, le **seuil plancher de revenus ou de chiffre d'affaires pourrait être d'autant plus exigeant que le fait générateur retenu sera large, afin de maîtriser les coûts de l'indemnisation ;**
- ◆ **éviter, pour les travailleurs indépendants aux revenus les plus faibles, des niveaux de cotisations trop élevés** (dans leur cas, des cotisations minimales forfaitaires pourraient plutôt être envisagées, sur une base facultative).

Deux types de planchers peuvent être distingués :

- ◆ **un plancher de revenus d'origine non salariée.** Ce plancher, rattaché au travailleur indépendant, aurait l'avantage d'établir une base de ressources qui pourrait être la même que celle du revenu de référence, dans le cas d'une prestation de remplacement proportionnelle au revenu (cf. *infra*). Il permettrait également de prendre en compte les travailleurs indépendants qui cumulent plusieurs activités indépendantes. Il présente cependant l'inconvénient d'être difficile à établir et à contrôler et d'être sujet à des stratégies d'optimisation comptable (un travailleur indépendant pouvant choisir son mode de rémunération (cf. *infra*) ;
- ◆ **un plancher de chiffre d'affaires⁵⁰ pour l'entreprise ou la société du travailleur indépendant.** L'avantage de ce plancher est d'éviter les effets d'optimisation et de couvrir les dirigeants même s'ils ne se versent plus de salaire. Il présente néanmoins un inconvénient : le chiffre d'affaires de l'entreprise ne permet pas d'évaluer la rentabilité de l'entreprise ni d'évaluer les revenus du travailleur indépendant (le chiffre d'affaires peut être élevé sans que le dirigeant ne se verse de rémunération, par exemple si l'entreprise est déficitaire). **Un plancher exprimé en chiffre d'affaires serait néanmoins adapté dans le cadre d'une prestation forfaitaire, et en tout état de cause au cas des « micro-entrepreneurs ».**

1.1.2. La création de tels planchers est cependant de nature à exclure de l'assurance chômage une partie potentiellement significative de travailleurs indépendants

La détermination du plancher de revenus est susceptible de faire sortir un grand nombre de travailleurs indépendants du dispositif et d'avoir un impact fort sur son ambition, le nombre de personnes effectivement indemnisées et son coût final. Seraient également écartés en pratique certains dirigeants, créateurs ou repreneurs d'entreprise qui peuvent cesser sur une période parfois longue de se verser une rémunération en raison des difficultés de leur entreprise.

De façon plus détaillée, la définition d'un plancher conduirait dans une large mesure à n'indemniser que les travailleurs indépendants monoactifs. Par ailleurs, la part des travailleurs indépendants exclus serait la plus importante dans le cas du secteur agricole et dans les services aux particuliers ou aux entreprises.

⁵⁰ Chiffre d'affaires ou chiffre d'affaires après abattement forfaitaire, comme c'est le cas des micro-entrepreneurs.

Annexe V

Pour limiter les effets d'exclusion, il pourrait être envisagé que **le plancher de revenu pour l'éligibilité à l'indemnisation fasse également office de seuil d'affiliation au dispositif. Les travailleurs indépendants dont le revenu est inférieur au plancher seraient dispensés d'y cotiser à titre obligatoire, mais la possibilité leur serait offerte d'adhérer au régime d'assurance chômage, sur la base de cotisations minimales facultatives (cf. *infra*, § 3.1 de la partie « Revenu de référence »)**. De telles dispositions s'affranchiraient toutefois d'un principe constant des assurances sociales, appliqué aux travailleurs indépendants eux-mêmes pour le reste de leur protection sociale, à savoir la cotisation des affiliés dès le premier euro.

Tableau 9 : Distribution des revenus travailleurs indépendants par statut (pluriactif/monoactif) en 2014

Statut	< 5 000 €	En %	< 10 000 €	En %	< 20 000 €	En %
Monoactifs	585 409	27 %	834 099	38 %	1 232 176	56 %
Pluriactifs	256 265	62 %	301 995	73 %	341 915	83 %
Ensemble	841 674	32 %	1 136 094	43 %	1 574 091	60 %

Source : Insee. Note de lecture : Hors secteur agricole.

Tableau 10 : Distribution des revenus travailleurs indépendants par secteur (agricole/non agricole) en 2016

Secteur	< 5 000 €	En %	< 10 000 €	En %	< 20 000 €	En %	Total de la catégorie
Non agricole	841 674	32 %	1 136 094	43%	1 574 091	60 %	2 613 651
Agricole	162 576	35 %	256 808	56%	360 884	78 %	461 803
Ensemble	1 004 250	33 %	1 392 902	45%	1 934 975	63 %	3 075 454

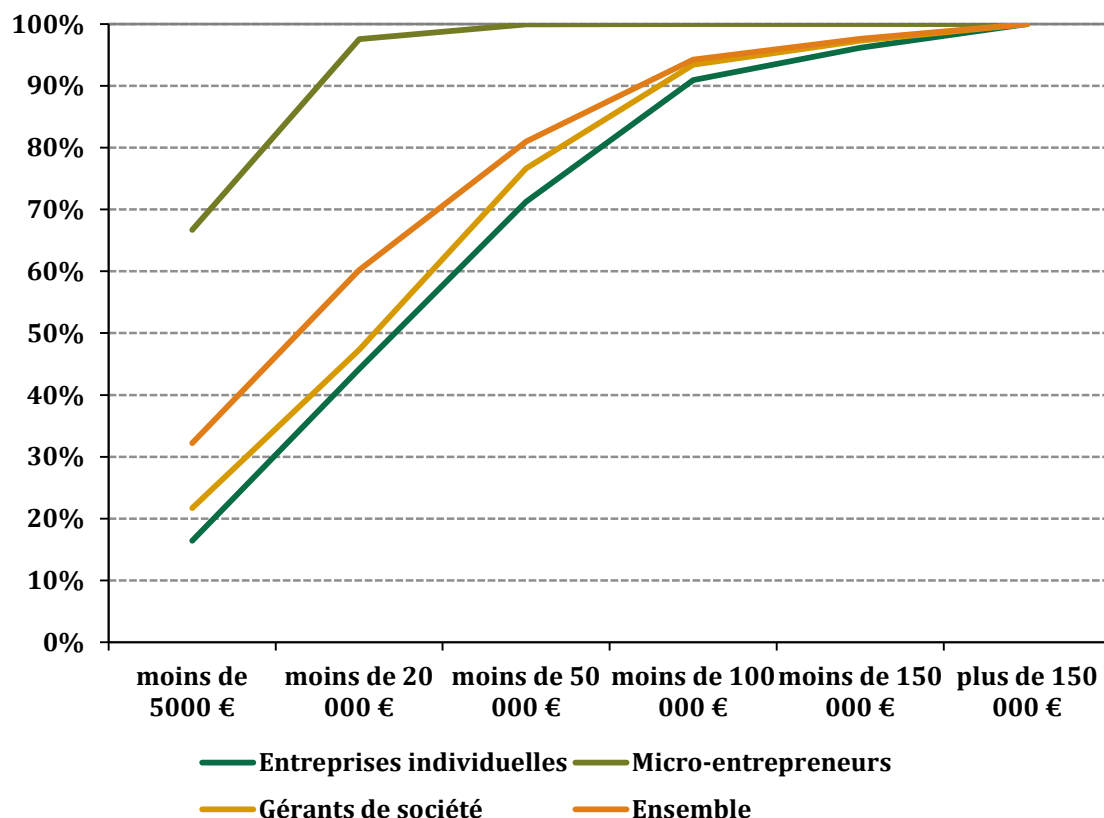
Source : RSI ; MSA. Travailleurs pluriactifs ou monoactifs. Les dirigeants non salariés ne sont pas pris en compte.

Tableau 11 : Distribution détaillée des revenus travailleurs indépendants par secteur en 2016

Secteur d'activité	< 5 000 €	En % du secteur	< 10 000 €	En % du secteur	< 20 000 €	En % du secteur	Total du secteur
Industrie (hors artisanat commercial)	51 872	44 %	65 353	56 %	51 690	44 %	117 043
Construction	87 149	25 %	130 977	38 %	212 750	62 %	343 727
Commerce et artisanat commercial	185 988	39 %	239 549	50 %	239 769	50 %	479 318
Transports	12 713	21 %	20 584	35 %	38 926	65 %	59 510
Services aux entreprises et mixtes	187 628	35 %	246 294	46 %	293 158	54 %	539 452
Services aux particuliers	227 225	43 %	314 628	60 %	209 876	40 %	524 504
Santé et action sociale	44 622	11 %	63 400	15 %	356 302	85 %	419 702
Indéterminé	44 477	34 %	55 309	42 %	75 086	58 %	130 395
Agriculture	162 576	35 %	256 808	56%	360 884	78 %	461 803
Ensemble	1 004 250	33 %	1 392 902	45%	1 934 975	63 %	3 075 454

Source : RSI. Travailleurs pluriactifs ou monoactifs. Les dirigeants non salariés ne sont pas pris en compte.

Graphique 1 : Évolution des effectifs selon des tranches de revenus d'activité non-salariés (hors agriculture, hors taxés d'office)



Source : Mission, à partir des données de la base des non-salariés de l'Insee (2014). Note de lecture : les non-salariés peuvent être monoactifs ou pluriactifs.

Le seuil retenu devra donc parvenir à un équilibre entre la nécessité d'une exigence minimale d'activité et le périmètre de la population éligible.

1.1.3. Le revenu d'activité minimal devrait être au moins égal au seuil d'éligibilité au RSA

Le seuil d'éligibilité pourra être défini par rapport à plusieurs types de références, tels que le salaire journalier moyen minimum du régime d'assurance chômage des salariés ou un pourcentage du plafond annuel de la sécurité sociale. Dans tous les cas, afin de limiter les points d'adhérence avec les minima sociaux, il faudra veiller à ce que le revenu d'activité minimal exigé soit supérieur au seuil d'éligibilité au RSA – la difficulté étant que celui-ci est conjugalisé alors que l'assurance chômage s'attache à l'individu et qu'il est revalorisé annuellement⁵¹. Le seuil de référence pourrait être au moins égal à celui de l'éligibilité au RSA pour une personne seule sans enfants, soit 545 € par mois et 6 546 € par an.

⁵¹ Pour éviter toute complexité supplémentaire, un plancher de revenu équivalent au seuil du RSA hors forfait logement devra être revalorisé chaque année aux mêmes dates que le seuil d'éligibilité au RSA.

Annexe V

À titre d'illustration, la mission a conduit des simulations sur deux planchers de revenus en-deçà desquels il ne faudrait pas descendre afin de limiter l'adhérence avec les minima sociaux⁵² :

- ♦ **dans le cas d'une indemnisation forfaitaire, un plancher de 6 546 € de revenus annuels**, correspondant au plafond d'éligibilité au RSA pour un célibataire sans enfants. **À titre indicatif, un plancher à 6 500 € ferait sortir 30 % des travailleurs indépendants (soit 1,1 million de personnes) du dispositif. Il ferait sortir 66 % des pluriactifs et 30 % des monoactifs (hors secteur agricole) ;**
- ♦ **dans le cas d'une indemnisation proportionnelle au revenu, un plancher de 10 900 € de revenus annuels** (dans l'hypothèse d'une indemnisation à 60 % du revenu de référence, ce plancher garantit que l'indemnisation soit supérieure au RSA pour un célibataire sans enfants). **Ce plancher ferait sortir 45 % des travailleurs indépendants (soit 1,4 million de personnes) du dispositif. Il ferait sortir 73 % des pluriactifs et 38 % des monoactifs (hors secteur agricole).**

Tableau 12 : Montant du RSA en fonction du nombre de personnes au foyer

Nombre d'enfants	Personne seule (en €)	Annualisé (en €)	Parent isolé : majoration pour isolement	Annualisé	Couple	Annualisé
0	545	6 546	700	8 406	818	9 819
1	818	9 819	934	11 207	982	11 782
2	982	11 782	1 167	14 009	1 146	13 746
Par enfant supplémentaire	218	2 618	233	2 802	218	2 618

Source : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F20221>.

1.2. Une durée minimum d'activité aura à être définie quel que soit le principe d'adhésion au dispositif retenu

1.2.1. Le principe d'une durée minimale d'activité vise à la fois à établir le caractère pérenne de l'activité indépendante et à réduire les effets d'antisélection et d'aléa moral

Dans le cas d'une assurance facultative, l'institution d'un délai de franchise, courant entre la souscription et l'ouverture du droit à indemnisation, permet de réduire l'antisélection en rendant la couverture moins attractive pour les « hauts » risques. Par ailleurs, que l'assurance soit obligatoire ou facultative, un tel délai permet également d'établir le caractère pérenne de l'activité indépendante et de limiter les phénomènes d'aléa moral et les comportements frauduleux tels que la faillite organisée d'une entreprise. En pratique, la durée minimale d'activité pourra porter soit sur l'antériorité de l'entreprise⁵³ soit sur l'antériorité de l'affiliation au régime d'assurance chômage (dans le cas d'un système à cotisations). La durée d'affiliation pourra être de deux natures (cf. 1.4) : une durée d'affiliation continue ou une durée d'affiliation minimum sur une période de référence.

⁵² Cette adhérence ne pourra toutefois pas être totalement évitée, dans la mesure où le calcul des montants servis au titre des minima sociaux repose sur une logique familialisée, et non individuelle comme une prestation d'assurance chômage (les modalités d'articulation proposées par la mission dans ce cas de figure sont détaillées dans l'annexe II).

⁵³ Afin de limiter des effets d'optimisation (qui pourraient conduire une personne à ouvrir une entreprise et à la fermer six mois après pour déclencher l'indemnisation), il est recommandé de privilégier un critère d'antériorité

Définir une durée d'activité minimum permet de limiter le phénomène d'antisélection en excluant une partie des plus grands risques. En effet, les chances de pérennité d'une entreprise augmentent avec le temps (les entreprises les moins viables ont tendance à disparaître plus rapidement du marché). En conséquence les plus forts risques de chômage sont concentrés dans les 12 à 36 mois suivant la création de l'activité, les trois premières années d'existence étant les plus difficiles à passer pour une entreprise⁵⁴.

À l'inverse, une durée minimale d'activité ou d'affiliation trop longue risquerait d'exclure du bénéfice de la mesure une partie des populations qui en auraient le plus besoin. Une assurance chômage qui ne couvrirait que les entreprises installées de longue date risquerait de limiter l'incitation à l'entrepreneuriat recherchée et de ne pas bénéficier aux populations les plus exposées au risque de chômage.

Aussi, un juste équilibre doit être trouvé entre la couverture du risque justifiant l'existence même d'un dispositif d'assurance chômage pour les indépendants et le souhait de ne pas indemniser des périodes d'activité trop réduites.

1.2.2. La durée minimum d'affiliation retenue aura un impact important sur la population éligible, en particulier pour les micro-entrepreneurs

La durée minimale d'affiliation qui sera retenue pour définir l'éligibilité des travailleurs indépendants jouera fortement sur la population éligible et donc sur le chiffre final de la mesure.

Selon une étude de l'Insee portant sur les entreprises (hors secteur agricole) créées en 2010, 9 % des entreprises créées en 2010 avaient cessé leur activité un an après leur création et 19 % deux ans après. Ces taux d'attrition sont environ le double pour les micro-entrepreneurs : **24 % des micro-entrepreneurs ayant démarré une activité (38 % des micro-entreprises créées en 2010 n'ont jamais été actives) ont cessé leur activité un an après sa création et 41 % ont cessé leur activité deux ans après sa création**⁵⁵.

Tableau 13 : Proportion d'entrepreneurs immatriculés en 2010 ayant cessé leur activité cinq ans après, selon leur forme juridique

Horizon	Ensemble des entreprises classiques	Entreprises classiques - sociétés	Entreprises individuelles classiques	Micro-entrepreneurs ⁵⁶	Micro-entrepreneurs actifs
1 an	8,9 %	4,8 %	15,3 %	53 %	24,2 %
2 ans	18,9 %	13,2 %	27,9 %	63,4 %	41,0 %
3 ans	28,2 %	21,6 %	38,4 %	70,0 %	51,6 %
4 ans	35,4 %	28,8 %	45,8 %	74,8 %	59,4 %
5 ans	39,6 %	32,8 %	50,3 %	76,5 %	62,2 %

Source : Insee Première n°1666, « Micro-entrepreneurs immatriculés en 2010 : cinq ans après, moins d'un quart sont encore actifs », septembre 2017. / Champ : entreprises des secteurs marchands non agricoles immatriculées au premier semestre 2010 et n'ayant pas changé de forme juridique au cours de leur existence.

de l'entreprise. En effet le critère de la durée d'affiliation se rapporte à un individu et non à une entreprise (sauf si l'on précise que la durée d'affiliation se mesure avec une même entreprise), ce qui n'évite pas les effets d'optimisation décrits ci-dessus.

⁵⁴ Insee Flash Hauts de France n°27, mai 2017, « Six entreprises sur dix encore actives cinq ans après leur création ».

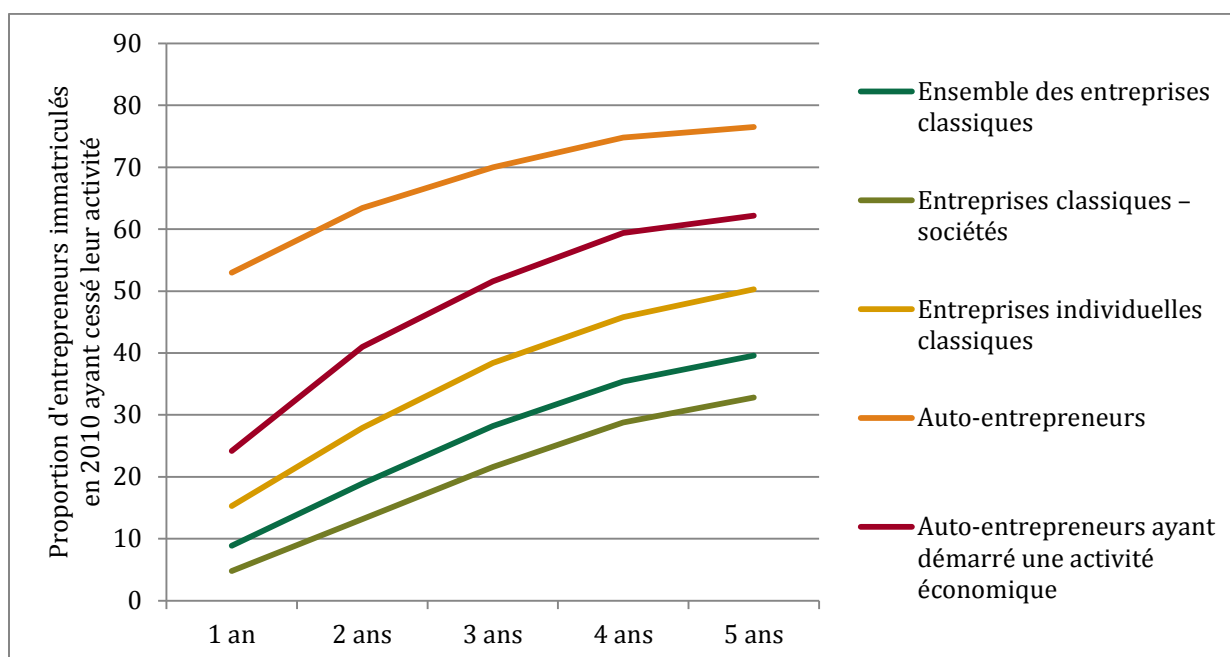
⁵⁵ Ces statistiques ne concernent que des micro-entrepreneurs ayant toujours travaillé sous ce régime. Un micro-entrepreneur optant par la suite pour une entreprise individuelle n'est pas comptabilisé dans ces données.

⁵⁶ Contrairement aux entrepreneurs classiques, qui démarrent quasiment tous leur activité, une proportion importante de micro-entrepreneurs ne débute jamais d'activité économique.

Selon la durée d'antériorité de l'entreprise retenue, et à condition que celle-ci ait conservé sa forme juridique initiale, le nombre d'entrepreneurs exclus du bénéfice de l'assurance chômage est donc susceptible de varier fortement :

- ♦ antériorité minimale d'un an : 9 % des entrepreneurs et 24 % des micro-entrepreneurs ayant démarré leur activité ;
- ♦ antériorité minimale de deux ans : 19 % des entrepreneurs et 41 % des micro-entrepreneurs ayant démarré leur activité ;
- ♦ antériorité minimale de trois ans, cela exclut du dispositif environ 28 % des entrepreneurs et plus de la moitié des micro-entrepreneurs actifs ;
- ♦ antériorité minimale de quatre ans : 35 % des entrepreneurs et près de 60 % des micro-entrepreneurs ayant démarré leur activité.

Graphique 2 : Part des entreprises ayant cessé leur activité après sa création (%)



Source : Insee Première n°1666, « Micro-entrepreneurs immatriculés en 2010 : cinq ans après, moins d'un quart sont encore actifs », septembre 2017. Champ : entreprises des secteurs marchands non agricoles immatriculées au premier semestre 2010 et n'ayant pas changé de forme juridique au cours de leur existence.

La pérennité de l'activité dépend dans une large mesure du secteur d'activité.

Tableau 14 : Taux de pérennité d'une année sur l'autre des entreprises créées en 2010 (hors micro-entrepreneurs)

Durée d'activité	Artisan	Commerçant	Profession libérale	Société à responsabilité limitée (SARL)	Société par actions simplifiées (SAS)	Ensemble (en%)	Taux de cessation (en %)
1 an	86,7	79,6	90,9	94,9	97,2	91,1	8,9
2 ans	73,5	64,4	83,6	86,1	91,4	81,1	18,9
3 ans	61,1	53,7	76,7	77,4	85,1	71,8	28,2
4 ans	52,6	46,1	71,3	70,1	78,9	64,6	35,4
5 ans	47,2	41,8	67,5	66,3	73,5	60,4	39,6

Source : Insee Première n°1639, « Les entreprises créées en 2010 », mars 2017. Champ : entreprises des secteurs marchands non agricoles immatriculées au premier semestre 2010 et n'ayant pas changé de forme juridique au cours de leur existence.

Annexe V

Une autre manière d'estimer le nombre de travailleurs indépendants cessant leur activité au fil du temps serait de prendre en compte les radiations du RSI (hors départs en retraite). Cette estimation concerne uniquement les indépendants non-agricoles. On constate, sur les données de 2015, que 14 % des indépendants radiés du RSI avaient une durée d'activité inférieure à un an et 31 % une durée d'activité inférieure à deux ans.

Tableau 15 : Cotisants du RSI radiés en 2015, hors ceux étant ou étant devenu retraité en 2015 par groupe professionnel et durée d'activité (hors secteur agricole)

Groupe professionnel	Durée d'activité en 2015						
	Inférieure à 6 mois	6 mois à 1 an	1 à 2 ans	3 à 4 ans	5 ans	6 ans et plus	Total
Artisans	9 586	5 455	22 715	53 197	11 043	32 664	134 660
Commerçants	15 001	7 189	26 871	55 205	11 877	39 248	155 391
Professions libérales	7 734	4 244	14 235	27 447	6 380	19 052	79 092
Autres	82	52	2	4	5	10	155
Total	32 403	16 940	63 823	135 853	29 305	90 974	369 298
En % du total des indépendants	9%	5%	17%	37%	8%	25%	100%

Source : Régime social des indépendants (RSI).

1.2.3. La durée minimum d'affiliation à retenir pourrait être supérieure à douze mois

La durée minimum d'activité à retenir pourrait varier selon le caractère obligatoire ou facultatif du dispositif, le caractère contributif du système et le fait générateur retenu (cf. tableau 16). Ainsi, plus le fait générateur retenu sera large, et donc exposé aux effets d'aléa moral, plus la durée d'activité minimum devra être longue.

Tableau 16 : Relations entre la nature du scénario et la durée d'activité minimum

Objectif poursuivi	Type de scénario concerné	Implications
Lutter contre l'antisélection	Dispositif facultatif (ou étage facultatif)	Durée minimale d'affiliation nécessairement élevée
Garantir un rapport équitable entre cotisations et prestations	Dispositif obligatoire et assis totalement ou partiellement sur des cotisations, <i>a fortiori</i> si l'allocation versée présente des caractéristiques assurantielles	Durée nécessairement associée à un plancher de revenus, de chiffres d'affaires ou de cotisations Durée à fixer en lien avec les autres paramètres : cotisation minimale / planchers de revenus notamment Nécessairement supérieure à 12 mois, compte tenu des exonérations évoquées <i>infra</i>
Lutter contre l'aléa moral	Tous les scénarios, y compris dispositif assistantiel	Durée pouvant varier selon les faits générateurs invoqués, tous ne présentant pas le même risque de ce point de vue

Source : Mission.

Le gouvernement prévoit d'exonérer tous les travailleurs indépendants de cotisations sociales pendant les douze premiers mois de leur activité. Il faudra donc prévoir une durée minimale d'affiliation supérieure à douze mois, car il serait peu justifiable de permettre aux créateurs d'entreprise de cumuler cette exonération avec le bénéfice d'une assurance chômage.

La durée minimale d'affiliation prévue pour le régime d'assurance chômage des salariés est de 122 jours ou 610 heures d'affiliation dans les 28 mois qui précèdent la fin de contrat de travail (ou 36 mois pour les salariés âgés d'au moins 50 ans). **Une telle durée d'affiliation apparaît trop courte pour être reprise telle quelle pour les travailleurs indépendants.** En effet, à l'inverse des salariés, qui peuvent être employés sur des durées très courtes, le modèle économique d'une entreprise ne peut s'apprécier que sur une période relativement longue. Il est de ce fait impossible d'évaluer avec exactitude les revenus des indépendants sur une période aussi courte.

Une solution équilibrée pourrait consister en :

- ◆ une durée minimale d'affiliation de 12 mois (ou huit trimestres) sur les 36 derniers mois. Cette durée n'est toutefois pas suffisante pour éviter les risques d'abus⁵⁷ ;
- ◆ ou une durée de deux exercices comptables de 24 mois (ou 16 trimestres) sur les 36 derniers mois.

Dans les deux cas, un montant minimum de revenus non salariés serait requis pour valider un trimestre d'affiliation. En effet, si seule une durée minimale d'affiliation est fixée, et contrairement aux salariés pour lesquels existe un salaire minimum, un travailleur indépendant pourrait être éligible à l'assurance en ayant très peu cotisé ou sans avoir exercé d'activité indépendante réelle. À l'inverse, si seul un niveau minimum de revenus est fixé, le travailleur indépendant pourra avoir par exemple bénéficié d'un contrat important pendant six mois sans avoir pour autant travaillé en continu en tant qu'indépendant pendant la période de référence, ce qui ouvre la porte à des stratégies d'optimisation (ex : travail intense pendant six mois puis naissse volontaire de l'activité déclarée en bénéficiant en parallèle des indemnités chômage)⁵⁸.

Un trimestre d'affiliation ne serait par exemple pas validé si le travailleur indépendant a gagné moins de X euros pendant ce trimestre. Le montant minimum pourra être défini en lien avec le plancher de revenus ou de chiffre d'affaires pour l'entrée dans le dispositif. Avec l'hypothèse d'un plancher annuel de revenus de 10 900 €⁵⁹, le revenu trimestriel minimum serait de 2 725 €.

Si le travailleur indépendant est confronté à une situation de chômage avant la fin de sa durée minimale d'affiliation, deux options sont possibles :

- ◆ le travailleur indépendant n'est pas indemnisé ;
- ◆ le travailleur indépendant n'est pas indemnisé mais il pourra compléter sa durée minimum d'affiliation lors de sa prochaine reprise d'activité.

⁵⁷ Certains interlocuteurs ont signalé à la mission que seule une durée d'antériorité de l'entreprise de quatre ou cinq ans permettrait d'éviter tout risque d'abus.

⁵⁸ On peut toutefois noter le cas du Danemark qui est passé d'un critère de durée minimale d'activité à un critère de revenus minimum.

⁵⁹ Dans l'hypothèse d'une indemnisation proportionnelle au revenu de référence (ici 60 %), le plancher annuel de 10 900 € garantit une indemnisation chômage supérieure au RSA pour un célibataire sans enfants (60 % de 10 900 € correspond à 6 540 €)

1.3. Les modalités de vérification des seuils d'activité et de revenu dépendront de la capacité du gestionnaire à évaluer les revenus des travailleurs indépendants et du caractère contributif ou non du régime retenu

Les modalités de vérification des seuils de revenu différeront selon le caractère contributif ou non du régime :

- ◆ dans le cas d'un système à cotisations, le contrôle interviendra lors de l'établissement et du recouvrement du montant de la cotisation : si l'assiette de cotisation est insuffisante (par exemple n'atteint pas les 10 000 € annuels), aucune cotisation ne sera prélevée ;
- ◆ dans le cas d'un système sans cotisations, le contrôle interviendra au moment du versement de l'allocation, par exemple sur la base des avis d'imposition N-1 ou N-2, ou des documents comptables.

Comme indiqué *infra* et dans l'annexe II, les revenus des travailleurs indépendants ne pourront être connus avec exactitude qu'avec un an de décalage (sur la base des déclarations fiscales). Le chiffre d'affaires, établi à échéance régulière et *a minima* annuelle, serait alors plus facile à contrôler, mais ne permet pas de connaître le revenu réel des travailleurs.

La vérification de la durée minimale d'activité et du revenu dégagé par celle-ci variera également selon le caractère contributif ou non du régime :

- ◆ dans le cas d'un système à cotisations, il faudra contrôler, avant paiement de l'allocation, que l'assuré a acquitté durant une période de référence un nombre suffisant de cotisations. C'est la solution retenue par le régime d'assurance chômage des salariés et par les assureurs privés couvrant la perte d'activité des travailleurs indépendants (cf. annexe III), qui toutefois peut valider des périodes travaillées malgré l'absence de cotisations acquittées ;
- ◆ dans le cas d'un système sans cotisations, cette vérification sera plus complexe. Le gestionnaire de l'allocation devra en effet s'assurer :
 - de la date de création de l'activité indépendante (date d'immatriculation de l'entreprise), ce qui ne posera pas de difficulté particulière ;
 - mais aussi de l'existence de revenus réguliers liés à l'activité non salariée durant une période de référence, ce qui suppose un contrôle sur pièces, potentiellement chronophage. Un tel contrôle automatisé serait actuellement impossible car seuls les revenus fiscaux sont aujourd'hui fiables pour l'évaluation des ressources des indépendants. Le passage au prélèvement à la source supposera que les travailleurs indépendants acquittent des acomptes trimestriels, mais ceux-ci pourront être revus à la hausse ou à la baisse dans l'année qui suit, et seront déclaratifs.

1.4. Tous les pays étrangers vérifient l'activité antérieurement établie des travailleurs indépendants, sous différentes formes

Tous les pays étrangers étudiés par la mission (cf. annexe IV) vérifient que les travailleurs indépendants ont eu une activité indépendante établie pour leur ouvrir le bénéfice de l'assurance chômage. Les critères retenus pour vérifier le caractère établi de cette activité varient selon les pays :

- ◆ tous définissent une durée minimale d'affiliation. Cette durée varie de six mois à deux ans, sur des périodes de référence de un à quatre ans. Le seul pays qui a un régime spécifique et obligatoire pour les travailleurs indépendants (le Portugal) a la durée minimale d'activité la plus longue (720 jours) ;

Annexe V

- ◆ un tiers des pays étudiés fixent également un plancher de revenus ;
- ◆ enfin, dans le cas du Danemark, une réforme du dispositif d'indemnisation des travailleurs indépendants prévoit le passage d'une condition de durée d'affiliation à celle d'un plancher de revenus au cours des douze derniers mois afin de simplifier l'accès à l'indemnisation.

Tous les assureurs privés prévoient également une durée d'affiliation minimale de douze mois, pour l'assuré, et certains prévoient une antériorité minimale d'existence de deux ans, pour son entreprise.

Tableau 17 : Les critères d'affiliation au sein des pays étrangers et du marché privé

Type de solutions	Occurrence (sur X pays)	Précisions	Fonctionnement secteur privé
Durée minimale d'affiliation	9 pays (All, Aut, Bel, Dk, Esp, It, Lux, Por, Suède)	De trois mois à deux ans de période minimale d'activité/de cotisation, sur des périodes de références de 1, 2 ou 4 ans. La Suède fixe également un nombre minimum d'heures. À partir du 1 ^{er} janvier 2018, le Danemark supprimera la durée minimale de cotisation au profit d'un minimum de revenus exigé	12 mois d'affiliation minimum pour l'assuré et deux exercices comptables complets pour son entreprise (hors offres spécifiques pour les créateurs d'entreprise, qui acquittent des cotisations forfaitaires et reçoivent des indemnités forfaitaires)
Plancher de revenus pour l'éligibilité à l'assurance chômage	2 pays (DK, AUT) sur 6	<u>Danemark</u> Le Danemark est passé d'un critère de durée minimale de cotisation à un critère de minimum de revenus (environ 30 000€) <u>Autriche</u> : pour les travailleurs indépendants, la base de calcul des cotisations doit être supérieure au seuil des minima (425,70 € en 2017)	Certains assureurs prévoient des planchers de revenus. D'autres proposent des offres forfaitaires, tant pour l'indemnisation que la cotisation, pour les travailleurs indépendants aux faibles revenus ou pour les créateurs d'entreprise, dont les revenus définitifs ne sont par définition pas connus

Source : Mission.

Annexe V

Tableau 18 : Analyse internationale comparée des critères d'éligibilité

Pays	Période minimale d'affiliation	Période de référence	Autres conditions	Comparaison avec les salariés
Allemagne	12 mois	36 mois	Être anciennement salarié en ayant cotisé un an sur les 24 derniers mois Travailler au moins 15 heures hebdomadaire	Mêmes conditions
Autriche	12 mois (pour la première ouverture de droit) ou 28 semaines	24 mois (première ouverture) ou 12 mois	Ne pas être en incapacité de travail	Mêmes conditions
Belgique	12 mois consécutifs	48 mois	Demande à effectuer dans les six mois suivant la cessation d'activité	Variable
Danemark	12 mois (jusqu'en janvier 2018)	36 mois (jusqu'en janvier 2018)	Travailler au moins 30 heures hebdomadaires	Mêmes conditions
Espagne	12 mois consécutifs	48 mois	12 mois en continu et immédiatement antérieurs à la date d'interruption de l'activité	Moins favorables
Italie	3 mois	12 mois	La période de référence est l'année précédant le début de la période de chômage, il faut également avoir payé un mois de cotisation durant l'année en cours	Moins favorables
Luxembourg	24 mois	Non définie	Si l'allocataire ne peut justifier des 24 mois d'affiliation comme indépendant, il peut être éligible en justifiant de 18 mois d'affiliation comme salarié et une affiliation pour activité indépendante depuis au moins six mois avant le dépôt de la demande d'indemnisation	Moins favorables
Portugal	720 jours	48 mois	Du fait des exonérations de cotisations sociales durant la première année d'activité, l'activité doit en réalité avoir été exercée pendant 3 ans	Moins favorables
Suède	6 mois (pour une activité d'au moins 80h/mois) ou 480h (dont au moins 50h/mois)	12 mois ou 6 mois	Période de cotisation de six mois consécutifs immédiatement antérieurs à la date d'interruption de l'activité	Mêmes conditions

Source : Mission d'après SER, Unédic et Dares.

2. L'accès à l'assurance chômage doit également prévoir des conditions de résidence et, éventuellement, des conditions d'âge

2.1. Une condition de résidence régulière sur le territoire français pourrait éventuellement être accompagnée d'un critère d'antériorité

Synthèse

Une condition de résidence régulière sur le territoire français devrait être fixée, tenant compte des règles européennes de coordination de sécurité sociale. Une condition d'antériorité de la présence sur le territoire français ne serait envisageable que dans le cadre d'un régime non contributif financé par la solidarité nationale.

Par analogie avec la plupart des prestations sociales, qu'elles soient contributives ou non, **une condition de résidence régulière sur le territoire français lors du versement de l'indemnisation devrait également être prévue.** La stabilité de la présence sur le territoire national constitue en effet une condition à l'insertion professionnelle⁶⁰. Ainsi, dans le cadre du régime général d'assurance chômage, les salariés privés d'emploi doivent résider sur le territoire français⁶¹. Lorsque la personne indemnisée cesse d'y résider, l'indemnisation n'est plus due⁶².

Concernant le traitement des résidents de l'Union Européenne, deux situations peuvent être distinguées :

- ◆ **dans le cas d'une prestation contributive, les règles européennes de coordination de sécurité sociale devront être prises en compte.** Le règlement du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁶³ trouve en effet à s'appliquer en matière aux États dont le droit à des prestations d'assurance chômage tient compte « *dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance, d'emploi ou d'activité non salariée* » accomplies sous la législation d'un autre État membre. Cette ouverture de l'assurance chômage aux indépendants impliquerait une extension des périodes prises en compte dans le cadre de la coordination européenne : les périodes d'activité non salariée exercées comme indépendant dans un autre État membre et en Suisse seraient considérées comme des périodes d'assurance par la France et pourraient être prises en compte pour le calcul de l'affiliation. Par ailleurs, cette ouverture impliquerait l'indemnisation du travailleur frontalier résidant en France et justifiant d'une activité indépendante exercée dans un autre État membre et en Suisse.
- ◆ **dans le cas d'une prestation non contributive, la condition de résidence régulière devrait pouvoir s'appliquer de manière identique aux ressortissants de l'Union Européenne comme aux ressortissants extra-UE.** En effet, dans un arrêt de 2014⁶⁴, la CJUE a rappelé que les « citoyens économiquement inactifs » de l'Union Européenne se rendant dans un autre État membre peuvent être exclus du bénéfice des prestations sociales à caractère non contributif dans la mesure où ces inactifs ne bénéficient pas d'un droit de séjour. Une condition de résidence serait ainsi légale pour les bénéficiaires vivant de revenus d'assistance sans disposer de ressources propres.

⁶⁰ Comme a pu notamment le rappeler le Conseil constitutionnel décision N° 2011-137 QPC.

⁶¹ Art. 4 *f*) du Règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage, le territoire relevant du champ d'application du régime inclut le territoire métropolitain, les DOM (hors Mayotte), et les collectivités d'Outre-mer de Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

⁶² Art. 25 du Règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage.

⁶³ 1. Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

⁶⁴ CJUE, 11 novembre 2014, Dano, aff. C-333/13

Selon que le futur régime s'inspire du régime général d'assurance chômage ou de celui en vigueur pour les prestations non contributives, et en particulier pour les minima sociaux, **une condition d'antériorité de résidence au moment du déclenchement de l'indemnisation pourrait également être envisagée :**

- ◆ **dans le régime général d'assurance chômage, une telle condition d'antériorité n'existe pas.** Un ressortissant étranger titulaire d'un titre de séjour l'autorisant à travailler peut percevoir une indemnisation s'il a suffisamment travaillé pour s'ouvrir des droits et ce dès sa première année de résidence sur le territoire. Dans le cadre d'un régime contributif et assurantiel, une condition d'antériorité de résidence n'apparaît pas justifiée dans le cas des travailleurs indépendants ;
- ◆ **pour certaines prestations sociales, le bénéfice du dispositif est conditionné à une antériorité de présence sur le territoire français.** Ainsi, le RSA n'est ouvert qu'aux bénéficiaires titulaires, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler⁶⁵. Dans un régime non contributif, la mise en œuvre d'une telle condition peut alors se justifier et pourrait être identique à celle actuellement en vigueur pour les allocataires du RSA.

Le choix de fixer ou non une condition d'antériorité devra donc être cohérent avec la nature du régime et ses modalités de financement. La mission n'a pu disposer d'éléments sur les pratiques des autres États membres de l'UE en la matière et n'a pas identifié de conditions particulières propres aux assureurs privés.

Le contrôle du respect de la condition de résidence pourra être effectué dans les mêmes conditions que pour le régime général d'assurance chômage. Le contrôle de l'éventuelle condition d'antériorité nécessitera la production de justificatifs par le ressortissant étranger lors de sa demande d'indemnisation ou à travers des échanges dématérialisés entre le ministère de l'Intérieur et l'opérateur chargé de l'indemnisation.

2.2. Des conditions d'âge pourraient être ajoutées

Synthèse

L'éligibilité pourrait éventuellement être conditionnée à un critère d'âge, afin d'éviter certains effets d'aléa moral, comme le font les assureurs privés. Une telle condition pourrait consister à limiter l'accès à l'indemnisation deux ans avant l'âge de départ à la retraite à taux plein dans le cadre d'un régime facultatif ou d'un régime obligatoire financé par la solidarité nationale. Au regard de la part des plus de 60 ans parmi les travailleurs indépendants comme du taux de chômage des seniors, il pourrait toutefois être envisagé de réserver l'exclusion aux cas où les faits générateurs ne permettraient pas de présumer le caractère involontaire de la perte (soit faits générateurs autres que liquidation judiciaire).

En matière d'âge, l'assurance chômage des indépendants concernerait l'ensemble des actifs jusqu'à l'âge légal de leur départ en retraite, à taux plein. Toutefois, **la fixation de cet âge limite peut être aménagée de deux manières, selon l'objectif retenu :**

- ◆ pour éviter des phénomènes d'aléa moral caractérisés par une interruption volontaire de l'activité indépendante et une utilisation sous forme de pré-retraite de l'indemnisation, un âge limite d'adhésion ou de déclenchement de l'indemnisation inférieur à l'âge légal de départ à taux plein pourrait être fixé ;

⁶⁵ Art. L.262-4 du code de l'action sociale et des familles.

Annexe V

- ◆ inversement, au regard des difficultés d'insertion professionnelles importantes auxquelles sont confrontés les seniors, des dispositifs spécifiques permettant un maintien des droits à indemnisation lorsque l'âge de départ légal à taux plein est proche, voire une filière d'indemnisation spécifique, peuvent être envisagés (*cf. infra*).

De tels critères d'âge sont utilisés par les assureurs privés. Pour éviter de couvrir le risque vieillesse plutôt que le risque de perte d'emploi, ceux-ci fixent ainsi, de fait, une limite d'âge maximale à l'adhésion au contrat en fonction de la proximité du départ à la retraite. En pratique, cet âge est compris entre 58 et 65 ans – le critère de 65 ans étant le plus utilisé. Cela leur permet d'éviter à la fois des phénomènes d'antisélection et d'aléa moral. La condition d'âge précisément retenue dans un tel système devrait alors être établie en fonction :

- ◆ de la durée minimale d'affiliation retenue : plus celle-ci sera élevée, plus l'âge maximal d'adhésion devra l'être aussi ;
- ◆ du critère d'âge maximal retenu pour l'indemnisation des démissionnaires. Dans le cas des démissionnaires, la question de la limitation des phénomènes d'aléa moral à l'approche de l'âge de départ à la retraite se pose également.

Un tel critère est toutefois susceptible de concerner une part importante des indépendants. 12 % des travailleurs non-salariés non agricoles sont ainsi âgés de 60 ans ou plus. Au sein du RSI, plus 138 000 cotisants, soit 5 % d'entre eux, ont entre 62 et 66 ans et plus de 65 000 ont plus de 66 ans. Par ailleurs, 3,4 % des créateurs d'entreprises individuelles et 4,3 % des créateurs de microentreprises sont âgés de 60 à 65 ans et respectivement 1,6 % et 2 % de plus de 65 ans⁶⁶.

Plusieurs possibilités peuvent être envisagées :

- ◆ **dans le cas d'un régime obligatoire fonctionnant sur des bases contributives et si le fait générateur est strictement involontaire (liquidation judiciaire), l'absence de détermination d'un âge maximal d'adhésion.** Les indépendants cotisants ne sauraient être privés de leurs droits à indemnisation en cas de survenue trop tardive d'une perte d'activité involontaire.
- ◆ **dans le cas d'un régime facultatif ou d'un régime obligatoire assis sur la solidarité nationale, cette condition, si elle était retenue, pourrait consister en la détermination d'une limite maximale d'adhésion en fonction de la durée restant avant l'âge de départ à la retraite à taux plein.** Cette limite pourrait être fixée à deux ans avant l'âge légal de départ à la retraite. En fonction de la durée maximale d'indemnisation possible et des règles applicables aux démissionnaires, cette limite est susceptible d'évoluer.

⁶⁶ Insee Première, « Les créations d'entreprises en 2016 », n°1631, janvier 2017.

REVENUS DE RÉFÉRENCE

Les développements qui suivent se placent dans l'hypothèse d'un lien entre les revenus antérieurs du travailleur indépendant indemnisé et le montant de l'allocation chômage servie (scénarios « revenu de remplacement »), avec un financement assuré en tout ou partie par les contributions passées des bénéficiaires. Ils ne portent donc pas sur l'hypothèse d'une indemnisation forfaitaire (scénarios « filet de sécurité »), qui fait l'objet de développements spécifiques à l'occasion des analyses proposées par la mission sur le choix du type et du montant d'indemnisation (cf. *infra*).

Ils traitent successivement :

- ◆ de la source d'information à privilégier : déclarations fiscale ou sociale en année civile, ou données infra-annuelles intervenant dans les processus de recouvrement de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales ;
- ◆ de la nature des revenus à remplacer : cela soulève notamment le cas des dirigeants de sociétés qui se rémunèrent partiellement ou en totalité en dividendes ;
- ◆ de certains cas spécifiques de travailleurs indépendants : les pluriactifs et les conjoints collaborateurs. Le cas des bénéficiaires du dispositif de la micro-entreprise fait l'objet d'une analyse spécifique jointe à l'annexe I.

Synthèse

Dans le cas où l'indemnisation de la perte d'activité prendrait en compte les revenus antérieurs des travailleurs indépendant afin de leur fournir un revenu de remplacement et *a fortiori* dans le cas où une contribution sur ces mêmes revenus serait appelée auprès des bénéficiaires potentiels du dispositif afin d'en assurer le financement, il sera nécessaire de définir une assiette de référence. **Pour limiter les risques d'effets d'aubaine et de sous-déclaration des revenus par les personnes assujetties au dispositif, il faudra alors veiller à l'existence d'un lien entre l'indemnisation et le revenu qu'elle a vocation à remplacer, qui a servi d'assiette des contributions au financement du dispositif. Il importe à ce titre de rapprocher au maximum l'assiette de référence servant au calcul du revenu de remplacement et l'assiette de référence servant au calcul de la contribution.**

Pour faciliter la mise en œuvre du dispositif d'assurance chômage et éviter tout surcroît de complexité pour les travailleurs indépendants, il conviendrait de privilégier le recours à des assiettes déjà existantes. En pratique, trois différentes assiettes peuvent être envisagées, sans qu'aucune cependant ne soit exempte de limites :

- ◆ les assiettes fiscales et sociales existantes permettent d'appréhender les revenus des travailleurs indépendants dans l'optique du calcul de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales ; ces deux assiettes sont cependant imparfaites : d'une part, elles ne permettent de connaître les revenus des travailleurs indépendants qu'avec retard et sans information infra-annuelle ; d'autre part, elles laissent apparaître des comportements d'optimisation du fait de la forte variété de types de revenus à prendre en compte et, notamment, de l'absence de règles harmonisées d'assujettissement des dividendes entre les différentes formes d'exercice ;
- ◆ une autre solution pourrait être de retenir le chiffre d'affaires de l'activité pour l'ensemble des travailleurs indépendants ; cette solution, simple et facilitant la connaissance des évolutions infra-annuelles, comporte néanmoins l'inconvénient de s'écarter du niveau de revenu réel des populations concernées. Elle reste néanmoins la seule solution praticable dans le cas des micro-entrepreneurs, pour lesquels les cotisations à taux forfaitaire sont déjà assises sur cette base.

Des mesures d'assiette devraient être prises pour tenir compte de la situation des travailleurs situés aux deux revenus extrêmes de la distribution des revenus :

- ◆ **fixation d'un seuil d'éligibilité à l'assurance chômage fondé sur les revenus**, sans lequel les travailleurs à revenus faibles risqueraient de n'avoir droit qu'à des prestations inférieures aux ressources garanties par les minima sociaux ;
- ◆ **plafonnement de l'assiette de contribution**, à l'instar de ce qui existe pour l'assurance chômage des salariés, sans lequel les travailleurs à hauts revenus devraient s'acquitter de contributions élevées au regard de leur exposition au risque de chômage.

L'identification des revenus pertinents pour déterminer le montant du revenu de remplacement des travailleurs indépendants en cas de perte d'activité et l'assiette d'une éventuelle contribution permettant d'en assurer le financement soulève de nombreux enjeux :

- ◆ **veiller à la cohérence des choix d'assiette** : pour limiter les risques d'effets d'aubaine et de sous-déclaration des revenus par les personnes assujetties au dispositif, le lien entre le revenu de remplacement et le revenu d'activité servant de base aux cotisations ne doit pas être rompu. Il importe à ce titre de rapprocher au maximum l'assiette de référence servant au calcul du revenu de remplacement et l'assiette de référence servant au calcul de la contribution.
- ◆ **prendre en compte la diversité des situations socio-économiques des travailleurs** (cf. annexe I) : les revenus à prendre en compte restent très dispersés et sont parfois difficiles à connaître, en lien avec la pluralité des formes juridiques d'exercice et la fréquence croissante des situations de pluri-activité ;
- ◆ **s'assurer du caractère opérationnel des modalités retenues** : il s'agit à la fois de limiter au plus possible les charges de gestion induites par ce nouveau dispositif pour les organismes de protection sociale et d'intégrer cet exercice dans la dynamique actuelle⁶⁷ de simplification de la délivrance des prestations sociales et du recouvrement des cotisations sociales auprès des travailleurs.

1. La détermination du revenu de référence laisse le choix entre trois assiettes déjà existantes

1.1. Les sources fiscale et sociale en année civile peuvent être utilisées pour déterminer le revenu de référence mais ne sont connues qu'avec un décalage temporel conséquent et peuvent être dans certains cas sujettes à des comportements d'optimisation

En dehors du cas des bénéficiaires du régime des micro-entrepreneurs, dont le revenu est estimé à partir de leur chiffre d'affaires, les revenus des travailleurs indépendants sont appréhendés à partir des bénéfices professionnels⁶⁸ que réalise leur entreprise ou leur activité. Deux assiettes reposant sur ces bénéfices peuvent alors être distinguées : l'assiette fiscale d'une part, servant au calcul de l'impôt sur le revenu⁶⁹, l'assiette sociale d'autre part, servant au calcul des contributions et cotisations sociales et qui, par rapport à l'assiette fiscale, réintègre notamment un ensemble d'allègements fiscaux et de cotisations sociales facultatives (cf. annexe II).

⁶⁷ En particulier, le programme du Gouvernement prévoit un ensemble de dispositions en faveur des travailleurs indépendants, présentées le 8 septembre 2017, en particulier la possibilité « d'auto-liquider » les cotisations sociales ou la dispense de cotisations sociales (« année blanche ») la première année de la vie d'une entreprise.

⁶⁸ Ou potentiellement des salaires dans le cas des dirigeants de sociétés.

⁶⁹ Selon les cas, l'imposition a lieu dans les catégories fiscales des bénéfices agricoles, des bénéfices industriels et commerciaux ou des bénéfices non commerciaux.

1.1.1. Le revenu de référence des travailleurs indépendants peut être déterminé à partir des assiettes fiscale et sociale

En pratique, les données servant à établir ces deux assiettes sont issues de deux voies distinctes :

- ◆ **les déclarations fiscales à l'impôt sur le revenu** : les travailleurs indépendants récapitulent leurs rémunérations pour un exercice civil entier dans la déclaration des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (n° 2042 et n°2042 C). De janvier à août de l'année N, le dernier revenu fiscal disponible est celui de l'année N-2 ; à partir de septembre N, il est possible de connaître le revenu fiscal de l'année N-1⁷⁰ ;
- ◆ **les déclarations sociales** : les travailleurs indépendants dits classiques affiliés au RSI ou à la MSA remplissent chaque année civile, respectivement, une déclaration sociale des indépendants ou une déclaration des revenus professionnels, sur la base desquelles leurs cotisations sociales sont calculées. Tout comme avec la source fiscale, les déclarations sociales permettent de connaître, dans la première partie de l'année N, les revenus N-2, et dans la dernière partie de l'année N les revenus de l'année N-1 ; les cotisants peuvent demander à ajuster par anticipation les régularisations qui interviennent lorsqu'un nouveau revenu annuel est connu. Par ailleurs, le programme du Gouvernement en faveur des travailleurs indépendants annoncé le 5 septembre 2017 prévoit de permettre aux cotisants non agricoles de moduler en temps réel leurs versements de cotisations en fonction de leur activité, avec une régularisation en fin d'année.

1.1.2. Ces deux assiettes, calées sur l'année civile, ne sont cependant connues aujourd'hui qu'avec un décalage temporel important, ce qui nécessite d'ouvrir aux travailleurs indépendants la possibilité de fournir des données actualisées

Ces deux assiettes présentent l'inconvénient de n'être disponibles qu'avec un retard important, pouvant aller jusqu'à deux ans, et peuvent être inappropriées à l'appréhension de la situation économique courante. Cela est particulièrement pénalisant lorsque ces revenus sont utilisés pour apprécier les droits des travailleurs indépendants aux prestations sociales soumises à condition de ressources⁷¹. **Toutefois, cette difficulté est moins prégnante quand il s'agit de déterminer la référence pertinente pour l'indemnisation d'une perte d'activité : dans bien des cas, les derniers revenus perçus seront faibles, reflétant la dégradation de cette activité sur le point de cesser. Une référence à l'année civile N-2 ou N-1 permettra alors souvent de mieux approcher les revenus que l'activité indépendante était en mesure d'engendrer en fonctionnement normal.**

⁷⁰ Le projet de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ne règle pas le problème de la contemporanéité car il retient des acomptes trimestriels sur une base déclarative avec possibilité de modifier *a posteriori* les revenus déclarés.

⁷¹ « La modernisation de la délivrance des prestations sociales », rapport IGAS-IGF, juin 2017.

La mission est donc d'avis de retenir de préférence les revenus déclarés en année civile à l'administration fiscale ou aux régimes de sécurité sociale, pour référence dans le calcul de l'indemnisation de la perte d'activité. Bien que la source fiscale soit la plus couramment utilisée pour l'examen du droit aux prestations sociales sous condition de ressources, les informations tirées des déclarations sociales pourraient être privilégiées s'agissant de connaître le revenu à remplacer à la suite de la cessation d'une activité indépendante, surtout dans le cas où une contribution devait être appelée auprès des travailleurs indépendants, basée sur l'assiette des cotisations sociales. En tout état de cause, ce choix n'aurait d'importance que pour les toutes prochaines années, puisque le Gouvernement a annoncé, toujours dans son programme en faveur des travailleurs indépendants de septembre 2017, que les déclarations fiscale et sociale des travailleurs indépendants seraient fusionnées à partir de 2020.

Dans toutes ces situations, il pourrait être permis au travailleur indépendant de demander la rectification de ses revenus, sur une base autre qu'en année civile antérieure, par exemple son chiffre d'affaires récent même si ce montant peut s'éloigner du revenu réel du travailleur indépendant. Cela se pratique couramment dans l'instruction des droits aux prestations sociales sous condition de ressources. Cette pratique fera écho à l'orientation retenue par les pouvoirs publics, en matière de recouvrement des cotisations, d'étendre les possibilités d'ajustements des paiements en fonction des fluctuations infra-annuelles de l'activité de l'entreprise.

1.1.3. Ces deux assiettes soulèvent également le problème du traitement des dividendes, qui se prêtent aujourd'hui à des stratégies d'optimisation

Les assiettes sociales et fiscales ainsi définies laissent exister pour les dirigeants de société des opportunités d'optimisation de leurs prélèvements fiscaux et sociaux (cf. tableau 19 et encadré 2). En effet, ils peuvent choisir, d'une part, le régime d'imposition à l'IR ou à l'IS et, d'autre part et pour ceux optant pour l'IS, le versement d'une rémunération sous forme de salaires imposables à l'IR ou de revenus de capitaux mobiliers imposables à l'IS. L'attribution de dividendes permet alors de minorer la rémunération directe et d'échapper dans certains cas à des prélèvements sociaux.

Afin d'éviter ces comportements d'optimisation, **une uniformisation de la prise en compte des dividendes serait souhaitable.** Il s'agit d'une proposition déjà formulée dans le rapport IGF-IGAS « Évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants »⁷² (2016) et dans celui du Haut Conseil du financement de la protection sociale publié la même année⁷³. À défaut d'une telle harmonisation, une autre voie d'évolution serait l'abaissement du seuil d'assujettissement des dividendes aux cotisations sociales. Actuellement fixé à 10 % du capital social de l'entreprise, il pourrait être abaissé à 10 % des seuls capitaux propres (proposition également avancée dans le rapport IGF-IGAS précité). En tout état de cause, seuls les dividendes soumis à cotisations sociales devraient être inclus dans le revenu de référence que l'indemnisation de la perte d'activité des travailleurs indépendants aurait vocation à remplacer.

⁷² L'assujettissement des dividendes versés aux dirigeants assimilés salariés dans les mêmes conditions que les dirigeants TNS mettrait fin à deux sources d'optimisation, *via* la transformation (ou l'option au moment de la création) pour un statut de société permettant d'optimiser le choix d'affiliation, ainsi que *via* un montage impliquant une société holding sous forme de SA ou SAS.

⁷³ Haut Conseil du financement de la protection sociale (2016), *Rapport sur la protection sociale des non salariés et leur financement*.

Tableau 19 : Différents choix de traitement pour les dirigeants de société

	Commentaires	Formes
Choix entre IR ou IS	L'IR croît avec le revenu du fait de la progressivité du barème alors que l'IS est strictement proportionnel (mis à part des taux réduits et contributions additionnelles) En optant pour l'IS, il est possible de différencier l'imposition en deux niveaux et n'être soumis aux prélèvements sociaux que sur une partie : (i) la société (dont les bénéfices ne seront pas soumis aux prélèvements sociaux) (ii) le gérant (dont la rémunération sera soumise aux prélèvements sociaux)	Ensemble des dirigeants de sociétés et d'EURL/EURL
Choix de la rémunération à l'IR en ayant opté pour l'IS	Dans le cas de l'IS, le gérant peut opter pour une : (i) rémunération au titre des salaires (cotisations sociales et prélèvements sociaux à la source) ; (ii) rémunération au titre de revenus de capitaux mobiliers (dividendes). Certains dividendes sont soumis à cotisations sociales (la part des bénéfices distribués sous forme de dividendes à condition de dépasser 10 % des capitaux propres de l'entreprise), d'autres non. Dans tous les cas ces dividendes font l'objet de prélèvements sociaux à la source.	les dividendes soumis à cotisations sociales concernent les SARL, EURL, SNC et EURL Les dividendes non soumis à cotisations sociales concernent les gérants minoritaires de SARL, présidents de SAS, SASU ou SA

Source : Mission, d'après le rapport du HCFiPS.

Encadré 2 : Pratiques d'optimisation recensées pour diminuer le montant des cotisations sociales

En réaction à l'assujettissement des dividendes (dès lors qu'ils excèdent 10 % du capital social de l'entreprise) reçus par les dirigeants non salariés aux cotisations sociales obligatoires, plusieurs schémas d'optimisation sont envisageables :

- augmenter le capital social, par exemple par incorporation de réserves (qui a pour inconvénient de réduire le bénéfice distribuable) ;
- faire évoluer le statut de la société vers l'une des formes juridiques impliquant une affiliation au régime général (SA, SAS, SASU) qui n'emporte aucune conséquence fiscale dans l'hypothèse où la société ne change pas de régime fiscal (demeure imposée à l'IS) ;
- créer une société holding, sous une forme juridique emportant affiliation de son dirigeant au régime général, détentrice à 100 % de la société d'exploitation et elle-même majoritairement ou entièrement détenue par le dirigeant, lui versant des dividendes aujourd'hui non assujettis aux cotisations sociales ;
- attribuer une part minoritaire (49 %) de l'entreprise à un conjoint ne participant pas régulièrement à son activité et n'étant pas à ce titre, affilié au RSI.

Source : Rapport IGF-IGAS « Évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants » (2016).

La mission signale enfin un point particulier de vigilance qui concerne les SAS à associé unique ou unipersonnelles : ces formes d'exercice rendent encore plus aisés les comportements d'optimisation (déclaration de l'ensemble des revenus sous forme de dividendes) permettant d'éviter de cotiser au dispositif d'assurance chômage qui serait mis en place. Or, les créations sous cette forme ont été multipliées par quatre entre 2012 et 2016 au détriment des créations de SARL unipersonnelles (qui diminuent de moitié)⁷⁴.

⁷⁴ Source : Insee, répertoire des entreprises et des établissements (Sirene) ; ensemble des activités marchandes non agricoles.

1.2. Le chiffre d'affaires peut être une autre assiette envisageable (et même incontournable dans le cas des micro-entrepreneurs), présentant l'avantage de la simplicité mais l'inconvénient de s'écarter du niveau de revenu réel

Pour les micro-entrepreneurs, les revenus servant d'assiette aux prélèvements socio-fiscaux sont déterminés à partir du chiffre d'affaires auquel est soustrait un abattement forfaitaire représentant les frais professionnels. L'administration fiscale retient un abattement de 71 % pour des activités de vente, 50 % pour des prestations de services et 34 % pour une activité libérale (cf. analyse dédiée jointe à l'annexe I). **La mission considère que ces modalités simplifiées d'appréhension des revenus des bénéficiaires du régime de la « micro-entreprise » ont naturellement vocation à s'appliquer à une cotisation chômage, toute autre solution n'étant guère envisageable.** Elle est donc d'avis de retenir l'historique des chiffres d'affaires déclarés dans le cadre de ce régime, sur une période à déterminer, pour calculer, après application des abattements précédemment mentionnés, le revenu de référence entrant dans la formule de l'indemnisation en cas de cessation de leur activité.

Plus largement, il pourrait être envisagé d'étendre la solution consistant à retenir le chiffre d'affaires pour définir le revenu de référence à l'ensemble des travailleurs indépendants et pas uniquement les micro-entrepreneurs. Des abattements moyens sur le chiffre d'affaires devraient ensuite être appliqués pour estimer les revenus.

L'avantage de cette assiette fondée sur le chiffre d'affaires est d'être plus facilement contrôlable, d'éviter en large partie les effets d'optimisation et de couvrir les dirigeants même s'ils ne se versent plus de salaire.

Cependant, elle ne permet pas de connaître les revenus réels des travailleurs indépendants ni la rentabilité réelle de l'entreprise (une entreprise peut être déficitaire et dégager un chiffre d'affaires positif). Les abattements moyens par activité ne seraient pas représentatifs de la diversité des situations, comme c'est déjà en partie le cas des micro-entrepreneurs : des entrepreneurs peuvent avoir plus ou moins de frais professionnels au sein même d'une activité, ce qui désavantage certains d'entre eux autant pour les cotisations que les prestations. Il conviendrait alors, comme c'est à nouveau le cas des micro-entrepreneurs, de prévoir pour ces travailleurs la possibilité d'opter pour une assiette fondée sur les revenus réels (cf. 1.1.1).

2. L'assiette d'une éventuelle contribution devrait être la plus proche possible de celle permettant de déterminer le revenu de référence

Dans l'hypothèse où une contribution serait appelée auprès des travailleurs indépendants pour financer tout ou partie de l'indemnisation de la perte d'activité, elle devrait être cohérente avec le profil retenu pour l'indemnisation ; de même que l'indemnisation, elle pourrait être forfaitaire ou dépendre des revenus antérieurs. Son paramétrage soulèverait également plusieurs questions, au regard des objectifs de prise en compte adéquate de la diversité des situations rencontrées par les cotisants, de simplification de leurs formalités et de maîtrise des coûts de gestion du dispositif.

2.1. L'assiette forfaitaire offre une solution de simplicité mais implique *a priori* une indemnisation elle-même forfaitaire

Le choix d'une assiette forfaitaire (par exemple un pourcentage du plafond annuel de la sécurité sociale), donnant lieu à une contribution elle-même forfaitaire, permet d'offrir une solution simple au vu de la diversité des revenus et situations des travailleurs indépendants. Il est pratiqué dans plusieurs dispositifs de protection sociale des travailleurs indépendants⁷⁵. Une telle assiette forfaitaire conditionne en revanche la nature de l'indemnisation, qui devrait alors également être forfaitaire, par souci d'équité et pour éviter des effets d'aubaine.

La majorité des pays étrangers étudiés par la mission appelle des cotisations forfaitaires (avec parfois la possibilité de choisir entre plusieurs niveaux). Seuls le Portugal et la Suède recouvrent des contributions assises sur les revenus des travailleurs indépendants.

Tableau 20 : Comparaisons des assiettes de contribution pour les six pays interrogés

Pays	Assiette
Allemagne	Forfaitaire (montant moyen de l'assurance retraite de l'année précédente)
Autriche	Forfaitaire (plusieurs tranches sont proposées)
Danemark	Forfaitaire
Espagne	Forfaitaire (plusieurs tranches sont proposées) → plafonnement
Italie	
Portugal	Revenu brut de référence (rémunération moyenne journalière des 12 mois consécutifs qui précèdent le 2ème mois antérieur à la date de cessation de l'activité) Cotisations seulement à partir du 13ème mois d'activité Plancher Exonération de cotisation pour les pluriactifs Exonération pour ceux bénéficiant d'une pension d'invalidité ou de vieillesse
Suède	Revenus de référence (déclarations fiscales)

Source : Mission, DG Trésor.

2.2. L'assiette de la contribution devrait, dans une optique de revenu de remplacement, veiller à préserver le lien avec l'assiette des revenus antérieurs

Au cas où une nouvelle contribution sur les revenus d'activité non salariaux serait créée, deux remarques peuvent être formulées.

D'une part et afin de limiter les risques d'effets d'aubaine et de sous-déclaration des revenus par les personnes assujetties au dispositif, **il est nécessaire de ne pas rompre le lien entre le revenu de remplacement et le revenu ayant donné lieu à cotisation pour acquérir des droits à l'assurance chômage**. L'assiette de référence servant au calcul du revenu de remplacement et l'assiette de référence servant au calcul de la contribution devraient pour cela être les plus proches possibles, voire identiques. Dans une optique de revenu de remplacement, une contribution forfaitaire serait alors à écarter.

⁷⁵ Par exemple, cas des cotisations dues par les travailleurs non salariés des professions non agricoles pendant leurs deux premières années d'activité, ou de la cotisation « accidents du travail » des cotisants de solidarité au régime des exploitants agricoles.

D'autre part et afin de faciliter la mise en œuvre du dispositif et de limiter les formalités déclaratives des travailleurs indépendants, **l'assiette de la contribution devrait, de même que l'assiette servant à déterminer les revenus, être choisie parmi des assiettes existantes.** Dans un souci supplémentaire d'efficacité et de maîtrise des coûts de recouvrement, elle devrait également reposer sur des circuits de recouvrement déjà en place (cf. *infra*, partie « Modalités d'accompagnement et de contrôle »).

Une telle contribution assise sur les revenus devrait également s'inscrire dans un paysage des prélèvements sur les revenus non salariaux déjà structuré : en effet, à l'exception de ceux bénéficiant du régime de la micro-entreprise et des dirigeants de société affiliés au régime général, les travailleurs indépendants affiliés aux régimes de sécurité sociale des non salariés⁷⁶ supportent déjà des cotisations sociales au titre des risques famille, maladie et vieillesse, ainsi que la CSG et la CRDS, (cf. annexe II). Peuvent être rappelées ici les caractéristiques principales suivantes :

- ◆ les cotisations au titre de la famille et de la maladie portent sur la totalité des revenus et ne comportent pas de montant minimal ;
- ◆ les cotisations aux risques dont la compensation intervient sous forme de prestations en espèces (pensions de retraite, indemnités journalières, invalidité) reposent quant à elles sur des assiettes essentiellement plafonnées⁷⁷, et comportent systématiquement des cotisations minimales.

À cet égard, le recours à l'assiette des cotisations vieillesse de base, sous réserve de la détermination d'un plafond approprié, serait par exemple envisageable, compte tenu de la logique contributive que le risque chômage partage avec le risque vieillesse.

3. Des mesures d'encadrement des assiettes seraient à envisager pour s'adapter à la situation des travailleurs situés aux deux extrêmes de la distribution des revenus

Une contribution assise sur les revenus soulève la question des revenus extrêmes des travailleurs indépendants : dans le cas d'une indemnisation fixée en fonction des revenus antérieurs, les travailleurs à revenus faibles risqueraient de n'avoir droit qu'à des prestations inférieures aux minima sociaux tandis que ceux à revenus élevés devraient s'acquitter de contributions élevées au regard de leur exposition au risque de chômage. Ce constat plaide pour la création d'un plancher et d'un plafond d'indemnisation, qui ont des répercussions sur l'assiette de contribution.

3.1. Des modalités spécifiques devraient être trouvées afin de maîtriser le coût de la couverture chômage pour les travailleurs indépendants à faibles revenus

En cas de faible niveau de revenus, le risque existe que l'allocation chômage ouverte soit inférieure au montant du RSA et que le dispositif n'apporte donc aucun gain financier par rapport aux minima sociaux aux travailleurs ayant pourtant cotisé. S'ajoute également le risque qu'une contribution sociale supplémentaire pénalise des activités naissantes, faiblement rentables ou occasionnelles. Plusieurs solutions sont envisageables pour pallier ces risques.

⁷⁶ RSI pour les travailleurs non agricoles et RSA pour les travailleurs agricoles, CNAVPL et CNBF pour les professions libérales au titre de la retraite.

⁷⁷ En vieillesse de base, jusqu'au plafond de la sécurité sociale au RSI et à la MSA, jusqu'à cinq fois ce plafond à la CNAVPL.

La première solution repose sur la création d'un mécanisme de cotisations minimales. De tels mécanismes ont déjà été mis en place au titre de l'assurance vieillesse de base, des indemnités journalières et de l'invalidité pour permettre aux travailleurs indépendants de bénéficier d'une couverture minimale contre ces risques (cf. annexe II). Ces cotisations minimales sont obligatoires (hors micro-entrepreneurs), même dans le cas où le revenu non salarial est accessoire par rapport à au revenu salarial⁷⁸. Dans le cas d'une couverture de la perte d'activité des travailleurs indépendants, il s'agirait de faire en sorte que le revenu de remplacement associé à cette cotisation minimale permette d'éloigner les ressources totales du ménage auquel appartient le bénéficiaire du seuil de ressources pour les minima sociaux, dont le RSA. Une telle cotisation minimale reposerait sur une assiette forfaitaire. **Les cotisations minimales représentent néanmoins un coût non négligeable pour les travailleurs indépendants à faibles revenus⁷⁹. La création d'une cotisation minimale supplémentaire risquerait alors de pénaliser fortement les travailleurs concernés** – d'autant que, compte tenu du caractère occasionnel ou peu rentable de leur activité, ils sont par définition peu concernés par le risque chômage qui ne les affecterait que de façon limitée.

Une réflexion d'ensemble devrait alors être engagée sur l'aménagement des cotisations minimales afférentes au financement de l'ensemble des prestations en espèces relevant de la protection sociale des travailleurs indépendants, ainsi que le suggère le rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale précité. Les voies d'un abaissement de ces cotisations minimales, ou d'un **droit d'option ouvert pour ceux des travailleurs qui souhaiteraient s'en acquitter pour améliorer leur couverture sociale, devraient notamment être étudiées.**

La seconde solution consisterait à s'appuyer sur le seuil de revenu conditionnant l'éligibilité à la couverture « perte d'activité » (cf. *supra*, § 1.1 de la partie « Conditions d'éligibilité »), **qui ferait également office de seuils d'affiliation au dispositif, en-deçà duquel aucune cotisation ne serait appelée.** . Il y a toutefois lieu de souligner que cette modalité de financement remettrait en cause un principe constant appliqué dans les régimes d'assurances sociales français, à savoir la contribution des assurés sur leurs revenus dès le premier euro.

3.2. Pour éviter des indemnisations excessives dans le cadre d'un dispositif relevant d'une solidarité professionnelle ou interprofessionnelle et ne pas faire peser sur les travailleurs indépendants à revenus élevés une charge trop importante au regard de leur exposition au risque de chômage, il serait nécessaire de plafonner l'assiette de la contribution

Asseoir la contribution au financement de la couverture chômage des travailleurs indépendants sur la totalité de leurs revenus aurait pour effet d'appeler cette contribution sur des revenus parfois très élevés, donc de verser des prestations de montant très élevé. Or, les travailleurs indépendants aux revenus les plus élevés peuvent en même temps être, compte tenu d'une exposition sans doute moins forte au risque de chômage (notamment pour les professions libérales réglementées du droit ou de la santé – voir annexe I bis), les moins enclins à accepter un prélèvement supplémentaire qui serait nécessairement lui-même élevé.

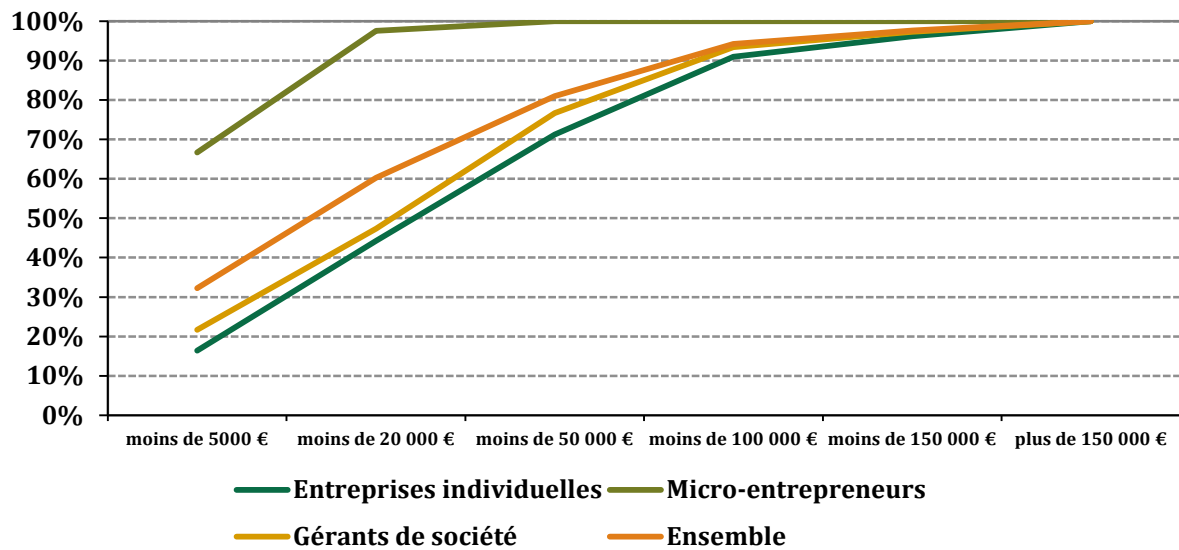
⁷⁸ Seuls les bénéficiaires du RSA ou de la prime d'activité sont exemptés de cette cotisation minimale.

⁷⁹ En 2016, la cotisation minimale est de 950 € pour les travailleurs indépendants non agricoles, et de 1 615 € pour les indépendants agricoles.

Une réponse serait le **plafonnement de l'assiette de cotisation, ce qui conduirait à un montant d'indemnisation lui-même plafonné**. Ce mécanisme permettrait de faciliter par un coût contenu l'adhésion au dispositif des travailleurs indépendants les plus aisés ou les moins exposés au risque. Il est d'ailleurs d'ores et déjà prévu dans le cas du régime d'assurance chômage des salariés.

Dans le cas de l'assurance chômage des salariés, les cotisations patronales sont ainsi plafonnées à quatre fois le plafond de la sécurité sociale (ce qui correspondrait à 156 912 € annuels) et celles du salarié à 2,4 fois le plafond de la sécurité sociale. Dans le cas des travailleurs indépendants, un plafond équivalent (fixé à 155 000 € par exemple) concernerait plus de 63 000 personnes⁸⁰.

Graphique 3 : Évolution des effectifs selon des tranches de revenus d'activité non-salariés (hors agriculture, hors taxés d'office)



Source : Mission, à partir des données de la base des non-salariés de l'Insee (2014). Note de lecture : les non-salariés peuvent être monoactifs ou pluriactifs.

4. Plusieurs cas particuliers doivent être signalés

4.1. Dans le cas des pluriactifs, le dispositif d'activité conservée déjà existant pour les salariés pourrait être étendu

La pluriactivité (restreinte au cumul d'activité salariée et non salariée) est un phénomène dynamique qui pose des difficultés de prise en charge pour la couverture du risque chômage et d'articulation avec le régime général (cf. annexe I). **Plusieurs types de difficultés peuvent être distingués :**

⁸⁰ Travailleurs indépendants monoactifs et pluriactifs, hors agriculteurs, hors taxés d'office.

- ◆ **la première tient aux critères d'éligibilité** : en effet, un travailleur (salarié ou indépendant) pourrait par exemple ne pas être éligible à l'assurance chômage (des salariés ou des travailleurs indépendants) en raison de revenus en-deçà du seuil d'éligibilité mais pourrait l'être en tenant compte de ses revenus globaux. Il n'apparaît cependant guère possible d'identifier des solutions à ce type de situation tant que les modalités de l'assurance chômage des travailleurs indépendants ne sont pas précisées (cf. annexe II) ;
- ◆ **la seconde tient aux règles applicables en cas de perte d'une activité tandis qu'une ou plusieurs autres activités sont maintenues ou reprises** : des dispositifs sont déjà existants en ce domaine pour les salariés (cf. encadré 3). Il est alors possible de transposer le dispositif d'activité conservée déjà existant pour les salariés aux travailleurs indépendants, dans un objectif d'homogénéisation des droits.

En revanche, la transposition aux travailleurs indépendants du mécanisme des droits rechargeables (reprise d'activité en cours de période d'indemnisation générant de nouveaux droits) n'apparaît pas souhaitable : les travailleurs indépendants peuvent en effet organiser librement leur activité et le phénomène de permittance (cf. encadré 3) déjà constaté pour certains salariés en serait encore renforcé. La fixation d'une durée minimale d'existence de l'activité, que la mission recommande afin de ne créer de droits à l'assurance chômage que pour les activités établies, rendrait de toute façon sans objet un tel mécanisme.

Encadré 3 : Cumul d'activité dans le cadre de l'assurance chômage des salariés

▪ Dispositif d'activité conservée

Dans le cadre d'une perte d'emploi involontaire d'un salarié cumulant d'autres activités dites conservées, la personne peut cumuler intégralement les rémunérations professionnelles (salariée(s) ou non) issues des activités conservées⁸¹ avec l'allocation de retour à l'emploi (ARE) calculée sur la base des salaires de l'activité perdue involontairement⁸². Une révision des droits peut être effectuée si la personne perd un autre emploi salarié. L'allocation brute journalière est le montant maximum entre : 57 % du salaire journalier de l'emploi perdu ou 40,4 % du salaire journalier de l'emploi perdu + 11,76 € proratisés en fonction de l'horaire de travail⁸³ ou encore l'allocation minimale prévue par le règlement (28,67 € proratisés en fonction de l'horaire de travail). Le cumul de l'allocation avec le salaire conservé est possible dans la limite des droits.

▪ Dispositif de droits rechargeables

Dans le cadre d'une perte d'emploi involontaire d'un salarié, la personne peut retrouver une activité salariée (partielle, occasionnelle, CDD ou CDI) ou non salariée. Dans ce cas, les droits à indemnisation chômage issus de l'activité antérieure peuvent être interrompus le temps de la nouvelle activité puis repris, le cas échéant. L'indemnisation peut également être cumulée, sous conditions⁸⁴, avec les revenus issus de la nouvelle activité. Mais la nouvelle activité génère elle-même de nouveaux droits, ce qui permet de « recharger » les droits issus de l'activité antérieure une fois ceux-ci épuisés et de donc prolonger donc la durée de prise en charge par l'assurance chômage. Pour bénéficier de ce mécanisme, la personne doit avoir travaillé au moins 150 heures sur l'ensemble de sa période d'indemnisation (potentiellement dans le cadre de plusieurs emplois occupés avant l'épuisement des

⁸¹ L'activité est considérée comme conservée si elle a débuté avant la fin de contrat de travail prise en considération pour l'ouverture des droits.

⁸² Conditions identiques au cas général de l'ouverture des droits à l'assurance chômage : être inscrit comme demandeur d'emploi, avoir subi une perte involontaire d'emploi et avoir travaillé au minimum durant 122 jours ou 610 heures au cours de 28 derniers mois pour les moins de 50 ans, ou au cours des 36 derniers mois pour les 50 ans ou plus.

⁸³ Sur la base de l'horaire particulier du salarié (sans tenir compte des heures d'absence ou des heures supplémentaires) et de l'horaire pratiqué par l'entreprise.

⁸⁴ Le cumul des allocations avec la rémunération ne peut notamment pas excéder le montant mensuel du salaire journalier de référence (30,42 x salaire journalier de référence).

allocations).

Un point de vigilance sur ce dispositif a néanmoins été souligné par la note du conseil d'analyse économique (CAE) de P. Cahuc et C. Prost de 2015⁸⁵ : l'assurance chômage des salariés permettrait d'alterner indéfiniment des contrats courts et des périodes d'inactivité, tout en gagnant un revenu proche d'un temps plein (phénomène aussi appelé « permittance »), un effet éloigné de sa fonction première. Ce dispositif s'est alors substitué à un autre objet qui n'était pas le sien : subventionner des secteurs dont les emplois sont instables⁸⁶.

Source : Mission.

4.2. Dans le cas des conjoints collaborateurs, l'attribution d'un revenu de remplacement ne paraît pas envisageable autrement que par une cotisation minimale facultative

Les conjoints collaborateurs ne sont pas rémunérés dans le cadre de leur activité (cf. annexe I pour une présentation des différents statuts accessibles aux conjoints et des effectifs). Ils ne disposent donc pas de compte cotisant propre auprès des régimes de non-salariés. Certes, ces régimes offrent au chef d'entreprise diverses options pour contribuer à la protection sociale de leur conjoint collaborateur :

- ◆ au RSI, il existe cinq formules de calcul dont l'assiette peut reposer sur les revenus du chef d'entreprise, sur un partage des revenus entre lui et son conjoint ou sur le plafond de la sécurité sociale ;
- ◆ à la MSA, l'assiette de cotisation est forfaitaire, reposant selon le risque sur un multiplicateur du SMIC.

Cependant, le fait que les cotisations soient acquittées par le chef d'entreprise, conjugué au caractère essentiellement forfaitaire des formules de cotisations proposées par les régimes, ne permet pas d'identifier un revenu de référence du conjoint collaborateur permettant lui-même de déterminer une indemnisation.

Le rattachement obligatoire des conjoints collaborateurs à un dispositif d'assurance chômage n'apparaît donc pas souhaitable. De même que pour les travailleurs indépendants à faibles revenus, un droit d'option pourrait néanmoins leur être ouvert, sur la base d'une cotisation forfaitaire à acquitter, afin de permettre à ceux qui le souhaiteraient d'accéder à une assurance chômage. Celle-ci prendrait alors la forme d'une allocation forfaitaire. Les faits générateurs en seraient les mêmes que ceux retenus pour leur conjoint auxquels viendraient s'ajouter le divorce, la rupture d'un pacte civil de solidarité ou, pour les agriculteurs exploitants – qui peuvent être affiliés au statut de conjoint associé en tant que concubins – la fin du concubinage.

⁸⁵ « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », notes du CAE n°24, septembre 2015, P. Cahuc et C. Prost.

⁸⁶ Pour limiter la permittance et revenir à une assurance chômage des salariés plus saine, les auteurs de la note du CAE ont recommandé (recommandation n°1) de fixer une allocation chômage proportionnelle au revenu moyen mensuel calculé sur une période de référence et non proportionnelle au salaire journalier moyen des jours couverts par un contrat de travail.

CONDITIONS D'INDEMNISATION

Synthèse

Les contours de l'indemnisation dépendront dans une large mesure des conditions d'éligibilité, des faits générateurs et du mode de financement (contributif ou non) qui seront retenus. Il sera à cet égard essentiel de **s'assurer de la cohérence globale entre ces différents éléments du système d'assurance chômage**.

Selon les paramètres retenus, plusieurs types d'indemnisation sont en effet possibles : forfaitaire, proportionnelle au revenu ou mixte (plusieurs montants d'indemnisation et de cotisations associées proposés, socle forfaitaire obligatoire avec couverture complémentaire facultative, socle forfaitaire obligatoire mais plafonnement à un niveau bas de l'assiette de contribution ou encore compte individuel).

Au vu de la diversité des situations des travailleurs indépendants (spécificités du dispositif de la micro-entreprise, pluriactivité, etc.) et des nombreuses possibilités d'optimisation (cf. *infra*, partie « Modalités d'accompagnement et de contrôle), l'indemnisation forfaitaire, offrant un « filet de sécurité » supérieur aux minima sociaux, apparaît comme la solution la plus simple à mettre en œuvre.

La durée maximale d'indemnisation pourra elle-même être fixe ou proportionnelle à la durée de cotisation. Dans les deux cas, elle devra être définie. Celle-ci constitue un paramètre déterminant mais à fixer avec prudence compte tenu des difficultés qui seront sans doute rencontrées pour vérifier l'existence d'une reprise d'activité non salariée venant normalement interrompre l'indemnisation. La spécificité du statut de travailleur indépendant pourrait justifier une durée maximale d'indemnisation plus courte que pour les salariés (aujourd'hui fixée à deux ans), par exemple 12 ou 18 mois. Ainsi la plupart des pays qui ont mis en place une assurance chômage pour les travailleurs indépendants retiennent une durée maximale d'indemnisation plus courte pour ces derniers que pour les salariés (six pays sur les neuf étudiés).

Enfin, la définition d'un délai de franchise⁸⁷ peut apparaître souhaitable dans la mesure où il peut constituer un élément de lutte contre l'aléa moral. En particulier, il peut permettre de limiter les phénomènes de « permittance » par lesquels les individus organisent l'alternance entre périodes d'activité et périodes de chômage. Un délai de franchise trop important peut toutefois être problématique pour les travailleurs indépendants dès lors que les faits générateurs retenus caractérisent des difficultés économiques avérées et relativement anciennes. Il pourrait donc être envisagé d'adopter des délais de franchise d'une durée différente selon le fait générateur (par exemple rallonger le délai de franchise si le caractère involontaire de la perte d'activité n'a pu être prouvé), voire de dispenser les allocataires du délai de franchise pour certains types de faits générateurs.

⁸⁷ Le délai de franchise correspond à la période se déroulant entre la survenance du fait générateur et le premier versement de l'indemnisation. Ainsi l'indemnisation n'intervient qu'à l'issue d'une certaine période non indemnisée.

1. Le mode de financement du régime, les montants d'indemnisation et la durée de celle-ci sont étroitement liés

1.1. Une cohérence est à rechercher entre les modalités de financement du régime et l'indemnisation servie

L'enjeu est d'assurer dans chaque cas une cohérence entre le profil et le montant de l'indemnisation d'une part, le mode de financement retenu d'autre part :

- ◆ un système assurantiel ou contributif permet de maintenir le lien entre l'indemnisation et le revenu professionnel ayant donné lieu à contribution en vue d'acquisition des droits, dans une logique de revenu de remplacement, à condition que l'assiette des revenus antérieurs servant à calculer l'indemnisation et celle servant à appeler les cotisations soient proches (cf. *supra*, partie « Revenus de référence ») ;
- ◆ un système assistantiel ou de solidarité rompt ce lien avec le revenu professionnel antérieur ; pour limiter à la fois le coût financier et les effets d'aubaine ou d'aléa moral, la logique est alors d'envisager un montant forfaitaire ;
- ◆ des systèmes mixtes, à plusieurs étages, à plusieurs formules ou dans lesquels un financement de solidarité vient réduire le poids des cotisations, peuvent plus ou moins distendre le lien.

Suivant la philosophie d'ensemble du schéma retenu pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants, plusieurs options de modes de calcul sont envisageables.

Tableau 21 : Modes de calcul du montant d'indemnisation en fonction des scénarios retenus

Logique d'ensemble	Modes de calcul possibles pour le montant d'indemnisation
Assistantiel / Filet de sécurité Financement par l'impôt ou des ressources budgétaires	Montant forfaitaire avec un plancher d'éligibilité au dispositif
Assurantiel / revenu de remplacement Financement par cotisations	Taux de remplacement exprimé en fonction du revenu avec un plancher d'éligibilité au dispositif et un plafonnement du montant
Mixte	Montants forfaitaires avec paliers/tranches Montant forfaitaire de base et complément contributif Niveaux plus resserrés que dans un dispositif purement assurantiel

Source : Mission.

Ces différentes options sont plus ou moins simples à mettre en œuvre et plus ou moins exigeantes en termes de connaissance des revenus d'activité des travailleurs indépendants, laquelle peut s'avérer délicate (cf. *supra*).

Le tableau 22 précise les besoins de connaissance des revenus selon les profils envisageables de la prestation et l'assiette d'une éventuelle contribution.

Tableau 22 : Informations requises sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants selon le profil de l'indemnisation et l'assiette de la contribution correspondante

	Pas de contribution ou contribution forfaitaire	Contribution liée aux revenus
Indemnisation forfaitaire	Aucune information	Revenu pertinent pour le recouvrement de la contribution (exemple : assiette des cotisations sociales)
Indemnisation fonction du revenu	Revenu pertinent dans une logique de remplacement (exemple : revenus du dernier exercice pour lequel une déclaration fiscale a été faite)	Revenu pertinent dans une logique de remplacement (exemple : revenus du dernier exercice pour lequel une déclaration fiscale a été faite) et Revenu pertinent pour le recouvrement de la contribution (exemple : assiette des cotisations sociales)

Source : Mission.

1.2. Le mode de financement du dispositif conditionne également les modalités de détermination de la durée maximale d'indemnisation

Le même raisonnement peut être appliqué à la durée d'indemnisation :

- ◆ si l'indemnisation du chômage des travailleurs indépendants devait s'inscrire dans une logique assistantielle et être financée par la solidarité, la durée maximale d'indemnisation devrait être préférentiellement fixe et identique pour tous les assurés ;
- ◆ si l'assurance chômage des travailleurs indépendants devait s'inscrire dans une logique contributive, il conviendrait de privilégier, comme pour les salariés, une durée d'indemnisation proportionnelle à la durée d'affiliation, avec un plancher et un plafond à définir ;
- ◆ en cas de systèmes mixtes, d'autres options peuvent être envisagées, telles que des durées forfaitaires par paliers.

Suivant la philosophie d'ensemble du schéma retenu pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants, plusieurs modalités sont envisageables pour déterminer la durée d'indemnisation.

Tableau 23 : Modes de calcul de la durée d'indemnisation en fonction des scénarios retenus

Logique d'ensemble	Modes de calcul possibles pour la durée d'indemnisation
Assistantiel / Filet de sécurité Financement par l'impôt ou des ressources budgétaires	Durée forfaitaire et unique
Assurantiel / revenu de remplacement Financement par cotisations	Durée proportionnelle à la durée d'affiliation, avec un plancher et un plafond
Mixte	Durées forfaitaires par paliers Durée forfaitaire de base et durée complémentaire proportionnelle Durée proportionnelle, avec un plancher et un plafond plus resserrés que dans l'hypothèse purement assurantielle

Source : Mission.

2. Différents profils d'indemnisation sont envisageables

2.1. Une indemnisation forfaitaire serait la solution la plus simple à mettre en œuvre

Au vu de la diversité des situations des travailleurs indépendants (spécificités du régime des micro-entrepreneurs, pluriactivité, etc.) et des nombreuses possibilités d'optimisation (cf. *supra*)⁸⁸, la solution la plus simple à mettre en œuvre serait de retenir une indemnisation forfaitaire. En effet, aucune connaissance sur les revenus passés n'est nécessaire puisqu'il n'y a aucun lien entre l'indemnisation et les revenus antérieurs. Elle ne serait accessible que sur la base d'un certain nombre de critères d'éligibilité caractérisant une situation économiquement établie, notamment en termes de revenus, afin de pouvoir fixer son montant à un niveau supérieur aux minima sociaux déjà accessibles aux travailleurs indépendants (cf. *supra*).

Une telle indemnisation forfaitaire irait de pair :

- ♦ avec un financement fondé sur la solidarité ou reposant sur une cotisation forfaitaire ou faiblement proportionnelle (dans la limite d'un plafond peu élevé) appelée à partir du seuil d'éligibilité au dispositif d'assurance chômage ;
- ♦ avec une durée maximale d'indemnisation fixe (à condition que les critères d'éligibilité comportent une durée minimale d'affiliation ou un seuil minimal d'activité maintenu sur une période de référence) ou avec une durée proportionnelle au nombre de mois ou de trimestres pour lesquels la cotisation forfaitaire a été acquittée (avec un plancher nécessitant d'avoir par exemple cotisé au moins 12 mois au cours d'une période de référence et un plafond).

2.2. Une indemnisation en fonction du revenu de référence serait encadrée par des montants plancher et plafond

Dans une logique davantage contributive et par analogie avec le régime d'assurance chômage des salariés, l'indemnisation en fonction d'un revenu de référence pourrait être déterminée selon la formule :

$$\text{Indemnisation} = \text{Taux de remplacement} \times \text{Revenu de référence}$$

Le taux de remplacement est un pourcentage à déterminer au regard de considérations d'incitation – un taux de remplacement trop élevé augmenterait les effets d'aléa moral et pourrait par exemple inciter l'indépendant à relâcher ses efforts pour redresser la situation financière de son activité en cas de difficulté – et d'équilibre financier du dispositif. Pour mémoire, le taux de remplacement est en principe fixé à 57 % pour les salariés, et les salariés aux salaires les plus faibles ont un taux de remplacement pouvant aller jusqu'à 75 %). Le revenu de référence pris en compte pour le calcul de l'indemnisation versée à la suite de la cessation de l'activité indépendante pourra s'inspirer des assiettes existantes (fiscale ou sociale) ou du chiffre d'affaires (cf. *supra*).

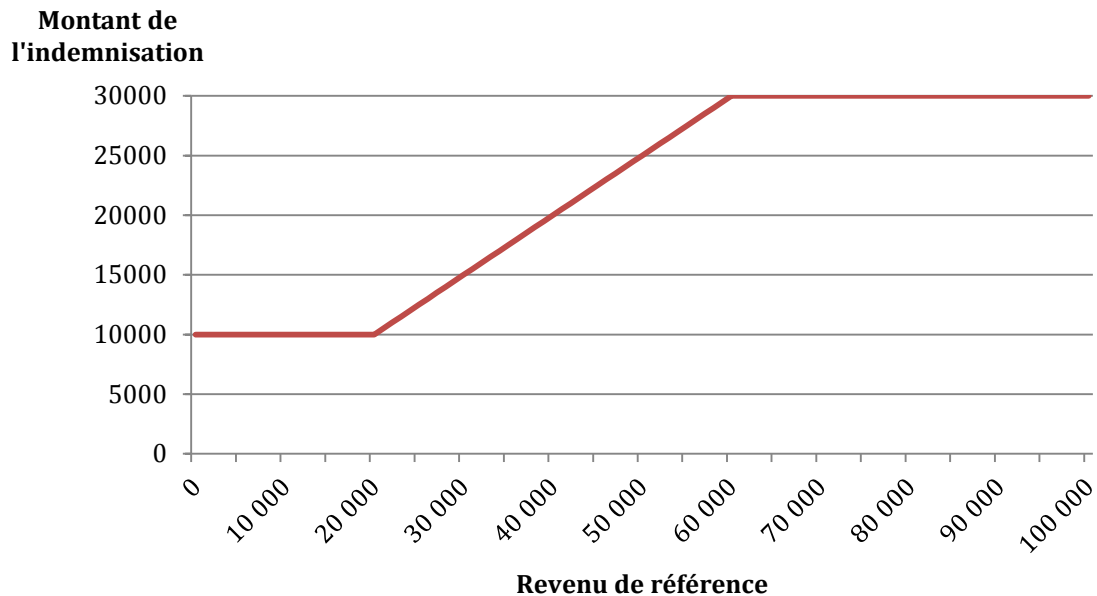
Une variante de cette formule peut être une fonction « en escalier » : l'indemnisation progresse par tranches liées au revenu, à l'intérieur desquelles elle est constante. Un tel système n'est cependant pas plus simple en gestion que le précédent, et peut conduire à des comportements d'optimisation des revenus au voisinage des changements de tranche.

⁸⁸ Le cas des dividendes a été exposé pour les dirigeants de société. Pour les entreprises individuelles, des optimisations sont également possibles en minorant le revenu professionnel en imputant les amortissements sur le résultat de l'entreprise (par exemple dépréciation des immobilisations).

Cependant, ces profils d'indemnisation élémentaires ne tiennent pas compte des revenus des travailleurs indépendants situés aux deux extrêmes de la distribution, et devraient être corrigés en conséquence en recourant à un plancher et/ou à un plafond :

- ◆ les critères d'éligibilité à l'assurance chômage (mécanisme de plancher de revenus) permettraient d'écarter le cas des travailleurs indépendants dont les faibles revenus n'ouvriraient droit qu'à des prestations inférieures au RSA. L'indemnisation ne devrait donc pouvoir commencer que là où s'arrête le RSA – la difficulté étant que celui-ci est conjugalisé alors que l'assurance chômage s'attache à l'individu. Le seuil de référence devrait alors être au moins égal à celui de l'éligibilité au RSA pour une personne seule sans enfants, soit 545 € par mois. Le plancher de revenus devra donc être défini de telle sorte que l'indemnisation, en pourcentage du revenu de référence, soit au moins supérieure à 545 € par mois (cf. *supra*) ;
- ◆ le plafonnement de l'assiette de cotisation pour les travailleurs indépendants ayant des revenus élevés se traduirait par un plafonnement de la prestation pour respecter un principe de contributivité. Cette solution est déjà appliquée le cas dans le cadre de l'ARE pour les salariés, avec une prestation plafonnée à environ 6 200 € par mois et des cotisations plafonnées à quatre fois le montant du plafond de la sécurité sociale (39 228 € en 2017). Ce mécanisme permet de garantir par un coût plafonné l'adhésion au dispositif des travailleurs indépendants les plus aisés ou les moins exposés au risque.

Graphique 3 : Indemnisation linéaire de la perte d'activité du travailleur indépendant encadrée par des montants plancher et plafond



Source : Mission.

L'indemnisation en fonction du revenu de référence irait de pair avec une durée proportionnelle au nombre de mois ou de trimestres cotisés (avec un plancher nécessitant d'avoir par exemple cotisé au moins 24 mois au cours d'une période de référence et un plafond).

2.3. Des indemnisations « mixtes » sont également possibles

Des indemnisations mixtes, combinant un montant minimum d'indemnisation et un lien entre la cotisation et la prestation sont également envisageables. Plusieurs pays étrangers ont adopté ces modèles, **qui ont l'avantage de renforcer l'équilibre financier des régimes en limitant les effets d'antisélection et d'aléa moral (dans ces modèles, plus l'assuré souhaite être couvert, plus il doit acquitter un montant de cotisation important).** Différents types d'indemnisations « mixtes » peuvent être distingués, au vu des expériences internationales observées par la mission :

- ◆ une assurance facultative offrant le choix entre différentes « tranches » caractérisées chacune par un couple cotisations versées/prestations servies différent : l'assuré peut choisir entre plusieurs assiettes de cotisations (ce qui revient à établir différents niveaux de cotisations forfaitaires) qui lui donnent alors droit à des prestations forfaitaires plus ou moins élevées selon la tranche choisie. L'Autriche et l'Espagne ont adopté ce modèle ;
- ◆ un socle forfaitaire obligatoire assorti d'une couverture complémentaire facultative prenant en compte les revenus : l'assuré cotise obligatoirement et reçoit une prestation forfaitaire d'un montant réduit (proche des minima sociaux). Il peut choisir de cotiser davantage, sur une base facultative, pour recevoir des prestations chômage complémentaires calculées en fonction de ses revenus antérieurs. C'est notamment le modèle retenu en Suède ;
- ◆ un système de comptes individuels : il viserait à instaurer un lien plus direct entre la contribution et l'indemnisation. L'assuré dispose d'un compte de droits à l'assurance chômage alimenté par ses contributions, la conversion entre les cotisations et les droits est effectuée, dans le cas d'un compte notionnel, grâce à un système de points ; l'équilibre financier du régime peut être assuré en faisant varier la valeur du point. Le système en vigueur au Chili pousse plus loin cette logique en calculant à tout moment le solde de chaque compte individuel, en autorisant des soldes débiteurs temporaires correspondant aux périodes d'indemnisation, et en prévoyant le remboursement de tout ou partie du solde créditeur en fin de carrière (cf. annexe IV) ; cette dernière clause implique la participation de la solidarité nationale au financement du dispositif, afin de combler le déficit global résultant des comptes individuels présentant des soldes débiteurs ;
- ◆ enfin d'autres pays ont fait le choix d'un socle forfaitaire obligatoire et d'un principe contributif obligatoire mais avec un plafonnement de l'assiette à un niveau bas. C'est le modèle retenu en Belgique⁸⁹.

2.4. Les pays étrangers présentent une grande diversité de profils d'indemnisation, même si le modèle le plus fréquent est celui d'une indemnisation sur une base proportionnelle

Tableau 24 : Profil et montant d'indemnisation au sein des pays étrangers et du marché privé

	Type d'indemnisation	Taux de remplacement ou montant de l'indemnisation
Allemagne	Forfaitaire et variable selon les qualifications et la situation familiale	Taux de remplacement de 60 % d'un salaire fictif, Majoration possible du taux en cas d'enfants à charge

⁸⁹ Cotisation globale fixée (au 1^{er} janvier 2017) à 681,43 € pour la première année d'exercice, 698,05 € pour les 2^{ème} et 3^{ème} années, puis à partir de la 4^{ème} année, équivalentes à 21 % des revenus jusqu'à 57 415,67 €, et à 14,16 % pour les revenus entre 57 415,67 € et 84 612,53 €. La part des revenus excédant ce plafond est exonérée de cotisation. La cotisation maximale est fixée à 3977,09 €.

Annexe V

	Type d'indemnisation	Taux de remplacement ou montant de l'indemnisation
Autriche	Mixte : indemnisation variable selon le taux de cotisation choisi par l'assuré sur une assiette forfaitaire	Taux variables : 25 %, 50 % ou 75 % du PASS autrichien (ex : pour une assiette de 25 %, l'indemnisation minimale s'établit à 23,36 €/jour)
Belgique	Forfaitaire, avec cotisation forfaitaire plafonnée	La prestation est égale au montant minimum des allocations chômage (1168,73 € par personne, ou 1460,45 € si le bénéficiaire est en couple)
Danemark	Proportionnelle aux revenus et dégressive	Taux de remplacement fixé à 90 % du revenu de référence Indemnisation plafonnée à 2 484,4 €/mois
Espagne	Mixte : forfaitaire, selon l'assiette de cotisation choisie par l'indépendant	Taux de remplacement fixé à 70 % de l'assiette choisie par l'indépendant
Italie	Proportionnelle au revenu, par palier	75 % des premiers 1195 €, 25 % des montants supérieurs, montant maximal de 1300 €, qui décroît de 3 % à partir du 4ème mois
Luxembourg	Proportionnelle aux revenus	Taux de remplacement fixé 80 % du revenu de référence (85 % si l'assuré a un ou plusieurs enfants à charge ouvrant droit aux allocations familiales). L'indemnisation est au minimum égale à 80 % du salaire minimum et au maximum égale à 250 % du salaire minimum
Portugal	Proportionnelle aux revenus et dégressive	Taux de remplacement de 65 % du revenu de référence, avec un plancher fixé à 421,32 € et un plafond de 1065,30 €, Le montant de l'allocation est réduit de 10 % après une période de versement de 180 jours
Suède	Mixte : indemnisation forfaitaire de base et indemnisation proportionnelle aux revenus facultative, dégressive	Indemnisation forfaitaire de base égale à 1/260ème du revenu annuel (maximum 38,4 €/jour ouvrable). Indemnisation optionnelle égale à 80 % du revenu moyen précédent pendant les 200 premiers jours ouverts (maximum 1 840 €/mois) puis 70 % du dernier revenu pour les 100 jours restants (maximum 1 475 €/mois)
UNEDIC (Indemnisation des salariés)	Proportionnelle au salaire journalier de référence, avec allocation minimale dans certains cas et coefficient réducteur lié au temps partiel, le cas échéant	L'ARE est de 57 % du salaire journalier de référence mais elle peut aller jusqu'à 75 % du salaire journalier, en dessous d'un certain niveau de revenu. Une ARE minimale peut également être accordée en dessous d'un certain niveau de revenus.
Assurances privées indemnisant le risque chômage pour les indépendants en France	Proportionnelle aux revenus, avec une couverture croissante selon le montant de la cotisation. Certains assureurs proposent des contrats pour les créateurs d'entreprise, avec cotisations et indemnités forfaitaires.	Les assureurs privés offrent plusieurs contrats : le taux de cotisation est progressif avec le taux de remplacement et la durée d'indemnisation choisis. Les taux de remplacement proposés varient de 50 à 100 % du revenu de référence. Ils sont le plus souvent compris entre 70 et 80 %.

Source : Mission d'après SER, Unédic et Dares

3. La durée maximale d'indemnisation pourrait être soit fixe, soit variable et encadrée par un plancher et un plafond

3.1. Différentes durées d'indemnisation peuvent être retenues

Une fois le mode de calcul de l'indemnisation déterminé, il convient de définir :

- ◆ dans le cas d'une durée fixe par paliers, la (ou les) durée(s) d'indemnisation maximale(s) ;
- ◆ dans le cas d'une durée proportionnelle, le plancher, le plafond, ainsi que le ratio jours cotisés / jours indemnisés.

Dans l'éventualité d'un ratio jours cotisés/jours indemnisés, la **durée maximale plancher** devra être fixée en cohérence avec les autres paramètres retenus. Deux grands schémas peuvent être envisagés :

- ◆ si des conditions flexibles d'affiliation et de cotisation sont retenues (faible durée d'affiliation requise, cotisations peu élevées⁹⁰), la durée maximale plancher de l'indemnisation pourrait être relativement courte (deux à quatre mois) : cela faciliterait la couverture des travailleurs non salariés les plus fragiles ayant peu cotisé ;
- ◆ si des conditions d'affiliation et de cotisation plus exigeantes sont définies, une durée plancher plus longue (par exemple 6 mois) sera en revanche envisageable.

Ces **durées maximales** constituent un paramètre déterminant mais qui doit être fixé avec prudence : les assureurs privés insistent sur les **difficultés rencontrées pour vérifier l'existence d'une reprise d'activité non salariée venant normalement interrompre l'indemnisation** (cf. *infra*). Ces difficultés se traduisent par un taux de consommation des droits très élevé (la durée d'indemnisation moyenne est souvent proche de la durée maximale). Or on peut supposer que les indépendants auront une propension plus forte que les salariés à reprendre une activité non salariée après leur période de chômage. Cette spécificité peut justifier une durée maximale d'indemnisation **plus courte que pour les salariés** (aujourd'hui fixée à deux ans)⁹¹, par exemple 12 ou 18 mois. **Ainsi la plupart des pays qui ont mis en place une assurance chômage pour les travailleurs indépendants retiennent une durée maximale d'indemnisation plus courte que pour les salariés** (six pays sur les neuf étudiés, cf. tableau 25). Certains assureurs privés, qui offrent différentes durées d'indemnisation, indiquent que les assurés qui ont choisi une durée d'indemnisation plus longue connaissent également un taux de sinistralité plus important, ce qui illustre le phénomène d'antisélection⁹².

S'agissant du **ratio jours cotisés / jours indemnisés**, l'option la plus simple serait un alignement sur le principe du « 1 pour 1 » appliqué pour les salariés. Dans le cas des travailleurs indépendants, dont le revenu n'est connu qu'avec un décalage temporaire, le ratio serait toutefois pertinent uniquement en trimestres cotisés, la notion de « jours cotisés » n'ayant fréquemment pas de réelle signification. Cette solution présenterait le mérite d'établir une équité – du moins faciale – entre les actifs quel que soit leur statut. Il reste toutefois envisageable, compte-tenu du taux de cotisation plus faible des travailleurs indépendants, et des effets d'aléa moral plus importants déjà signalés pour ce type de public, de mettre en place un ratio moins favorable si l'équilibre financier du régime le requiert.

⁹⁰ Le même raisonnement est valable pour les éventuels seuils de chiffre d'affaires dans le cas du régime microsocial.

⁹¹ La durée moyenne d'indemnisation des salariés est assez sensiblement inférieure à la durée maximale.

⁹² Les travailleurs indépendants au risque de chômage le plus élevé choisissent les offres avec la durée d'indemnisation la plus longue, cf. annexe III.

Enfin, la question se pose de l'opportunité de mettre en place **un mécanisme dérogatoire**, permettant une indemnisation plus longue, **pour les assurés les plus âgés**, qui peuvent connaître des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail. Si le taux de chômage des 55-64 ans, estimé à 7,4 % en 2015, est inférieur à celui de l'ensemble de la population active, la part des chômeurs de longue durée est supérieure chez les seniors : 63,5 % d'entre eux sont au chômage depuis moins d'un an⁹³ ; ces difficultés d'insertion dans l'emploi salarié se retrouvent sans doute en matière de création / reprise d'activité non salariée (l'âge pouvant par exemple restreindre les possibilités d'accès au crédit bancaire).

Les conventions Unédic prévoient à ce jour deux dispositifs dérogatoires en faveur des seniors (cf. *infra*, tableau 25), qu'il pourrait donc être envisagé de reproduire pour les travailleurs indépendants. On peut également noter que dans certains des pays étudiés, des conditions de durée d'indemnisation spécifiques sont prévues pour les seniors, soit à travers une majoration de cette durée, soit en liant directement la durée forfaitaire d'indemnisation à l'âge du travailleur indépendant indemnisé.

La soutenabilité budgétaire de telles dispositions devra toutefois être étudiée, dans la mesure où l'âge médian des travailleurs indépendants est plus élevé que celui des salariés (45 ans contre 38 ans pour les salariés en 2015⁹⁴). Le risque existe également que les travailleurs indépendants seniors soient davantage susceptibles que les plus jeunes d'organiser la fin de leur activité : la prise de risque inhérente à un tel comportement est en effet tempérée par la perspective de l'accès prochain à une pension de retraite. En outre certains travailleurs indépendants plus âgés pourraient utiliser l'assurance chômage comme un sas de transition vers la retraite.

Si un mode de calcul totalement ou partiellement proportionnel était retenu, il conviendrait de prêter une attention particulière aux spécificités des micro-entrepreneurs, en définissant les conditions dans lesquelles leurs trimestres d'activité peuvent être comptabilisés au titre de leur affiliation au régime d'assurance chômage. Une condition pourrait être de retenir des trimestres (ou mois) cotisés et effectivement contributifs. Cela signifie que pour valider une durée d'affiliation, le chiffre d'affaire déclaré par les micro-entrepreneurs après abattement forfaitaire devrait atteindre un seuil minimal (cf. focus joint à l'annexe I).

3.2. Dans les pays étudiés, les durées maximales d'indemnisation sont majoritairement fixes et inférieures à celles des salariés

Tableau 25 : Calcul de la durée d'indemnisation et seuils retenus au sein des pays étrangers et du marché privé

	Option de calcul	Durée d'indemnisation
Allemagne	Durée forfaitaire par palier	Entre 6 à 12 mois, en fonction de la durée de cotisations. Cette durée peut être supérieure à un an à partir de 50 ans (avec un système par palier en fonction de l'âge et un maximum de 24 mois d'indemnisation à partir de 58 ans et 48 mois de cotisation)
Autriche	Durée forfaitaire par palier	Entre 20 semaines à 12 mois. La durée d'indemnisation varie en fonction de l'âge et de la durée d'affiliation (elle peut atteindre un an à partir de 50 ans et avec neuf années de cotisations au cours des 15 années précédentes)
Belgique	Durée proportionnelle	12 mois maximum y compris pour plusieurs épisodes de chômage (pas de durée maximale)

⁹³ Dares, *Emploi et chômage des seniors en 2015*, décembre 2016.

⁹⁴ Insee référence 2015.

Annexe V

	Option de calcul	Durée d'indemnisation
		pour les salariés).
Danemark	Durée forfaitaire par palier	78 semaines maximum (pour les salariés, durée de 24 mois au plus).
Espagne	Durée forfaitaire par palier	Entre 2 et 12 mois en fonction de la durée d'affiliation (pour les salariés, l'indemnisation peut aller jusqu'à 24 mois)
Italie	Durée proportionnelle	Durée équivalente à la moitié de la durée de travail effectuée depuis le 1er janvier de l'année civile précédant l'année de la perte d'emploi jusqu'à cette date, avec un maximum de 6 mois (pour les salariés, durée maximale de 18 mois) Durée moyenne : 3 mois environ
Luxembourg	Durée forfaitaire	12 mois maximum avec possibilités exceptionnelles d'extension de 6 à 12 mois supplémentaires, en fonction de la durée d'affiliation, de la capacité de travail, de l'éloignement du marché du travail (pour les salariés, durée d'indemnisation proportionnelle à la durée d'affiliation)
Portugal	Durée forfaitaire par palier	Entre 11 et 18 mois, en fonction de l'âge et de la durée d'affiliation (pour les salariés, de 9 à 30 mois)
Suède	Durée forfaitaire	10 mois au plus (possibilité de porter la durée à 15 mois si l'assuré a un enfant mineur à sa charge)
UNEDIC (Indemnisation des salariés)	Durée proportionnée à la durée cotisée. Plus précisément, elle est égale à la durée d'affiliation ou de travail (un jour cotisé = un jour indemnisé), avec un plafond et un plancher	La durée d'indemnisation est limitée à deux ans. Il existe toutefois deux dispositifs spécifiques à destination des seniors : - une durée maximale dérogatoire pour les salariés âgés de plus de 53 ans au moment de la fin du contrat de travail (30 mois) et pour ceux âgés de plus de 55 ans (36 mois) : c'est ce dispositif, dont les bornes ont été revues par la convention agréée en 2017, que l'on qualifie de « filière senior » ⁹⁵ ; - les allocations versées peuvent être maintenues même après épuisement des droits aux demandeurs d'emploi âgé d'au moins 62 ans, indemnisés depuis au moins un an et justifiant de douze ans d'affiliation à l'assurance chômage et cent trimestres validés par l'assurance vieillesse. Les allocations sont alors versées jusqu'à ce que la personne indemnisée acquière le nombre de trimestres nécessaires pour une retraite à taux plein ⁹⁶ .
Assurances privées indemnisant le risque chômage pour les indépendants en France	Durée forfaitaire avec choix entre plusieurs options de durée. Certains contrats reposent sur un système de forfaits d'indemnisation par paliers : lors de la première affiliation, la durée maximale	Entre 9 et 18 mois (24 mois de manière plus exceptionnelle).

⁹⁵ Art. 4 c) du Règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage.

⁹⁶ Art. 9 du Règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage.

Annexe V

	Option de calcul	Durée d'indemnisation
	d'indemnisation est de 12 mois puis il est possible de la prolonger à 18 ou 24 mois, moyennant un nouveau délai de carence de 12 mois et une majoration des taux de contribution	

Source : Mission d'après SER, Unédic et DARES.

4. Un délai de carence compris entre sept jours et un mois pourrait également être prévu

Le délai de carence correspond à la période se déroulant entre la survenance du fait générateur et le premier versement de l'indemnisation. Ainsi l'indemnisation n'intervient qu'à l'issue d'une certaine période non indemnisée.

4.1. Le délai de carence permet en principe de limiter l'aléa moral

Le délai de carence peut constituer un élément de lutte contre l'aléa moral. En particulier, il peut permettre de limiter les phénomènes de « permittance » par lesquels les individus organisent l'alternance entre périodes d'activité et périodes de chômage. Dans le cas du régime d'assurance chômage des salariés, un délai d'attente de sept jours est appliqué, auquel peuvent venir s'ajouter des différés lorsque le demandeur d'emploi perçoit des indemnités au titre de ses congés payés ou de son licenciement (supra légales uniquement)⁹⁷. Dans le cas des travailleurs indépendants, un tel garde-fou apparaît également nécessaire, surtout dans la mesure où :

- ◆ les conditions d'affiliation (durée minimale d'affiliation et/ou de cotisation) retenues seraient peu exigeantes et/ou susceptibles d'être optimisées par les bénéficiaires⁹⁸ ;
- ◆ le caractère involontaire des faits générateurs retenus ne pourrait pas être assuré ; il serait alors possible, comme le font certains pays étrangers, de moduler le délai de franchise en fonction du degré de responsabilité des indépendants dans la cessation de leur activité et des éléments de preuve qu'ils auront pu fournir à ce sujet.

⁹⁷ Ce dernier différé, dit « spécifique », a été ramené à 150 jours par la convention de 2017 (au lieu de 180), mais reste à 75 jours maximum pour les salariés qui connaissent un licenciement économique.

⁹⁸ Par exemple en cas de prise en compte des revenus sur une base infra-annuelle, même si la mission a indiqué que cette solution était peu praticable compte tenu de la difficulté à connaître de façon contemporaine les revenus des travailleurs indépendants.

Annexe V

Un délai de carence trop important peut toutefois être problématique pour les travailleurs indépendants dès lors que les faits générateurs retenus caractérisent des difficultés économiques avérées et relativement anciennes (par exemple, clôture de jugement de liquidation judiciaire ou nullité des revenus de l'année N-1) : il risque alors de retarder encore l'indemnisation de travailleurs indépendants qui sont en fait privés de revenus depuis plusieurs mois voire années. Une solution pourrait être de **dispenser les allocataires du délai de franchise pour certains types de faits générateurs**. À l'inverse et comme cela se pratique pour certains salariés, il pourrait être envisagé la mise en place de **différés d'allocation dans le cas des mandataires sociaux lorsque ceux-ci bénéficient de primes ou indemnités de départ**, à l'exception de celles accordées par le juge en cas de révocation abusive ou dénuée de juste motif⁹⁹.

À noter que l'instauration d'un tel délai ne conduit à modifier le coût du dispositif qu'à la marge. Il décale en effet simplement le déclenchement de l'indemnisation sans modifier la durée d'éligibilité totale.

⁹⁹ Par souci de parallélisme avec les salariés, qui ne subissent pas de différé pour les indemnités fixées par les prud'hommes.

4.2. Un délai de carence généralement compris entre sept jours et quatre semaines est appliqué par les pays étudiés et le marché privé

Tableau 26 : Les délais de carence au sein des pays étrangers et du marché privé

	Délais de franchise appliqués
Exemples étrangers	<p>Autriche : un délai de 4 semaines est appliqué lorsque la perte d'activité relève de la responsabilité du travailleur. Ce délai est appliqué au cas par cas (levée du délai de carence dans le cas d'une cessation d'activité ayant pour objectif d'éviter un surendettement, une mise en situation de cessation de paiement ou dans le cas d'une activité non salariée saisonnière)</p> <p>Suède : un délai de 7 jours non payés est prévu pour tous les adhérents avant de pouvoir bénéficier de l'un des deux régimes (de base ou optionnel). Une pénalité de 45 jours de carence s'ajoute pour le non-salarié qui a liquidé son entreprise dans des circonstances contestables. Enfin, en cas d'informations erronées sur sa situation, des journées de carence supplémentaire peuvent lui être infligées.</p> <p>Finlande : un délai de carence de 5 jours ouvrable est appliqué pour les salariés et les indépendants.</p> <p>Irlande : délai de carence de 3 jours pour les indépendants.</p> <p>Danemark : délai de carence de 3 semaines pour les indépendants.</p>
UNEDIC (Indemnisation des salariés)	Un délai d'attente de 7 jours est appliqué, auquel peuvent venir s'ajouter des différés lorsque le demandeur d'emploi perçoit des indemnités au titre de ses congés payés ou de son licenciement (supra légales uniquement) ¹⁰⁰ .
Assurances privées indemnisant le risque chômage pour les indépendants en France	Un délai de carence d'un mois est appliqué avant le déclenchement de la prestation.

Source : Mission.

¹⁰⁰ Ce dernier différé, dit « spécifique », a été ramené à 150 jours par la convention de 2017 (au lieu de 180), mais reste à 75 jours maximum pour les salariés victimes de licenciement économique.

MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE CONTRÔLE

Quel que soit le scénario finalement retenu pour la création d'une assurance chômage pour les travailleurs indépendants, trois missions devront être impérativement assurées :

- ◆ le recouvrement des cotisations dues par les travailleurs indépendants affiliés dans le cas d'un financement par cotisations ;
- ◆ le calcul et versement de l'indemnisation aux travailleurs indépendants éligibles ;
- ◆ l'inscription, l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés et le contrôle de la recherche d'emploi par le service public de l'emploi.

Une autre mission variera en fonction des options choisies : le contrôle du respect des conditions d'éligibilité et d'indemnisation, qui est essentiel pour vérifier le respect de l'ensemble des garde-fous qui auront été définis (cf. *supra*) et pour éviter des effets d'aléa moral et des effets d'aubaine massifs. Ce contrôle a vocation, selon les conditions vérifiées, à s'exercer de manière transversale, au moment du recouvrement des cotisations, du versement de l'indemnisation et de l'accompagnement/contrôle de la recherche d'emploi. Il serait effectué *a priori* mais pourrait également être conduit *a posteriori* si des éléments nouveaux étaient portés à la connaissance du gestionnaire. Il pourrait enfin nécessiter, soit un contrôle au cas par cas, sur pièces, potentiellement chronophages, soit la construction de flux de données pour permettre le contrôle automatique de certaines conditions.

Pour chacun de ces missions, la mission mentionne les différentes pistes possibles, qui n'ont cependant pas fait l'objet d'une expertise au regard des délais dans lesquels elle a conduit ses travaux.

1. Le calcul et le recouvrement des éventuelles cotisations

Dans le cas d'un financement par cotisations, une attention toute particulière devra être accordée aux modalités de calcul et de recouvrement des éventuelles cotisations. Pour les travailleurs indépendants non agricoles, cette tâche relève actuellement de la responsabilité conjointe du RSI et de la branche recouvrement du régime général, mais coordonnée depuis 2017 par un directeur national chargé du recouvrement désigné par accord entre les deux régimes, qui supervise l'ensemble du processus (affiliation, appel des cotisations, contrôle, contentieux, etc.) **La suppression progressive du RSI à partir de 2018 devrait conforter l'unification du pilotage du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants des professions non agricoles.** Pour les exploitants agricoles, premier recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales est réalisé par les caisses de MSA.

Dans ce contexte, **il paraît logique que le recouvrement d'une nouvelle cotisation chômage des travailleurs indépendants soit confié aux URSSAF pour les professions non agricoles, et aux caisses de MSA pour les exploitants agricoles.** En effet, les URSSAF recouvrent d'ores et déjà les cotisations d'assurance chômage des salariés pour le compte de l'Unédic, et ont donc une pratique éprouvée des relations financières avec ce régime. En outre, elles auront le cas échéant à appeler cette cotisation chômage auprès des dirigeants de société et autres catégories de travailleurs indépendants affiliés au régime général, qui pour autant ne relèvent pas du régime d'assurance chômage des salariés. L'identification de ces catégories particulières constituera d'ailleurs un chantier spécifique auquel la branche du recouvrement devra s'atteler.

2. Le versement de l'indemnisation devrait logiquement relever d'un opérateur public

L'indemnisation des travailleurs indépendants au chômage constitue évidemment un aspect essentiel du futur dispositif. **L'opérateur en charge d'une telle activité devra assurer plusieurs tâches :**

- ◆ en amont, **l'information des affiliés** ; celle-ci portera sur l'existence de cette allocation et les critères d'éligibilité, les modalités de calcul de l'indemnisation, la possibilité de connaître le niveau d'indemnisation, les échéances précises de paiement ou encore le fonctionnement d'éventuelles opérations de rectification ;
- ◆ la **détermination du niveau de la prestation et son versement** : celle-ci devra être servie dans les délais prévus et pour le montant adéquat, l'indemnisation devant assurer également la gestion des indus et rappels. Une telle tâche sera plus aisée dans le cas d'une allocation forfaitaire ;
- ◆ en aval, la **gestion des éventuels indus et rappels et la lutte contre la fraude** ainsi que l'interruption au bon moment de l'indemnisation (en fin de droits ou à la reprise d'une activité).

En fonction des scénarios retenus mais également des choix faits pour recouvrer les éventuelles cotisations des travailleurs indépendants affiliés, plusieurs possibilités de versement de l'indemnisation peuvent être envisagées :

- ◆ une gestion par Pôle emploi, déjà en charge de l'indemnisation des salariés demandeurs d'emploi ;
- ◆ un versement de l'indemnisation directement par les caisses en charge du versement des prestations des indépendants
- ◆ une gestion par un opérateur privé, sur le modèle de l'AGS ou des organismes conventionnés du RSI.

Dans le cadre de la majorité des scénarios dégagés par la mission (couverture publique facultative ou obligatoire), **il apparaît tout à fait pertinent de confier à Pôle emploi cette mission d'indemnisation**. L'opérateur de service public est déjà en charge de cette mission d'indemnisation pour les salariés dans la totalité de ses composantes. Ses objectifs en termes de qualité sont fixés par la convention tripartite État, Unédic, Pôle emploi¹⁰¹. En fonction des modalités de gouvernance retenue, la loi ou une convention fixerait des objectifs relatifs à la qualité de service de Pôle emploi en la matière, un financement à l'opérateur devrait être également prévu en fonction du coût complet de l'indemnisation d'un demandeur d'emploi anciennement indépendant. **Ce choix présenterait plusieurs avantages :**

- ◆ il assurerait une **unité des missions d'indemnisation et d'accompagnement** de nature à faciliter l'ensemble du parcours de ces demandeurs d'emploi, logique ayant notamment présidé à la fusion entre l'ANPE et les Assedic ;
- ◆ le fait de retenir le même opérateur pour les salariés et les non salariés faciliterait la **gestion des transitions professionnelles et l'analyse des situations des polyactifs** ;
- ◆ **Pôle emploi est un acteur bien identifié** par l'ensemble des allocataires potentiels, ce qui n'est pas neutre compte-tenu du risque important de non-recours.

¹⁰¹ Trois objectifs de la convention tripartite 2015-2018 porte spécifiquement sur cette question pour les demandeurs d'emploi actuellement indemnisés à travers plusieurs objectifs associés à des indicateurs stratégiques : « assurer l'inscription comme demandeur d'emploi et la demande d'allocation à distance en amont du premier entretien, grâce à la dématérialisation de l'ensemble de ces démarches », « indemniser dans les délais tout en garantissant la conformité des droits », « délivrer une information fiable sur les droits à indemnisation tout au long du parcours du demandeur d'emploi ».

Ce scénario présente toutefois un coût pour le ou les financeurs du régime. Dans l'hypothèse d'un financement par cotisations, il faudrait par exemple prélever les frais de gestion sur les cotisations par souci d'équité¹⁰². Pôle emploi a estimé que l'accueil et l'indemnisation de ces nouveaux demandeurs d'emploi entraînerait un surcoût estimé à 530 ETP pour 100 000 chômeurs indépendants (dont 240 ETP pour le placement et 290 ETP pour l'indemnisation). Ces données n'ont pas été contre-expertisées par la mission et cet éventuel surcoût dépendra essentiellement de la complexité du dispositif retenu : simplicité ou non des faits générateurs retenus, éventuelle analyse au cas par cas des dossiers, caractère forfaitaire ou non de l'allocation. En fonction du scénario retenu, les impacts en termes de gestion de l'indemnisation devront en tous les cas être anticipés en amont de la montée en charge du dispositif.

La deuxième possibilité, qui consisterait à confier l'indemnisation aux organismes actuellement en charge du versement des prestations de sécurité sociale semble plus difficilement envisageable. Cette hypothèse présenterait l'avantage d'une certaine proximité entre les assurés et ces organismes (à l'instar de la MSA) de nature à faciliter la communication à leur égard. Toutefois, elle conduirait à déconnecter l'indemnisation de l'accompagnement, ce qui se traduirait par des démarches supplémentaires à effectuer pour l'usager. Et surtout, la gestion éclatée entre les différentes caisses ainsi que la disparition effective du RSI à partir de 2019 rendent très complexe pour la personne à indemniser une telle hypothèse, d'autant plus que la mission n'a pas proposé la création de régimes différents entre les indépendants eux-mêmes en matière de chômage.

Enfin, dans le cadre des scénarios reposant sur une couverture facultative ou sur une couverture obligatoire organisée par secteurs d'activité il pourrait être envisagé de laisser les partenaires sociaux confier, s'ils le souhaitent, **la gestion de l'indemnisation à un opérateur privé**, sur le modèle de l'AGS, par exemple à travers un mandat de **gestion ou créer eux-mêmes leur propres organismes en charge de l'indemnisation. Une telle solution présenterait toutefois de forts inconvénients.** Elle conduirait à une séparation de l'indemnisation et de l'accompagnement, à rebours des politiques publiques à l'œuvre depuis plus d'une décennie en matière d'emploi, une complexification du parcours de l'usager et le contrôle de la qualité du service rendu s'avèrerait particulièrement difficile.

Quel que soit le scénario d'indemnisation retenu, il sera nécessaire de prévoir l'architecture informatique permettant un échange de données entre l'organisme de recouvrement et l'organisme chargé de l'indemnisation. L'échange de données sera particulièrement complexe si l'assuré doit être à jour de ses cotisations pour bénéficier de l'indemnisation. En effet, si l'indemnisation n'est pas versée lorsqu'il y a du retard dans les cotisations, le conseiller en charge de l'indemnisation devra avoir en permanence une information sur le compte du cotisant pour savoir si ce dernier est à jour, ce qui requiert un flux de données permanent, sophistiqué et source d'erreurs, selon l'ACOSS. En revanche, si l'indemnisation est versée même si l'assuré n'est pas à jour de ses cotisations, il suffira de mettre en place un flux de données sur les données d'assiettes de cotisations.

¹⁰² Dans le cas du régime des salariés, le financement par le régime d'assurance chômage des actions d'indemnisation et d'accompagnement par le service public de l'emploi fait toutefois débat, voir notamment Voir Bruno Coquet : « L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ? », Lettre de l'OFCE, février 2016.

3. Le service public de l'emploi devra prendre en charge l'inscription et l'accompagnement de nouveaux demandeurs d'emploi

A l'instar des salariés, il **apparaît légitime que les indépendants indemnisés dans le cadre d'un futur régime d'assurance chômage soient obligatoirement inscrits à Pôle emploi** afin de bénéficier de leur indemnisation. L'obligation d'inscription permet de proposer à ces demandeurs d'emploi un accompagnement vers le retour à l'emploi, mais aussi d'attester de leur disponibilité à reprendre un emploi.

Cette inscription devra être prévue quel que soit l'opérateur chargé de l'indemnisation de ces demandeurs d'emploi. Elle est par ailleurs déjà prévue par l'ensemble des assureurs privés qui assurent l'indemnisation de la perte d'emploi des travailleurs indépendants (cf. annexe III). Certains indépendants ayant perdu leur activité précédente sont d'ailleurs déjà inscrits à Pôle emploi

L'inscription des travailleurs indépendants effectivement indemnisés aura pour effet :

- ◆ d'augmenter le nombre de demandeurs d'emploi répertoriés par Pôle emploi ;
- ◆ d'augmenter la charge de travail de Pôle emploi qui assure cette tâche.

Après l'inscription, les travailleurs indépendants indemnisés pourront bénéficier d'un accompagnement. Pour Pôle emploi, cet accompagnement est susceptible de poser deux questions :

- ◆ comment accompagner les demandeurs d'emploi, qu'ils soient anciennement indépendants ou non, dans la création ou la relance d'une activité indépendante ? Cette question se posera avec d'autant plus d'acuité qu'une part importante des travailleurs indépendants indemnisés pourraient souhaiter continuer à travailler comme indépendants et que certains garde-fous suggérés par la mission pourraient au contraire limiter ces possibilités – ex : interdiction de recréer une activité identique dans des délais fixes au cas où un fait générateur large était retenu. Des dispositifs similaires à l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE) permettant, pour un ancien salarié indemnisé, d'utiliser une part de son indemnisation pour un projet de création d'entreprise, pourrait être envisagés dans le cadre du nouveau régime (cf. annexe II) ;
- ◆ comment accompagner les anciens travailleurs indépendants souhaitant reprendre un emploi salarié ?

Dans les deux cas, l'offre de service actuellement proposée par Pôle emploi est susceptible de faire l'objet de nombreuses évolutions suite à l'ouverture de l'assurance chômage aux indépendants. La constitution d'équipes dédiées ou la mise en place de nouveaux partenariats pourraient par exemple y contribuer, sans pour autant avoir été expertisés par la mission. Dans tous les cas, un effort important de formation des conseillers de Pôle emploi sur l'accompagnement de ces publics pour partie nouveaux devra être assuré en amont de la montée en charge du futur dispositif d'indemnisation.

Enfin, les obligations existantes en matière de recherche active d'emploi et le contrôle de celle-ci seront également applicables¹⁰³. Les réformes à venir du contrôle de la recherche d'emploi auront toutefois à prendre en compte les spécificités des indépendants indemnisés (qualifications et expériences particulières, problèmes potentiels d'adaptation à la recherche d'un emploi salarié, appétence pour la recherche d'un nouvel emploi non salarié, délais nécessaires pour recréer une activité indépendante pérenne par exemple, etc.).

¹⁰³ Loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi et décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008 relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi et au suivi de la recherche d'emploi.

Annexe V

D'après Pôle emploi, la reprise d'activité des demandeurs d'emploi en tant que créateurs ou repreneurs d'entreprise n'est aujourd'hui pas réellement contrôlée dans la mesure où l'opérateur public ne dispose pas d'une base légale pour contrôler la réalité des efforts de création/reprise d'entreprise. L'instruction de Pôle emploi n°2012-121 du 30 juillet 2012 prévoit ainsi le classement des demandeurs d'emploi créateurs/repreneurs d'entreprise en catégorie 5 ce qui implique l'exonération de toute obligation de recherche d'emploi et donc de tout contrôle (en pratique les créateurs/repreneurs qui n'ont pas choisi de bénéficier de l'ARCE¹⁰⁴ demeurent soumis à un contrôle de la recherche d'emploi).

Dans la mesure où les demandeurs d'emploi ex-travailleurs indépendants chercheront vraisemblablement davantage à reprendre une activité non salariée que les salariés, le défaut de contrôle de la reprise d'activité non salariée sera particulièrement problématique lorsque les travailleurs indépendants bénéficient de l'assurance chômage. Une modification du code du travail, dans sa partie législative, pourrait prévoir à la fois l'obligation pour le demandeur d'emploi créateur/repreneur d'entreprise de signaler cette création/reprise et de prouver la réalité de son activité économique, et les sanctions en cas de manquement.

En matière d'accompagnement, et bien que ces préoccupations soient d'ores et déjà présentes dans l'offre d'accompagnement que Pôle Emploi propose aux demandeurs d'emploi souhaitant se lancer dans un projet de création d'entreprise, il y a lieu d'anticiper un besoin d'enrichissement des compétences des conseillers dédiés à l'accompagnement de ce public, dont aujourd'hui les tâches se limitent à vérifier l'existence de l'entreprise tout au long de la période d'indemnisation, sans réellement évaluer la réalité économique de son activité.

¹⁰⁴ En ce qui concerne le dispositif ARCE, Pôle emploi ne contrôle que l'existence juridique de l'entreprise, et non sa réalité économique, pour verser l'ARCE.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	1
2. CABINETS MINISTÉRIELS	1
2.1. Premier ministre	1
2.2. Ministre de la Culture	1
2.3. Ministre du Travail	1
2.4. Ministre de l'Action et des Comptes publics	1
3. ADMINISTRATION CENTRALE, OPÉRATEURS PUBLICS, ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE, AGENCES	1
3.1. Directions d'administration centrale	1
3.1.1. <i>Premier Ministre : France Stratégie</i>	1
3.1.2. <i>Ministère de la Justice : Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)</i>	2
3.1.3. <i>Ministère des solidarités et de la santé</i>	2
3.1.4. <i>Ministère de l'économie et des finances</i>	2
3.1.5. <i>Ministère du travail</i>	3
3.1.6. <i>Ministère de l'action et des comptes publics : Direction du budget</i>	3
3.1.7. <i>Direction du budget</i>	3
3.2. Opérateur public : Pôle Emploi	3
3.3. Organismes de protection sociale	4
3.3.1. <i>Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)</i>	4
3.3.2. <i>Régime social des indépendants</i>	4
3.3.3. <i>Caisse centrale de mutualité sociale agricole</i>	4
3.3.4. <i>Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC)</i>	4
3.4. Agence : Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR)	4
4. INSTANCES DE CONCERTATION ET ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES	5
4.1. Instances de concertation	5
4.1.1. <i>Haut Conseil du financement de la protection sociale</i>	5
4.1.2. <i>Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)</i>	5
4.2. Organisations professionnelles	5
4.2.1. <i>Organisations représentatives des employeurs</i>	5
4.2.2. <i>Organisations représentatives des salariés</i>	6
4.2.3. <i>Autres organisations professionnelles</i>	6
5. ACTEURS PRIVÉS	7
5.1. Assureurs privés et associations souscriptrices	7
5.1.1. <i>Garantie sociale des chefs d'entreprise (GSC)</i>	7
5.1.2. <i>Association pour la Protection des Patrons Indépendants (APPI)</i>	7
5.1.3. <i>APRIL</i>	7
5.1.4. <i>AXA France</i>	7
5.2. Entreprises de portage salarial et coopératives d'activité et d'emploi	8
5.2.1. <i>Fondation « Travailler autrement – vers les nouvelles formes d'emploi »</i>	8
5.2.2. <i>Coopaname</i>	8

5.2.3. <i>Coopérer pour entreprendre</i>	8
5.3. Plateformes numériques.....	8
5.3.1. <i>Lulu dans ma rue</i>	8
5.3.2. <i>UBER France</i>	8
5.3.3. <i>HOPWORK</i>	8
5.3.4. <i>STUART</i>	8
6. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES	8

1. Cabinet du Président de la République

- ◆ **M. Pierre-André IMBERT**, conseiller social

2. Cabinets ministériels

2.1. Premier ministre

- ◆ **M. Franck MOREL**, conseiller relations sociales, travail, emploi, formation professionnelle
- ◆ **M. Franck VON LENNEP**, conseiller santé, protection sociale, politiques sociales (chef de pôle)

2.2. Ministre de la Culture

- ◆ **M^{me} Claire GUILLEMAIN**, conseillère en charge de l'action territoriale, du soutien à la création et aux artistes et des relations sociales
- ◆ **M. Jean-Paul GUILLOT**, consultant

2.3. Ministre du Travail

- ◆ **M. Stéphane LARDY**, directeur du cabinet adjoint
- ◆ **M. Marc FERRACCI**, conseiller spécial auprès de la ministre

2.4. Ministre de l'Action et des Comptes publics

- ◆ **M. Jérôme FOURNEL**, directeur de cabinet
- ◆ **M^{me} Justine COUTARD**, directrice de cabinet adjointe
- ◆ **M. Florian COLAS**, conseiller

3. Administration centrale, opérateurs publics, organismes de sécurité sociale, agences

3.1. Directions d'administration centrale

3.1.1. Premier Ministre : France Stratégie

- ◆ **M. Fabrice LENGART**, commissaire général adjoint
- ◆ **M. Gautier MAIGNE**, directeur du département « société et politiques sociales »
- ◆ **M^{me} Vanessa WISNIA-WEILL**, cheffe de projet au département « société et politiques sociales »
- ◆ **M^{me} Emmanuelle PROUET**, cheffe de projet au département « travail emploi compétences »

Annexe VI

- ◆ **M. Jean Flamand**, chargé de mission

3.1.2. **Ministère de la Justice : Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)**

- ◆ **M. Thomas ANDRIEU**, directeur des affaires civiles et du sceau
- ◆ **M^{me} Pascale COMPAGNIE**, sous-directrice du droit économique
- ◆ **M^{me} Alexandra PELIER-TETREAU**, cheffe du bureau du droit de l'économie des entreprises

3.1.3. **Ministère des solidarités et de la santé**

3.1.3.1. **Direction de la sécurité sociale**

- ◆ **M^{me} Mathilde LIGNOT-LELOUP**, directrice
- ◆ **M. David HOYRUP**, adjoint du sous-directeur au financement de la sécurité sociale
- ◆ **M. Nicolas SCOTTE**, chef du bureau de la législation financière
- ◆ **M^{me} Laure COUDURIER**, rédactrice, bureau de la législation financière

3.1.3.2. **Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS)**

- ◆ **M^{me} Pauline BERNE**, cheffe du bureau des minima sociaux
- ◆ **M. Olivier TOFFOLETTI**, chargé de mission au bureau des minima sociaux

3.1.4. **Ministère de l'économie et des finances**

3.1.4.1. **Direction générale du Trésor**

- ◆ **M. Emmanuel BRETIN**, sous-directeur des politiques sociales et de l'emploi
- ◆ **M. Clément SCHAFF**, chargé de mission des chefs de services SPP et SPMAE
- ◆ **M. Benjamin NEFUSSI**, chef du bureau marché du travail et politique de l'emploi

3.1.4.2. **Direction générale des entreprises**

- ◆ **M. Nicolas LERMANT**, chef du service tourisme, commerce, artisanat et services
- ◆ **M^{me} Anne FAUCONNIER**, adjointe au chef de bureau de l'artisanat et de la restauration
- ◆ **M^{me} Nicole LE SCIELLOUR**, adjointe au chef de bureau des professions libérales et de l'attractivité des métiers
- ◆ **M^{me} Rachida SOFRANI**, gestionnaire au bureau du droit fiscal et social de la sous-direction du droit des entreprises
- ◆ **M. Jean-Paul PLATTIER**, chargé de mission auprès de la sous-directrice du droit des entreprises

3.1.4.3. **Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**

- ◆ **M. Benoît OURLIAC**, directeur de cabinet

Annexe VI

- ◆ **M. Vladimir PASSERON**, chef du département « emploi et revenus d'activité »
- ◆ **M^{me} Mylène CHALEIX**, cheffe-adjointe du département « emploi et revenus d'activité »
- ◆ **M^{me} Pierrette SCHUHL**, cheffe du département « répertoires, infrastructures et statistiques structurelles »
- ◆ **M. Jérôme ACCARDO**, chef du département « revenus et patrimoine des ménages »
- ◆ **M^{me} Elise COUDIN**, cheffe de la division « salaires et revenus d'activité »
- ◆ **M. Henri MARIOTTE**, chef de la division « infrastructures et répertoires statistiques »
- ◆ **M. Simon BECK**, chef de la section « enquêtes » de la division « emploi »

3.1.5. Ministère du travail

3.1.5.1. *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)*

- ◆ **M. Hugues DE BALATHIER**, chef de service, adjoint à la déléguée générale
- ◆ **M. Hervé LEOST**, sous-directeur « mutations économiques et sécurisation de l'emploi »
- ◆ **M. Marie MARCENA**, cheffe de la mission « indemnisation du chômage »
- ◆ **M. Jean-Philippe BODY**, mission « indemnisation du chômage »

3.1.5.2. *Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)*

- ◆ **M. Pierre BISCOURP**, sous-directeur de la sous-direction de l'emploi et du marché du travail
- ◆ **M^{me} Christine LAGARENNE**, sous-directrice de la sous-direction des salaires, du travail et de la formation professionnelle
- ◆ **M^{me} Fanny MIKOL**, cheffe de la mission analyse économique

3.1.6. Ministère de l'action et des comptes publics : Direction du budget

3.1.7. Direction du budget

- ◆ **M. Jean-François JUERY**, sous-directeur
- ◆ **M. Stéphane PAILLAUD**, chef du bureau emploi et formation professionnelle
- ◆ **M. Thomas GARREAU**, **adjoint au chef du bureau** emploi et formation professionnelle

3.2. Opérateur public : Pôle Emploi

- ◆ **M. Jean BASSERES**, directeur général
- ◆ **M^{me} Misoo YOON**, directrice générale adjointe en charge de l'offre de services
- ◆ **M. Michaël OHIER**, directeur général adjoint en charge du réseau
- ◆ **M. Nicolas COSTES**, directeur adjoint
- ◆ **M^{me} Elisabeth GUEGUEN**, directrice indemnisation et réglementation

3.3. Organismes de protection sociale

3.3.1. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

- ◆ **M. Yann-Gaël AMGHAR**, directeur général
- ◆ **M. Alain GUBIAN**, directeur des statistiques, des études et des prévisions et directeur financier
- ◆ **M. Denis Le Bayon**, directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle
- ◆ **M^{me} Julie AUBERTIE**, directrice adjointe de la direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants

3.3.2. Régime social des indépendants

- ◆ **M. Emmanuel GIGON**, directeur des études, des équilibres et des placements
- ◆ **M^{me} Céline CAREL**, responsables des études et des statistiques.

3.3.3. Caisse centrale de mutualité sociale agricole

- ◆ **M. Michel BRAULT**, directeur général
- ◆ **M. Franck DUCLOS**, directeur délégué aux politiques sociales
- ◆ **M. André RICHARD**, directeur délégué aux relations institutionnelles
- ◆ **M^{me} Ghislaine ROSAY**, directrice de cabinet du directeur général
- ◆ **M. Marc PARMENTIER**, statisticien à la Direction des études, des répertoires et des statistiques

3.3.4. Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC)

- ◆ **M. Vincent DESTIVAL**, directeur général
- ◆ **M^{me} Marie MOREL**, directrice des affaires juridiques

3.4. Agence : Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR)

- ◆ **M. Olivier DESMETTRE**, direction du contrôle des assurances, organismes de réassurances et spécialisés
- ◆ **M. Charles-Henri CARLIER**, adjoint au chef de Service d'analyse des risques d'assurance, direction des études
- ◆ **M. Idriss AMRANI**, contrôleur des assurances en brigade 4 (en charge notamment des entités du groupe APRIL et de MADP)

4. Instances de concertation et organisations professionnelles

4.1. Instances de concertation

4.1.1. Haut Conseil du financement de la protection sociale

- ◆ **M^{me} Mireille ELBAUM**, présidente
- ◆ **M^{me} Sylvie LE MINEZ**, secrétaire générale adjointe

4.1.2. Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)

- ◆ **M. Jérôme VIGNON**, président
- ◆ **M^{me} Michèle LELIEVRE**, secrétaire générale
- ◆ **M. Stéphane RAPELLI**, économiste, spécialiste des travailleurs indépendants

4.2. Organisations professionnelles

4.2.1. Organisations représentatives des employeurs

4.2.1.1. *Mouvement des entreprises de France (MEDEF)*

- ◆ **M. Michel GUILBAUD**, directeur général
- ◆ **M. Alexandre SAUBOT**, vice-président du MEDEF en charge du pôle social
- ◆ **M. Adrien TEURKIA**, directeur des relations sociales
- ◆ **M. Pierre-Matthieu JOURDAN**, directeur de mission au sein de la direction des relations sociales

4.2.1.2. *Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)*

- ◆ **M. Jean-Michel POTTIER**, vice-président national, secteur travail et emploi
- ◆ **M. Florian FAURE**, directeur des affaires sociales et de la formation

4.2.1.3. *Union des entreprises de proximité (U2P)*

- ◆ **M. Alain GRISET**, président
- ◆ **M. Pierre BURBAN**, secrétaire général
- ◆ **M. Christian PINEAU**, chef de service relations travail, protection sociale

4.2.1.4. *Union nationale des professions libérales (UNAPL)*

- ◆ **Dr Michel CHASSANG**, président
- ◆ **M. Yves DECALF**, président de la commission retraite et prévoyance
- ◆ **M^{me} Chirine MERCIER**, secrétaire générale

4.2.1.5. Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES)

- ◆ **M^{me} Violaine TROSSEILLE**, responsable du Pôle Relations sociales

4.2.2. Organisations représentatives des salariés

4.2.2.1. Confédération française démocratique du travail (CFDT)

- ◆ **M^{me} Véronique DESCACQ**, secrétaire générale adjointe
- ◆ **M. Philippe COUTEUX**, secrétaire confédéral, responsable du service Emploi et sécurisation des parcours professionnel
- ◆ **M^{me} Patricia FERRAND**, secrétaire confédérale, politiques de l'emploi, représentation au conseil d'administration de l'UNEDIC et Pôle Emploi

4.2.2.2. Confédération générale du travail (CGT)

- ◆ **M. Denis GRAVOUIL**, secrétaire général de la Fédération Audiovisuel Spectacles
- ◆ **M. Mourad RAHBI**, secrétaire général de la Fédération Textile, Habillement, Cuir
- ◆ **M. Fabrice ANGEI**, membre du bureau confédéral
- ◆ **M. René RIGAUD**, conseiller technique confédéral

4.2.2.3. Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)

- ◆ **M. Michel BEUGAS**, secrétaire confédéral, secteur Emploi/Formation professionnelle/Assurance chômage/Travail temporaire
- ◆ **M^{me} Laure DOUCIN**, assistante confédérale, conseillère technique Assurance chômage
- ◆ **M^{me} Djamila MONES**, assistante confédérale, conseillère technique Emploi

4.2.2.4. Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

- ◆ **M. Jean-François FOUCARD**, secrétaire national, responsable des questions d'emploi, de formation, de digitalisation et d'égalité professionnelle

4.2.3. Autres organisations professionnelles

4.2.3.1. Fédération SYNTEC (groupes et sociétés françaises spécialisés dans les domaines de l'ingénierie, du numérique, des études et du conseil, de la formation professionnelle, de l'événement)

- ◆ **M^{me} Houria AOUIMER**, déléguée générale
- ◆ **M^{me} Soraya PITOU**, directrice des relations sociales

4.2.3.2. Fédération des autoentrepreneurs (FEDAE)

- ◆ **M. Grégoire LECLERCQ**, président

4.2.3.3. Collectif des livreurs autonomes de Paris (CLAP)

- ◆ **M. Jérôme PIMOT**, porte-parole

4.2.3.4. Syndicat des professionnels de l'emploi en portage salarial (PEPS)

- ◆ **M. Hubert CAMUS**, président
- ◆ **M. Samuel BAROUKH**, directeur du pôle affaires publiques de Domaines Publics, cabinet de conseil qui accompagne le PEPS dans ses relations institutionnelles
- ◆ **M. Thomas GUILMOTO**, consultant à Domaines publics

4.2.3.5. Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJM)

- ◆ **M. Bernard BAUJET**, président
- ◆ **M. Christophe THEVENOT**, vice-président

5. Acteurs privés

5.1. Assureurs privés et associations souscriptrices

5.1.1. Garantie sociale des chefs d'entreprise (GSC)

- ◆ **M^{me} Elodie WARNERY**, directrice générale

5.1.2. Association pour la Protection des Patrons Indépendants (APPI)

- ◆ **M. Jacques TESSIERE**, président
- ◆ **M. André GERARD**, vice-président

5.1.3. APRIL

- ◆ **M. Roger MAINGUY**, directeur général d'APRIL Santé Prévoyance
- ◆ **M^{me} Magali MONNOT**, directrice PRO-TPE APRIL Santé Prévoyance

5.1.4. AXA France

- ◆ **M. Pierre-Yves LAFFARGUE**, directeur technique de l'activité Entreprises d'AXA France
- ◆ **M. Christian JACQ**, chargé de l'offre d'assurance couvrant la perte d'emploi du dirigeant

5.2. Entreprises de portage salarial et coopératives d'activité et d'emploi

5.2.1. Fondation « Travailler autrement – vers les nouvelles formes d'emploi »

- ◆ M. Patrick LEVY-WAITZ, président
- ◆ M. Laurent GRANDGUILLAUME, vice-président

5.2.2. Coopaname

- ◆ Mme Noémie GRENIER, co-directrice générale
- ◆ Mme Hélène VANDENBILCKE, co-directrice générale

5.2.3. Coopérer pour entreprendre

- ◆ M. Dominique BABILOTTE, président directeur général
- ◆ M. Stéphane BOSSUET, gérant d'« Artenréel » et administrateur de Coopérer pour entreprendre

5.3. Plateformes numériques

5.3.1. Lulu dans ma rue

- ◆ M. Charles-Édouard VINCENT, président

5.3.2. UBER France

- ◆ M. Jean-Baptiste CHAVIALLE, conseil senior
- ◆ M^{me} Clara BRENOT, relations publiques

5.3.3. HOPWORK

- ◆ M^{me} Laëtitia VITAUD, relations publiques

5.3.4. STUART

- ◆ M. Charles DE FROMENT, co-fondateur
- ◆ M. Damien BON, co-fondateur

6. Personnalités qualifiées

- ◆ M. Nicolas AMAR, inspecteur des affaires sociales
- ◆ M. Pierre CAHUC, professeur à l'École polytechnique (économie)
- ◆ M. Bruno COQUET, chercheur affilié à l'Observatoire français des conjonctures économiques
- ◆ M. François FONTAINE, professeur à l'Université Paris I (économie)