



LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS COUVERTS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE

Juillet 2022

Deux dispositifs permettent aux travailleurs indépendants d'être couverts par l'Assurance chômage en cas de perte de leur activité non salariée.

- L'un concerne les anciens salariés qui avaient initialement pris le risque de démissionner pour entreprendre ; en cas d'échec de leur entreprise, ces personnes peuvent être prises en charge au même titre que les autres salariés privés d'emploi, dans le cadre d'une démission dite légitime. Ce dispositif existe depuis 2001.
- L'autre dispositif existe depuis 2019 et couvre, sous certaines conditions, les anciens indépendants par une allocation dédiée, l'allocation des travailleurs indépendants (ATI), d'un montant allant jusqu'à 800€ pendant 6 mois.

Ces deux dispositifs bénéficient à un faible nombre d'allocataires (autour de 0,01 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'Assurance chômage à fin 2021). Leurs bénéficiaires se distinguent notamment par leur âge et leur niveau de formation : les anciens salariés démissionnaires sont en moyenne plus jeunes, plus diplômés et résident plus souvent en région parisienne que les bénéficiaires de l'allocation des travailleurs indépendants.

L'Assurance chômage a pour vocation de **fournir un revenu de remplacement aux salariés qui perdent leur emploi involontairement et de les sécuriser dans leur parcours vers l'emploi durable**, via l'accompagnement assuré par Pôle emploi (prestation, aide, accès à la formation). Dans ce paysage, deux dispositifs financés par l'Assurance chômage offrent un cadre protecteur également à des travailleurs indépendants qui perdraient leur entreprise. **Cette étude s'intéresse aux transitions du travail indépendant vers le chômage indemnisé**, elle présente les deux dispositifs et en dresse l'état des lieux. A noter que l'Assurance chômage couvre également les parcours des personnes qui perdent un emploi salarié et souhaitent créer une entreprise (transition du chômage vers le travail indépendant). Ces parcours seront analysés dans d'autres publications à venir.

Depuis 2001, les salariés qui ont démissionné pour créer ou reprendre une entreprise et dont l'activité non salariée a cessé pour des raisons indépendantes de la volonté du créateur ou du repreneur peuvent bénéficier de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) (*Encadré 1*). C'est un des 17 cas dits de **démissions légitimes** indemnisés par l'Assurance chômage. Les autres cas sont divers : démission pour rejoindre son conjoint, pour non-paiement du salaire...

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a ensuite créé une nouvelle forme de revenu de remplacement, destinée aux indépendants : **l'allocation des travailleurs indépendants (ATI)**. Les travailleurs indépendants ayant fait l'objet d'un redressement judiciaire avec éviction du dirigeant ou d'une liquidation judiciaire et satisfaisant certaines conditions peuvent ainsi bénéficier de l'ATI (*Encadré 2*). La loi du 14 février 2022, complétée par deux décrets du 30 mars 2022, assouplit les conditions d'accès à ce dispositif.

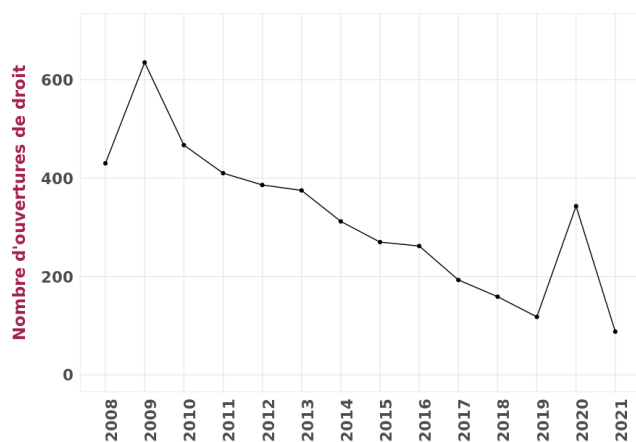
LES DÉMISSIONS LÉGITIMES POUR CRÉATION D'ENTREPRISE : UN DISPOSITIF ANCIEN MAIS PEU UTILISÉ

Un dispositif ancien

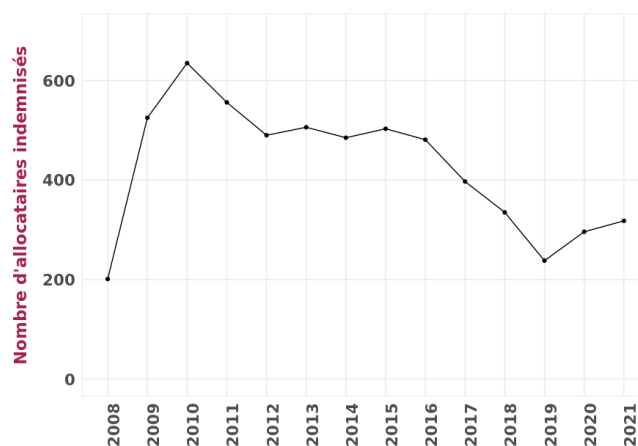
Le plus ancien dispositif de protection des indépendants est lié au principe de démission légitime. Il permet aux indépendants d'accéder à l'Assurance chômage grâce à l'activité salariée précédant leur démission (*Encadré 1*).

Depuis 2008¹, environ 4 500 personnes ont ouvert un droit avec le motif d'inscription « **démission légitime pour création d'entreprise** ». Le nombre d'ouvertures de droit pour ce motif diminue progressivement depuis 2009, passant de 630 cette année-là à 120 en 2019, à l'exception de l'année 2020 où l'on a observé une forte augmentation des ouvertures de droit pour ce motif (*Graphique 1*). Ceci peut être lié à la crise liée à la Covid-19 qui a entraîné de nombreuses cessations d'activité non salariée. En 2021, le nombre d'ouvertures de droit semble revenir sur sa tendance d'avant crise.

GRAPHIQUE 1 - NOMBRE ANNUEL D'OUVERTURES DE DROIT AVEC MOTIF DE DÉMISSION LÉGITIME POUR CRÉATION D'ENTREPRISE



GRAPHIQUE 1 - NOMBRE D'ALLOCATAIRES INDEMNISÉS EN FIN DE MOIS, EN MOYENNE ANNUELLE



Source : FNA à fin avril 2022

Champ : ouvertures de droit entre janvier 2008 et décembre 2021 à la suite d'une démission pour création d'entreprise

¹ Année à partir de laquelle nous disposons de données.

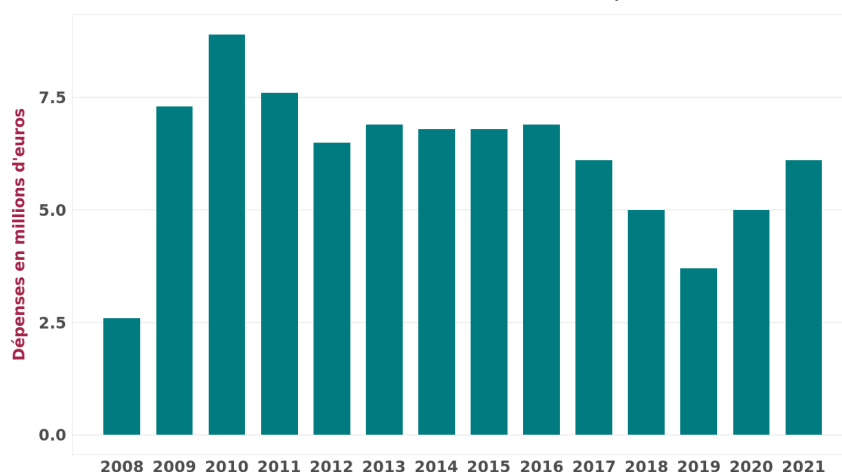
Ces chiffres sont à mettre en regard du nombre de travailleurs indépendants, des créations et défaillances d'entreprises. Fin 2017, l'Insee dénombrait 3,5 millions d'indépendants en France. En 2021, selon l'Insee, le nombre de créations d'entreprises en France a atteint un nouveau record avec 995 900 créations. A côté de cela, en 2021, l'Insee et la Banque de France comptaient 28 000 défaillances d'entreprise.

Actuellement de l'ordre de 300 personnes indemnisées

En décembre 2021, environ 280 personnes sont indemnisées à la suite d'une démission légitime pour création d'entreprise, soit **0,01 % des allocataires indemnisés** par le régime.

Les dépenses d'allocation pour ce dispositif représentent au total **86 M€ depuis 2008, dont environ 6 M€ en 2021** (*Graphique 3*).

GRAPHIQUE 2 - DÉPENSES ANNUELLES D'ALLOCATION, POUR LES ALLOCATAIRES INDEMNISÉS A LA SUITE D'UNE DÉMISSION LÉGITIME POUR CRÉATION D'ENTREPRISE, EN M€



Source : FNA à fin avril 2022

Champ : allocataires indemnisés au moins un jour dans l'année à la suite d'une démission pour création d'entreprise

Par rapport aux bénéficiaires de l'allocation des travailleurs indépendants décrits ci-après, les personnes ayant bénéficié d'une légitimation de leur démission pour créations d'entreprise sont en moyenne **plus jeunes, plus diplômées et vivent plus souvent en région parisienne** (*Tableau 1*).

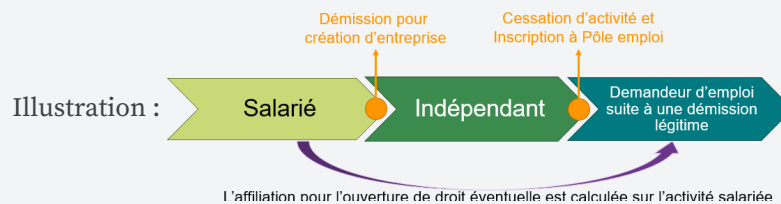
ENCADRÉ 1 - MOTIF DE DÉMISSION LÉGITIME POUR CRÉATION D'ENTREPRISE

La démission d'un salarié pour créer ou reprendre une entreprise est considérée comme une démission légitime si l'activité créée ou reprise au regard du règlement d'assurance chômage n° 2019-797 du 26 juillet 2019, art. 2§2 p) :

- a donné lieu aux formalités de publicité requises par la loi (immatriculation au répertoire des métiers, déclaration au centre de formalités des entreprises, inscription au registre du commerce et des sociétés),
- a cessé pour des raisons indépendantes de la volonté du créateur ou du reprenneur d'entreprise (facteurs extérieurs contraignant l'intéressé à cesser l'activité entreprise, par exemple des difficultés financières confirmées par une société d'expertise comptable, des problèmes de santé ou un incendie obligeant l'intéressé à demander sa radiation au répertoire des métiers).

L'inscription comme demandeur d'emploi postérieurement à la cessation de l'activité doit intervenir dans un délai de 3 ans, soit 36 mois, à compter de la date de fin du contrat de travail.

Cette disposition existe dans la réglementation d'assurance chômage depuis 2001.



ALLOCATION DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS (ATI) : UNE MOBILISATION PLUS FAIBLE QU'ATTENDU

Une nouvelle allocation prévue par la loi en 2018 et mise en œuvre en 2019

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé une nouvelle forme de revenu de remplacement, destinée à couvrir les indépendants : l'allocation des travailleurs indépendants (ATI). Le décret du 26 juillet 2019 a fixé la date d'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} novembre 2019 pour un montant fixe de 800 € par mois pendant 6 mois, sous certaines conditions d'activité antérieure et de ressources notamment (*Encadré 2*).

L'étude d'impact du projet de loi « Avenir professionnel » évaluait les dépenses d'allocation annuelles de cette mesure à 140 M€ pour environ 29 000 bénéficiaires². Elle s'appuyait notamment sur les travaux de la mission menée en 2017 par l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur l'ouverture de l'indemnisation du chômage aux travailleurs indépendants³.

La mobilisation de cette aide a été bien moins élevée qu'attendu. D'après l'étude d'impact du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante (voir ci-dessous), l'écart par rapport aux objectifs initiaux apparaît lié à la fois à la jeunesse du dispositif, au caractère restrictif des critères d'accès et aux mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises mises en place pour lutter contre la pandémie⁴.

Afin de faciliter l'accès à l'ATI, le gouvernement a apporté des modifications au dispositif (article 11 de la loi du 14 février 2022, deux décrets du 30 mars 2022). Elles ont notamment pour objet de répondre aux conséquences économiques de la crise liée à la Covid-19, ainsi que de permettre une mobilisation plus facile de l'ATI compte tenu du faible nombre de bénéficiaires (*Encadré 3*).

² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0904_etude-impact#

³ https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-Assurance_chomage_independants.pdf

⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2021/ei_ecoi2122201l_cm_29.09.2021.pdf

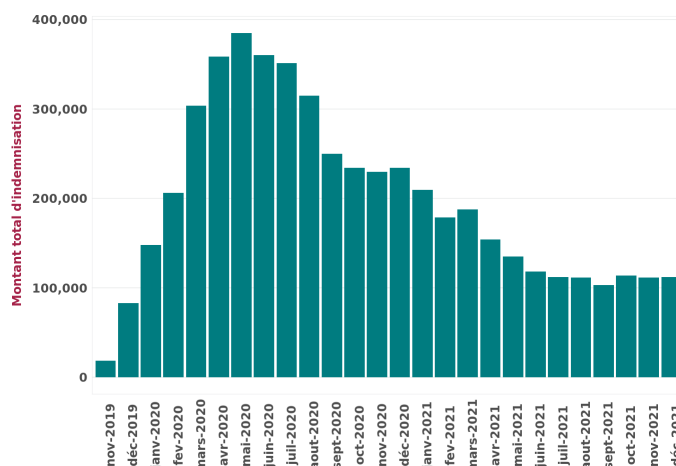
Une montée en charge interrompue par la crise Covid-19

Entre novembre 2019, date de sa mise en œuvre, et décembre 2021, **environ 1 300 personnes ont ouvert un droit à l'ATI. Les dépenses d'allocation sont d'environ 5 M€ sur la période.** Ces ouvertures de droit représentent 0,03 % des ouvertures de droit en ARE sur la même période.

La montée en charge du dispositif a été interrompue relativement tôt en mars 2020, au début de la crise, en raison de la chute des défaillances d'entreprises et de leur maintien à un niveau historique bas depuis. Au cours de la crise sanitaire, les défaillances d'entreprises ont fortement reculé sous l'effet de mesures administratives et des différentes mesures d'aide à destination des entreprises pour faire face à la crise sanitaire.

Le nombre mensuel de bénéficiaires a ainsi atteint son maximum fin avril 2020 avec 490 personnes indemnisées. **Fin décembre 2021, environ 150 personnes sont indemnisées en ATI.**

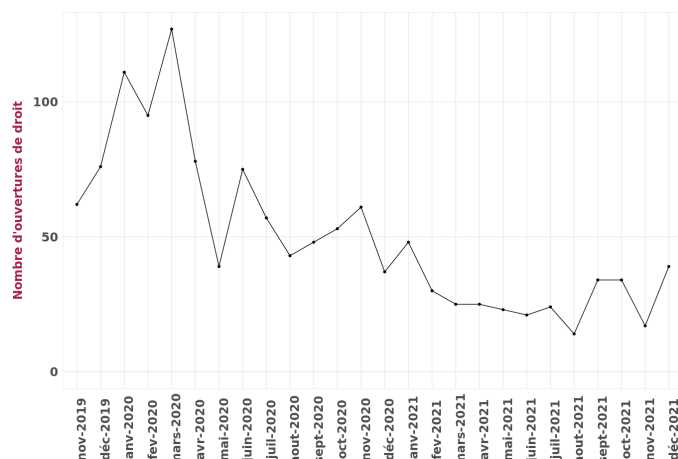
GRAPHIQUE 3 - DÉPENSES MENSUELLES D'ALLOCATION TRAVAILLEUR INDÉPENDANT (ATI)



Source : FNA à fin avril 2022

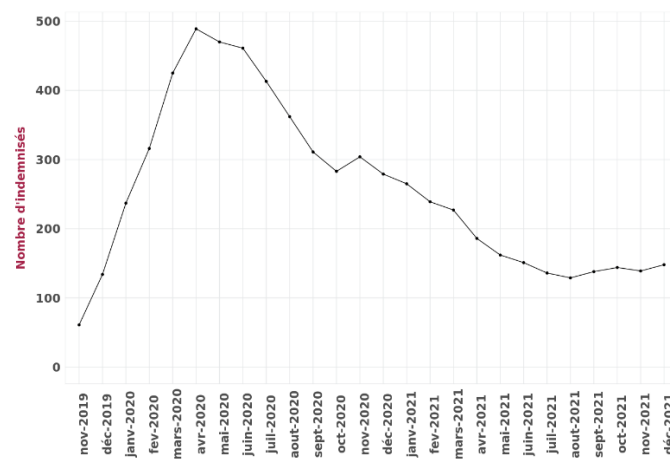
Champ : allocataires indemnisés au moins un jour dans l'année en ATI

GRAPHIQUE 4 - NOMBRE MENSUEL D'OUVERTURES DE DROIT EN ATI



Source : FNA à fin avril 2022

GRAPHIQUE 5 - NOMBRE MENSUEL D'ALLOCATAIRES INDEMNISÉS EN ATI EN FIN DE MOIS



Les bénéficiaires de l'ATI sont en moyenne **plus âgés** que les démissionnaires pour création d'entreprise (75 % de 50 ans ou plus vs 11 %), **moins diplômés** (45 % inférieur au bac vs 32 %) et **vivent moins souvent en région parisienne** (8 % vs 16 %).

Les personnes ayant ouvert un droit en ATI depuis novembre 2019 ont perçu quasiment 6 mois d'indemnisation et ont travaillé 3 mois en moyenne sur leur période d'indemnisation.

ENCADRÉ 2 - ALLOCATION DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS – MESURE INITIALE

Pour bénéficier de cette allocation, les travailleurs indépendants doivent avoir fait l'objet d'un redressement judiciaire avec éviction du dirigeant ou une liquidation judiciaire et satisfaire certaines conditions. Le montant de l'allocation journalière est de **26,30 €** (environ 800 € par mois) **pendant 6 mois**. La mesure est applicable depuis le 1^{er} novembre 2019.

TRAVAILLEURS CONCERNÉS

Une personne dont les conditions de travail sont définies exclusivement par elle-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordre est présumée **travailleur indépendant**.

CONDITIONS D'ATTRIBUTION

Pour bénéficier de l'allocation des travailleurs indépendants, une personne doit avoir **exercé une activité non salariée** pendant au moins **2 ans ininterrompus** dans une seule entreprise et avoir fait l'objet d'un redressement judiciaire avec éviction du dirigeant ou une liquidation judiciaire. Le terme de la période de 2 ans correspond à la date du fait générateur d'ouverture de droit (par exemple la date de la liquidation judiciaire). La personne doit également être à la recherche d'un emploi et justifier de **revenus antérieurs d'au moins 10 000 € par an**. Les éventuelles autres ressources doivent être inférieures au montant forfaitaire permettant de bénéficier du revenu de solidarité active (RSA, 575,52 € par mois depuis avril 2022). La fin de l'activité non salariée prise en considération pour l'ouverture des droits doit se situer dans les 12 mois précédant l'inscription.

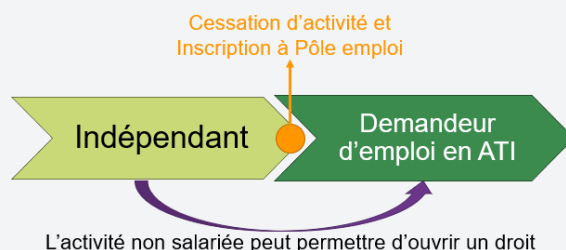
ARTICULATION AVEC L'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Lorsque les travailleurs indépendants remplissent les conditions pour ouvrir un droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), une comparaison est effectuée entre les montants journaliers et les durées d'indemnisation de l'ARE et de l'allocation des travailleurs indépendants. Si le montant et la durée d'indemnisation en ARE sont supérieurs au montant et à la durée d'indemnisation en ATI, un droit ARE est ouvert (ou repris ou poursuivi). À défaut, les travailleurs indépendants peuvent choisir entre l'une des deux allocations.

Les travailleurs indépendants ont la possibilité de cumuler intégralement une éventuelle rémunération salariée ou non salariée avec le versement de l'ATI pendant trois mois, consécutifs ou non, dans la limite des droits restants dus au titre de l'ATI. Si l'activité professionnelle est interrompue pendant au moins 3 mois, le dispositif de cumul peut à nouveau s'appliquer.

Le délai de déchéance de l'allocation est de 3 ans + 182 jours à compter de la date d'admission à l'ATI.

Illustration :



ENCADRÉ 3 - ATI – ASSOULISSEMENT DES RÈGLES PAR DEUX DÉCRETS DU 30 MARS 2022

Outre la **liquidation judiciaire ou le redressement judiciaire, une cessation totale et définitive d'activité en raison de l'absence de viabilité économique** de celle-ci est un nouveau fait générateur possible. Dans cette situation, une déclaration de cessation totale et définitive d'activité auprès du Centre de formalités des entreprises (CFE) ou du guichet unique électronique est nécessaire pour permettre au travailleur indépendant de solliciter l'ATI. Le caractère non viable de l'activité correspond à une baisse d'au moins 30 % des revenus déclarés et devra être attesté par un tiers de confiance (expert-comptable, chambre de commerce et d'industrie, de l'artisanat ou de l'agriculture).

Assouplissement relatif à la condition de revenu : le décret adapte le montant minimal de revenus d'activité dont les travailleurs indépendants doivent justifier pour bénéficier de l'ATI. Les revenus nécessaires pour bénéficier de l'ATI doivent être **supérieurs à 10 000 € sur une des deux années** d'activité antérieure et non plus d'au moins 10 000 € par an. Ces revenus sont ceux des déclarations fiscales, sauf pour les statuts ou secteurs qui bénéficient d'un régime fiscal particulier où pourra être pris en compte un revenu imposable calculé à partir du bilan comptable ou un revenu fiscal déterminé à partir des déclarations de chiffre d'affaires ou de recettes.

Le montant de l'ATI reste forfaitaire mais peut être individualisé. Le montant de l'ATI est de 26,30 € par jour (environ 800 € par mois). Toutefois, ce montant ne peut pas être supérieur aux revenus générés par l'activité non salariée pendant les deux années précédant sa cessation. Ainsi, lorsque le revenu mensuel moyen sur les deux années fiscales perçu par le travailleur indépendant est inférieur au montant forfaitaire versé au titre de l'ATI pour un mois, le montant de l'ATI est égal à la moyenne mensuelle des revenus d'activité antérieurs des 2 années précédentes, dans la limite du montant forfaitaire de l'allocation de 26,30 €. Un plancher est fixé à 19,73 € par jour (environ 600 € par mois).

Le recours à l'ATI est limité à **une fois tous les cinq ans**.

Les nouvelles mesures sont applicables depuis le **1^{er} avril 2022**.

Selon le gouvernement, le coût de l'assouplissement de la mesure ne devrait pas dépasser l'estimation initiale de l'extension de la couverture aux indépendants (140 M€ pour 29 000 bénéficiaires).

TABLEAU 1 - PROFILS À L'OUVERTURE DE DROIT DES ALLOCATAIRES OUVRANT UN DROIT EN ATI, APRÈS UNE CRÉATION D'ENTREPRISE ET DE L'ENSEMBLE DES ALLOCATAIRES OUVRANT UN DROIT ARE ENTRE NOVEMBRE 2019 ET DÉCEMBRE 2021

		Démissions légitimes pour création d'entreprise	ATI	Ouvertures de droit ARE
Effectif	Nombre d'ouvertures de droit	500	1 300	4 960 000
Sexe	Femme	35 %	28 %	49 %
	Homme	65 %	72 %	51 %
	<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
Age	Moins de 30 ans	19 %	2 %	38 %
	De 30 à moins de 40 ans	48 %	20 %	26 %
	De 40 à moins de 50 ans	24 %	33 %	19 %
	50 ans ou plus	9 %	45 %	17 %
	<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
Niveau de formation	Inférieur au Bac	31 %	45 %	47 %
	Bac à BAC+2	42 %	36 %	35 %
	BAC+3 ou plus	27 %	18 %	17 %
	Inconnu	0 %	1 %	1 %
	<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
Taille d'unité urbaine du lieu de résidence	Moins de 2 000 habitants	29 %	26 %	21 %
	De 2 000 à moins de 20 000 habitants	15 %	20 %	17 %
	De 20 000 à moins de 100 000 habitants	14 %	16 %	15 %
	De 100 000 à moins de 2 000 000 d'habitants	26 %	30 %	31 %
	Région parisienne	16 %	8 %	16 %
	<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
Métier recherché	Agriculture et pêche, espaces naturels et espaces verts, soins aux animaux	3 %	2 %	4 %
	Arts et façonnage d'ouvrages d'art	1 %	0 %	1 %
	Banque, assurance, immobilier	7 %	3 %	2 %
	Commerce, vente et grande distribution	18 %	23 %	13 %
	Communication, média et multimédia	2 %	3 %	2 %
	Construction, bâtiment et travaux publics	11 %	11 %	8 %
	Hôtellerie-restauration tourisme loisirs et animation	9 %	8 %	9 %
	Industrie	6 %	5 %	7 %
	Installation et maintenance	4 %	3 %	4 %
	Santé	3 %	2 %	3 %
	Services à la personne et à la collectivité	9 %	8 %	16 %
	Spectacle	0 %	1 %	4 %
	Support à l'entreprise	19 %	21 %	13 %
	Transport et logistique	6 %	6 %	10 %
	Inconnu	2 %	4 %	4 %
	<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
Salaires journaliers de référence (SJR)	Montant moyen brut	91,8 €		65,7 €

Champ : ouvertures de droit à la suite d'une démission légitime ou en ATI, ou en ARE entre novembre 2019 et décembre 2021

Source : FNA à fin avril 2022



**LES TRAVAILLEURS
INDÉPENDANTS
COUVERTS PAR
L'ASSURANCE CHÔMAGE**

Juillet 2022

Unédic

4, rue Traversière 75012 Paris
T. +33 1 44 87 64 00

 [@unedic](https://twitter.com/unedic)  [unedic](https://www.linkedin.com/company/unedic) [unedic.org](https://www.unedic.org)