

LES INDÉPENDANTS

Extension de l'Assurance chômage

12/07/2017

Unédic

- ▶ **Finalité, définitions et champs**
- ▶ **Données de référence**
- ▶ **Offres existantes et quelles attentes ?**
- ▶ **Comparaisons européennes**
- ▶ **Questions soulevées**

FINALITÉS, DÉFINITIONS ET CHAMPS

- ▶ **Protéger tous les actifs contre les « accidents de carrière »**
 - Salariés comme non salariés
 - En assurant notamment une couverture aux indépendants économiquement dépendants
- ▶ **Faciliter les transitions professionnelles entre les statuts d'indépendants et de salariés**
 - Accompagner la diversification des formes d'emploi
 - Lever les freins à la mobilité liés aux disparités de protection contre le chômage
 - Encourager l'entrepreneuriat (salarial -> non salarial)
- ▶ **Simplifier le système de couverture sociale du risque chômage**
 - Réduire, voire abolir les distinctions selon l'origine du revenu

DÉFINITION ET CHAMP DES INDÉPENDANTS

- Absence de définition unique de la notion d'indépendant :
 - en droit de la sécurité sociale: définition **par opposition à celle des activités salariées** ou assimilées énoncée aux articles L. 311-2 et L. 311-3 du Code de la sécurité sociale ;
 - en droit 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* » (art. L. 8221-6-1 C. trav.).

- Des catégories d'indépendants peuvent être distinguées, notamment en fonction de leurs affiliations aux régimes de sécurité sociale:
 - Indépendants au sens du Régime Social des Indépendants (RSI):
 - Artisans
 - Commerçants
 - Professions libérales
 - Micro-entrepreneurs (= auto-entrepreneurs)
 - Non-salariés des professions affiliées à la Mutualité Sociale Agricole (MSA) ;
 - Mandataires sociaux : l'affiliation dépend du statut juridique (ex: RSI pour les gérants majoritaires de SARL ou régime général pour les gérants minoritaires ou égaux de SARL et dirigeants salariés)

2. Particularités à prendre en compte

Certaines situations, qui constituent l'exercice d'une activité professionnelle non salariée ou qui donnent lieu au cumul de différents statuts, suscitent un certain nombre d'interrogations :

- **travailleurs indépendants « économiquement dépendants »** (plateformes collaboratives) ;
- activité de **loueur de locaux d'habitation meublés** ou de biens meubles considérée comme professionnelle au-delà d'un certain seuil de revenu ;
- **conjoint collaborateur du chef d'entreprise**;
- **revenus mixtes** composés de salaires et de revenus non-salariaux (notamment si l'activité non salariée est complémentaire);
- **micro entrepreneurs déclarant un chiffre d'affaires nul** ;
- **exercice d'une activité non salariée au sein de l'EEE et de la Suisse**

DÉFINITION ET CHAMP DES INDÉPENDANTS

3. Revenu des indépendants

- **Absence de définition unique et commune du revenu des indépendants** : en pratique, ce sont les revenus procurés par une activité non salariée (*versés en dehors de tout contrat de travail*) et déclarés au titre des assurances sociales.
- **Quels revenus retenir?**
 - Revenus déclarés au titre de l'impôt sur le revenu ou soumis à cotisations sociales ;
 - Prise en compte des dividendes (*une fraction de 10% est soumise à cotisations sociales*).
- **Distinction selon la nature et la forme de l'activité non salariée :**

Forme juridique/nature de l'activité	Revenu professionnel
Entrepreneur individuel (dont EIRL), artisans, gérants associés uniques d'EURL non soumises à l'impôt sur les sociétés	Bénéfices de l'entreprise, connus à la clôture de l'exercice comptable
Dirigeant d'entreprise d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (SARL, SA, SAS, SASU...)	Rémunération fixée par l'AG, l'associé unique, les statuts, pour une certaine période => En pratique, établissement de fiches de paie
Micro entrepreneurs	Pas de revenu professionnel mais un chiffre d'affaires issu de l'activité professionnelle
Activité non salariée agricole	Revenus professionnels sur lesquels le travailleur est imposable en tant que non salarié agricole

DONNÉES DE RÉFÉRENCE

POPULATIONS POTENTIELLEMENT CONCERNÉES

Tableau 1 : Effectif des cotisants MSA et RSI (activité principale et secondaire) en France

Catégories socio-professionnelles / Statuts	Agriculteurs	Artisans	Commerçants	Professions libérales	Total
Indépendants	468 000	564 000	712 000	412 000	2 156 000
Dont retraité actif	Non-disponible	102 000			102 000
Dont activité secondaire	Non-disponible	80 000			80 000
Micro-entrepreneurs	Statut non-ouvert	416 000	330 000	346 000	1 092 000
Dont retraité actif		67 000			67 000
Dont économiquement inactif		129 000	125 000	100 000	354 000
Dont activité secondaire		330 000			330 000
Conjoints collaborateurs et aides familiaux	37 000	15 000	30 000	0	82 000
Total	505 000	995 000	1 072 000	758 000	3 330 000

Source : MSA et RSI

Champs : cotisants MSA 2015 et cotisants RSI 2016

- On peut également dénombrer les mandataires sociaux non-affiliés au RSI (dirigeants salariés et gérants minoritaires ou égalitaires de SARL). Ils représentaient 170 000 personnes en 2011.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES

Tableau 2 : caractéristiques des cotisants RSI et MSA (activité principale et secondaire, hors micro-entrepreneurs inactifs) en France

Catégories socio-professionnelles	Effectif	Revenu mensuel net moyen en €	Age moyen	% Femme
Agriculteurs	468 000	1 000*	49	28%
Commerçants	916 000	1 200	46	37%
Indépendants	712 000	1 900		
Micro-entrepreneurs	204 000	300		
Artisans	851 000	1 300	44	24%
Indépendants	564 000	2 000		
Micro-entrepreneurs	287 000	400		
Professions libérales	657 000	2 700	45	46%
Indépendants	412 000	4 300		
Micro-entrepreneurs	245 000	500		

Source : MSA et RSI

Champs : cotisants MSA 2015 et cotisants RSI 2016

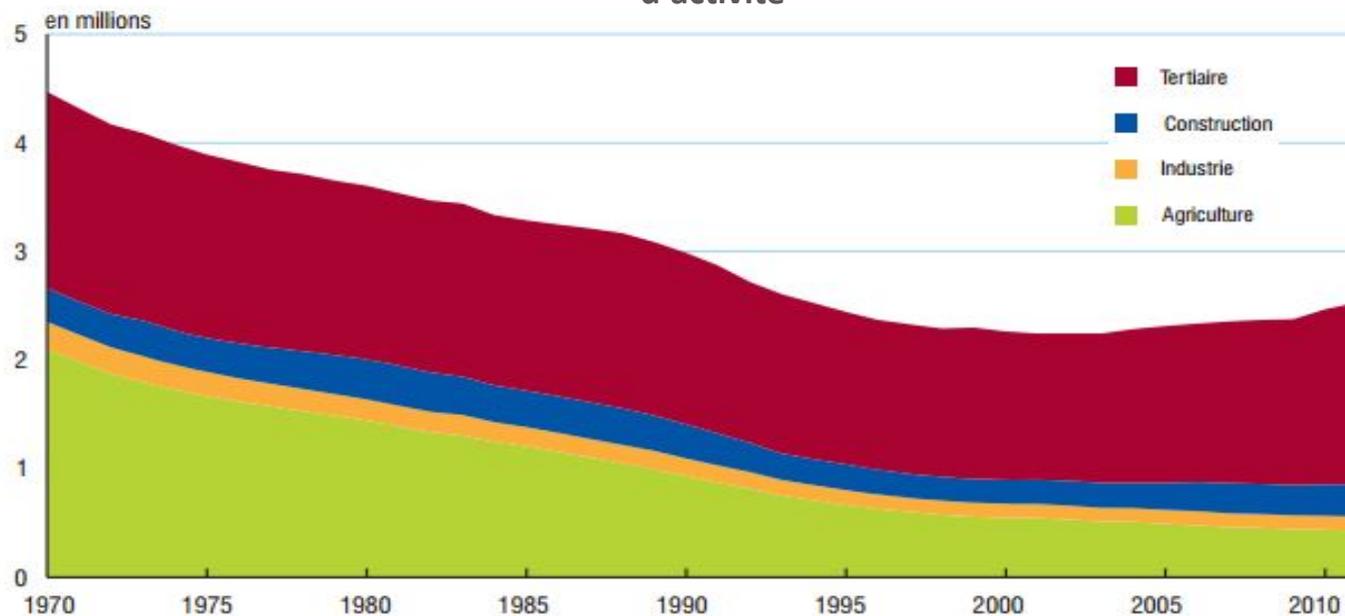
*Les évolutions des revenus professionnels des exploitants et des entrepreneurs agricoles imposés au réel sont volatiles car dépendants des aléas du climat, de la naissance de bulles spéculatives sur les marchés des matières premières agricoles, et de l'inflation.

- Les caractéristiques sont également très hétérogènes à l'intérieur de chaque catégorie.
- Les revenus des cotisants RSI sont calculés sur les bénéfices de l'entreprise ou sur la rémunération du chef d'entreprise. Les revenus pour les cotisants MSA sont les revenus fiscalement imposables.

EVOLUTION

- ▶ Fin 2014 le travail non-salarié représente autour de 10% de l'emploi total alors qu'il en représentait 20% en 1970.
- ▶ Plusieurs phénomènes de fond expliquent cette évolution tendancielle à la baisse, et notamment
 - la diminution de l'emploi agricole,
 - la montée du salariat à partir des années 70,
 - la quasi-disparition des aides familiales (dans le domaine agricole et l'artisanat).

Graphique 1 : évolution du nombre d'indépendants (activité principale en fin d'année) par grands secteurs d'activité



Champ : France métropolitaine, personnes de 15 ans ou plus.
Source : Insee, estimations d'emploi.

**QUELLES OFFRES EXISTANTES ?
QUELLES ATTENTES ?**

L'offre d'assurance existante, en France

- ▶ Elle est limitée à l'assurance perte d'activité professionnelle des **dirigeants d'entreprise** et des **travailleurs non-salariés**.
- ▶ La GSC ainsi que plusieurs compagnies d'assurance proposent ces contrats (AXA, April, Comeic ...)

Exemple proposé par l'Association de la Garantie Sociale des Chefs et Dirigeants d'entreprise (GSC), créée en 1979

Accessible à tous:

- ▶ L'indemnité peut être servie dès qu'un **délai de 12 mois** s'est écoulé depuis la date effective d'affiliation.
- ▶ Une indemnité équivalant à 55 % ou 70% du revenu net fiscal professionnel (hors dividendes) selon la formule choisie
- ▶ Une **franchise de 30 jours**

Une offre spécifique aux Repreneurs-Créateurs d'entreprise :

- ▶ Accessible uniquement dans les 3 premières années et si le revenu annuel est inférieur à 9.614 €/an et sans autre revenu professionnel.
- ▶ La cotisation annuelle (408€) et le montant de l'indemnité annuelle (5 712€) sont forfaitisés ; il est possible d'être indemnisé même en l'absence de revenu.

ATTENTES DES INDÉPENDANTS

► Quels sont les dénominateurs communs ?

- Ils ont fait le choix d'être indépendant **par envie de simplicité et praticité**
- Ils portent un **regard globalement positif sur leur situation/régime**

► Mais près de **20% se plaignent de la précarité** de leur situation et du manque de protection

► Quelles réformes prioritaires ?

- **20% souhaitent** la mise en place d'une **allocation perte d'activité subie**
- Mais ils se montrent **partagés quant au paiement d'une cotisation supérieure** (entre 2% et 4%) pour une convergence des protections sociales : **51% prêts à payer contre 48% qui ne le sont pas**
- **49% des personnes interrogées seraient prêtes à cotiser davantage** pour une couverture sociale permettant de pallier la perte d'activité

La protection sociale des indépendants est une vraie question d'opinion, mais suscite des attentes diverses et partagées sur le paiement d'une cotisation et la protection sociale offerte ou souhaitée

Sources : - Etude Elabe pour la Fondation Travailler Autrement et ITG (Société de portage salariale). Echantillon de 1 175 indépendants (Internet), du 20 juin au 28 juillet 2016. Etude confidentielle.
- Etude Opinion Way pour l'UAE (Union des auto-entrepreneurs) et la Fondation Le Roch Les Mousquetaires. Echantillon de 400 indépendants (téléphone), du 29 mai au 7 juin 2017. Etude publiée.
- Etude BVA pour le RSI, présentée dans le cadre d'un séminaire France Stratégie. Echantillon de 1 003 actifs représentatifs, en novembre 2016.

COMPARAISONS EUROPÉENNES

- ▶ **Logique assistancielle (système beveridgien)** : universalité de la protection sociale par la couverture de toute la population, uniformité des prestations fondée sur les besoins des individus et non sur leurs pertes de revenus
- ▶ **Exemples** : Suède, Finlande (Régime de base)
- ▶ **Caractéristiques** : montant d'allocation forfaitaire, pas de condition de chômage involontaire (une situation de chômage est suffisante)

- ▶ **Logique assurantielle (système bismarckien)** : système de protection sociale reposant sur des mécanismes de transfert du type contribution / rétribution. Les travailleurs versent une cotisation en fonction de leur revenu et perçoivent une prestation dont le montant est fonction de leur revenu.
- ▶ **Exemples** : Luxembourg, Portugal, Espagne
- ▶ **Caractéristiques** : montant d'allocation proportionnel au revenu antérieur, condition de chômage involontaire

➤ Certains paramètres sont adaptés aux spécificités de l'activité non salariée.

C'est notamment le cas des paramètres suivants :

- **Fait générateur du chômage** : Lorsque la condition de cessation involontaire d'activité est exigée, des motifs d'ordre économique (difficultés financières, faillite), technique (production, organisation), personnel (divorce, santé), ou exceptionnel (cas de force majeure) peuvent, selon les pays, caractériser le caractère involontaire de la cessation.

Certains pays (Suède et Finlande) n'exigent qu'une situation de chômage pour ouvrir des droits.

- **Revenu de référence pris en compte dans le calcul du montant de l'allocation** : revenu ayant servi de base de cotisation (Luxembourg), revenu journalier moyen (Portugal), assiette moyenne (Espagne)

➤ Différences entre les paramètres des RAC salarié / non salarié

- **Taux de cotisation** : non similaire et généralement plus bas dans RAC non salarié (Espagne, Finlande, Portugal, Suède)
- **Condition d'affiliation** : variable en Espagne (condition de continuité de l'activité dans RAC non salarié) en Finlande (durée d'affiliation plus longue et condition de revenu minimum dans RAC non salarié), Portugal (durée d'affiliation plus longue dans RAC non salarié)
- Condition de chômage involontaire et définition du revenu de référence adaptées aux spécificités de l'activité non salariée

Tableau de synthèse des régimes d'assurance chômage des travailleurs non salariés

	Danemark	Finlande	Finlande	Espagne	Luxembourg	Portugal	Suède	Suède
Nature du régime	volontaire	obligatoire	volontaire	volontaire	obligatoire	obligatoire	obligatoire	volontaire
Taux de cotisation	• 8% des revenus bruts + frais d'adhésion	np*	En fonction du risque	2,20% d'une assiette mensuelle de cotisation	np*	29,6% du revenu brut de référence	0,10%	0,10% + frais d'adhésion
Condition d'affiliation minimale	52 semaines au cours des 3 dernières années	15 mois au cours des 4 dernières années et revenu mensuel au moins égal à 1 035€	15 mois au cours des 4 dernières années et revenu mensuel au moins égal à 1 035€	12 mois de travail continu à la date de cessation d'activité	6 mois + 2 ans d'affiliation	720j au cours des 48 mois précédant la cessation d'activité	6 mois (80h / mois minimum) au cours des 12 derniers mois	6 mois (80h / mois minimum) au cours des 12 derniers mois
Montant d'indemnisation	Fonction des périodes travaillés	32,68€/jour	montant de l'indemnité de base + 45 % de la différence entre le revenu journalier de référence et l'indemnité de base jusqu'à un certain plafond (37 255,20 €)	70% de la base régulatrice moyenne au cours des 12 derniers mois	80% du revenu ayant servi pour les 2 derniers exercices d'assiette de cotisation	65% du revenu moyen journalier	39€/jour	80% du salaire de référence les 200 premiers jours puis 70 %
Durée d'indemnisation	78 semaines	500 jours	500 jours	2 à 12 mois	12 mois max par période de 24 mois (prolongation possible)	de 330 à 540 jours (variable en fonction de l'âge et de la durée d'affiliation)	300 jours (450 jours si enfant à charge)	300 jours (450 jours si enfant à charge)

*np = non précisé

Condition de chômage involontaire et motifs de cessation d'activité

	CONDITION DE CHÔMAGE INVOLONTAIRE	MOTIFS DE CESSATION D'ACTIVITÉ
ESPAGNE	Exigée	Difficultés économiques, techniques, productives ou d'organisation, cas de force majeure, perte de licence administrative, violence domestique, divorce ou séparation.
PORTUGAL	Exigée	Réduction du volume d'affaires supérieur ou égal à 60%, perte de licence administrative, cas de force majeure, bilan comptable négatif deux années consécutives, raisons économiques, techniques, productives ou organisationnelles rendant la poursuite de l'activité impossible, jugement d'insolvabilité.
LUXEMBOURG	Exigée	Difficultés économiques et financières, raisons médicales, fait d'un tiers ou cas de force majeure.
BELGIQUE*	Exigée	Déclaration de faillite, règlement collectif de dettes, suspension ou arrêt involontaire d'activité entraînant une perte subite de revenus pour raisons de catastrophe naturelle, de destruction d'un bâtiment ou de matériel, ou d'incendie.
DANEMARK	Exigée	En attente de réponse SPE danois
SUEDE	Non exigée	Cessation d'activité temporaire ou définitive. Dans le cas de la cessation temporaire, le non salarié doit être en mesure de prouver que sa société n'a pas d'activité.
FINLANDE	Non exigée	Fermeture de la société ou plus de lien avec la société.

*il ne s'agit pas d'un régime d'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi non salariés mais d'un droit passerelle permettant aux travailleurs indépendants de bénéficier d'une allocation et de conserver leur droit aux allocations familiales et aux soins de santé, sans devoir payer de cotisations sociales.

CADRE JURIDIQUE

LES LIMITES JURIDIQUES SONT FONCTION DE LA NATURE DU REGIME MIS EN PLACE CONTRE LE RISQUE DE CHOMAGE

Selon la nature du régime d'indemnisation qui pourrait être mis en place pour les indépendants, le champ du possible en termes de réglementation varie.

➤ Dans le cadre d'un régime assurantiel:

- Le régime d'assurance chômage actuel est un régime assurantiel reposant sur une logique contributive : en contrepartie des contributions patronales et salariales, les allocataires involontairement privés d'emploi bénéficient d'allocations proportionnelles à leur rémunération antérieure (*art. L.5422-9 C. trav.*).
- La nature contributive du régime permet de prévoir des règles d'indemnisation spécifiques, à condition que celles-ci respectent la position du Conseil constitutionnel et notamment que les différences soient fondées sur un critère objectif en lien avec l'objet de la loi.
- La suppression de la contribution salariale au financement du RAC ne remet pas en cause à elle seule la nature assurantielle et contributive du régime, le régime restant financé à hauteur des 2/3 par des contributions patronales;

➤ Dans le cadre d'un régime « de solidarité » :

- Le régime de solidarité, régime « d'assistance », est un système relevant de l'action morale ou politique : principalement financées par l'impôt, les aides sont versées aux personnes dont les ressources sont insuffisantes, sans contrepartie de cotisation.
- Un régime de solidarité est, par nature, peu compatible avec des règles différentes de prise en charge ou de financement selon la catégorie d'individus.

1. L'INTÉGRATION DES INDÉPENDANTS DANS LE CADRE DU RÉGIME ASSURANTIEL ACTUEL

➤ Peut-on prévoir des règles d'indemnisation **spécifiques** pour les indépendants dans la réglementation actuelle ?

- Le RAC repose sur une **logique contributive** : les allocataires bénéficient d'allocations en contrepartie de contributions patronales et salariales (*art. L. 5422-9 C. trav.*).
- La loi permet déjà l'existence de **règles d'indemnisation spécifiques** lorsque les modalités d'exercice d'une profession le justifient :

*« lorsque, du fait des **modalités particulières d'exercice d'une profession**, les conditions d'activité antérieure pour l'admission à l'allocation d'assurance ne sont pas remplies, des **aménagements peuvent être apportés** à ces conditions d'activité ainsi qu'à la durée d'indemnisation et aux taux de l'allocation [...] »* (*art. L. 5422-6 C. trav.*).

- Le législateur pourrait donc étendre le champ des **règles d'indemnisation spécifiques aux indépendants**, prenant en compte les spécificités d'exercice de leur activité et donc les aménagements (*ex : annexe "commerçants", annexe "professions libérales",...*).

2. L'INTÉGRATION DES INDÉPENDANTS DANS LE CADRE D'UN RÉGIME "DE SOLIDARITÉ"

➤ Peut-on prévoir des règles d'indemnisation **différentes** entre les salariés et les indépendants dans un régime « de solidarité »?

Dans le cadre d'un régime "de solidarité", les prestations sociales revêtent un caractère **universel** : elles sont versées aux bénéficiaires sans contrepartie de cotisations.

- La question soulevée dans ce cadre est donc de savoir si une prestation sociale peut être différente selon l'activité exercée ; le **principe constitutionnel d'égalité de traitement permet de régler différemment des situations différentes, à condition que ces différences soient justifiées (C. Constit. 09.04.96 n°96-375 DC) :**

- Par une **différence de situation**, reposant sur des critères objectifs
 - Ou par un motif **d'intérêt général**
- } en lien avec l'objet de la loi qui l'établit.

- En l'espèce, la situation de privation d'emploi est identique dans les deux cas (salariés/ indépendants) : **la seule différence tenant à la nature d'activité paraît ainsi difficilement pouvoir fonder une différence de traitement.** En tout état de cause, **le risque d'inconstitutionnalité s'apprécie au cas par cas.**

QUESTIONS SOULEVÉES

Régime

- Faut-il prévoir un régime unique pour les indépendants, ou prévoir plusieurs régimes, en fonction des catégories (ex : agriculteurs, professions libérales, commerçants) ?
- S'il y a lieu de prévoir plusieurs régimes, doit-ont subdiviser les catégories ?
- Faut-il couvrir exclusivement la perte d'activité ou également, sous certaines conditions, la baisse de l'activité ?
- Faut-il prévoir une couverture identique ou pas de celles des salariés ?
- Peut-on envisager une couverture socle obligatoire et des niveaux complémentaires facultatifs ?

Fait générateur de droit

- Quel évènement permet d'ouvrir un droit ?
- S'agit-il d'un évènement définitif (ex : motif économique, tel qu'une procédure collective, une cessation d'activité due au refus d'une réorganisation subie dans le cadre d'un réseau, ...) ou peut-il être temporaire (ex : maladie, perte de récolte pour un agriculteur, d'un gros client pour une profession libérale, activité qui devient provisoirement partielle, ...) ?

Conditions de chômage

- Définitions du chômage volontaire / involontaire, différentes de celles des salariés.
- Le chômage doit-il être total ou une activité conservée est-elle possible ?

Accès au droit

- Une période d'affiliation de durée minimale supérieure à un seuil ?
- Un niveau de revenu annuel issu de cette activité supérieur à un seuil ?
- Continuité d'activité exercée supérieur à un seuil ?

Autres conditions d'ouverture de droit

- Sont-elles identiques au régime des salariés (inscription comme demandeur d'emploi, âge, aptitude physique, résidence, recherche d'emploi, ...) ?

LES QUESTIONS QUI SE POSENT

Revenus pris en compte

- Quels sont les revenus qui sont pris en compte pour déterminer l'équivalent du salaire de référence (revenu fiscal, social) ? Quid du conjoint collaborateur ?

Montant du droit

- Montant forfaitaire ou en fonction des revenus déclarés ou des cotisations versées ?
- Montant journalier ou mensuel ?

Point de départ de l'indemnisation

- Application du délai d'attente ? de carences ou de franchises ?

Quels événements peuvent interrompre le droit ?

- Reprise d'activité
- Arrêt de la recherche d'emploi

Durée d'indemnisation

- Durée :
 - forfaitaire, ce qui permet à l'intéressé de recréer une activité qui ne génère pas de profits dans les premiers mois, sans interrompre l'indemnisation ?
 - ou en fonction de la durée d'affiliation (si le système assurantiel est retenu), avec une durée maximale ?