



RENDRE PLUS EFFICACE LE DISPOSITIF D'ALLOCATION DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS (ATI)

L'amélioration de la protection sociale des travailleurs indépendants s'impose aujourd'hui comme une nécessité au regard des transformations les plus récentes du travail indépendant observées en France et en Europe et caractérisées par l'essor de nouvelles formes d'emploi ayant contribué à brouiller les frontières avec le salariat, ainsi que la montée des aspirations à l'auto-entrepreneuriat et à la création d'entreprises. En 2017, lors de sa campagne, le Président de la République Emmanuel Macron promettait d'ouvrir des droits à l'assurance chômage aux travailleurs indépendants suivant une logique d'universalisation du régime. Cet engagement s'est traduit dans la loi du 5 décembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dite « LCA », par la création d'une nouvelle aide dénommée « allocation des travailleurs indépendants » (ATI).

Plus de cinq ans après son entrée en vigueur, le bilan de ce dispositif de solidarité, réformé à la marge en 2022, demeure néanmoins bien en deçà de ses ambitions et de ses objectifs initiaux fixés à 29 300 bénéficiaires potentiels par an. Depuis l'entrée en vigueur du dispositif jusqu'au 31 décembre 2024, France Travail dénombre seulement 4 461 ouvertures de droits pour un coût estimé à 18,58 millions d'euros. Cet échec tient tout autant au manque de visibilité du dispositif qu'à ses conditions d'éligibilité particulièrement strictes et complexes ainsi qu'à la faiblesse de son montant et de sa durée d'indemnisation notamment en comparaison européenne (800 euros par mois pendant six mois).

Les rapporteurs formulent plusieurs recommandations pour améliorer l'attractivité du dispositif en termes de conditions d'accès, de montant et de durée, et l'adapter aux spécificités du public ciblé. Le dispositif n'en souffre pas moins d'importantes lacunes et contradictions qui justifient d'en repenser globalement le pilotage, la gouvernance, le financement ainsi que le ciblage.

Les rapporteurs ont mené des auditions avec des experts et chercheurs, l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie), des organisations représentatives des travailleurs indépendants dont la Fédération nationale des autoentrepreneurs, la Chambre nationale des professions libérales (CNPL), la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), ainsi que l'Unédic et France Travail. L'Union des entreprises de proximité (U2P) et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ont communiqué aux rapporteurs une contribution écrite.



Rapporteur
M. Stéphane Viry
Député des Vosges
(Libertés,
Indépendants,
Outre-mer et
Territoires)



Rapporteuse
Mme Josiane Corneloup
Députée de Saône-et-Loire
(Droite Républicaine)



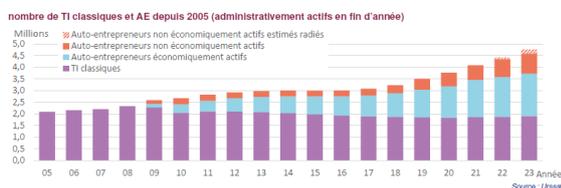
Rapporteur
M. Hadrien Clouet
Député de Haute-Garonne
(La France
insoumise – Nouveau
Front Populaire)

UN DISPOSITIF EN DEÇÀ DE SES AMBITIONS INITIALES

Ouvrir l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, une réponse à des risques nouveaux

En 2023, **12,9 % des personnes en emploi**, soit environ 3,3 millions de personnes, ont le statut d'indépendant au titre de leur emploi principal en France. Les travailleurs indépendants ¹ constituent une population particulièrement **hétérogène** : ils exercent dans tous les secteurs d'activité, sous divers statuts juridiques et leurs revenus d'activité varient fortement d'une situation à l'autre². Ces réalités diverses sont d'autant plus difficiles à saisir aujourd'hui que le travail indépendant a connu de profondes transformations qui ont contribué à **exposer ces travailleurs à des risques nouveaux et brouiller les frontières avec le salariat** :

- leur nombre croît fortement en France depuis le milieu des années 2000 et en particulier la création du régime d'auto-entrepreneur en 2008 ³ ; **les micro-entrepreneurs représentant aujourd'hui plus de la moitié des travailleurs indépendants** ;



- des **formes d'emploi hybrides** entre le salariat et l'indépendance⁴, voire des zones grises qui ont conduit à interroger la pertinence du critère de subordination juridique, se sont développées notamment en lien avec l'essor de stratégies de sous-traitance des entreprises et des plateformes de services ;

- les trajectoires et les profils de ces travailleurs se sont également **diversifiés** ; ils sont moins souvent issus de familles d'indépendants, ont pu être salariés auparavant et exercent plus fréquemment dans le secteur des services⁵.

Face à ces transformations du travail indépendant, l'ouverture de droits à l'indemnisation du chômage des travailleurs indépendants répond à divers objectifs :

- mieux protéger** les indépendants les plus exposés au risque de chômage, en particulier ceux en situation de dépendance économique vis-à-vis d'un donneur d'ordre prédominant ;
- sécuriser** les parcours d'emploi et les transitions professionnelles, notamment en cas de faillite ou de crise ;
- contribuer à un environnement institutionnel incitatif à la création d'entreprises, **encourager l'entrepreneuriat** et favoriser le rebond entrepreneurial.

Elle s'inscrit également dans une dynamique globale de **rapprochement de la protection sociale des salariés et des indépendants**⁶.

Un dispositif de solidarité spécifique défini en 2018 « avec prudence » et réformé à la marge en 2022

Sur la base d'un rapport publié en octobre 2017 par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) qui recommandait de définir tout dispositif « *avec prudence [...] compte tenu de la large population potentiellement couverte [et] des risques élevés d'aléa moral* ⁷ qui la caractérisent » ⁸, l'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants promise par le Président de la République en 2017 s'est traduite par la mise en place d'un nouveau **revenu de remplacement spécifique** dénommé « allocation des travailleurs indépendants » (ATI).

¹ 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. » Les indépendants se distinguent des salariés par l'absence de contrat de travail et par le fait qu'ils n'ont pas de lien de subordination juridique permanent à l'égard d'un donneur d'ordre.

² « Emploi, chômage, revenus du travail – édition 2024 », *Insee Références*, août 2024 ; « Un peu plus d'un indépendant sur dix gagne moins de la moitié du Smic annuel et vit sous le seuil de pauvreté », *Insee première*, janvier 2022.

³ Loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 28 avril 2008.

⁴ Alexis Louvion, *Des salariés sans patron ?* (2023).

⁵ Céliérier et Le Minez, « Les indépendants, témoins des transformations du travail ? », *Insee Références*, édition 2020.

⁶ Rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale sur la protection sociale des travailleurs indépendants, septembre 2020.

⁷ Situation dans laquelle un assuré ne fournit par l'effort nécessaire pour prévenir un risque se sachant couvert.

⁸ Rapport IGF-Igas, « Ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants », octobre 2017.

Créée par l'article 51⁹ de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dite « LCA » et codifiée aux articles L. 5424-24 à L. 5427-28 du code du travail, l'ATI revêt la nature d'un **dispositif de solidarité, financé par le régime d'assurance chômage et dont le versement est assuré par France Travail**. Ses modalités de mise en œuvre ont été précisées par décret¹⁰.

Son montant, forfaitaire, s'élève à **800 euros par mois** (hors Mayotte), soit 26,30 euros par jour, et sa durée de versement, à **six mois**.

À l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} novembre 2019, son attribution était soumise au respect de six critères d'éligibilité cumulatifs :

1. Figurer parmi la **liste d'activités éligibles** ;
2. Avoir cessé son activité du fait d'une **liquidation judiciaire** ou d'un **redressement judiciaire** ;
3. Avoir exercé une activité non salariée pendant au moins **deux ans** au titre d'une seule et même entreprise ;
4. Avoir perçu des revenus, au titre de cette activité, d'un montant minimum de **10 000 euros par an** durant les deux dernières années ;
5. Disposer de **ressources personnelles inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA)**¹¹ ;
6. Etre à la recherche effective d'un emploi et inscrit à France Travail.

Le dispositif a fait l'objet d'une réforme en 2022¹² de façon à élargir son accès à travers :

- la création d'une nouvelle voie de recours pour les travailleurs dont l'entreprise a fait l'objet d'une déclaration de **cessation totale et définitive** d'activité auprès du Centre de formalités des entreprises (CFE) « *lorsque cette activité n'est pas économiquement viable* »¹³ ; le caractère non viable étant caractérisé par une baisse

d'au moins 30 % des revenus déclarés attestée par **un tiers de confiance**¹⁴ ;

- l'assouplissement de la condition relative aux revenus antérieurs d'activité ; celle-ci étant désormais appréciée au titre de **l'année ayant donné lieu aux revenus les plus élevés** au cours des deux années précédant la cessation d'activité¹⁵.

Avec moins de 1 800 bénéficiaires en 2024, l'ATI n'a pas atteint sa cible

Le rapport d'information du député Dominique Da Silva dressait déjà en avril 2021 un bilan en demi-teinte de l'ATI du fait de ses conditions d'accès excessivement restrictives¹⁶. Les données plus récentes communiquées aux rapporteurs confirment, **plus de cinq ans après son entrée en vigueur, l'échec d'un dispositif qui n'a pas rencontré son public** sans que les ajustements réglementaires opérés en 2022 n'aient permis d'engager une nouvelle dynamique.

Les objectifs initialement fixés à **29 300 potentiels bénéficiaires pour un coût de 140 millions d'euros**¹⁷ sont en effet loin d'avoir été atteints :

- depuis la création du dispositif et jusqu'au 31 décembre 2024, seuls **4 461 dossiers ont donné lieu à une ouverture de droits** ; à la fin du mois de décembre 2024, **563 personnes** étaient effectivement indemnisées ;
- pour l'année 2024, France Travail dénombre **en moyenne par mois 2 189 demandes d'allocation et 123 admissions** (en augmentation depuis le 1^{er} avril 2022) ; **86 % des examens ont abouti à un rejet** essentiellement du fait d'un droit à l'allocation de retour d'aide à l'emploi (ARE) plus avantageux que l'ATI (77 % des cas) ou de revenus annuels d'activité inférieurs à 10 000 euros (10 %).

⁹ Article 28 du projet de loi initial.

¹⁰ Décrets n° 2019-796 du 26 juillet 2019 et n° 2019-976 du 20 septembre 2019 relatifs à l'allocation des travailleurs indépendants.

¹¹ Soit moins de 646,52 euros par mois et 484,89 euros à Mayotte au 1^{er} avril 2025.

¹² Article 11 de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante ; décret n° 2022-451 du 30 mars 2022 relatif au montant de l'ATI.

¹³ 3° de l'article L. 5424-25 du code du travail.

¹⁴. Ce tiers de confiance peut être un expert-comptable ou une personne habilitée d'un établissement du réseau consulaire (article R. 5424-72-1 du code du travail).

¹⁵ Article R. 5424-71.

¹⁶Rapport d'information n° 4051 déposé par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur l'allocation des travailleurs indépendants dans le contexte de la crise de la covid-19 et présenté par M. Dominique Da Silva (avril 2021).

¹⁷ D'après l'estimation réalisée par la mission Igas-IGF précitée et reprise dans l'étude d'impact du projet de loi « LCA ».

- **18,58 millions d'euros** ont été versés depuis la création du dispositif (dont 6,48 millions d'euros en 2024).

D'après les auditions menées par les rapporteurs, cet échec tient au caractère à la fois **restrictif, peu attractif et méconnu** du dispositif.

UN DISPOSITIF À RÉFORMER DANS SA GLOBALITÉ

Rendre le dispositif plus attractif et conforme aux standards d'autres pays européens

Le **caractère restrictif des conditions d'accès** à l'ATI qui ont été définies avec le souci de « *prévenir des comportements opportunistes de recours à l'indemnisation du chômage* »¹⁸ apparaît particulièrement **désincitatif** au recours. Leur application limite *de facto* le nombre de bénéficiaires potentiels et rend également la procédure **peu lisible, complexe voire coûteuse** pour le demandeur (avec des pièces nombreuses et difficiles à obtenir, en particulier l'attestation d'un tiers de confiance en cas de baisse d'activité) alors même que la **probabilité de rejet de la demande est très élevée**. Les critères d'éligibilité pourraient être globalement simplifiés et certains, assouplis, en particulier le recours au tiers de confiance, les revenus d'activité antérieurs et la durée de l'activité non salariée.

En outre, le dispositif proposé est **très peu protecteur ; son montant forfaitaire de 800 euros et sa durée d'indemnisation de six mois sont particulièrement faibles** en comparaison d'autres pays européens ayant adopté des dispositifs comparables (Belgique, Finlande, Suède, Italie, Espagne)¹⁹.

À ce titre, **une revalorisation et/ou une modulation du montant et de la durée de l'ATI** en fonction de critères tels que la durée d'activité antérieure, la situation familiale ou l'âge pourraient être envisagées.

Améliorer la communication pour lutter contre le non-recours : vers une « aide au rebond » ?

Si le dispositif a fait l'objet d'un travail de communication de France Travail (avec notamment un site dédié et un simulateur en ligne), il demeure **largement méconnu des travailleurs indépendants**. D'autres réseaux et canaux sont à mobiliser pour améliorer l'information *via* les Urssaf, les experts-comptables, les travailleurs sociaux, etc.

La population ciblée, caractérisée par certains biais (optimisme) ainsi que des formes de défiance vis-à-vis de la protection sociale et des démarches administratives, nécessite en outre une **communication spécifique**. À ce titre, l'ATI pourrait être davantage conçue comme une « **aide au rebond** » associée à un **accompagnement global**. Son attribution pourrait être également **conditionnée au suivi de formations**²⁰.

Refondre le dispositif et sa gouvernance

Le dispositif souffre plus largement d'importantes **lacunes et contradictions tant en termes de pilotage, de gouvernance, de financement que de ciblage**. L'ATI est un mécanisme de nature assistancielle et fait ainsi exception au caractère contributif du régime d'assurance chômage qui la finance²¹ ; ses règles n'ont pas été négociées par les partenaires sociaux²² et son pilotage apparaît quasi inexistant. Enfin, ses seuils d'éligibilité stricts sont inadaptés aux travailleurs indépendants les plus précaires qui sont pourtant *a priori* ciblés par le dispositif.

Son architecture globale doit être repensée pour aboutir à un dispositif de protection sociale cohérente et efficace contre le risque de perte d'activité ; à ce titre, d'autres scénarios sont à reconsidérer comme celui d'un **dispositif assurantiel et contributif** adossé à une gouvernance paritaire représentative des travailleurs indépendants.

¹⁸ Étude d'impact du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, p. 239.

¹⁹ Unédic, « Europ'Info 2023 : l'assurance chômage en Europe des travailleurs non-salariés », décembre 2023.

²⁰ D'après l'audition de la Fédération nationale des auto-entrepreneurs.

²¹ L'ATI est financée exclusivement par les impositions de toute nature affectées au budget de l'Unédic.

²² Seules les règles de coordination entre l'ARE et l'ATI et celles relatives au cumul avec des revenus d'activité relèvent de la compétence des partenaires sociaux.