

RAPPORT D'INFORMATION SUR L'ALLOCATION DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE DE LA COVID-19

Le 6 avril 2021

➤ [Lien vers le rapport](#)

Le député Dominique DA SILVA (LREM, Val-d'Oise), a présenté, le 6 avril 2021, son **rapport d'information sur l'allocation des travailleurs indépendants dans le contexte de la crise du Covid-19** devant la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale.

La mise en place de cette allocation était une promesse de campagne du Président de la République, et est **entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2019**. Ce rapport fait suite à une mission d'information de 2017 menée par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) sur l'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, qui rappelait en conclusion « *la nécessité de définir le risque à courir avec prudence quitte à faire évoluer le dispositif dans le temps une fois que davantage de données auront été collectées* ».

Le rapporteur a rappelé **quelques chiffres sur les travailleurs indépendants** :

- ce sont 3,3 millions d'entrepreneurs, soit 10% de la population active qui se retrouve sans protection sociale au titre du chômage ;
- ce sont 800 000 créations d'entreprises en moyenne chaque année, et une année record en 2020 avec une augmentation de 4% par rapport à 2019 avec un total de 848 200 entreprises créées ;
- selon un sondage BVA/La Tribune, 86% des français et 91% des indépendants sont en faveur de l'ATI.

L'ATI est une allocation de 800 euros par mois pendant 6 mois, basée sur 5 critères d'éligibilité cumulatifs :

- figurer dans une liste d'activités ouvrant droit à l'ATI ;
- avoir cessé son activité du fait d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire ;
- avoir exercé une activité pendant au moins 2 ans sans interruption et au titre d'une seule entreprise ;
- avoir généré au moins 10 000 euros par an en moyenne sur les 2 dernières années au titre de l'activité non salariée ;
- disposer de ressources personnelles inférieures au montant du RSA.

LE CONSTAT DU RAPPORTEUR

❖ Un bilan en deçà des prévisions

En novembre 2020, le bilan de l'ATI était le suivant :

- sur 2 352 demandes déposées, 800 dossiers ont abouti ;
- Pôle emploi dénombre 911 bénéficiaires pour 3 millions d'euros engagés à fin 2020.

Pour le rapporteur, le bilan est « *très très très maigre* », 40 fois inférieur aux résultats attendus. **Le nombre de bénéficiaires effectifs est très en deçà de prévisions de l'étude d'impact**, qui prévoyait 29 300 bénéficiaires et un budget alloué de 140 millions d'euros par an. **Le rapporteur met en cause « des critères d'éligibilité probablement trop restrictifs ».**

Les principaux motifs de refus d'accès à l'ATI :

- 23% des refus sont positifs et concernent **des indépendants ayant droit à l'allocation retour vers l'emploi (ARE)** ayant été salariés au cours des 3 dernières années avant leur inscription à Pôle emploi ;
- 74% des refus sont liés au **seuil de revenu d'activité minimal** ;
- 10% des refus sont liés à **la cessation d'activité définitive et involontaire devant obligatoirement passer par une décision judiciaire de procédures collective** ;
- 9% des refus sont liés à **des ressources personnelles supérieures au RSA**.

❖ Le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19

Le rapport souligne le paradoxe de l'année 2020, au cours de laquelle on **observe un recul des procédures collectives de 37,5% par rapport à 2019**, avec 27 645 procédures contre 44 000 en 2019. Cela **s'explique notamment par la mise en place d'aide de l'Etat et le fait que les créanciers, comme l'URSSAF, n'assignent pas** (gel de la date des cessations de paiement, fonds de solidarité, prêts garantis par l'État, exonération ou report de cotisations, activité partielle). Il y a néanmoins un risque d'augmentation de ces cessations à craindre lorsque quand le système reprendra normalement.

❖ Des critères d'éligibilité à l'ATI trop restreints qui posent la question du financement

Les acteurs institutionnels et privés en charge de l'accompagnement des travailleurs non-salariés dressent **un constat « plutôt unanime » sur la nécessité d'élargir les critères d'éligibilité**.

Le rapport met néanmoins en lumière la crainte des partenaires sociaux quant au financement de son élargissement, qui suppose la mise en place d'une contribution le cas échéant. Il y a donc **une « fracture » entre partenaires sociaux comme l'Unédic, et les autres acteurs** qui ne sont pas concernés par le financement.

Pour le rapporteur, comme l'U2P, **l'ATI doit être assumée comme un dispositif de solidarité et non comme une assurance chômage** car il n'y a pas de cotisations.

Le rapporteur considère que **l'élargissement de l'ATI ne pose a priori aucun problème**, et que, si effet d'aubaine il y a, il se situe davantage au niveau du RSA, l'ATI étant limitée dans le temps. **Il ne devrait pas non plus dépasser le budget déjà alloué.**

❖ La nécessité de renforcer les aides aux indépendants durant la crise sanitaire

Beaucoup d'acteurs, dont le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, sont favorables à aider davantage les indépendants en période de crise sanitaire. **Ils proposent ainsi de prolonger l'allocation sur 12 mois.**

L'association GSC « *Garantie sociale des chefs d'entreprise* » propose **un dispositif d'urgence qui s'étalerait jusqu'à juin 2022.**

LES PROPOSITIONS DU RAPPORT

Le rapporteur souligne la **nécessité de s'entendre sur 3 questions** :

- **à quoi doit servir l'ATI** : permettre le rebond d'un non-salarié devenu demandeur d'emploi qui se retrouve sans ressources ou presque ;
- **à qui doit s'adresser l'ATI** : tous les non-salariés et les assimilés salariés quels que soient leur statut juridique et leur activité « *dès lors qu'une condition de ressources personnelles la limite aux travailleurs indépendants modestes pouvant justifier de la réalité économique de leur activité passée et de sa cessation définitive* » ;
- **combien de bénéficiaires doivent être visés** : le rapport propose de se baser sur le Bilan national des entreprises (BNE) des Greffes des tribunaux de commerce, qui reprend chaque année les données statistiques des défaillances d'entreprises selon le statut juridique et le motif de radiation. Le rapporteur suggère également de répartir les données statistiques du BNE selon le statut social du dirigeant et selon le niveau de chiffre d'affaires avant leur radiation.

❖ Assouplir les conditions d'éligibilité du dispositif ATI

1. **Étendre le droit à l'ATI à tous les statuts juridiques de travailleurs indépendants non-salariés et assimilés salariés, excepté pour de rares cas, en tant que de besoin, qu'il conviendrait alors d'énoncer clairement.**

Le rapporteur souligne que le dispositif est « *loin* » d'atteindre les 29 300 bénéficiaires évalués lors de l'étude d'impact. Pour lui, **un certain nombre d'indépendants est exclu du dispositif « sans excuse valable ».**

Le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables plaide pour **l'élargissement de l'ATI à de nouveaux publics**, comme :

- **les dirigeants égalitaires ou majoritaire de sociétés** :
 - le gérant égalitaire ou majoritaire d'une société à responsabilité limitée (SARL) ;
 - l'associé unique ou gérant associé unique d'EURL ;
 - l'associé ou gérant associé d'une SNC ;
 - l'associé ou gérant d'une société en commandite simple ou par actions (SCS ou SCA).
- **les microentrepreneurs**, qui n'y ont pas accès en pratique car ils ne passent pas par la liquidation judiciaire pour arrêter leur activité ;
- **les travailleurs indépendants économiquement dépendants** (TIED ou travailleurs de plateforme), en envisageant de considérer la déconnexion des plateformes comme cessation involontaire d'activité. Pour l'U2P, cela revient à créer un troisième statut ;

- **les créateurs d'entreprise anciennement salariés** afin d'encourager l'entrepreneuriat et diminuer les freins liés aux différences de protection contre le chômage entre salariés et travailleurs indépendants.

Concernant **le cas des microentrepreneurs**, qui représentent 1 million de personnes, le rapporteur propose de **mettre en place une faible cotisation pour disposer de l'ATI**, étant donné le risque plus important lié à la jeunesse de leurs structures, comparé à des entreprises déjà installées.

2. Elargir la condition d'activité définitive et « involontaire » à la liquidation amiable dès lors qu'elle vise à anticiper un état de cessation de paiement.

L'Unédic reconnaît que **ce critère exclut de nombreux indépendants du dispositif**, comme les micro-entrepreneurs, **qui ne peuvent justifier d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire**.

Le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce **est en faveur de l'intégration de la liquidation amiable dans les critères d'éligibilité à l'ATI**, tout comme le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables. Pour l'Union des indépendants, **une simplification de procédure est nécessaire**, « *rattachée davantage à la personne qu'à son statut de dirigeant* ». A l'inverse, l'U2P ne partage pas cette idée, craignant la question de son financement.

Le rapport interpelle sur **l'obligation d'une décision judiciaire attestant la cessation d'activité pour bénéficiaire de l'ATI**, jugée « *extrême et disproportionnée* », et souligne le fait que la plupart des entrepreneurs parmi les plus fragiles ne passent pas par la voie judiciaire pour cesser leur activité. Il conclut que **la levée de la condition d'une décision judiciaire « ne présente pas un risque d'aléa moral ni d'abus ou de fraude, dès lors qu'il y a une double condition : une cessation définitive d'activité ayant eu une existence réelle de deux ans minimum et un faible niveau de ressources personnelles »**.

Ainsi, le rapport propose qu'« **un faible niveau de chiffre d'affaires, sans être nul, pouvant être compris entre 10 000 et 50 000 euros sur les deux dernières années, pourrait être un motif valable pour considérer un risque réel de cessation de paiement et une réelle existence économique aussi** ».

3. Remplacer la condition de revenus d'activité par la justification de déclarations de résultats, de chiffre d'affaires ou de TVA, selon le régime fiscal de l'entreprise, dans les mêmes termes que ceux vus précédemment visant à prendre en compte la liquidation amiable.

Le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce estime que « *cette exigence exclut du dispositif le travailleur en difficulté ayant des revenus d'activité déficitaires ou nuls depuis un an ou deux ans* », et propose par conséquent d'**abaisser le seuil minimal de revenus d'activité**. Le Syndicat des indépendants proposent d'abaisser ce seuil à 5 000 euros par an.

L'association GSC « *Garantie sociale des chefs d'entreprise* » quant à elle estime que ce seuil minimal de 10 000 euros est « *bien fondé* ».

Le rapport pointe « **un effet pervers** » de la cessation d'activité définitive et involontaire telle que définie actuellement : si une personne arrête son activité pour limiter les dettes elle sera exclue de l'ATI, alors que celui qui fait faillite peut y prétendre. **Le rapporteur estime que ce critère est un « non-sens car pour y avoir droit il faut creuser sa dette »**. Il ajoute qu'il est préférable de **prendre en compte**

la condition de revenus d'activité en termes de chiffres d'affaires annuel moyen sur les deux dernières années. Si des difficultés sont observées de manière régulière, les indépendants doivent alors avoir droit à l'ATI.

4. Relever le niveau de ressources personnelles au seuil de pauvreté de 1 063 euros (60 % du revenu médian) en prenant en compte l'ensemble des revenus imposables du déclarant, y compris ses revenus d'activité, perçus au cours des douze mois précédant la demande de l'allocation.

Le Syndicat des indépendants souhaite que le montant de l'ATI soit porté au niveau du seuil de pauvreté, fixé à 1 069 euros en 2019.

Le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et le Syndicat des indépendants proposent la suppression de cette condition au-delà de cinq ans d'exercice.

Le rapporteur juge que cette mesure est essentielle pour mesurer et limiter les effets d'aubaine.

5. Confondre l'ATI avec les ressources personnelles pour éviter l'effet de seuil au-dessus du RSA et après une étude d'impact, le cas échéant, relever l'ATI au niveau du seuil de pauvreté.

Le rapport juge qu'il conviendrait « d'éviter l'effet de seuil au-dessus du RSA, qui demeure une situation de grande pauvreté et qui, pour quelques euros parfois, peut priver un entrepreneur modeste du droit à l'ATI lui permettant de mieux rebondir ».

❖ Prévenir le risque d'aléa moral

6. Mettre en place d'un délai de carence de cinq ans entre deux demandes d'ATI sur le même principe que le droit au chômage d'un salarié démissionnaire.

❖ Améliorer la diffusion de l'information du dispositif

7. Systématiser l'envoi d'une notice d'information sur l'ATI à la fin d'une déclaration de cessation d'activité, dans le champ de l'ATI, en ligne ou par courrier postal le cas échéant.
8. Encourager les experts-comptables et autres conseils aux entreprises à prévenir les dirigeants en grande difficulté de l'existence de l'ATI afin d'éviter un état de cessation de paiement.

La plupart des acteurs auditionnés ont pointé une connaissance insuffisante du dispositif :

- le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce regrette que la mise en place du dispositif n'ait pas été accompagnée d'« une communication d'ampleur », en particulier auprès des dirigeants et plus généralement les professionnels accompagnant ces dirigeants en difficulté. Pour pallier ce manque, il propose de centraliser l'information sur une

plateforme destinée aux entrepreneurs, qui répertorie les aides existantes et mener une large campagne de communication ;

- le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables estime qu'une meilleure information est nécessaire, soulignant que « *même conseillés par leur expert-comptable, les chefs d'entreprise contractent rarement de façon volontaire une garantie contre la perte d'emploi comme la GSC* » ;
- la Confédération nationale des très petites entreprises juge que ce manque d'information est lié au fait que « *la liste officielle des activités ouvrant droit à l'ATI n'est pas compréhensible et vise à mettre en avant des activités secondaires* ».

❖ **Faciliter le rebond du travailleur indépendant**

9. Prolonger la durée de versement de l'ATI pour le temps d'une formation agréée par Pôle emploi de type POE (Préparation opérationnelle à l'emploi).

10. Autoriser le cumul entre ATI et revenus d'activité professionnelle, salariée ou non, pendant la durée de six mois de l'allocation au lieu de trois mois actuellement.

❖ **Repenser le financement de l'ATI**

11. Faire financer le dispositif d'ATI par l'État à la manière de l'ASS pour les salariés en fin de droits. Une compensation forfaitaire via la fraction de CSG que l'État verse à l'Unédic pourrait aboutir à un accord mutuel pour permettre l'élargissement du dispositif dans l'intérêt des transitions professionnelles et de l'assurance chômage finalement.

Pour l'Unédic et les partenaires sociaux, **cet élargissement de l'ATI pose la question du financement, et est « un sérieux point d'achoppement »**. L'U2P souhaite garder les critères déjà en place, pointant :

- le risque « *d'en faire bénéficier des personnes qui exercent une activité non salariée de manière accessoire ; bien souvent en parallèle d'une activité salariée* » ;
- le fait de « *faire peser les dépenses de l'ATI sur le régime d'assurance chômage [qui constituerait] un détournement du régime d'assurance chômage. Une telle allocation devrait relever du régime de solidarité* ».

Tout comme l'U2P, le rapporteur considère que **l'ATI comme une allocation de chômage de solidarité**, et qu'elle n'a pas conséquent pas sa place le dispositif de l'assurance chômage. Il plaide pour que ce ne soit plus l'Unédic et les partenaires sociaux qui en soient responsables. Il rappelle qu'elle doit permettre un rebond d'activité pour les indépendants et par conséquent, **être financée par l'Etat**.

Si le rapporteur estime nécessaire la **modification des critères d'éligibilité et du mode de financement**, cela mériterait de réaliser une étude d'impact et un bilan dans quelques années afin de réajuster le dispositif si nécessaire. Néanmoins, « *entre 3 millions d'euros de dépenses engagées au titre de l'ATI à fin décembre 2020 et les 140 millions d'euros annuels prévus, il y a une « sacrée » marge de manœuvre pour au moins les deux ou trois prochaines années avant de craindre une supposée insoutenabilité financière d'un dispositif qui peine à s'installer* ».

12. Étendre à cinq ans (au lieu de trois ans aujourd'hui) la durée pour un travailleur indépendant inscrit à Pôle emploi pour réactiver un droit à l'assurance chômage après la fin d'un contrat de travail.

❖ **Faciliter la liquidation amiable pour risque de cessation de paiement**

13. Simplifier et sécuriser la liquidation amiable, dès lors qu'elle vise à anticiper un état de cessation de paiement avec la condition d'une déclaration sur l'honneur d'une reprise de dette à titre personnel, le cas échéant.

Il doit être possible d'y recourir à moindre coût dès lors qu'un salarié ne peut plus en tirer de revenus, avec la condition d'une déclaration sur l'honneur de reprise de dette à titre personnel pour éviter les dettes cachées.

❖ **Autres recommandations des acteurs**

➤ **Aider davantage en période de crise**

Plusieurs acteurs suggèrent de rapidement mettre en place « *des mesures ATI spéciales face à la crise économique* » :

- le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables propose que « *dès lors que la cessation d'activité provient de difficultés financières liées à la crise sanitaire, l'indemnisation chômage du dirigeant pourrait être accordée sans autre condition, sous forme de versement d'ATI, sur une durée de 12 mois* » ;
- l'association GSC « *Garantie sociale des chefs d'entreprise* » estime que l'ATI doit être « *temporairement repensée* » afin d'aider au mieux les dirigeants, en instaurant un dispositif d'urgence jusqu'au 30 juin 2022 qui revalorise l'ATI à 1 000 euros au minimum pendant 6 mois et un accès à l'allocation pour les chefs d'entreprise cessant leur activité après un an, au lieu de deux ans.

➤ **Étendre la durée de versement à 12 mois**

Le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce proposent d'**étendre la durée totale de versement à 12 mois**. Pour le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce la durée pourrait rester de six mois, mais être renouvelable une fois.

➤ **Créer un fonds « catastrophes naturelles économiques »**

Le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables propose de **créer un fonds pour l'indemnisation des travailleurs indépendants « subissant un événement économique exceptionnel, imprévisible et irrésistible, et extérieur à l'activité exercée »**.