



## L'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants

Clément CADORET, Laurent CAUSSAT, Eve ROBERT, avec Solène BAUBRY (IGAS)  
Pierre-Marie CARRAUD, Jean-Michel CHARPIN, Claire DURRIEU et Camille FREPPEL (IGF)

L'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants constitue une piste d'évolution majeure de notre système de protection sociale. Elle viserait à apporter une protection à des populations confrontées aujourd'hui à un risque de chômage insuffisamment couvert par le marché privé de l'assurance.

### 3,3 M de travailleurs indépendants : un groupe très hétérogène

Les 3,3 millions de travailleurs indépendants constituent un groupe très hétérogène. Il est ainsi marqué par de fortes disparités de revenus, de patrimoine, d'activité exercée, mais également de risque face au chômage et d'attentes à l'égard de la protection sociale. Les frontières avec le salariat tendent à se estomper à mesure que se accroissent les transitions d'un statut à l'autre et le cumul d'activités et que se développent des situations de travail indépendant économiquement dépendant à l'égard d'un donneur d'ordre unique ou majoritaire. Ce phénomène est d'ailleurs amplifié par l'apparition des plateformes numériques, bien qu'il ne puisse se résumer.

### Quel fait générateur pour l'ouverture des droits à l'indemnisation chômage ?

Une grande attention doit être accordée à la caractérisation de la perte d'activité des travailleurs indépendants. Une définition uniquement juridique serait nécessairement imparfaite, puisque une activité peut continuer à exister juridiquement sans dégager des revenus ou au contraire cesser d'exister pour des raisons autres qu'économiques. Toute définition strictement économique (perte de revenus) serait également périlleuse, en ce qu'elle pourrait induire des comportements d'optimisation par manipulation comptable. En tout état de cause, le contrôle que les travailleurs indépendants - à l'exception de ceux qui se trouvent en situation de dépendance économique- exercent sur leur propre activité engendre un aléa moral (\*). La mission identifie dès lors plusieurs types de faits générateurs susceptibles d'ouvrir droit à indemnisation et en analyse les risques associés ainsi que les populations prioritairement concernées.

### Dix scénarios possibles d'organisation (cf p. suivante)

Une grande variété de schémas de couverture sont possibles, comme en témoigne la diversité des dispositifs mis en œuvre dans d'autres pays européens. A cet égard, le rapport ne propose pas de scénario clé en main, mais présente aux parties prenantes de la réforme de l'assurance chômage un large ensemble de solutions possibles et de paramètres devant faire l'objet de choix politiques et techniques.

Dix scénarios sont ainsi présentés (cf page suivante). Ils varient selon le principe d'adhésion (obligatoire ou facultatif), le ciblage plus ou moins fort sur certaines catégories d'actifs fragiles et le calcul de l'indemnisation (forfaitaire ou lié aux contributions). Plusieurs modalités de financement et de gouvernance peuvent également être retenues.

La mission analyse enfin les principaux paramètres techniques qui devront être fixés, tels que les éventuels seuils d'affiliation, les assiettes de contribution, ou les conditions d'indemnisation. Ceux-ci sont déterminants pour garantir la pertinence de la future allocation tout en limitant les phénomènes d'aléa moral (\*) susceptibles d'opérer sa soutenabilité financière.

(\*) Aléa moral: ce terme désigne la possibilité qu'un assuré augmente sa prise de risque ou ne déploie pas les efforts nécessaires pour la prévenir.

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