

PROJET DE LOI

**ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE
INDÉPENDANTE**

Première lecture

Commission saisie pour avis avec délégation au fond



Réunie le mercredi 13 octobre 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le **rapport pour avis de Mme Frédérique Puissat sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante**, sur lequel la commission a reçu de la commission des lois une délégation au fond pour l'examen des articles 9 et 10. **La commission propose d'adopter ces articles tels que modifiés par les amendements du rapporteur.**

**1. ALLOCATION DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS : LA RÉFORME PRÉCOCE D'UN DISPOSITIF QUI A MANQUÉ SA CIBLE****A. L'ÉTROITE OUVERTURE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX INDÉPENDANTS**

Instituée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, **l'allocation des travailleurs indépendants (ATI)** devait concrétiser la promesse de campagne du Président de la République d'une ouverture de l'assurance chômage à tous les actifs, y compris aux travailleurs indépendants.

Le dispositif est applicable depuis le **1^{er} novembre 2019**. D'un montant forfaitaire de **800 euros par mois**, cette prestation, intégralement financée par l'assurance chômage mais non contributive, est versée **pendant une période maximale de six mois** non renouvelable. Elle peut se cumuler pendant 3 mois avec des revenus professionnels.



L'ouverture de ce nouveau droit a cependant été prudente et les conditions pour bénéficier de la prestation ont été fixées de manière **restrictive**. Plusieurs conditions cumulatives spécifiques, précisées par décret, doivent en effet être satisfaites pour bénéficier de l'ATI :

- des ressources personnelles inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA) ;
- l'exercice effectif et continu d'une activité indépendante pendant les **deux ans** précédant la date de cessation de l'activité, au sein d'une seule et même entreprise, générant un **revenu de 10 000 euros par an au minimum** ;
- une **cessation d'activité définitive et involontaire**, l'entreprise devant avoir fait l'objet soit d'un jugement d'ouverture de liquidation judiciaire, soit d'une procédure de redressement judiciaire dans laquelle l'adoption du plan de redressement est subordonnée par le tribunal au remplacement du dirigeant.

Il en résulte un **premier bilan décevant** : alors que le projet de loi « Avenir professionnel » de 2018 visait 29 300 potentiels bénéficiaires pour un budget de 140 millions d'euros, **seules 1 107 ouvertures de droit avaient été enregistrées par Pôle emploi au 17 septembre 2021**. Les dépenses au titre de la prestation se sont élevées à 3,1 millions d'euros en 2020.

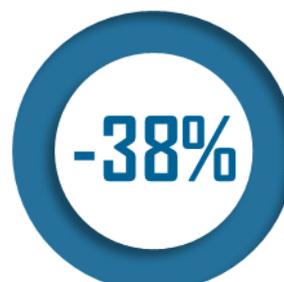
Ce bilan doit cependant être relativisé au regard des conditions exceptionnelles dues à la pandémie de covid-19 : en raison des mesures d'urgence prises par l'État pour faire face aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie, les procédures collectives visées par le dispositif d'ATI ont été, en 2020, en net recul.



*de dépenses au titre
de l'ATI en 2020*



*ouvertures de droits
au 17 septembre 2021*



*Évolution du nombre de
procédures collectives
entre 2019 et 2020*

B. L'ÉLARGISSEMENT PROPOSÉ DES CONDITIONS D'ACCÈS

L'article 9 du projet de loi vise à ouvrir une nouvelle voie d'accès à l'ATI en ajoutant **une troisième condition alternative** à la cessation d'activité définitive et involontaire sanctionnée par une liquidation judiciaire ou un plan de redressement judiciaire. Auraient ainsi droit à l'ATI les travailleurs qui étaient indépendants au titre de leur dernière activité et dont **l'entreprise a fait l'objet d'une déclaration de cessation totale et définitive d'activité, lorsque cette activité n'est pas économiquement viable**.

Il est précisé que le caractère non viable de l'activité doit être attesté par un « tiers de confiance » désigné dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État, lequel fixera également les critères d'appréciation de cette condition.

Cet article propose également, afin d'encadrer cette nouvelle ouverture de droit, de mettre en place un « **délai de carence** » entre deux demandes d'ATI. Il prévoit ainsi qu'une personne ne peut bénéficier de l'ATI pendant une période de **cinq ans** à compter de la date à laquelle elle a cessé d'en bénéficier au titre d'une activité antérieure.

C. UNE RÉFORME PRÉCOCE QUI APPELLE UNE REVOYURE

L'ATI, prestation « mal née » que les travailleurs indépendants ne demandaient pas et dont les paramètres semblent déconnectés des réalités du terrain, connaît un échec quantitatif patent. La question de la modification de ces paramètres et des conditions d'accès à la prestation doit donc nécessairement être posée.

Il est toutefois permis de s'interroger sur la temporalité de la réforme proposée, qui intervient après moins de deux ans de fonctionnement de la prestation, sur lesquels quatre mois seulement ont été significatifs en raison de la crise sanitaire.

L'attente croissante de protection sociale de la part des travailleurs indépendants, en lien avec l'avènement des micro-entrepreneurs, plaide cependant pour ouvrir sans attendre les conditions d'accès au dispositif. L'existence de l'ATI peut en effet contribuer à encourager des travailleurs à tenter leur chance et à créer leur activité.

Concrètement, **le dispositif proposé permet aux micro-entrepreneurs d'être plus facilement éligibles à l'ATI**, ces derniers ayant rarement recours aux procédures de redressement ou de liquidation judiciaire. L'introduction d'un délai de carence de cinq ans devrait permettre de prévenir l'aléa moral que pourrait engendrer cette ouverture ainsi que le risque de dérive financière. En outre, il convient de préciser que **les travailleurs indépendants, s'ils ne cotisent pas à l'assurance chômage, contribuent à hauteur de 5 milliards d'euros aux 38,7 milliards d'euros de recettes de l'Unédic via l'affectation à l'assurance chômage d'une fraction de la CSG sur les revenus d'activité.**

Cette réforme précoce en l'absence de bilan significatif appelle toutefois l'introduction d'une « clause de revoyure ». La commission propose de **fixer à titre conservatoire au 31 octobre 2024, soit cinq ans après l'entrée en vigueur du dispositif, la date limite pour demander l'ATI**. Au plus tard six mois avant cette date, soit le 30 avril 2024, le bilan et les perspectives de l'ATI devraient avoir fait l'objet d'une évaluation et d'une concertation avec les partenaires sociaux et les représentants des travailleurs indépendants. Le législateur serait ainsi en mesure de se prononcer de manière éclairée sur la prolongation et l'éventuelle réforme du dispositif.

Cette protection des travailleurs indépendants comporte un deuxième étage, composé de solutions assurantielles volontaires. Afin de « *marcher sur deux jambes* » et de promouvoir la protection complémentaire des travailleurs indépendants, **la commission propose, dans un article additionnel après l'article 9, que les acteurs de l'écosystème de l'entreprise** (Pôle emploi, banques, chambres consulaires et chambres des métiers, experts-comptables) **informent, à l'occasion de leurs interventions, les travailleurs indépendants de la possibilité de souscrire un contrat d'assurance contre la perte d'emploi subie** ainsi que des déductions fiscales existantes.

2. FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES INDÉPENDANTS : UNE RÉORGANISATION ATTENDUE QU'IL CONVIENT DE NE PAS PRÉCIPITER

A. LE SYSTÈME PEU EFFICIENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ARTISANS

Pour des raisons historiques, **les chefs d'entreprise artisanale et les micro-entrepreneurs inscrits au répertoire des métiers sont les seuls travailleurs non salariés qui dépendent de deux guichets** pour le financement de leur formation professionnelle :

- les conseils de la formation au sein des chambres régionales des métiers et de l'artisanat (CRMA), qui promeuvent et financent les actions de formation « transverses » et non spécifiques aux métiers (par exemple, les formations en comptabilité-gestion, en informatique, en management, en langues étrangères, etc.) ;

- Le Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale (Fafcea), chargé d'organiser et de financer les autres formations des artisans, qui sont à 95 % des formations « métiers ».

La contribution à la formation professionnelle (CFP) acquittée par les chefs d'entreprise artisanale, d'un montant égal à 0,29 % du PASS¹, est ventilée entre les CRMA, à hauteur de 41 %, et le Fafcea, à hauteur de 59 %, après déduction des ponctions réalisées pour financer le conseil en évolution professionnelle (CEP) et le compte personnel de formation (CPF).

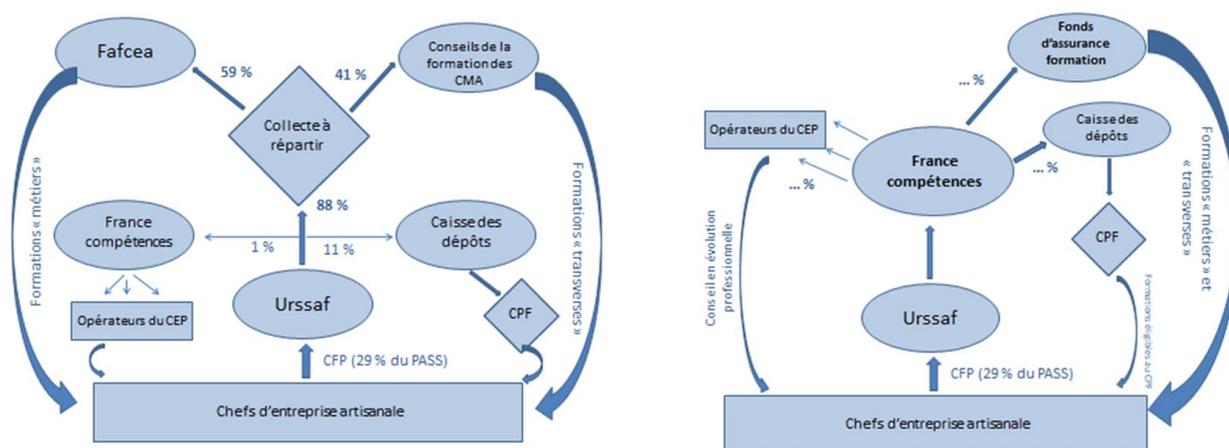
Le système est peu efficient et l'existence de deux guichets, **source de complexité** pour les professionnels concernés. Par ailleurs, les ressources des fonds de la formation professionnelle des artisans ont drastiquement diminué à la suite du transfert, en 2018, de la collecte de la CFP du Trésor public aux Urssaf. Ce transfert a d'abord provoqué le départ de nombreux « doubles cotisants » du régime. De nombreuses **erreurs dans le fléchage de la CFP des artisans** ont par ailleurs été constatées depuis cette réforme. Les mesures d'urgence prises par le Gouvernement pour faire face à la crise sanitaire ont également contribué à la diminution des recettes.

B. LA RATIONALISATION PROPOSÉE DU SYSTÈME

L'article 10 du projet de loi propose d'unifier le financement de la formation professionnelle des artisans en affectant les sommes dédiées à un unique fonds d'assurance-formation (FAF) de droit commun. La totalité du produit de la CFP acquittée par les artisans, déduction faite des fractions servant à financer le CEP et le CPF, serait affecté au fonds unique, qui succéderait en pratique au Fafcea.

Cet article harmonise plus largement les circuits de financement de la formation des travailleurs indépendants. À compter de 2022, **l'ensemble des contributions à la formation professionnelle des travailleurs indépendants non agricoles seront reversées à France compétences**, qui procèdera à la répartition des fonds entre les différents affectataires : le fonds d'assurance-formation des non-salariés concerné ; la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement du CPF ; et les opérateurs chargés de la mise en œuvre du CEP.

Le circuit actuel de financement de la formation des artisans et le circuit proposé



¹ Plafond annuel de la sécurité sociale.

C. UNE SIMPLIFICATION SOUHAITABLE QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES

Le regroupement des fonds de la formation professionnelle des artisans répond à une **attente de simplification des professionnels concernés**. Cependant, cette unification met fin à la répartition actuelle du produit de la CFP des artisans entre les formations « métiers » et les formations « transverses ». Sans remettre en cause la plus grande souplesse que devrait permettre cette réforme, la commission propose d'**associer le réseau des CMA à la gouvernance du futur fonds regroupé** afin de veiller à ce qu'une part significative des financements reste consacrée au développement des compétences des chefs d'entreprises artisanales en matière de gestion.

Les modifications successives du circuit de financement de la formation de ces professionnels ne doivent pas se traduire par des déperditions. Or, les difficultés de fléchage rencontrées par les Urssaf ne sont à ce jour pas résolues. Par ailleurs, la situation financière de France compétences interroge sur l'opportunité d'un transfert à l'opérateur de la répartition de nouveaux flux.

Une réforme insuffisamment préparée faisant courir le risque de ruptures de financement semblables à celles que les fonds ont connues en 2019, la commission propose, à **l'article 14**, le **report au 1^{er} janvier 2023 de l'ensemble de la réforme**.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Frédérique Puissat
Sénateur (LR) de l'Isère
Rapporteur

Consulter le dossier législatif
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-869.html>

