



Berne, le 6 décembre 2024

Protection sociale des indépendants

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 20.4141 Roduit du
24 septembre 2020

1	Introduction	4
1.1	Mandat et contexte	4
1.2	Contenu du rapport	4
2	Couverture sociale des indépendants	5
2.1	Définition du statut d'indépendant	5
2.2	Évolution de l'effectif des indépendants et revenus.....	6
2.2.1	Répartition des revenus et exercice de plusieurs activités	7
2.2.2	Importance du revenu du conjoint pour les indépendants	9
2.2.3	Structure de la population des indépendants en fonction de la branche	10
2.3	Indépendants en situation précaire	12
2.4	Protection sociale des indépendants.....	13
2.4.1	Chômage.....	14
2.4.2	Maladie et accident	15
2.4.3	Vieillesse, invalidité et décès.....	15
2.4.4	Perte de gain en cas de service, de maternité ou de paternité, ou de prise en charge d'un enfant malade	16
2.4.5	Charges familiales.....	17
2.4.6	Autres domaines de la protection sociale.....	17
3	Protection des indépendants contre le risque de chômage	17
3.1	Analyse économique d'une assurance-chômage destinée aux indépendants.....	17
3.1.1	Risque moral	17
3.1.2	Sélection adverse.....	18
3.1.3	Assurabilité du risque de chômage chez les indépendants.....	19
3.2	Débat politique	19
3.3	Prestations de l'AC aux indépendants.....	20
3.4	L'allocation pour perte de gain COVID-19 : un cas particulier	21
3.4.1	Organisation.....	21
3.4.2	Analyse statistique	22
3.4.3	Évaluation.....	23
4	Protection des indépendants contre le chômage à l'étranger.....	24
4.1	Développements au sein de l'Union européenne	24
4.2	Modèles choisis.....	24
4.2.1	Aperçu général	24
4.2.2	Couverture obligatoire	27
4.2.3	Couverture obligatoire seulement pour certains indépendants.....	28
4.2.4	Couverture de base, complétée ou non par une assurance facultative	29
4.2.5	Couverture facultative	31
4.3	Conclusion.....	33
5	Mesures envisageables	33

Protection sociale des indépendants

5.1	Pistes visant à réduire les incitations inopportunes et les problèmes de contrôle	34
5.2	Intégration dans l'assurance-chômage.....	35
5.2.1	Avantages	35
5.2.2	Inconvénients	35
5.3	Intégration dans le régime des APG.....	36
5.3.1	Avantages	36
5.3.2	Inconvénients	36
5.4	Constitution d'une réserve obligatoire	37
5.4.1	Avantages	39
5.4.2	Inconvénients	40
5.5	Éclairage : les aides financières de l'État pendant une pandémie.....	41
6	Conclusions	42
7	Bibliographie	44
	Annexes	47

1 Introduction

1.1 Mandat et contexte

Le 24 septembre 2020, le conseiller national Benjamin Roduit a déposé le postulat 20.4141 « Pour optimiser la couverture sociale des indépendants ». Celui-ci a été adopté par le Conseil national le 27 septembre 2022. Il demande d'une part l'analyse globale des modalités de couverture sociale des indépendants et d'autre part, l'examen de mesures visant à combler les lacunes identifiées, en particulier lors de crises (voir texte du postulat en annexe).

Le texte a été déposé pendant la pandémie de COVID-19. Cette dernière avait mis en lumière le fait que les indépendants ne bénéficiaient pas de prestations de sécurité sociale dans la même mesure que les salariés. Alors que les employeurs avaient pu faire valoir leur droit aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail pour leurs salariés, il n'y avait, au début de la crise, aucune couverture comparable pour les indépendants. C'est pourquoi, en mars 2020, le Conseil fédéral avait mis en place l'allocation pour perte de gain COVID-19 (APG COVID-19) visant à compenser en partie la diminution du revenu des indépendants à la suite des mesures prises par les autorités.

La couverture sociale des indépendants diffère de celle des salariés en ceci que les indépendants ne sont soumis ni à la prévoyance professionnelle obligatoire, ni à l'assurance-accidents obligatoire. De plus, ils doivent prendre leurs propres dispositions pour subvenir à la perte de gain pour cause de maladie, par exemple en souscrivant une assurance d'indemnités journalières, tandis que les salariés ont dans ce cas droit au maintien du salaire pendant un certain temps.

Au cours des dernières années, le Conseil fédéral a publié plusieurs rapports et avis sur divers aspects de la protection sociale des indépendants. Dans son « Analyse de la situation des indépendants en matière de prévoyance professionnelle » du 22 juin 2022, il a examiné les possibilités d'amélioration de la prévoyance professionnelle des indépendants¹. Il s'est également exprimé sur l'introduction d'une assurance d'indemnités journalières obligatoire en cas de maladie ou d'accident, notamment dans son avis sur la motion Gysi du 15 juin 2021². Enfin, dans son rapport « Numérisation – Examen d'une flexibilisation dans le droit des assurances sociales (« Flexi-Test ») » du 27 octobre 2021, il a exploré les options qui permettraient de mieux assurer les travailleurs de plateforme (numérique) indépendants contre les risques de décès, d'invalidité et d'accident³. La sécurité sociale des indépendants actifs dans le domaine de la culture a, quant à elle, été traitée dans le rapport « La sécurité sociale des acteurs culturels en Suisse » du 9 juin 2023⁴.

1.2 Contenu du rapport

Le présent rapport a été rédigé en complément des travaux susmentionnés et se concentre sur le risque que présente la perte de gain liée au chômage pour les indépendants.

- Il donne tout d'abord une vue d'ensemble de la situation actuelle des indépendants en Suisse, évoquant en particulier l'évolution de leur effectif, leur situation financière et leur protection sociale (chap. 2).
- Le chapitre 3 expose les raisons pour lesquelles la Suisse a jusqu'à présent renoncé à mettre en place une couverture d'assurance-chômage (AC) pour les indépendants, aborde les aspects économiques qui sous-tendent une telle couverture et présente les

¹ Conseil fédéral (2022).

² 21.3716 « Pertes de gain pour cause de maladie ou d'accident. Mettre en place une assurance indemnités journalières obligatoire pour tous les travailleurs ».

³ Conseil fédéral (2021), en particulier le chapitre 6.2.

⁴ Conseil fédéral (2023).

prestations d'AC actuellement accessibles aux indépendants. Ce chapitre comporte aussi un résumé des expériences liées à l'APG COVID-19.

- Les modèles de protection sociale des indépendants en cas de chômage de plusieurs pays européens sont exposés et analysés succinctement au chapitre 4.
- Enfin, au chapitre 5, le rapport examine différentes options d'amélioration de la protection des indépendants en cas de chômage en Suisse.

Il ne traite pas en profondeur les questions suivantes :

- Personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur: les personnes qui ont la qualité d'associés, qui ont investi des fonds dans l'entreprise, qui sont membres d'un organe décisionnel de l'entreprise (Sàrl, SA) ou susceptibles d'influencer notablement les décisions n'ont droit aux prestations de l'AC qu'à certaines conditions. Ces conditions s'appliquent également à leurs conjoints qui travaillent dans la même entreprise. Tant que les personnes continuent d'occuper une position assimilable à celle d'un employeur, ni elles-mêmes ni leur conjoint ou partenaire enregistré travaillant dans l'entreprise n'ont droit aux indemnités journalières de l'AC. Cependant, du point de vue des assurances sociales, ces personnes sont considérées comme salariées et sont, de ce fait, tenues de payer des cotisations à l'AC. Cette particularité est au cœur de l'initiative parlementaire Silberschmidt (20.406) « Les entrepreneurs qui versent des cotisations à l'assurance-chômage doivent être assurés eux aussi contre le chômage ». Cette initiative veut faciliter l'accès aux indemnités de chômage pour cette catégorie de personnes. Le projet est actuellement en discussion au Parlement.
- Assurance d'indemnités journalières en cas de maladie: le Conseil fédéral fera un état des lieux des problèmes actuels et des solutions possibles pour améliorer la couverture des risques liés au maintien du salaire en cas de maladie, notamment pour les indépendants, dans un rapport à rédiger donnant suite au postulat 24.3465 de la CSSS-E « Possibilités d'action concernant l'assurance perte de gain en cas de maladie ».
- La question d'une aide financière de l'État en situation de pandémie qui serait versée à des acteurs économiques comme les indépendants sera traitée dans la révision partielle de la loi sur les épidémies (voir chap. 5.5).

Ce rapport a été réalisé par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en collaboration avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Les partenaires sociaux ont été consultés dans le cadre de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, laquelle se dit en accord avec les conclusions du présent rapport.

2 Couverture sociale des indépendants

2.1 Définition du statut d'indépendant

Est considéré comme exerçant une activité lucrative indépendante au sens du droit des assurances sociales celui dont le revenu ne provient pas de l'exercice d'une activité salariée (art. 12, al. 1, de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, LPGA). C'est la nature du revenu effectivement réalisé qui permet de distinguer entre activité indépendante ou salariée. Il faut donc établir si un revenu est issu d'un salaire (revenu déterminant) ou d'une activité indépendante. Ainsi, une même personne peut être à la fois salariée et indépendante.

Protection sociale des indépendants

La reconnaissance du statut d'indépendant relève en principe de la compétence des caisses de compensation AVS⁵. Ces dernières se réfèrent pour cela aux critères de risque entrepreneurial et du degré de subordination d'un point de vue organisationnel définis par le Tribunal fédéral, et en évaluent les caractéristiques prépondérantes présentes dans chaque cas d'espèce. À cet égard, la conclusion d'un contrat de droit civil n'est pas déterminante, pas plus qu'un accord précisant qui est responsable de verser les charges sociales.

Du point de vue juridique, la décision de la caisse de compensation AVS concernant le statut professionnel d'une personne est en règle générale également de force obligatoire pour les autres assurances sociales, en particulier parce que la notion d'employeur y est identique⁶. Un traitement uniforme des indépendants et des salariés dans l'ensemble du système des assurances sociales permet de garantir la sécurité du droit. Ainsi, les assurances auxquelles les travailleurs sont obligés de cotiser peuvent mieux coordonner le droit aux prestations de leurs assurés et ces derniers bénéficient du même statut de sécurité sociale dans toutes les branches d'assurance.

La définition du statut d'indépendant en droit des assurances sociales diverge de celle de la statistique publique qui, elle, compte comme indépendants les personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur. Le présent rapport se réfère à la définition valable en droit des assurances sociales.

2.2 Évolution de l'effectif des indépendants et revenus

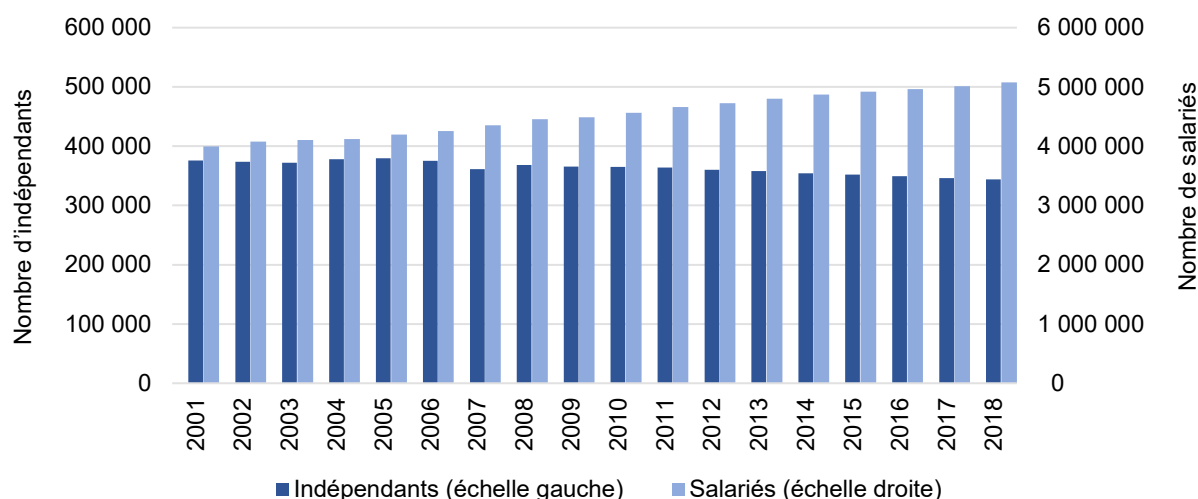
Le nombre de travailleurs indépendants, y compris les agriculteurs ayant ce statut (graphique 1) a baissé de 8,5 % au cours des 20 dernières années. Alors qu'en 2001, 376 000 indépendants figuraient sur les comptes individuels de l'AVS en tant que cotisants, ils n'étaient plus que 344 000 en 2018⁷. Dans le même temps, le nombre de cotisants salariés a augmenté de 27 %, passant de 4,0 à 5,1 millions. Les indépendants représentaient environ 8,6 % de la population active en 2001, mais plus que 6,3 % en 2018. Cette diminution est en partie due à l'entrée en vigueur, en 2008, des nouvelles dispositions légales sur la Sàrl, qui permettent désormais la fondation d'une Sàrl unipersonnelle. De nombreux indépendants sont alors devenus salariés de leur propre entreprise. Le recul du nombre d'agriculteurs indépendants est aussi significatif, puisqu'il a diminué de 21 % entre 2001 et 2018. Ce recul concerne principalement les hommes. Le nombre de femmes ayant une activité indépendante dans ce secteur a augmenté de 83 %, alors qu'elles n'étaient en 2001 que 3 600, soit 5,9% de la population d'agriculteurs indépendants. En 2018, cette population représentait 14,3 % de la population totale d'indépendants (contre 16,6 % en 2001).

⁵ Dans le cadre du contrôle de l'assurance-accidents obligatoire (art. 66 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents [LAA]), la CNA est également appelée à décider du statut professionnel d'une personne dans son domaine de compétences. Elle s'acquitte de cette tâche en coordination avec la caisse de compensation AVS compétente.

⁶ Art. 2, al. 1, let. a, de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) ; art. 7, al. 2, de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) ; art. 1 de l'ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA).

⁷ Le revenu porté aux comptes individuels de l'AVS pour les indépendants provient des données de leur taxation définitive. La quasi-totalité des revenus soumis à cotisation sont enregistrés dans les CI de l'AVS que cinq ans plus tard environ. Seuls 75 % des indépendants sont enregistrés dans les données trois ans plus tard.

Protection sociale des indépendants

Graphique 1 : évolution de l'effectif des indépendants et des salariés entre 2001 et 2018

Source : comptes individuels (CI) de l'AVS, OFAS/CdC, 2001-2018. Par souci de lisibilité graphique, l'échelle utilisée pour les salariés est dix fois plus grande que celle des indépendants.

2.2.1 Répartition des revenus et exercice de plusieurs activités

Le revenu de près de 199 000 indépendants, soit 58 % de l'effectif, provenait exclusivement de leur activité indépendante (voir tableau 2).

Tableau 2 : effectif d'indépendants (y c. les agriculteurs) par catégorie, en 2018

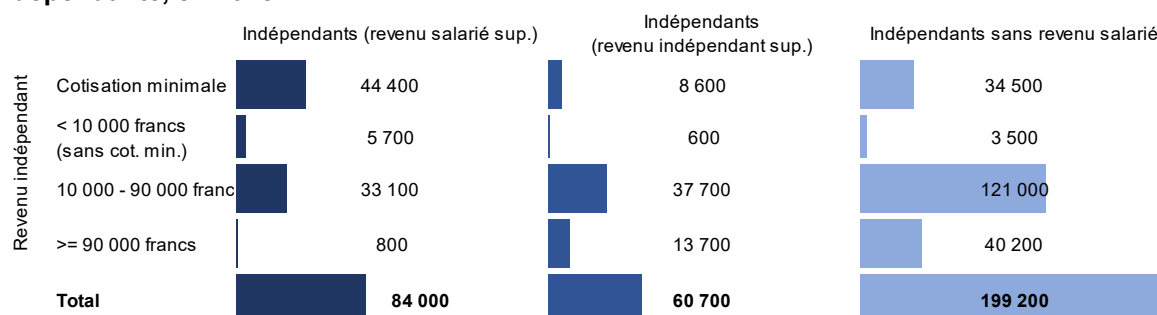
Nombre total d'indépendants	344 000	100 %
... percevant aussi un revenu salarié	145 000	42 %
... dont le revenu salarié est supérieur au revenu indépendant	84 000	24 %
... dont le revenu indépendant est supérieur au revenu salarié	61 000	18 %
... ne percevant que le revenu de l'activité indépendante	199 000	58 %

Source : comptes individuels (CI) de l'AVS, OFAS/CdC, 2018

Le nombre de personnes percevant de leur activité salariée un revenu supérieur à celui de leur activité indépendante est de 84 000, soit 24 %. Pour 60 % d'entre elles, (soit 50 100 personnes, voir graphique 3, partie de gauche), le revenu de l'activité indépendante est minime (inférieur à 10 000 francs). Parmi ces 60 %, la majorité (44 400 personnes, soit 53 %) ne verse que la cotisation minimale à l'AVS sur le revenu de leur activité indépendante, le revenu annuel maximal est alors de 9 800 francs⁸.

⁸ Pour les revenus inférieurs à 9 800 francs, la cotisation minimale est due. Le montant exact du revenu n'est alors pas saisi.

Protection sociale des indépendants

Graphique 3 : effectif des indépendants par catégorie, en fonction du revenu de l'activité indépendante, en 2018

Source : comptes individuels (CI) de l'AVS, OFAS/CdC, 2018. Ce graphique illustre uniquement le revenu de l'activité indépendante (« revenu indépendant »). Contrairement au tableau 2, dans lequel les chiffres sont arrondis à 1000 personnes, dans ce graphique avec les sous-groupes plus petits les chiffres sont arrondis à 100 personnes.

Le revenu annuel réalisé par la plupart des personnes dont l'activité indépendante représente la part essentielle du revenu se situe entre 10 000 et 90 000 francs (il s'agit des 37 700 personnes dont le revenu principal provient de l'activité indépendante, et des 121 000 personnes sans revenu d'une activité salariée, ces deux catégories représentant, ensemble, 61 % de l'effectif total (voir graphique 3, colonnes du milieu et de droite).

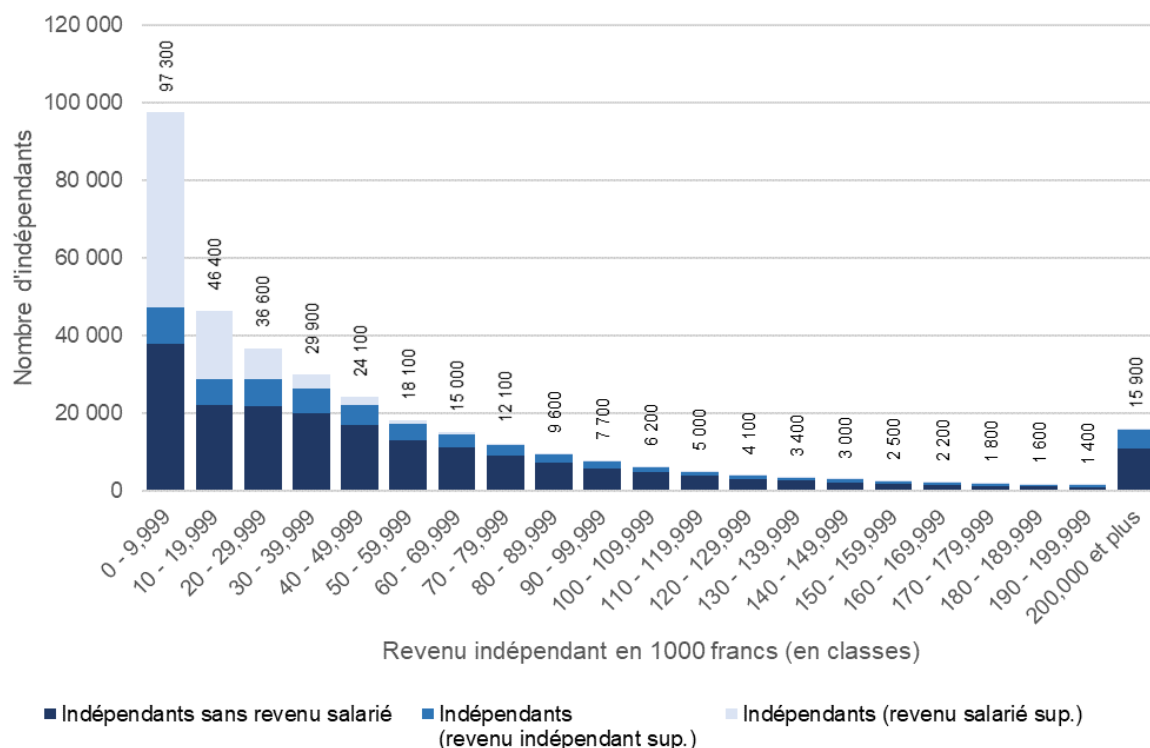
Parmi les 199 200 indépendants sans revenu salarié, environ 38 000 personnes (34 500 + 3 500 ; 19 %) réalisent un revenu inférieur à 10 000 francs. 161 200 indépendants sans revenu salarié (81 %) se trouvent dans les groupes avec un revenu supérieur à 10 000 francs. 121 000 personnes (61 %) ont un revenu entre 10 000 et 90 000 francs, les 40 200 personnes restantes (20 %) ont un revenu supérieur à 90 000 francs (voir graphique 3, colonne de droite).

Rappelons que le revenu pris en considération dans le cas des indépendants est le revenu imposable conformément à la législation fiscale. Le droit fiscal autorise plusieurs déductions du revenu brut⁹ (comme les frais d'acquisition du revenu, les pertes commerciales, l'amortissement, les provisions et les montants versés dans le 2^e pilier), ce qui réduit d'autant le revenu imposable et, par voie de conséquence, le revenu déterminant pour les assurances sociales.

À l'examen de la répartition du revenu d'une activité indépendante entre l'ensemble des indépendants (graphique 4), on constate que, sur les 344 000 personnes indépendantes en 2018, un peu moins d'un tiers (97 300) réalisaient un revenu de leur activité indépendante soumis à l'AVS inférieur à 10 000 francs. Plus le revenu de l'activité indépendante est élevé, plus le nombre de personnes par classe de revenu correspondante diminue. Les personnes dont le revenu salarié est supérieur au revenu indépendant de la même année sont surreprésentées dans les classes à faible revenu. Le revenu indépendant de ces personnes est le plus souvent complété par un revenu d'activité salariée. Notons que le montant du revenu salarié n'est pas représenté sur le graphique. A partir d'un revenu de 50 000 francs on ne trouve presque que des personnes touchant leur revenu principalement ou exclusivement de leur activité indépendante. Relevons encore que, parmi les quelques 15 900 indépendants ayant réalisé un revenu de 200 000 francs et plus en 2018, une part importante des personnes percevaient également un revenu d'une activité salariée.

⁹ Art. 27, al. 2, de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

Protection sociale des indépendants

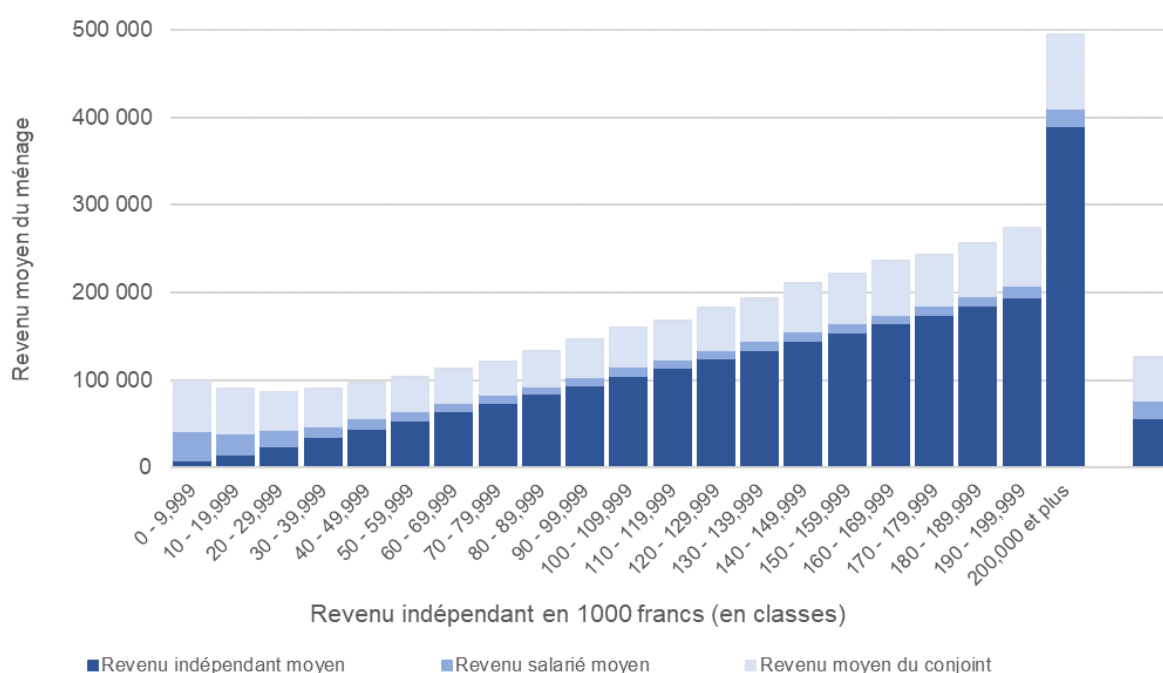
Graphique 4 : répartition des revenus d'une activité indépendante par classe de revenu, en 2018

Source : comptes individuels (CI) de l'AVS, OFAS/CdC, 2018. Les classes de revenu représentées sur l'axe horizontal n'incluent que le revenu de l'activité indépendante.

2.2.2 Importance du revenu du conjoint pour les indépendants

Au niveau des ménages, le revenu du conjoint est aussi décisif. Le graphique 5, ci-après, représente le revenu moyen du conjoint par classe de revenu de l'indépendant.

Protection sociale des indépendants

Graphique 5 : revenu moyen du ménage des indépendants, par classe de revenu de l'indépendant, en 2018

Exemple d'interprétation : le revenu moyen de l'activité indépendante de toutes les classes de revenu est de 56 800 francs par an (colonne « Total »). À ce revenu s'ajoute le revenu moyen de l'activité salariée, équivalent à 20 000 francs, et le revenu moyen du conjoint, équivalent à 49 400 francs. Comme les indépendants célibataires sans revenu du conjoint sont également recensés, les valeurs représentées ici sont plus basses que si les personnes mariées étaient seules recensées.

Source : comptes individuels (CI) de l'AVS, OFAS/CdC, 2018 ; STATPOP, OFS, 2018. Les classes de revenu représentées sur l'axe horizontal n'incluent que le revenu de l'activité indépendante.

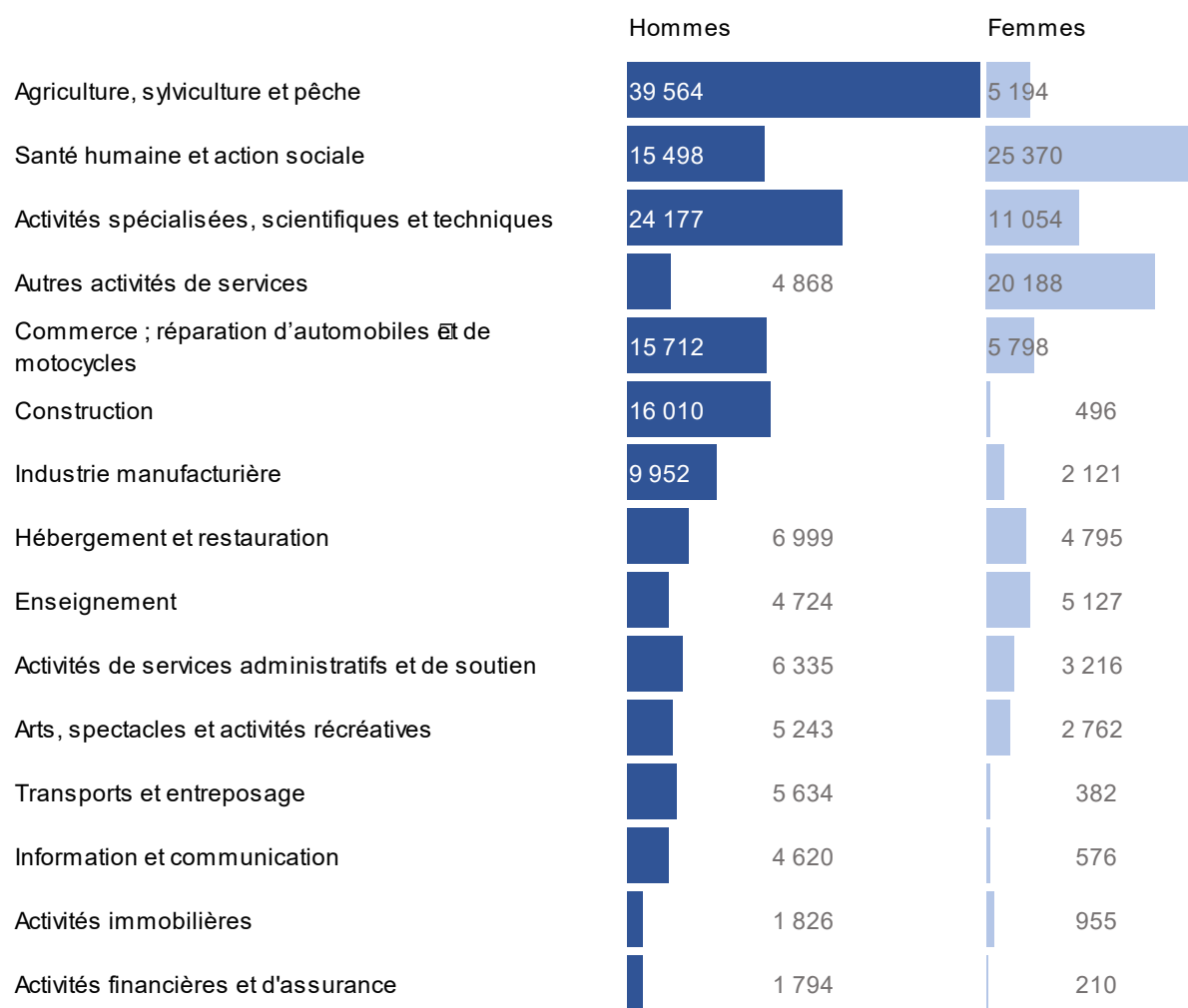
Une grande partie des indépendants peuvent compter sur le revenu de leur conjoint en plus de celui de leurs activités indépendante et salariée, si bien que le revenu annuel de leur ménage avoisine les 100 000 francs, pour un revenu indépendant inférieur à 10 000 francs. Plus le revenu considéré est modeste, plus le revenu du conjoint devient significatif.

La proportion des personnes mariées augmente légèrement en fonction du revenu propre de l'indépendant. 60 à 65 % des personnes appartenant à un ménage d'un revenu de 60 000 francs ou moins sont mariées ; cette proportion va jusqu'à 80 % pour les ménages dont le revenu est supérieur. Si le graphique ne représentait que les couples mariés, le revenu du conjoint suivrait une ligne en U, avec des valeurs maximales pour les revenus faibles et élevés, et des valeurs minimales pour les revenus moyens.

2.2.3 Structure de la population des indépendants en fonction de la branche

Le graphique suivant représente la répartition des indépendants par branche professionnelle. Il ne tient compte que des salaires indépendants supérieurs à 10 000 francs, soit 70 % des indépendants (dont 75 % sont des hommes et 65 % des femmes).

Protection sociale des indépendants

Graphique 6 : répartition des indépendants dont le revenu indépendant dépasse 10 000 francs, par branche professionnelle et par sexe, en 2017

Source : Roth (2023), illustration des 13 principales branches d'activité

La répartition hommes-femmes par branche est très variable. Si 29 % des indépendantes sont actives dans le secteur de la santé et des affaires sociales, 23 % accomplissent d'autres activités de service, y compris les coiffeuses et les esthéticiennes. Chez les hommes, la majorité (24 %) travaillent dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche et 15 %, dans les services scientifiques et techniques.

Dans le domaine de la culture, les indépendants sont non seulement surreprésentés mais leur proportion n'a cessé d'augmenter entre 2010 et 2020¹⁰. Il faut cependant noter que la branche « Arts, spectacles et activités récréatives » ne regroupe pas toutes les personnes travaillant dans ce secteur et que certaines autres branches emploient également des personnes à des postes en lien avec la culture. C'est notamment le cas de l'enseignement, qui emploie des professeurs de musique, par exemple, ou encore de la branche des activités libérales, scientifiques et techniques, qui compte notamment aussi des photographes et des créateurs de mode. À l'inverse, les personnes comptabilisées dans la branche « Arts, spectacles et activités récréatives » ne sont pas toutes des acteurs culturels. L'économie culturelle regroupe aujourd'hui onze domaines distincts. Selon la définition utilisée dans le rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 21.3281 Maret Marianne du 18 mars 2021, environ 179 000 personnes étaient actives dans le secteur de la culture en 2021¹¹.

¹⁰ Conseil fédéral (2023), p. 7, 13 et 14.

¹¹ Conseil fédéral (2023), p. 9, en additionnant le total des personnes avec (86 000) et sans (92 000) profession culturelle du secteur, sans tenir compte des personnes exerçant une profession culturelle en dehors du secteur de la culture.

Protection sociale des indépendants

29 % d'entre elles avaient un statut de travailleur indépendant ou une position assimilable à celle d'un employeur, une proportion très nettement au-dessus des 13 % dans l'ensemble de l'économie¹². Toutefois, une part importante de ces personnes perçoivent un revenu annuel indépendant inférieur à 10 000 francs. Tel est le cas pour 35 % des hommes et pour 45 % des femmes de la branche « Arts, spectacles et activités récréatives », des chiffres d'autant moins surprenants que l'activité indépendante des travailleurs culturels représente un revenu accessoire pour un grand nombre d'entre eux. De manière générale, le revenu des indépendants actifs dans le domaine culturel tend à être moins élevé que celui des indépendants de l'ensemble de l'économie¹³.

Un bilan intermédiaire permet donc de constater que :

La population des indépendants n'est pas homogène, mais bien au contraire un groupe très hétérogène. Sur les 344 000 indépendants, environ un huitième (40 900 personnes) réalisent un revenu imposable de leur activité indépendante supérieur à 110 000 francs. En revanche, pour un tiers d'entre eux (97 300 personnes), le revenu de l'activité indépendante ne dépasse pas 10 000 francs. Il s'agit généralement d'une activité accessoire complétée soit par le revenu d'une activité salariée soit par le revenu du conjoint. Il faut en outre garder à l'esprit que les indépendants peuvent procéder, dans leur déclaration d'impôt, à des déductions réduisant le revenu soumis à l'AVS. Une partie des indépendants pourraient ainsi disposer d'un revenu en réalité supérieur à celui qui transparaît dans les comptes de l'AVS.

2.3 Indépendants en situation précaire

Sous l'angle sociopolitique, il est particulièrement pertinent de se demander si les indépendants sont plus souvent que les autres actifs en butte à des situations économiques difficiles, voire confrontés à la pauvreté. Pour dresser un tableau complet de la situation financière des ménages, il ne faut pas tenir compte uniquement du revenu de l'activité lucrative, mais aussi, entre autres, des prestations sociales, du revenu de la fortune et des pensions alimentaires. Pour cela, il faut prendre en considération tous les membres du ménage, tant au niveau du revenu que sur le plan des besoins.

Là encore, les informations à disposition ne permettent pas de tirer des conclusions claires, tant les résultats obtenus se traduisent par une image complexe. Il y a à cela, essentiellement, deux explications ; Premièrement, la situation financière des ménages tirant la plus grande part de leurs revenus d'une activité indépendante est hétérogène¹⁴. Deuxièmement, il existe un décalage entre les informations objectives et les estimations subjectives des personnes concernées.

Presque toutes les analyses statistiques détaillées de la situation financière des ménages parviennent à la conclusion que les indépendants sont plus souvent exposés que la moyenne à des difficultés économiques ou à la pauvreté. Un nombre important de ces analyses reposent sur des informations administratives telles que les données fiscales, les comptes individuels de l'AVS et les prestations sociales, complétées en partie par des renseignements recueillis par sondage¹⁵.

La prise en compte des privations dont souffrent ces personnes ou de leur perception de leur situation financière permet de nuancer ce tableau. L'enquête sur les revenus et les conditions

¹² Conseil fédéral (2023), p. 5; ce taux repose sur les indications fournies par l'enquête suisse sur la population active (ESPA) et inclut donc des personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur.

¹³ Conseil fédéral (2023), p. 14.

¹⁴ Wanner et Gerber (2022), p. 76-77.

¹⁵ Hümbelin *et al.* (2022), p. 54 ; Fluder *et al.* (2020), p. 121-122 ; Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg (2023), p. 21 ; Wanner et Gerber (2022), p. 76-77 ; Office fédéral de la statistique (2008), p. 21 ; Streuli et Bauer (2002), p. 65-66 ; OFS (2004), p. 10-11 ; Leu *et al.* (1997), p. 220-221, 353-354 ; Office fédéral de la statistique (2023a).

Protection sociale des indépendants

de vie (SILC) cherche à établir si les personnes interrogées doivent renoncer à des biens et des services importants ou à des activités sociales pour des raisons financières. On considère une personne comme souffrant de privations matérielles ou sociales dès lors qu'elle subit, pour des raisons financières, un manque dans au moins cinq des 13 domaines de vie évalués. La part de la population totale concernée par ces privations est d'environ 5 à 6 % (période 2014-2021). Du point de vue statistique, aucune différence majeure n'est à relever, en règle générale, entre ménages indépendants et ménages salariés¹⁶. Il en va de même de la perception subjective de la situation financière des ménages, tant pour les personnes qui affirment avoir du mal à joindre les deux bouts que pour celles qui se disent insatisfaites de la situation financière de leur ménage¹⁷.

Le décalage entre données administratives et évaluations subjectives s'expliquent en partie par le fait que, dans leur déclaration d'impôt, les indépendants peuvent déduire plus de frais que les salariés avant de parvenir au revenu net¹⁸. Ainsi, il est presque impossible de déterminer avec certitude et de manière fiable à quelle fréquence les indépendants sont exposés à la précarité. Néanmoins, il ne faut pas oublier que ces comparaisons d'ordre général tiennent peu compte de la diversité des indépendants : on ne dispose que de très peu de chiffres différenciés sur la situation financière des ménages appartenant aux différentes catégories d'indépendants.

La statistique de l'aide sociale montre que relativement peu d'indépendants perçoivent des prestations d'entretien. Ces dernières années, leur nombre a varié autour de 2000 personnes. Il a certes augmenté d'environ un tiers durant la première année de la pandémie de COVID-19, mais il est revenu à son niveau antérieur l'année suivante. Relevons tout de même que pour les indépendants, l'accès à l'aide sociale est compliqué, car ceux-ci ne peuvent bénéficier que d'une aide transitoire limitée à quelques mois, lorsque la survie économique de leur entreprise en dépend¹⁹. Les indépendants qui liquident leur entreprise avant de percevoir l'aide sociale n'apparaissent plus dans les statistiques avec ce statut professionnel. Une autre interprétation possible est que, par nature, les indépendants tentent de surmonter eux-mêmes leurs difficultés et sont plus que réticents à faire appel à l'aide de l'État.

2.4 Protection sociale des indépendants

Salariés et indépendants ne jouissent pas de la même protection sociale. Le tableau suivant présente de manière synoptique les différences de protection sociale entre salariés et indépendants. Les parties vertes du tableau indiquent l'existence d'une couverture légale étendue (vert foncé) ou existante (vert clair). Une protection partielle sur le plan législatif figure en orange clair.

¹⁶ Office fédéral de la statistique (2023b).

¹⁷ Office fédéral de la statistique (2023).

¹⁸ Leu *et al.* (1997), p. 120-122, ch. 2.2; Wanner et Gerber (2022), p. 76.

¹⁹ Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) (2021) ; Hess (2023) Selon les sources précitées, ce principe s'applique lorsque l'activité indépendante constitue la principale source de revenu assurant l'indépendance économique de la personne concernée. Les dispositions s'appliquant aux revenus accessoires sont moins restrictives car ces derniers jouent un rôle important dans le cadre de l'aide sociale en contribuant à l'intégration sociale et en donnant accès aux structures d'accueil pour enfants. Dans ces cas, il faut que les recettes couvrent au moins les charges d'exploitation.

Protection sociale des indépendants

Tableau 7 : comparaison entre la protection sociale des salariés et celle des indépendants

Comparaison selon le statut	Salariés	Indépendants	Remarques concernant les indépendants
Prestations sociales en cas			
... de vieillesse			1 ^{er} pilier
			2 ^e pilier facultatif (voir chap. 2.4.3)
			3 ^e pilier facultatif, avantageux
... de chômage			Droit aux prestations à certaines conditions (voir chap. 3.3)
... maladie (prestation en espèces)			Pas de maintien du salaire
			Assurance facultative
... d'accident (prestation en espèces)			Assurance facultative à partir d'un revenu annuel de 66 690 francs
... de soins (maladie et accident)			Même couverture (régime obligatoire)
... d'invalidité			1 ^{er} pilier
			2 ^e pilier facultatif
			3 ^e pilier facultatif
... de maternité / paternité			Même couverture
... de service militaire ou civil			Même couverture
... d'enfant(s) à charge			Même couverture
... de décès			1 ^{er} pilier
			2 ^e pilier facultatif
			3 ^e pilier facultatif
... d'accès aux prestations complémentaires et à l'aide sociale			Mêmes droits, fondés sur les besoins

2.4.1 Chômage

Les réglementations particulières de l'assurance-chômage en faveur des indépendants sont présentées au chapitre 3.3.

2.4.2 Maladie et accident

L'assurance perte de gain en cas de maladie n'est actuellement obligatoire ni pour les salariés ni pour les indépendants. Contrairement aux indépendants, les salariés sont couverts par l'obligation pour l'employeur de continuer à verser le salaire en vertu de l'art. 324a CO. L'employeur qui souscrit une assurance facultative d'indemnités journalières en cas de maladie offrant des prestations au moins équivalentes à la protection légale est non seulement libéré de cette obligation, mais il assure également les salariés contre toute perte de gain prolongée. Pour son assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, l'employeur peut souscrire à une police selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) ou la loi sur le contrat d'assurance (LCA)²⁰. À l'examen du volume des primes, on se rend compte que la part des assurances d'indemnités journalières conclues selon la LAMal est en fort recul²¹. On ignore dans quelles proportions les indépendants sont assurés selon la LAMal ou selon la LCA²². Une partie des indépendants renonce à toute assurance d'indemnités journalières et supportent eux-mêmes le risque de perte de gain.

Contrairement aux salariés, les indépendants n'ont pas l'obligation de s'assurer contre les accidents au titre de la LAA. En vertu de cette loi, cependant, ils ont la possibilité de contracter une assurance-accidents facultative à partir d'un revenu annuel de 66 690 francs (gain assuré). Si leur revenu annuel est inférieur, leur seule option est de contracter une assurance privée, dont la couverture n'est souvent pas comparable à celle prévue par la LAA. Le Conseil fédéral examine actuellement la possibilité d'abaisser le montant minimal requis pour l'assurance-accidents obligatoire prévue par la LAA²³.

La prise en charge du coût des soins ou des traitements, telle qu'elle est réglementée dans la LAMal et la LAA, garantit l'égalité de traitement.

2.4.3 Vieillesse, invalidité et décès

Le système fondé sur les trois piliers, avec un 2^e pilier facultatif pour les indépendants²⁴ et un 3^e pilier attractif²⁵, offre aux indépendants les moyens de se constituer une prévoyance étendue, en fonction de leurs besoins et de leurs moyens financiers, qui vient compléter la protection de base du 1^{er} pilier. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait qu'un travailleur peut très bien exercer son activité professionnelle successivement ou parallèlement en tant que salarié ou indépendant. À la survenance d'un risque assuré, les prestations accordées dépendent de l'ensemble de la carrière effectuée, ce qui réduit l'impact des différents statuts sur le niveau des retraites.

²⁰ L'assurance d'indemnités journalières selon la LAMal est une assurance sociale dont l'exécution est confiée aux assureurs LAMal. Ces derniers ont l'obligation d'assurer les personnes âgées de 15 à 65 ans résidant ou travaillant en Suisse qui contractent une assurance d'indemnités journalières selon la LAMal. Le principe de la liberté de contracter s'applique aux assurances d'indemnités journalières selon la LCA. Il n'existe dans ce cas aucune obligation d'admission. Pour plus d'informations, voir aussi [Assurances-maladie : L'assurance facultative d'indemnités journalières \(admin.ch\)](#).

²¹ Office fédéral de la santé publique OFSP (2024), tableaux Excel, T09>T07.

²² Voir aussi l'avis du Conseil fédéral sur le postulat de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (24.3465) sur les mesures possibles concernant l'assurance perte de gain en cas de maladie.

²³ Conseil fédéral (2023), p. 30.

²⁴ En vertu de l'art. 3 LPP, le Conseil fédéral peut soumettre à l'assurance obligatoire du 2^e pilier les personnes d'une profession donnée, à la demande des organisations professionnelles intéressées. À ce jour, cette disposition n'a encore jamais été appliquée.

²⁵ En vertu de l'art. 7, al. 1, let. b, OPP 3, les indépendants non affiliés à une caisse de pension peuvent déduire fiscalement 20 % du revenu de leur activité, mais au plus 35 280 francs (état 2023), au titre d'un versement dans un pilier 3a. Ce montant est largement supérieur au montant maximal déductible dans un pilier 3a pour les salariés.

Protection sociale des indépendants

Le taux de cotisation AVS des indépendants (8,1 %) est inférieur à celui des salariés (8,7 %). De plus, les indépendants dont le revenu est inférieur ou égal à 58 800 francs bénéficient d'un taux de cotisation au 1^{er} pilier (AVS/AI/APG) dégressif²⁶.

Les indépendants ont intérêt à maintenir leur revenu imposable aussi bas que possible afin d'alléger leur fiscalité et de bénéficier du barème de cotisation dégressif. Cependant, verser de faibles cotisations aux assurances sociales implique aussi de percevoir des rentes AVS et AI moins élevées. Ce mécanisme ne touche toutefois pas les indépendants dont le revenu est si élevé qu'ils atteignent le montant des rentes maximales même après optimisation de leur revenu imposable. Il ne faut pas non plus perdre de vue que maintenir délibérément son revenu imposable à un faible niveau peut avoir un effet négatif sur une décision de l'AI concernant le degré d'invalidité ou le droit à une rente de l'assuré²⁷.

Le rapport « Analyse de la situation des indépendants en matière de prévoyance professionnelle » rédigé sur mandat de l'OFAS montre que, parmi les personnes touchant une rente AVS moyenne, il existe peu de différence entre anciens indépendants, personnes ayant cumulé activités indépendante et salariée et anciens salariés²⁸. Malgré cela, le taux d'anciens indépendants qui perçoivent des prestations complémentaires (PC) à l'AVS est nettement plus élevé que celui des anciens salariés²⁹. C'est dans la prévoyance professionnelle et le 3^e pilier que les différences se creusent. Alors que 75 % des retraités bénéficient de prestations des 2^e et 3^e piliers, chez les anciens indépendants, ce taux n'atteint que 50 %. Les indépendants parviennent pourtant souvent à atténuer les effets d'une couverture de prévoyance professionnelle réduite par d'autres sources de revenu, telles que les produits de la fortune ou la conservation d'une activité lucrative une fois à la retraite. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral parvient à la conclusion que, bien qu'une amélioration de la prévoyance des indépendants pourrait en soi être envisagée, pour une majorité d'entre eux, l'obligation de s'affilier au 2^e pilier serait trop coûteuse et ne répondrait pas à leurs besoins spécifiques. Une prévoyance professionnelle obligatoire pour les indépendants serait, qui plus est, difficile à mettre en œuvre³⁰.

2.4.4 Perte de gain en cas de service, de maternité ou de paternité, ou de prise en charge d'un enfant malade

Il n'y a pas de différence entre les prestations du régime des allocations pour perte de gain (APG) perçues par les salariés et les indépendants en cas de maternité ou de paternité, de prise en charge d'un enfant gravement malade et de service militaire ou civil. Le Conseil fédéral prévoit d'harmoniser les prestations versées aux parents indépendants et celles versées aux personnes accomplissant un service. Cette harmonisation introduirait, en particulier, un droit à l'allocation d'exploitation destinée à couvrir une partie des frais fixes de tous les indépendants couverts par le régime des allocations pour perte de gain³¹.

²⁶ Chiffres applicables pour 2024.

²⁷ Pärli (2023).

²⁸ Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS (2020), p. 37 ; Conseil fédéral (2022), p. 23 ; la valeur médiane de rente AVS est de 1763 francs pour les anciens indépendants (moyenne : 1821 francs) et de 1771 francs chez les anciens salariés (moyenne : 1 860 francs).

²⁹ Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS (2020), p. 77 ; l'analyse établit que 7,8 % de l'ensemble des bénéficiaires de rente AVS âgés de 75 ans ou moins percevaient des PC en 2016. Conseil fédéral (2022), p. 25 ; dans le cas des anciens indépendants bénéficiaires de rente AVS âgés de 75 ans ou moins, le taux de bénéficiaires de PC s'élevait à 10,1 % et était donc sensiblement supérieur à la moyenne.

³⁰ Communiqué de presse concernant le rapport du Conseil fédéral, disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-89366.html>.

³¹ Projet mis en consultation le 22 décembre 2023 sur l'harmonisation des prestations dans le régime des allocations pour perte de gain

2.4.5 Charges familiales

Les indépendants jouissent du même droit aux allocations familiales que les salariés. Les cotisations des personnes exerçant une activité lucrative indépendante ne sont prélevées que sur la part de revenu qui équivaut au montant maximal du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire (148 200 francs), en vertu de la loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam). La loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) exonère les agriculteurs indépendants de l'obligation de cotiser, tandis que les employeurs et les salariés de la branche doivent s'acquitter d'une cotisation salariale de 2 %.

2.4.6 Autres domaines de la protection sociale

En complétant ce survol par d'autres domaines liés à la protection sociale, on constate que les indépendants ne bénéficient pas, dans l'exercice de leur activité professionnelle, des mesures préventives de protection de la santé et de sécurité au travail accordées aux salariés par la LAA et par la loi sur le travail (LTr).

3 Protection des indépendants contre le risque de chômage

Contrairement à la prévoyance professionnelle, à l'assurance-accidents et à l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, autant de secteurs dans lesquels les indépendants peuvent en principe s'assurer, à titre facultatif ou privé, contre les risques de perte de gain pour cause de maladie, d'accident, de vieillesse, d'invalidité ou de perte de soutien, il n'existe à ce jour pour eux aucun moyen de s'assurer contre les risques économiques du chômage ou de la « perte d'activité ».

3.1 Analyse économique d'une assurance-chômage destinée aux indépendants

D'un point de vue économique, l'introduction d'une AC pour les indépendants présente des défis considérables. En effet, le marché de l'assurance peine à combler deux types de défaillance : le risque moral (*moral hazard*) et la sélection adverse (*adverse selection*)³².

3.1.1 Risque moral

Le risque moral (en anglais *moral hazard*) tient dans le fait que les activités de l'assuré ne peuvent pas être observées. Les assurés ont tendance à modifier leur comportement lorsqu'ils se savent protégés d'un risque par une assurance. La simple existence de l'assurance suffit à diminuer les efforts investis pour prévenir le risque ou empêcher sa réalisation (probabilité d'occurrence accrue) ou, lorsqu'il s'est réalisé, pour réduire le préjudice (durée prolongée du dommage). Sans mesure contraire efficace, le risque moral peut entraîner une mobilisation (excessive) de l'assurance à des fins détournées.

Une AC pour indépendants encouragerait les assurés à adopter un comportement allant dans ce sens. La raison en est que tant la réalisation du dommage (chômage) que sa portée (durée) sont sous le contrôle presque exclusif de l'assuré. Ce dernier pourrait s'accommoder du chômage par négligence, ou le provoquer par un comportement abusif. Par ailleurs, divers facteurs extérieurs, comme les fluctuations de la conjoncture économique, peuvent en tout temps influencer sur le carnet de commandes des indépendants. Aussi est-il difficile pour une assurance d'évaluer dans quelle mesure le chômage résulte de circonstances extérieures plutôt que de la responsabilité propre de l'assuré.

³² Widmer et Schmid (2000), ouvrage basé sur les expertises de l'année 2000, dont le contenu reste valable.

Ce sont les mécanismes de contrôle qui font défaut dans le cas des indépendants, puisqu'ils décident eux-mêmes de l'intensité de leur travail de démarchage et des mandats qu'ils acceptent ou refusent. De plus, l'activité d'indépendant soulève certaines questions complexes de définition et de délimitation : suivant le domaine, traverser des phases calmes et sans mandats peut être tout à fait normal. La transition entre absence de commandes et absence de travail n'est pas clairement délimitée.

Même si les salariés peuvent également être concernés par le risque moral, leur situation est radicalement différente de celle des indépendants. Contrairement à ces derniers, ce ne sont pas des entrepreneurs, ils exécutent leur travail à la demande de l'employeur. Le risque pour eux de se retrouver au chômage dépend principalement des décisions de leur employeur. Par ailleurs, l'employeur remplit une fonction de surveillance à l'égard de ses salariés. Une des conditions du droit aux prestations du chômage est que le licenciement soit prononcé. Certes, un salarié peut accroître la probabilité de devenir chômeur par son comportement sur le lieu de travail, mais il n'est généralement pas dans son intérêt de provoquer le licenciement.

Les salariés et les indépendants se distinguent également par l'influence que chacun peut exercer sur la durée du chômage.

Lorsqu'un ancien salarié s'inscrit au chômage auprès de son office régional de placement (ORP), les mécanismes de contrôle de l'AC se déclenchent. Toute personne touchant des indemnités de l'AC doit attester régulièrement de ses recherches d'emploi. Elle a l'obligation d'accepter les offres d'emploi correspondant à un emploi réputé convenable. En outre, les assurés sont tenus de participer aux mesures de formation et de formation continue qui leur sont proposées afin d'accroître leurs chances d'être embauchés. De telles mesures ne seraient pas envisageables pour les indépendants car elles exigeraient l'interruption complète de l'activité indépendante.

3.1.2 Sélection adverse

En plus du risque moral, les assurances facultatives sont exposées au problème de la sélection adverse (en anglais, *adverse selection*). C'est ce qui se produit lorsqu'il existe une certaine asymétrie des informations. Les assurés n'ont aucun intérêt économique à fournir à leur assureur des informations exactes sur leur structure de risque. L'assureur n'est par conséquent pas en mesure de calculer une prime d'assurance appropriée qui reflète le profil de risque de chaque assuré. Si, faute d'informations, l'assureur est contraint de facturer une prime fixée selon une tarification commune couvrant l'ensemble des coûts de l'assurance, il fait contribuer les assurés à faibles risques à la prise en charge des « mauvais risques ». S'assurer ne présente pas d'intérêt pour les faibles risques, ce qui génère une sélection adverse, c'est-à-dire que les indépendants dont le risque de réalisation du sinistre est élevé auront plus tendance à souscrire une assurance facultative que les indépendants à faibles risques. Même dans un modèle où tous les indépendants sont initialement assurés, les faibles risques sont encouragés à se désassurer du fait de la prime de tarification commune trop élevée pour leur niveau risque. Dans une assurance, le départ des faibles risques provoque une augmentation des primes, ce qui entraîne d'autres départs et provoque une spirale négative qui se répète jusqu'à ce que le rapport entre coûts et utilité de l'assurance devienne inintéressant, même pour les mauvais risques, et ce, jusqu'à l'effondrement total du marché.

La sélection adverse constitue un défi majeur de l'AC facultative en raison de la grande hétérogénéité tant dans les préférences individuelles concernant la couverture que dans les structures de risque individuelles. Elle peut être évitée par l'introduction de l'obligation de s'assurer, car une des caractéristiques d'une assurance obligatoire est de répartir le financement des bons et des mauvais risques entre tous les assurés. C'est le principe même des assurances sociales qui reposent sur la solidarité. De même, la motivation des assurés à

faibles risques à adopter un comportement responsable peut s'en trouver réduite et, ainsi, déclencher des effets d'aubaine et faire augmenter le coût de l'assurance.

3.1.3 Assurabilité du risque de chômage chez les indépendants

Pour les raisons exposées précédemment, un certain nombre de conditions d'ordre actuariel seraient à remplir pour qu'une couverture d'assurance du risque de chômage des indépendants puisse être assurée par un prestataire privé.

- Caractère aléatoire : le risque doit être aléatoire, c'est-à-dire que les conditions de réalisation du sinistre doivent être hors de contrôle de l'assuré et indépendantes de sa volonté.
- Caractère quantifiable : le degré de risque et le montant du sinistre (chômage) doivent être quantifiables, pour permettre à l'assureur de calculer le montant de la prime.
- Indépendance : autant que possible, les risques assurés doivent être indépendants les uns des autres, afin de garantir l'équilibre financier de l'assurance.

Ces conditions ne sauraient être remplies dans le cas d'une AC pour indépendants. C'est pourquoi aucun assureur privé ne propose une telle offre.

C'est sur cette base que l'expertise de Widmer et Schmidt juge « peu assurable » le risque de chômage des indépendants. De toute évidence, les assureurs privés n'entrent pas en matière quant à une couverture du risque de chômage des indépendants. Les restrictions actuarielles à l'origine de ce refus sont par nature également applicables à une assurance étatique, à ceci près que l'État dispose d'instruments lui permettant de compenser en partie leurs effets, comme l'introduction de l'obligation de s'assurer ou l'accès à une garantie de déficit.

3.2 Débat politique

En Suisse, la question d'étendre l'AC aux indépendants fut abordée pour la première fois il y a plus de cinquante ans³³.

Pendant la seconde moitié du siècle passé, la décision d'introduire une obligation générale de s'assurer relevait de la compétence des cantons, qui n'en faisaient qu'un usage limité. Après la deuxième guerre mondiale, les mesures d'incitation à souscrire une assurance facultative étaient rares en raison de l'état florissant du marché de l'emploi. Les efforts alors entrepris pour introduire une obligation d'assurance des salariés à l'échelle nationale restèrent longtemps vains. Quand la crise économique éclata, au milieu des années 1970, moins d'un cinquième des actifs et un dixième des actives étaient assurés contre le chômage³⁴.

C'est la crise économique du milieu des années 1970 qui fut à l'origine d'une révision complète de l'AC. En juin 1976, le peuple approuva un nouvel article constitutionnel servant de cadre à la future AC, avec obligation d'assurance pour les salariés et financement de l'assurance par des cotisations salariales³⁵. Cet article prévoyait également que les indépendants pouvaient, à certaines conditions, s'assurer contre le chômage à titre facultatif (cf. art. 34^{novies}, al. 2, Cst. du 29 mai 1874, voir également chap. 5.2).

Adoptée en 1982, la LACI est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1984. Elle ne prévoit pas de couverture contre le risque de chômage en faveur des indépendants. C'est la Constitution fédérale du 18 avril 1999 qui prévoit pour eux une AC facultative, puisqu'elle charge la Confédération de légiférer pour prévoir cette option. Le Conseil fédéral a abordé cette

³³ Gärtner (2023).

³⁴ Cf. Histoire de la sécurité sociale en Suisse sur : <https://www.histoiredelasecuritesociale.ch/risques/chomage>.

³⁵ RO 1976 2001

Protection sociale des indépendants

question dans son message de 2001 sur la révision de la LACI. S'appuyant sur le résultat de l'expertise Widmer et Schmid (cf. chap. 3.1), il s'est cependant abstenu de proposer une réglementation en la matière.³⁶ Même si l'article de la Constitution n'est pas transposé dans la loi *stricto sensu*, la révision de la LACI de 2002 améliore la protection des indépendants dans le cadre du système mis en place.

3.3 Prestations de l'AC aux indépendants

Bien que les indépendants ne paient aucune cotisation à l'AC, il existe à ce jour diverses mesures et prestations de cette assurance couvrant le risque de chômage pour les personnes qui entreprennent une activité indépendante. Ces mesures et prestations ont été introduites lors des révisions de la LACI de 2002 et 2010 afin de garantir une certaine protection sociale à ces personnes.

Prolongation du délai-cadre de cotisation (art. 9a LACI)

Si un demandeur d'emploi exerce une activité indépendante au moment de son inscription à l'ORP, son délai-cadre de cotisation peut être prolongé de deux ans au maximum. Cela signifie, pour le calcul de la période de cotisation, que les quatre dernières années servent de référence, au lieu des deux dernières. Si le demandeur d'emploi a cotisé en tant que personne exerçant une activité salariée pendant une durée minimale au cours de ces quatre années, il est assuré contre le chômage sur cette base. Cette réglementation permet de couvrir le risque de chômage pendant les deux premières années de l'activité indépendante. Cette disposition soutient entre autres les personnes ayant perdu leur emploi et voulant se lancer dans une activité indépendante, mais ne se limite pas à ces cas particuliers.

Prolongation du délai-cadre d'indemnisation des assurés ayant entrepris une activité indépendante (art. 9a LACI)

Lorsqu'un assuré entreprend une activité indépendante, le délai-cadre de deux ans pour la perception de l'indemnité de chômage (IC) est prolongé de deux ans supplémentaires. Il faut pour cela qu'un délai-cadre d'indemnisation ait couru au moment où l'assuré a entrepris l'activité indépendante. Cette disposition protège les entrepreneurs en cas d'échec de leur activité indépendante et suppose que, dans un tel cas, l'exercice de l'activité indépendante prenne fin³⁷.

Soutien aux assurés qui entreprennent une activité indépendante (art. 71a à 71d LACI)

L'AC soutient les assurés sans emploi qui entreprennent une activité indépendante économiquement viable et durable. Ces personnes disposent d'une période maximale de 90 jours pendant lesquels elles peuvent élaborer un projet d'activité indépendante, perçoivent des indemnités journalières, mais sont libérées des obligations habituellement liées au chômage (recherche d'un emploi et procédure de contrôle). De plus, l'AC peut couvrir jusqu'à 20 % des risques de perte sur les cautionnements accordés³⁸. En cas de perte, le droit à l'indemnité journalière de l'assuré est réduit du montant versé par le fonds de compensation.

Conseil et mesures du marché du travail

Toutes les personnes à la recherche d'un emploi ont droit aux services de conseil des ORP. Les services publics de placement sont chargés d'enregistrer toutes les personnes inscrites aux ORP dans le cadre de leur recherche d'emploi et de les accompagner, indépendamment de leur situation économique et de leur droit aux prestations de l'AC. Ainsi, les indépendants

³⁶ FF 2001 2123, 2133

³⁷ Une réglementation similaire est en vigueur en Autriche, en Belgique et en Norvège. Dans ces pays, les indépendants peuvent, pendant toute la durée de leur activité indépendante, prétendre à d'éventuelles prestations de l'AC sur la base de leur activité salariée précédente (voir chap. 4).

³⁸ Mesure introduite dans le cadre de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME (RO 2007 693).

à la recherche d'un emploi mais non indemnisés par l'AC ont droit aux services de conseil des ORP. Ils ont également la possibilité de participer à des mesures relatives au marché du travail. En tant que « non-bénéficiaires » de l'AC, ils ont droit à des mesures de formation ou d'emploi en vertu de l'art. 59d LACI. Ces mesures comprennent, par exemple, un bilan de compétences.

3.4 L'allocation pour perte de gain COVID-19 : un cas particulier

Le fait que les indépendants ne bénéficient pas de l'assurance-chômage s'est avéré problématique en 2020, durant la pandémie de COVID-19. Pour lutter contre les effets de la pandémie, le Conseil fédéral a pris des mesures drastiques qui ont occasionné une perte de gain pour de nombreux indépendants. Le Conseil fédéral a réagi à cette situation exceptionnelle en prenant une mesure d'urgence destinée à atténuer les conséquences économiques de la pandémie³⁹ : l'APG COVID-19. Plus tard, le Parlement reprenait cette mesure dans la loi COVID-19⁴⁰.

3.4.1 Organisation

Afin que les prestations parviennent au plus vite à leurs bénéficiaires, les modalités de l'allocation ont été calquées sur celles des APG : les caisses de compensation auxquelles les indépendants versaient leurs cotisations AVS ont été chargées de l'exécution, du calcul et du versement du montant des APG COVID-19.

Le montant de l'allocation était déterminé sur la base du revenu réalisé l'année précédant la crise (donc en 2019). Dans les (nombreux) cas où la taxation définitive des intéressés n'était pas encore connue, c'est le revenu probable figurant dans la déclaration d'impôt, utilisé pour fixer le montant des acomptes de cotisations de l'AVS, qui était déterminant⁴¹. Les dispositions légales ont été modifiées à plusieurs reprises au cours de la pandémie. Il est par exemple devenu possible de corriger le revenu pris en compte dans la taxation définitive de 2019 s'il s'avérait plus élevé que le revenu déclaré. Par analogie aux dispositions du régime des APG, l'allocation versée était égale à 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative, mais au plus à 196 francs par jour. L'allocation et les frais de mise en œuvre par les caisses de compensation étaient entièrement financés par la Confédération.

Dans un premier temps, seuls les indépendants contraints de fermer leur entreprise en raison de mesures décidées par les autorités avaient droit à l'APG COVID-19. Puis, afin d'éviter les cas de rigueur, ce droit a rapidement été étendu aux indépendants non contraints de fermer leur entreprise mais subissant tout de même une perte de gain découlant des mesures de lutte contre la pandémie.

La condition supplémentaire à remplir jusqu'à l'introduction de la loi COVID-19 (à partir du 17 septembre 2020) était que le revenu déterminant pour le calcul des cotisations AVS de l'année 2019 devait se situer entre 10 000 et 90 000 francs⁴². La loi COVID-19 a supprimé la

³⁹ Avaient également droit à cette allocation les personnes dont la garde des enfants n'était plus assurée et celles ayant dû interrompre leur activité lucrative en raison d'une quarantaine imposée par les autorités médicales ou gouvernementales. Les travailleurs occupant une position assimilable à celle d'un employeur qui subissaient une perte de gain en raison des mesures de lutte contre le COVID-19 y avaient également droit.

⁴⁰ RS 818.102

⁴¹ Cf. circulaire sur l'allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus – Corona-perte de gain (CCPG), état au 17 février 2022, ch. 1065.

⁴² Après l'extinction du droit à l'indemnité en cas de réduction du temps de travail, les travailleurs occupant une position assimilable à celle d'un employeur ont eu droit eux aussi à l'APG COVID-19, pour autant qu'ils prouvent que l'activité de leur entreprise était impossible en raison d'une interdiction de manifestations prononcée par les autorités. Pour cette catégorie de personnes aussi, la condition supplémentaire à remplir jusqu'à l'introduction de la loi COVID-19 était que le revenu déterminant pour le calcul des cotisations AVS de l'année 2019 devait se situer entre 10 000 et 90 000 francs.

Protection sociale des indépendants

limite supérieure de 90 000 francs et introduit l'obligation de fournir la preuve d'une perte mensuelle de chiffre d'affaires. Le Parlement a par la suite modifié à plusieurs reprises le montant de la perte de chiffre d'affaires donnant droit à l'allocation.

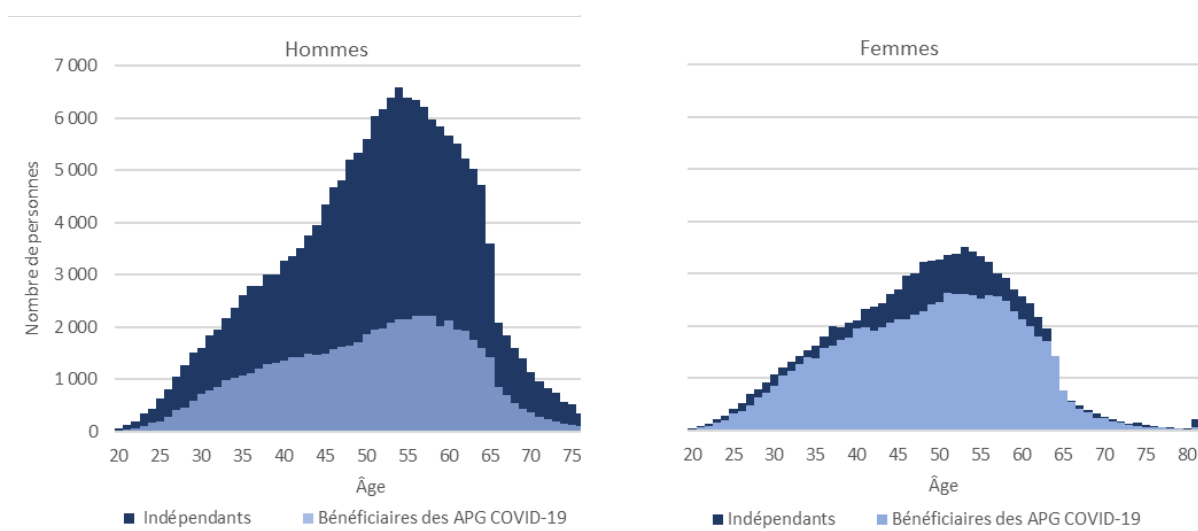
3.4.2 Analyse statistique

Au total, la Confédération a versé des APG COVID-19 à hauteur de 4 milliards de francs pendant la pandémie, dont 2,8 milliards aux indépendants contraints de fermer leur entreprise ou touchés par l'interdiction de manifestations, ou encore subissant une perte de gain ou une baisse de chiffre d'affaires indirecte en raison de mesures prononcées par le Conseil fédéral.

Entre mars 2020 et juin 2022, 139 000 indépendants ont perçu des APG COVID-19. Si l'on compare les 139 000 indépendants qui ont perçu des APG COVID-19 avec le nombre total d'indépendants, on observe qu'environ la moitié des indépendants dont le revenu annuel est de 10 000 francs ou plus ont bénéficié d'APG COVID-19⁴³.

La différence entre les sexes est frappante : alors que pour les hommes indépendants, la part des bénéficiaires des APG COVID-19 était de 35 %, celle des femmes, proche de 80 %, représentait plus du double (voir graphique 8). En chiffres absolus également, les femmes ont plus souvent bénéficié des APG COVID-19 que les hommes (76 000 contre 64 000), ce, bien que près de deux tiers des indépendants soient des hommes.

Graphique 8 : répartition des indépendants et des bénéficiaires d'APG COVID-19 selon l'âge



Source : comptes individuels (CI) de l'AVS, OFAS/CdC, 2017, données individuelles de l'APG COVID-19, 2020-2022

L'écart considérable relevé entre les hommes et les femmes est lié principalement à la répartition des sexes dans les différents secteurs d'activité, ainsi qu'aux différences sectorielles dans les restrictions imposées en raison de la pandémie. Comme mentionné au chapitre 2.2, la part des femmes dans l'agriculture et la sylviculture, où travaillent la plupart des indépendants (18 %), est très faible : seuls 12 % des indépendants sont des femmes – et seuls 4 % des indépendants dans l'agriculture et la sylviculture ont bénéficié d'APG COVID-19. Dans la construction, où la part des femmes est encore plus faible (3 %), le taux de bénéficiaires des APG COVID-19 était également inférieur à la moyenne.

À l'inverse, la part des bénéficiaires des APG COVID-19 était supérieure à la moyenne dans certains secteurs où les femmes sont surreprésentées et qui étaient fortement impactés par les mesures contre le COVID-19. L'effet le plus marqué a été enregistré concernant les

⁴³ Roth (2023) ; le résultat de ces analyses a déjà été publié sur la plateforme Sécurité sociale CHSS. À la date de publication, le nombre définitif d'indépendants en 2018 ne figurait pas encore dans les données saisies.

Protection sociale des indépendants

« autres services », catégorie à laquelle appartiennent entre autres les coiffeuses. Dans ce secteur, où sont actifs 10 % des indépendants, la part des femmes atteignait 81 % et le taux de bénéficiaires des APG COVID-19, 78 %. Une image similaire, bien que moins prononcée, apparaît également dans le deuxième secteur « Santé et affaires sociales ».

On constate que, dans l'ensemble, la répartition par âge des bénéficiaires des APG COVID-19 suit la répartition de l'ensemble des indépendants, tant pour les femmes que pour les hommes. Un autre constat est que le taux de personnes âgées de plus de 60 ans ayant perçu des APG COVID-19 est supérieur à la moyenne. Une analyse approfondie montre que l'allocation COVID a revêtu une importance particulière pour les femmes dont le revenu était inférieur ou égal à 100 000 francs.⁴⁴

Pour simplifier, on peut donc affirmer, premièrement, que les indépendants fortement touchés par les mesures COVID-19 sont ceux qui ont le plus souvent perçu des APG COVID-19. Les secteurs fortement touchés étaient les services personnels, l'hébergement, l'éducation et l'enseignement (professeurs de yoga ou de musique, etc.) ainsi que l'art, le divertissement et le commerce (biens non essentiels). Deuxièmement, les APG COVID-19 ont été d'une grande importance pour les indépendants ayant un faible revenu, particulièrement les femmes.

Par ailleurs, les analyses n'ont pas porté sur la durée de perception de l'allocation, ni établi si les APG COVID-19 ont permis à leurs bénéficiaires de poursuivre leur activité indépendante après la fin des mesures COVID-19. Les informations nécessaires pour cela, c'est-à-dire les données complètes sur les revenus des indépendants pour les années 2022 et suivantes, ne seront disponibles qu'en 2028 au plus tôt.

3.4.3 Évaluation

Les APG COVID-19 ont été initialement introduites par le Conseil fédéral en vertu du droit de nécessité ; depuis l'entrée de la loi COVID-19, elles sont fondées sur l'art. 15 de cette loi. Comme pour toutes les prestations d'entretien, l'objectif primaire des APG COVID-19 était la distribution large et rapide du soutien attendu. Le Conseil fédéral a délibérément renoncé à mener une évaluation approfondie des besoins, une tâche qui n'aurait de toute manière pas été possible pendant la première phase de la pandémie. Pour prévenir les abus, des contrôles aléatoires (échantillonnages) ont été effectués.

La rapidité de l'introduction et de l'exécution des APG COVID-19 s'est avérée salvatrice. Mais les points faibles de la mesure ont été la surveillance limitée et la limitation des moyens de lutte contre les abus, entre autres⁴⁵. Il ne faut pas oublier que les APG COVID-19 ont été introduites dans une situation exceptionnelle, et pour une durée limitée. De fait, le risque d'abus était limité par les mesures des autorités (fermetures, interdictions, etc.). Cependant, le Conseil fédéral a indiqué très tôt, notamment dans son avis au postulat traité dans le présent rapport, qu'avec le retour à la normale des activités économiques, il faudrait redonner plus de poids aux incitations à l'exercice d'une activité lucrative et revenir aux réglementations qui ont fait leurs preuves. L'objectif des APG COVID-19 était d'atténuer les conséquences économiques des mesures fédérales de lutte contre la pandémie, mais pas de prévoir une couverture des risques relevant du droit des assurances sociales. Il n'est donc pas possible de les comparer directement avec les assurances sociales permanentes.

⁴⁴ Roth (2023).

⁴⁵ FF 2022 515 ; Allocation pour perte de gain Covid-19 pour indépendants. Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil national (2022).

4 Protection des indépendants contre le chômage à l'étranger

4.1 Développements au sein de l'Union européenne

La question de la couverture sociale des personnes exerçant une activité lucrative indépendante occupe les organisations internationales depuis plus de dix ans ; ces organisations s'accordent pour recommander un meilleur accès aux assurances sociales pour cette catégorie de travailleurs⁴⁶.

S'agissant plus particulièrement de l'Union européenne (UE), la [Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale](#) invite notamment les États membres à garantir un accès à une protection sociale adéquate aux travailleurs non salariés, au moins sur une base volontaire voire, s'il y a lieu, sur une base obligatoire. Cette recommandation porte sur les régimes de sécurité sociale relatifs au chômage, à la santé, à la maternité et à la paternité, aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, ainsi qu'à la vieillesse, à l'invalidité et en cas de décès. Le caractère facultatif de l'assurance, que la recommandation prescrit pour les indépendants, est critiqué par certains experts⁴⁷, qui dénoncent l'inefficacité des régimes volontaires, constatant principalement qu'ils ont tendance à souffrir de problèmes de sélection adverse (c'est-à-dire qu'ils attirent surtout des personnes à risques plus élevés qui espèrent en tirer le plus grand bénéfice).

Les États membres disposaient d'un délai échéant en 2021 pour soumettre un rapport sur les mesures prises ou envisagées pour mettre en œuvre les principes de la recommandation précitée. La Commission européenne a pris connaissance de ces rapports nationaux et rendu, en janvier 2023, un [rapport sur la mise en œuvre de la recommandation](#). Il ressort en substance de ce tour d'horizon que le niveau général d'ambition concernant la mise en œuvre de la recommandation varie considérablement dans l'UE et que, à quelques exceptions près, la plupart des États membres ne cherchent même pas à éliminer les disparités en matière d'accès à la protection sociale. Selon la Commission, il est nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour remédier à ces disparités malgré les difficultés rencontrées par les États membres. À ce propos, les États invoquent notamment la complexité de l'extension de la couverture, en particulier de l'assurance-chômage pour les travailleurs non salariés.

Fort de ce constat, le Conseil de l'UE, dans sa formation Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO), a adopté, le 9 octobre 2023, des [Conclusions sur la protection sociale des travailleurs non salariés](#). En substance, le Conseil y invite les États membres à combler les lacunes existant dans les régimes nationaux en ce qui concerne l'accès des travailleurs non salariés à la protection sociale, en particulier dans les branches où les lacunes sont les plus importantes, telles que les prestations en cas de chômage, de maladie, d'accident du travail et de maladie professionnelle.

4.2 Modèles choisis

4.2.1 Aperçu général

En Europe, quelques pays disposent d'une véritable assurance obligatoire couvrant de manière adéquate une large partie des indépendants contre le risque de chômage. Certains

⁴⁶ Ruffieux (2023).

⁴⁷ Organisation internationale du travail (2021), « Extending social security to self-employed workers, Lessons from international experience », disponible sur https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_749488.pdf.

Protection sociale des indépendants

États, par contre, n'offrent même pas la couverture facultative prescrite par la recommandation de l'UE. Entre ces deux extrêmes, plusieurs pays ne soumettent à l'assurance obligatoire que certaines catégories d'indépendants, ou prévoient une couverture de base spécifique pour les indépendants au chômage, en général financée par l'impôt, complétée par une assurance facultative. D'autres États ne proposent qu'une assurance facultative. Enfin, les indépendants sont parfois protégés contre le risque spécifique de la perte d'activité, sans que l'on ne puisse toutefois parler d'assurance au sens strict, dès lors que leurs indemnités de chômage sont financées exclusivement par l'impôt.

La présentation qui suit compare les systèmes de 15 pays européens⁴⁸. Afin d'en donner une image aussi complète que possible, il n'y est pas uniquement tenu compte des assurances chômage pour indépendants proprement dites. Les prestations (versées aux demandeurs d'emploi) qui ne visent pas à remplacer le revenu d'une activité indépendante y figurent aussi. De telles prestations se fondent sur une activité salariée antérieure (comme en Suisse, voir le chap. 3.3), ou sont conçues de manière à couvrir les besoins vitaux, soit sur une base forfaitaire, soit en fonction des ressources ; elles sont généralement financées par l'impôt.

Comparer les systèmes de sécurité sociale de différents pays est une tâche ardue. L'aperçu qui suit a pour but principal de montrer l'étendue et la diversité des solutions mises en place. Il n'a pas vocation à être exhaustif.

⁴⁸ Cette présentation de l'OFAS se fonde sur les sources suivantes : Commission européenne (2023) ; (2023) ; Échanges avec les correspondants nationaux du réseau MISSOC ; Agence fédérale pour le travail (Bundesagentur für Arbeit), assurance chômage facultative, disponible sur www.arbeitsagentur.de; OCDE (2018) ; Unédic (2023).

Protection sociale des indépendants

Tableau 9 : comparaison des systèmes de protection des travailleurs indépendants contre le chômage de différents pays

	Assurance obligatoire	Assurance facultative	Remarques
Allemagne			Couverture de base spécifique, financée par les impôts
Autriche			
Belgique			Droit passerelle (voir ch. 4.2.4)
Danemark			
Espagne			Assurance facultative pour les travailleurs agricoles
Finlande			Couverture de base spécifique, financée par les impôts / Assurance facultative liée aux revenus
France			Allocation forfaitaire spécifique, sous conditions de ressources, financée par l'impôt / Régimes privés facultatifs, éventuellement subventionnés
Irlande			Assurance facultative pour les pêcheurs
Italie			Assurance obligatoire pour les « nouveaux » indépendants et les acteurs culturels
Luxembourg			Couverture de base spécifique, financée par les impôts
Norvège			Assurance obligatoire pour les pêcheurs
Pays-Bas			
Portugal			Assurance obligatoire pour certains indépendants
Suède			Assurance obligatoire ne servant que des prestations de base / Assurance facultative liée aux revenus
Suisse			Couverture liée à certaines conditions (voir chap. 3.3)

Légende	
	Pas d'assurance
	Pas d'assurance, mais... (voir remarque)
	Assurance
	Assurance, mais... (voir remarque)

Différents systèmes sont présentés ci-après, une attention particulière étant portée à l'Espagne et à l'Irlande (couverture obligatoire) ainsi qu'à l'Italie, la France, l'Allemagne et l'Autriche, grands pays voisins de la Suisse.

4.2.2 Couverture obligatoire

L'Espagne

En Espagne, les travailleurs indépendants sont couverts par un régime spécial de sécurité sociale. La branche « cessation d'activité » (*Prestación por cese de actividad*) y est obligatoire, sauf pour les travailleurs agricoles indépendants, pour lesquels l'assurance est facultative. Pour ouvrir le droit aux prestations, la cessation d'activité peut être définitive ou temporaire. Par contre, elle doit être totale. En effet, la poursuite d'une activité (salariée ou indépendante) à temps partiel y exclut le droit aux prestations.

Introduite en 2019, l'assurance couvrant la cessation d'activité des indépendants a été révisée en 2023. Les travailleurs indépendants représentaient fin 2023 environ 16 % du total des travailleurs assurés au système espagnol de sécurité sociale. Avant la révision de 2023, l'indépendant devait choisir le montant du revenu qu'il souhaitait assurer, entre un minimum d'environ 750 euros et un maximum de quelque 4500 euros par mois. Or, il s'est avéré que la majorité des indépendants choisissait de s'assurer au montant minimum et qu'il existait ainsi un écart entre les revenus effectivement réalisés et ceux qui étaient assurés. Afin de réduire cet écart, le revenu effectif y a donc désormais été défini comme servant de base de cotisation. Les indépendants réalisant moins de 670 euros par mois paient un montant forfaitaire minimum de 225 euros par mois (en 2024) et les cotisations sont plafonnées à 500 euros par mois pour un revenu mensuel de plus de 6000 euros par mois⁴⁹. Il est à noter que ces cotisations couvrent non seulement les prestations en cas de cessation d'activité, mais également les risques maladie, accident professionnel et retraite. Les indépendants paient des acomptes de cotisations en fonction de leur revenu projeté et ces acomptes sont corrigés lorsque le revenu effectif est fixé et communiqué par les autorités fiscales. Les indépendants doivent avoir cotisé de façon ininterrompue pendant 12 mois au cours de la période ayant immédiatement précédé la cessation d'activité pour pouvoir prétendre aux prestations. Quant à la durée des prestations, elle est calculée en fonction des périodes de cotisation du travailleur au cours des 48 mois ayant précédé sa cessation d'activité, et va de 4⁵⁰ à 24 mois. Le montant des prestations dépend du revenu réalisé durant les 12 derniers mois (en principe 70 %) et de l'éventuelle présence d'enfants à charge ; il est compris entre un minimum de quelque 480 euros et un maximum d'environ 1350 euros par mois.

L'indépendant au chômage peut aussi choisir de recevoir un montant unique en lieu et place du versement de prestations de chômage mensuelles. Ce type d'indemnisation est privilégié par certains indépendants, par exemple ceux qui souhaitent financer le lancement d'une nouvelle société.

L'Irlande

En Irlande également, depuis 2019, les indépendants sont assurés à titre obligatoire contre le chômage et ont droit, en cas de réalisation du risque assuré, à l'allocation pour indépendant demandeur d'emploi (*Jobseeker's Benefit Self-Employed, JBSE*), à condition d'avoir complètement cessé d'exercer leur activité indépendante. À la différence de l'Espagne, toutefois, ils peuvent exercer une activité salariée jusqu'à trois jours par semaine sur sept tout en touchant des allocations pour demandeur d'emploi *JBSE*. Dans ce cas, des prestations réduites leur sont allouées.

L'assurance est financée par les cotisations des indépendants, calculées sur le revenu imposable fiscalement. Les travailleurs indépendants paient le PRSI (*Pay-Related Social*

⁴⁹ Au début de l'activité indépendante, les cotisations sont forfaitaires et s'élèvent à 80 euros par mois durant 24 mois.

⁵⁰ Pour 12 à 17 mois cotisés ; pas de prestation si moins de 12 mois ininterrompus de cotisations immédiatement avant la cessation d'activité.

Insurance) au taux de 4 %⁵¹ sur leur revenu brut (sans plafond, à cotisation annuelle minimale de 500 euros). Cette cotisation leur donne accès à diverses prestations de sécurité sociale couvrant une perte de revenu (maladie, maternité, paternité, adoption, invalidité, vieillesse, décès et chômage). En cas d'insuffisance de fonds, l'État comble le déficit. Les prestations (plafonnées) sont calculées en fonction du revenu réalisé et de la situation personnelle du demandeur d'emploi (enfants ou adulte à charge) et payées durant six à neuf mois au plus, suivant la durée de la période de cotisations⁵². Il existe non seulement un plafond mais également un montant minimum s'agissant des prestations (indemnités, sans majoration, comprises entre 104 et 232 euros par semaine en 2024, les revenus supérieurs à 300 euros par semaine donnant droit à l'indemnité maximale). Les prestations allouées sont les mêmes que celles allouées aux salariés.

Dès lors que cette prestation n'existe que depuis 2019, nous ne disposons, à ce jour, d'aucune analyse de ce nouveau régime. Certains, en particulier les syndicats, estiment toutefois qu'il s'agit d'un cadeau fait aux indépendants et que les prestations fournies à ces personnes sont largement financées par les salariés.

4.2.3 Couverture obligatoire seulement pour certains indépendants

L'Italie

En Italie, les indépendants « traditionnels » ne sont pas couverts contre le risque de chômage. Depuis juillet 2017, une catégorie spéciale d'indépendants, les *collaboratori coordinati e continuativi* (co.co.co), également appelés *lavoratori parasubordinati*, soit les « nouveaux » indépendants, sont assurés à titre obligatoire contre ce risque, pour autant qu'ils réalisent un revenu annuel supérieur à 5000 euros. L'Italie a ainsi procédé à une extension de couverture dite sélective. La prestation versée est l'*indennità di disoccupazione mensile*. Pour y avoir droit, il faut notamment avoir versé au moins un mois de cotisation au cours de l'année précédant la cessation d'activité et déclarer sa disponibilité immédiate pour le travail. Les co.co.co paient une cotisation de 1,61 % pour couvrir ce risque (à noter qu'à la date d'introduction de cette indemnité, la cotisation s'élevait à 0,51 %). La base de revenu sur laquelle se calcule cette cotisation est le revenu annuel ouvrant droit à la pension (pour 2023 : minimum = 17 504 euros, maximum = 113 520 euros). L'indemnité de chômage est versée mensuellement dès le 8^e jour suivant la naissance du cas de chômage, et pendant un nombre de mois égal au nombre de mois de cotisations crédités au cours de la période partant du 1^{er} janvier de l'année précédant le cas de chômage, mais pendant 12 mois au plus. Elle est égale à 75 % du dernier revenu mensuel, mais à 1471 euros par mois au plus. Dès le 6^e mois, le montant de l'indemnité diminue de 3 % par mois.

Le 1^{er} janvier 2024, l'indemnité destinée à couvrir une *baisse* des revenus des nouveaux indépendants, qui avait été introduite à titre expérimental entre 2021 et 2023, est entrée en vigueur de manière permanente. Il s'agit là de l'*indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa* (ISCRO). Pour avoir droit à l'ISCRO, il faut être enregistré comme indépendant depuis au moins trois ans, avoir obtenu un revenu inférieur à 12 000 euros l'année ayant précédé le dépôt de la demande et prouver avoir perçu, au cours de cette année-là, un revenu inférieur à 70 % du revenu obtenu au cours des deux années précédentes. L'ISCRO est versée pendant six mois à compter du premier jour suivant le dépôt de la demande et s'élève à 25 % de la moyenne des revenus des deux années ayant précédé le dépôt de la demande, avec un minimum de 250 euros et un maximum de 800 euros par mois. Pour

⁵¹ En comparaison, la plupart des employeurs paient une cotisation de 8,8 % (11,05 % pour les salaires de plus de 441 euros par semaine) et les employés, une cotisation de 4 % sur les salaires de plus de 352 euros par semaine. L'indépendant percevra ainsi des prestations similaires pour un financement moindre.

⁵² Au moins trois ans de cotisations payées en qualité d'indépendant, dont un an immédiatement avant la cessation d'activité, ou deux ans en qualité de salarié, plus un an en qualité d'indépendant immédiatement avant la cessation d'activité.

Protection sociale des indépendants

financer l'ISCRO, les cotisations des nouveaux indépendants ont été relevées de 0,35 points de pourcentage. Il faut noter que cette prestation est versée dans les limites d'une enveloppe budgétaire fixée par la Loi sur le budget ; pour 2024, cette enveloppe s'élève à 16 millions d'euros. Ce budget ne peut pas être dépassé ; autrement dit, une fois l'enveloppe épuisée, plus aucune demande d'ISCRO n'est acceptée.

4.2.4 Couverture de base, complétée ou non par une assurance facultative

La France

Depuis novembre 2019, les indépendants ayant dû cesser définitivement leur activité ont droit à une allocation particulière, l'allocation des travailleurs indépendants (ATI), financée exclusivement par les impôts. Pour y prétendre, le travailleur indépendant doit avoir cessé son activité pour cause de liquidation judiciaire ou de redressement judiciaire, ou parce que son activité s'est révélée non viable économiquement. Il doit avoir exercé cette activité indépendante pendant deux ans au minimum, sans interruption et toujours au sein de la même entreprise. Ses ressources personnelles doivent être inférieures à un certain montant⁵³. Enfin, son activité indépendante doit lui avoir rapporté en moyenne au moins 10 000 euros par an sur les deux dernières années. Le montant de l'allocation est forfaitaire ; l'allocation s'élève en principe à 800 euros par mois et elle est versée pour une période limitée et non renouvelable de six mois.

Les indépendants peuvent aussi souscrire un contrat d'assurance perte d'emploi auprès d'un organisme privé. Certains contrats de ce type peuvent bénéficier d'exonérations fiscales en application de la loi Madelin. Dans ce cas, les cotisations sont en partie déductibles du revenu imposable, mais les indemnités versées en cas de perte d'emploi sont imposables et soumises à cotisations sociales. Le montant de la cotisation dépend de l'assureur et de la couverture choisie. Les conditions d'accès dépendent du contrat souscrit. Les prestations sont généralement accordées pour une durée comprise entre 12 et 24 mois. Le taux de remplacement dépend de l'option choisie à la signature du contrat d'assurance. D'après un rapport d'information de 2021⁵⁴, « [...] assurances privées facultatives contre la perte d'emploi [...] sont peu représentatives de la totalité des travailleurs indépendants. Elles ne couvrent que 26 500 personnes, pour quelque 25 millions d'euros de primes, soit moins de 1 % des travailleurs indépendants. Ce faible engouement semble s'expliquer par le fait que les entrepreneurs jugent la balance bénéfice-risque insatisfaisante ».

La Belgique

En Belgique, les indépendants qui avaient précédemment été affiliés à l'assurance-chômage en tant que salariés peuvent se prévaloir de certains droits, à des conditions spécifiques. Il existe d'autre part, pour les indépendants, un « droit passerelle ». Il s'agit d'une prestation financière forfaitaire⁵⁵, qui varie selon la charge de famille et dont peuvent bénéficier certains indépendants pendant douze mois. Outre la prestation financière, les chômeurs conservent provisoirement (pendant quatre trimestres au maximum) certains droits sociaux (remboursement des soins de santé et indemnité en cas d'incapacité de travail) sans devoir payer de cotisations⁵⁶. Ce droit s'applique au travailleur indépendant forcé de suspendre,

⁵³ Plus précisément, les ressources doivent être inférieures au montant retenu au titre de revenu de solidarité active (RSA), montant versé par l'État et qui, en France, assure aux personnes sans ressources un niveau minimum de revenu qui varie suivant la composition du foyer. Le montant du RSA, pour une personne seule sans enfant à charge, s'élève actuellement à 635,70 euros par mois (depuis le 1^{er} avril 2024).

⁵⁴ Assemblée nationale de la France, Rapport d'information n° 4051, disponible sur https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-soc/115b4051_rapport-information.

⁵⁵ Sans charge de famille, 1575 euros par mois.

⁵⁶ Après épuisement du « paquet de base » de douze mois de prestations financières et de quatre trimestres de maintien de certains droits sociaux, le travailleur indépendant peut bénéficier de

Protection sociale des indépendants

temporairement ou définitivement, son activité pour des raisons indépendantes de sa volonté⁵⁷ ou qui se trouve en difficulté économique et cesse officiellement toute activité indépendante. Le « droit passerelle » a été révisé en 2023⁵⁸. Parmi les nouveautés, il faut notamment souligner que le « droit passerelle » peut désormais faire l'objet d'un cumul, moyennant le respect de certaines limites, avec une activité professionnelle et/ou un autre revenu de remplacement.

La Finlande

En Finlande, les indépendants ne versent pas de cotisations au régime public d'assurance-chômage, mais sont couverts par un régime d'assurance-chômage de base financé par la fiscalité générale. Les prestations versées au titre de ce régime de base, minimales (37,21 euros par jour en 2023), sont simplement destinées à couvrir les besoins vitaux. Les indépendants peuvent toutefois souscrire, à titre facultatif, un système d'assurance-chômage liée au revenu financé par des cotisations et géré par différents fonds spéciaux d'assurance-chômage. Des règles particulières adaptées à la situation de l'indépendant s'appliquent. Par exemple, pour être couverts, les travailleurs indépendants doivent avoir exercé une activité indépendante pendant 15 mois au moins au cours des 48 mois qui ont précédé le chômage (contre seulement 26 semaines d'emploi pour les salariés) et réaliser un revenu annuel soumis à pension s'élevant au minimum à 14 803 euros par an (en 2024). Le revenu assuré dans le régime des pensions sert en effet de base de calcul dans l'assurance-chômage facultative liée aux revenus.

Il semble que peu d'indépendants aient recours à l'assurance-chômage facultative liée au revenu et que de manière générale, à savoir également en matière de pensions, les indépendants soient en principe sous-assurés. Pour tenter de redresser ce second problème, une réforme de la loi sur les pensions des travailleurs indépendants est entrée en vigueur en 2023. La réforme a précisé les éléments à prendre en considération lors du calcul du revenu assuré des indépendants. Le revenu assuré (confirmed YEL-income) ne doit ainsi pas correspondre au revenu imposable du travailleur indépendant, mais bien à la valeur du travail fourni par l'indépendant, c'est-à-dire au salaire qu'il faudrait verser à un tiers pour effectuer ce même travail. La réforme de la loi sur les pensions devrait également avoir un impact sur l'assurance-chômage dès lors que le revenu assuré est identique dans les deux branches. D'après les experts, cette réforme, qui revalorisera le revenu assuré des travailleurs indépendants, devrait permettre à un plus grand nombre d'indépendants de franchir le seuil d'accès à l'assurance-chômage facultative et réduire les cas de sous-assurance. Il est néanmoins trop tôt pour juger de l'efficacité de cette réforme.

La Suède

Un peu comme en Finlande, en Suède, les travailleurs indépendants sont couverts par une assurance de base (régime général, *grundförsäkring*), mais ils ont la possibilité de s'affilier, en lieu et place de l'assurance de base, à la caisse d'assurance-chômage (privée) en charge de leur branche professionnelle pour acquérir le droit à une indemnité proportionnelle à leur

prestations financières additionnelles / de trimestres de maintien de certains droits sociaux additionnels en cas de survenance d'un fait ultérieur. Ces mois ou trimestres additionnels sont calculés en fonction du nombre de trimestres pour lesquels le demandeur a cotisé pour constituer des droits à la pension entre les deux faits (sans toutefois pouvoir bénéficier de plus de douze mois et quatre trimestres par fait).

⁵⁷ Il existe six situations légales d'interruption forcée : calamité naturelle, incendie, détérioration, allergie, décision d'un acteur économique tiers ou événement ayant des impacts économiques la faillite.

⁵⁸ Compte tenu du rapport rendu en mars 2022 par le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, disponible sur

https://www.inasti.be/sites/rsvz/files/publication/comite_general_de_gestion_rapport_202201.pdf.

Protection sociale des indépendants

revenu (*inkomstbortfallsförsäkring*). Pour avoir droit aux prestations de l'assurance-chômage, l'indépendant doit avoir interrompu ou suspendu son activité ; les indépendants ne peuvent pas être au chômage partiel, contrairement aux salariés. Ce régime est financé par les pouvoirs publics, des cotisations sociales et des primes d'assurance. S'agissant des cotisations à l'assurance de base, elles s'élevaient pour les indépendants à 0,10 % du revenu imposable en 2023, contre 2,64 %, pour les salariés, ces cotisations étant payées par l'employeur. Les caisses de chômage privées pratiquant l'assurance facultative sont financées par des droits d'adhésion, fixés par chaque caisse, moyennant l'approbation de l'Inspection suédoise de l'assurance-chômage. Toutes les caisses reçoivent en outre une subvention de l'État pour faire face aux coûts des prestations versées. S'agissant des prestations de l'assurance de base, en 2023, elles étaient limitées à 44 euros par jour au maximum. Les prestations de l'assurance facultative, quant à elles, couvrent 80 % du revenu durant 200 jours, puis elles sont réduites à 70 % du revenu pendant les 100 jours suivants ; en 2023, elles étaient plafonnées à 103 euros les 100 premiers jours, puis à 86 euros les jours restants. Pour avoir droit aux prestations, l'indépendant doit avoir travaillé un certain nombre d'heures sur une période de référence. Pour l'indemnité proportionnelle aux revenus, il faut en outre être membre d'une caisse de chômage depuis au moins douze mois. Le Gouvernement suédois prépare actuellement une réforme de l'assurance-chômage de base. L'assurance-chômage doit devenir plus efficiente et mieux à même de contribuer à la reconversion en cas de chômage. Les possibilités de lutte contre la fraude et les erreurs seront également améliorées et le principe du travail d'abord sera renforcé⁵⁹.

4.2.5 Couverture facultative

L'Allemagne

En Allemagne, les indépendants peuvent, à certaines conditions, s'affilier à l'assurance-chômage (*opt-in*, « *Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag* »). Parmi les conditions fixées figurent le fait que les indépendants doivent travailler au moins 15 heures par semaine et sont tenus de s'annoncer à l'autorité dans les trois mois qui suivent le début de leur activité indépendante. L'activité indépendante doit par ailleurs suivre l'exercice d'une activité salariée soumise à l'assurance-chômage obligatoire. Les assurés doivent, en effet, totaliser douze mois d'affiliation obligatoire durant les 30 mois précédant le début de l'activité indépendante ou avoir perçu des allocations de chômage juste avant le lancement de l'activité indépendante. Il s'agit donc là d'une forme de poursuite facultative de l'assurance-chômage obligatoire. L'assurance-chômage facultative peut être résiliée au plus tôt après cinq ans⁶⁰.

Les travailleurs indépendants peuvent interrompre leur activité en tout temps et percevoir des indemnités de chômage jusqu'à l'épuisement des droits qu'ils ont acquis⁶¹. On notera également qu'un indépendant ayant eu recours aux prestations de l'assurance facultative pour les indépendants à deux reprises dans un délai de douze mois ne peut plus s'y affilier. Cette disposition vise à limiter les abus.

Ce régime est financé par des cotisations fixées de manière forfaitaire, c'est-à-dire indépendamment du revenu. La cotisation pour travailleurs indépendants de l'année 2024 s'élève à environ 90 euros par mois (il existe une différence minime entre celle de l'Est et celle de l'Ouest de l'Allemagne) ; elle est cependant réduite de moitié pendant la phase de démarrage de deux ans qui suit l'année de lancement de l'activité indépendante, et jusqu'à la fin de l'année civile correspondante.

⁵⁹ Cf. Government Offices of Sweden, Labour market and integration reforms – Budget Bill for 2024, disponible sur <https://www.government.se/articles/2023/10/labour-market-and-integration-reforms--budget-bill-for-2024/>.

⁶⁰ En outre, l'assurance prend fin si l'assuré est en retard de plus de trois mois dans le paiement de ses cotisations.

⁶¹ Oberfichtner (2019).

Protection sociale des indépendants

L'allocation de chômage potentielle est dissociée des cotisations versées ; à la place, elle se fonde sur le salaire réalisable avec un emploi salarié. Ce salaire est fixé en se basant soit sur le revenu du travail antérieur, soit sur des valeurs de référence liées aux qualifications professionnelles⁶² de l'assuré.

La durée de versement dépend des mois de cotisation et, parfois, également de l'âge de l'assuré ; elle s'échelonne entre six mois (pour douze mois de cotisations) et 24 mois (pour 48 mois de cotisations / dès 58 ans).

Les personnes en quête de travail, travailleurs indépendants compris, ne disposant pas de revenus suffisants ni d'autres ressources peuvent par ailleurs prétendre aux prestations de base pour demandeur d'emploi (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*), qui leur garantissent un niveau de vie minimal décent (*Bürgergeld*). Ces dernières prestations, allouées sous condition de ressources, sont financées par les recettes fiscales⁶³.

Peu d'indépendants utilisent l'option de s'assurer contre la perte de gain à titre facultatif. Environ la moitié des nouveaux indépendants rempliraient les conditions requises pour souscrire cette assurance⁶⁴. Plus de 90 % d'entre eux y renoncent. En 2021, le Gouvernement fédéral allemand avait estimé la part des indépendants assurés à l'assurance chômage à titre facultatif à environ 2 % de l'ensemble des indépendants⁶⁵.

Plusieurs études ont cherché à comprendre les raisons pour lesquelles l'assurance facultative ne séduit que peu d'indépendants. D'après une enquête menée en 2020 auprès d'indépendants non assurés⁶⁶, la majeure partie d'entre eux est au courant de l'existence de l'assurance-chômage facultative. Un quart des personnes interrogées auraient dépassé le délai d'annonce de trois mois ou estimaient en tout cas que ce délai était trop court. Près de 40 % ont indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de payer ces cotisations d'assurance au début de leur activité. Enfin, 35 % des indépendants estimaient que, pour eux, l'assurance ne serait pas rentable. De nombreuses personnes interrogées étaient par ailleurs convaincues qu'elles n'échoueraient pas dans leur activité indépendante et que, dans le cas contraire, elles retrouveraient rapidement du travail. Des réflexions portant sur la couverture sociale des travailleurs indépendants sont actuellement menées au sein du Gouvernement allemand.

L'Autriche

L'Autriche ne connaît pas de système d'assurance-chômage propre aux indépendants, mais ces derniers peuvent adhérer facultativement au système d'assurance-chômage ordinaire, initialement destiné aux seuls salariés⁶⁷. Ce système a été mis en place en 2009. En principe, les mêmes règles s'appliquent aux indépendants qu'aux salariés (par ex. pour la durée de la prestation, les conditions d'éligibilité, etc.).

S'ils choisissent d'adhérer à l'assurance (*opt-in*), leur engagement porte alors au minimum sur une durée de huit ans⁶⁸. L'affiliation à l'assurance-chômage doit être déclarée dans les

⁶² Si l'assuré a perçu une rémunération soumise à l'assurance obligatoire au titre d'un emploi au cours des deux dernières années pendant au moins 150 jours, cette rémunération est utilisée comme base de calcul. Dans le cas contraire, une rémunération fictive, basée sur les qualifications de l'assuré, sert de base de calcul.

⁶³ Il est à souligner que, dans le calcul de la fortune des indépendants, il est tenu compte du fait que celle-ci est aussi vouée à la prévoyance vieillesse ; on admet ainsi, sur le principe, qu'un montant pouvant aller jusqu'à 8000 euros par année d'activité indépendante soit déduit de la fortune déterminante dans le calcul du *Bürgergeld*.

⁶⁴ Granzow *et al.*, 2022. Environ 40 % des indépendants ne remplissent pas les conditions requises, et la situation de 10 % d'entre eux n'est pas connue.

⁶⁵ Gouvernement fédéral allemand (2022).

⁶⁶ Cf. par exemple Jahn et Oberfichtner, 2020.

⁶⁷ OCDE, 2018.

⁶⁸ La première possibilité de résilier l'assurance se présente donc à l'issue de cette période de huit ans.

Protection sociale des indépendants

6 mois suivant le début de l'activité indépendante. À cette occasion, les indépendants doivent choisir, à la différence des salariés, l'un des trois niveaux de revenus proposés (dont découle le montant des cotisations forfaitaires, compris entre 50 et 300 euros environ), qui déterminera le montant des prestations. Ni les cotisations, ni les prestations ne sont donc liées au revenu effectif mais dépendent du niveau de revenu choisi. S'agissant du taux des cotisations dues sur le revenu fictif (pourcentage du revenu maximal assuré), il s'élève à 6 %, pour les deux niveaux supérieurs et à 3 % pour le niveau inférieur⁶⁹. La plupart des assurés optent pour l'échelon inférieur de revenu assurable, qui correspond au quart du salaire maximal assuré. Quant aux prestations, leur durée de versement varie en fonction de la durée d'affiliation et de l'âge, entre 20 et 52 semaines. Tout chômeur en fin de droit aura droit à des prestations d'assistance spécifiques (*Notstandshilfe*) si sa situation financière est critique.

Cette assurance a jusqu'à présent rencontré peu de succès : seuls quelque 1200 indépendants y ont souscrit, sur un total d'environ 400 000 (0,3 %). Ce faible intérêt s'explique par le fait que de nombreux indépendants n'ont pas besoin de s'affilier, dès lors que, de par la loi, ils bénéficient déjà d'une protection suffisante contre le risque de chômage.

Les indépendants n'ayant pas souscrit d'assurance-chômage facultative conservent les droits acquis au titre d'une assurance-chômage antérieure pour une durée indéterminée ou déterminée.

- La durée de couverture est illimitée s'ils ont été assurés contre le chômage pendant cinq ans au moins avant de commencer à exercer leur activité indépendante.
- La durée de couverture est limitée s'ils ont été assurés contre le chômage pendant moins de cinq ans avant de commencer à exercer leur activité indépendante⁷⁰.

Le Danemark

Les indépendants danois peuvent s'affilier à titre facultatif au système général d'assurance-chômage (*opt-in*). L'assurance est financée par des cotisations fixées par la caisse de chômage (d'un montant fixe) et par l'impôt. Le régime de l'assurance est le même que pour les salariés, à la différence que les indépendants doivent avoir mis totalement fin à leur activité indépendante pour pouvoir prétendre aux prestations de chômage.

4.3 Conclusion

La question de la protection sociale des travailleurs indépendants dépasse les frontières suisses. Au niveau de l'UE, une recommandation invite notamment les pays membres à couvrir leur risque de chômage au moins sur une base facultative. Or, il apparaît que de nombreux États rencontrent des difficultés pour suivre cette recommandation, en particulier sur ce point, ce qui motive la Commission à une sensibilisation accrue sur cette question. En définitive, force est de constater que, à ce stade, aucun pays de l'UE n'offre un régime qui pourrait servir de modèle et ainsi être transposé tel quel en Suisse.

5 Mesures envisageables

Comme expliqué au chapitre 3.1, les assurances-chômage destinées aux indépendants comportent d'importants risques économiques en termes d'assurance. Une réglementation, quelle qu'elle soit, devrait donc inclure des mesures restrictives visant à limiter le potentiel

⁶⁹ À titre comparatif, les salariés versent une cotisation s'élevant à 3 % de leur revenu effectif, à laquelle s'ajoute celle de leur employeur, également de 3 %.

⁷⁰ Cf. SVS, Arbeitslosenversicherung für Gewerbetreibende und neue Selbstständige (Assurance-chômage pour les commerçants et les nouveaux indépendants), disponible sur <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.816653&portal=svsportal>.

d'abus. C'est ce qu'illustrent les expériences réalisées dans les pays qui ont introduit une telle assurance (voir chap. 4).

Le grand défi consisterait alors à équilibrer le système de manière à ce que le dispositif présente un rapport coût/bénéfice suffisamment intéressant du point de vue des indépendants en dépit de mesures restrictives visant à minimiser les incitations inopportunes et le potentiel d'abus. Le chapitre 5.1 ci-après présente tout d'abord quelques pistes pour aborder cette problématique. Trois modèles applicables en Suisse seront ensuite examinés (aux chap. 5.2 à 5.4). L'apparition d'offres d'assurance privées étant plus qu'improbable, seule une solution de droit public (c'est-à-dire étatique) pourrait entrer en ligne de compte. Tandis que les deux premiers modèles proposent une extension de la couverture d'assurance des indépendants fondée sur les assurances existantes (AC et APG), la troisième repose sur une approche entièrement nouvelle, à savoir sur la constitution d'une réserve obligatoire.

5.1 Pistes visant à réduire les incitations inopportunes et les problèmes de contrôle

Obligation de mettre fin à l'activité indépendante

L'une des principales difficultés que rencontre une AC destinée aux indépendants est de garantir que l'assuré entreprenne les efforts raisonnablement exigibles pour éviter le chômage ou y mettre fin. C'est pourquoi, dans de nombreux pays⁷¹, les assurances-chômage subordonnent le droit aux prestations à l'arrêt complet de l'activité indépendante ; la Suisse est dans le même cas (voir chap 3.3). Imposer de cesser l'activité indépendante, comme condition *sine qua non* du droit aux prestations ne permet pas d'exclure que des travailleurs obtiennent des prestations après avoir délibérément mis fin à leur activité indépendante.

Limitation de la couverture d'assurance

On peut tenter de juguler le risque d'abus plus élevé chez les indépendants que chez les salariés en fixant la couverture d'assurance à un plus bas niveau. Cette limitation de la couverture d'assurance aurait pour objectif que les assurés n'aient aucun intérêt à ce qu'un cas d'assurance ne survienne ou ne se prolonge. Plusieurs pistes sont à considérer, comme la définition de conditions d'obtention des prestations plus restrictives (période de cotisation plus longue), de prestations inférieures (indemnités journalières moins élevées que pour les employés par rapport au salaire assuré) ou d'une durée d'assistance plus courte (nombre d'indemnités journalières réduit).

Prestations d'assurance indépendantes du revenu

Les revenus des indépendants sont souvent irréguliers ; en outre, il s'écoule potentiellement beaucoup de temps avant que le revenu d'une année donnée ne puisse être définitivement établi. Pour l'assurance, ces particularités de l'activité indépendante posent différents problèmes de mise en œuvre et d'incitation. Il est fort probable que pour l'assurance les coûts d'exécution et les risques financiers soient nettement plus élevés que pour l'assurance des salariés. Une approche permettant d'atténuer ces problèmes est une assurance indépendante du revenu effectivement réalisé, basée sur des forfaits. Dans ce cas, les cotisations sont fixées en fonction des montants forfaitaires assurés⁷².

Réglementation de l'adhésion et de la résiliation

Une solution de couverture d'assurance facultative comporte le risque de susciter des affiliations ou des résiliations stratégiques, décidées en fonction de l'évolution (attendue) des affaires. On peut tenter de dissuader les assurés d'adopter ce type de comportements en fixant des conditions et des délais d'adhésion et de résiliation de l'assurance. En Allemagne

⁷¹ Notamment l'Irlande, la Belgique, la Finlande, la Suède et la France.

⁷² Cf. Autriche.

et en Autriche, l'inscription à l'assurance-chômage facultative doit avoir lieu les mois qui suivent le début de l'activité indépendante, et reste ensuite obligatoire pendant cinq ans, dans le cas de l'Allemagne, ou huit ans, dans le cas de l'Autriche (voir chap. 4.2.5). Dans ces deux pays, une très faible proportion d'indépendants choisit de s'inscrire à l'AC facultative.

5.2 Intégration dans l'assurance-chômage

En s'inspirant des réglementations d'autres pays, on pourrait envisager la création d'une assurance facultative destinée aux indépendants qui s'inscrive dans le cadre de l'AC ordinaire.

5.2.1 Avantages

Intuitivement, une intégration dans l'assurance-chômage ordinaire semble aller de soi, vu que cette assurance dispose déjà de structures tant pour le versement d'indemnités journalières que pour d'autres prestations (d'assurance), comme les mesures de réinsertion sur le marché du travail, le conseil et le service public de l'emploi.

5.2.2 Inconvénients

En Suisse, seule une AC facultative entre actuellement en ligne de compte pour les indépendants aux termes de la Constitution (art. 114, al. 2, let. c, Cst.). Or dans les faits, ni les assureurs privés, ni les assurances publiques ne sont en mesure de couvrir le risque de chômage des indépendants sur une base facultative (voir chap. 3.1). Les expériences d'autres pays ayant mis au point une assurance-chômage facultative pour les indépendants illustrent bien le problème posé. On pourrait remédier à la sélection adverse des risques en rendant l'assurance obligatoire. Une modification constitutionnelle serait toutefois nécessaire. Cependant, les incitations inopportunes et les problèmes de contrôle déjà exposés subsisteraient, et exigeraient l'aménagement de règles extrêmement restrictives. Cela vaut en particulier pour le risque moral. Aussi, non seulement les indépendants devraient supporter une charge excessive et verser des cotisations élevées, mais celles-ci seraient également susceptibles d'être rapidement adaptées à une évolution au demeurant imprévisible. Ce serait difficile à justifier de la part d'une assurance obligatoire.

En outre, l'extension de l'AC aux indépendants équivaldrait à un changement de paradigme. En raison des difficultés de délimitation entre absence de travail et absence de commandes, l'AC serait amenée à supporter non seulement le risque de chômage, mais aussi des risques de nature commerciale.

Le but premier de l'allocation de chômage est d'assurer aux chômeurs un revenu de remplacement adéquat pendant leur période de recherche d'emploi. Une couverture ou une indemnisation des phases de vide du carnet de commandes et des pertes de chiffre d'affaires correspondantes ou du résultat d'exploitation dans l'exercice d'une activité indépendante s'écarte beaucoup de l'objectif de l'AC et serait contraire à certains principes qui la sous-tendent, tels que le principe de l'assurance et le principe de la solidarité. Si ce dernier s'applique entre les salariés eux-mêmes, il vaut d'autant moins entre salariés et indépendants que leurs propres dépendances, risques et mécanismes d'incitation, en tant qu'agents économiques, diffèrent beaucoup. Une surutilisation des prestations d'assurance par les indépendants conduirait à un subventionnement croisé non souhaitable des salariés vers les indépendants. Pour l'éviter, il faudrait tenir une comptabilité à part pour les indépendants. L'AC ne peut pas non plus avoir pour mission de minimiser voire d'indemniser le risque d'un modèle d'entreprise ne couvrant pas ses frais de fonctionnement. Une personne qui se met à son compte mais dont l'entreprise échoue peut prétendre, à certaines conditions, à des indemnités de chômage (voir chap. 3.1). Dans ce contexte, tout assuré à l'AC est soumis à l'obligation de réduire le dommage et d'entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de sa part pour éviter le chômage et pour en réduire la durée.

L'AC offre aujourd'hui déjà des prestations ciblées de protection sociale des indépendants. Les raisons qui s'opposent à une nouvelle extension de l'AC en faveur des indépendants sont nombreuses. Aux yeux du Conseil fédéral, le fait que les indépendants ne soient pas couverts contre le risque de chômage ne suffit pas à justifier leur intégration dans l'AC.

5.3 Intégration dans le régime des APG

En Suisse, le régime des APG est une assurance destinée à couvrir certaines pertes de revenu. Comme l'atténuation des conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 a été réalisée en s'inspirant du système des APG, il faut se demander si ce cadre législatif ne permettrait pas de mettre également en place une couverture de la perte de gain en cas de chômage en faveur des indépendants.

5.3.1 Avantages

Intégrer les prestations de chômage en faveur des indépendants dans le régime des APG a l'avantage que ces derniers sont d'ores et déjà affiliés à une caisse de compensation compétente en raison de leur assujettissement à l'AVS obligatoire. Tout comme dans le cas de l'APG COVID-19, des prestations en espèces seraient ainsi allouées (et versées) sur la base d'un système bien rodé.

5.3.2 Inconvénients

Le régime des APG a été créé pour compenser une partie de la perte de revenu subie par les personnes qui accomplissent leur service dans l'armée, le service civil ou la protection civile (art. 59, al. 4, et 61, al. 4, Cst.). Aujourd'hui, il compense aussi (sur la base de l'art. 116, al. 3, Cst.) une partie de la perte de salaire en cas d'interruption de l'activité professionnelle en raison d'une naissance, d'une adoption ou de la garde d'un enfant gravement atteint dans sa santé. Comme indiqué au chap. 5.2, la Constitution actuelle ne prévoit, pour les indépendants, qu'une AC facultative. Une telle AC n'a certes pas obligatoirement à s'inscrire dans le cadre de la LACI. Dans le système actuel, cependant, une adhésion facultative à l'APG est exclue et aucune disposition constitutionnelle ne permettrait aujourd'hui de développer un régime des APG (obligatoire) en faveur des indépendants. Par conséquent, il faudrait d'abord modifier la Constitution avant d'intégrer dans l'APG une indemnité pour les indépendants qui subissent une perte de gain due au chômage.

Si une telle indemnité était introduite, il faudrait en définir les modalités. Il faudrait, par exemple, préciser les conditions (circonstances admises) d'une perte de gain due au chômage. On ne saurait, à cet égard, s'appuyer sur les expériences réalisées avec les APG COVID-19. En effet, les indépendants avaient droit aux APG COVID-19 s'ils avaient subi une perte de chiffre d'affaires d'un certain montant en raison des mesures de lutte contre le COVID-19 arrêtées par le Conseil fédéral. Ce sont les particularités de la crise du COVID-19 qui permettent d'expliquer cette situation. Car une perte de chiffre d'affaires ne peut pas être un critère pertinent pour le régime des APG. Pour les indépendants, le risque de chômage devrait donc être défini différemment. Toutefois, il se poserait alors les mêmes problèmes qu'en cas d'intégration d'une telle couverture sociale dans l'AC (voir chap. 5.2). Pertes de chiffre d'affaires et pertes de gain relèvent du risque entrepreneurial inhérent au statut d'indépendant. Un droit à des indemnités des APG assurerait *de facto* une perte de gain liée à la baisse de l'activité, lors même qu'il appartient en réalité à l'indépendant de supporter le risque commercial. De plus, la marche des affaires peut varier et subir de fortes influences. Pour éviter les incitations inopportunes et les excès, il faudrait donc, ici aussi, des mesures restrictives propres à limiter le potentiel d'abus.

Dans le régime des APG, le revenu déterminant des indépendants est établi sur la base de l'avis de taxation annuelle, que des décisions individuelles peuvent dans une large mesure influencer. Pour éviter la perception abusive de prestations des APG, il faudrait mettre en place diverses mesures de contrôle. De tels contrôles seraient toutefois difficilement

réalisables. De plus, l'avis de taxation définitif est disponible au plus tôt dans le courant de l'année suivant l'exercice sur lequel porte la déclaration. En cas de procédure judiciaire, la fixation définitive du revenu imposable prend parfois plusieurs années. Dans l'intervalle, les indépendants versent des acomptes de cotisations à la caisse de compensation AVS sur la base de leur revenu probable. Les prestations du régime des APG sont calculées à titre provisoire sur la même base. Les cotisations ou les prestations définitives sont fixées et les différences corrigées dès que la taxation définitive est disponible. L'opération complète peut s'étendre sur plusieurs années. Alors que les indemnités des APG se limitent aujourd'hui le plus souvent à de courtes périodes, il est fort probable qu'en cas de perte de gain due au chômage, les périodes d'indemnisation seront plus longues et les montants à verser, par conséquent, plus élevés. La longue période d'incertitude précédant le calcul des prestations définitives réduirait la sécurité de planification des assurés et augmenterait le risque que des prestations indûment perçues ne puissent par la suite plus être récupérées.

Au vu de la problématique du risque moral (chap. 3.1.1), le coût des prestations en faveur des indépendants, en cas de perte de gain due au chômage, n'a pas pu être calculé avec suffisamment de certitude. Le régime des APG est financé exclusivement par les cotisations des employeurs et des assurés. Pour éviter un financement croisé par les salariés, il faudrait tenir un compte à part pour les indépendants. Les taux de cotisation des indépendants devraient pouvoir être rapidement relevés en fonction de l'évolution des dépenses (et indépendamment des taux applicables pour les salariés).

Dans sa forme actuelle, le régime des APG ne dispose pas d'instruments propres à réintégrer les bénéficiaires de ces prestations sur le marché du travail. Il n'est pas non plus conçu pour contrôler systématiquement que l'obligation de réduire le dommage est respectée, ni pour suspendre les prestations en cas de coopération insuffisante de l'assuré. Dans le cadre des APG COVID-19, il avait donc fallu procéder à des contrôles aléatoires afin d'éviter les abus. Ce moyen de contrôle a pu être suffisant dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Dans le cadre d'une assurance sociale ordinaire, par contre, il ne serait pas admissible. Par conséquent, des mécanismes de contrôle *ad hoc* devraient être mis en place *ex nihilo* dans les caisses de compensation AVS. Les contrôles à effectuer n'iraient pas sans entraîner des coûts élevés.

5.4 Constitution d'une réserve obligatoire

Le modèle de l'*assurance perte d'activité pour les indépendants* développé par le syndicat Syndicom suit une autre approche⁷³. Il prévoit de permettre aux indépendants de continuer à travailler tandis qu'ils perçoivent des prestations. Ce modèle repose sur le principe que les indépendants se constituent une réserve suffisante pour surmonter les périodes de « vaches maigres » sans l'aide de l'État.

La réserve est constituée en augmentant chaque montant facturé par les indépendants d'un certain pourcentage. Son mécanisme est comparable à celui de la TVA. Le supplément proposé est de 4 %. À ce supplément s'ajoute la contribution de l'indépendant, d'un montant équivalent. Prenons pour exemple une commande d'une valeur de 100 francs : le client paie 104 francs et l'indépendant verse encore 4 francs supplémentaires.

Les deux parts sont versées sur deux comptes distincts. Les contributions des indépendants sont créditées sur un compte d'épargne, celles des clients sur un compte dit d'assurance. Ce dernier est appelé ainsi parce qu'il servira également, dans une mesure limitée, à financer

⁷³ Binswanger et al. (2022). Les explications se réfèrent en grande partie à cette étude. Par ailleurs, Syndicom a présenté son modèle à l'OFAS lors d'un atelier.

Protection sociale des indépendants

des prestations allouées à d'autres assurés⁷⁴. Les frais d'administration et de fonctionnement de ce service spécialisé (voir ci-dessous) sont également couverts par ce compte. En revanche, l'argent placé sur le compte d'épargne appartient exclusivement à l'indépendant qui l'alimente. Les contributions des indépendants sont versées sur le compte d'épargne. L'indépendant verse l'intégralité de celles de ses clients sur le compte d'assurance, jusqu'à un certain seuil. Le seuil proposé correspond à un montant suffisant pour couvrir une perte de revenu de six mois. Au-delà, seule la moitié des contributions du client est versée sur le compte d'assurance. L'autre moitié est versée sur le compte d'épargne de l'indépendant, avec ses propres cotisations. Pour reprendre l'exemple ci-dessus, dès que le seuil proposé est atteint, 6 francs sont versés sur le compte d'épargne et deux francs sur le compte d'assurance.

En cas de prestation, le capital disponible est d'abord prélevé sur le compte d'épargne. Quand celui-ci est épuisé, c'est le compte d'assurance qui est débité. Un retrait n'est possible qu'après un délai d'attente (délai proposé : trois ans). Cette condition est nécessaire pour avoir le temps d'épargner un capital suffisant. Au cours de la quatrième année, il est pour la première fois possible de percevoir des prestations, pour une durée de trois mois. La durée de perception dépend de la réserve déjà accumulée. Une durée de perception maximale de six mois est proposée.

L'indemnisation est fondée sur la perte d'activité. Il est prévu d'indemniser 80 % du chiffre d'affaires moyen réalisé sur l'ensemble des années de contribution. En se basant sur le chiffre d'affaires, on s'assure de pouvoir également régler les frais courants (par ex. pour couvrir les assurances, les loyers). Le décompte est effectué à la fin de chaque année. Les prestations indûment touchées devront être restituées.

Exemple de calcul

Une indépendante génère, pendant trois ans, des chiffres d'affaires successifs de 60 000, 50 000, puis 40 000 francs. Son chiffre d'affaires annuel moyen s'élève donc à 50 000 francs, son chiffre d'affaires mensuel moyen à 4166,66 francs. Pour un taux d'indemnisation de 80 %, les prestations allouées s'élèveront à 3333,33 francs par mois. Si elle perçoit des indemnités pendant trois mois, elle recevra donc 10 000 francs. Du fait que, pendant les trois premières années, un montant de 6000 francs a été accumulé sur son compte d'épargne et une somme équivalente versée sur son compte d'assurance, le solde du compte d'épargne, après retrait, sera de 0 franc, tandis que 2000 francs seront encore disponibles sur le compte d'assurance.

Un retrait n'empêche pas l'indépendant de continuer à travailler et d'alimenter ses deux comptes. Il est également possible de rembourser à une date ultérieure l'argent déjà retiré. Mais si un retrait entraîne une utilisation complète du capital disponible, l'assuré passe à nouveau par un délai d'attente de trois ans avant de pouvoir éventuellement surmonter une nouvelle période de vaches maigres. Les indépendants qui mettent un terme à leur activité indépendante au cours des trois premières années (par ex. pour reprendre une activité salariée) peuvent retirer toutes les contributions accumulées sur leur compte d'épargne. Les contributions de leurs clients, en revanche, demeurent sur le compte d'assurance.

Dès le premier versement de prestations, les assurés sont suivis et conseillés par un service spécialisé (analogue aux offices régionaux de placement). Ce suivi comporte cinq phases distinctes, suivant la situation financière et l'historique du bénéficiaire des conseils :

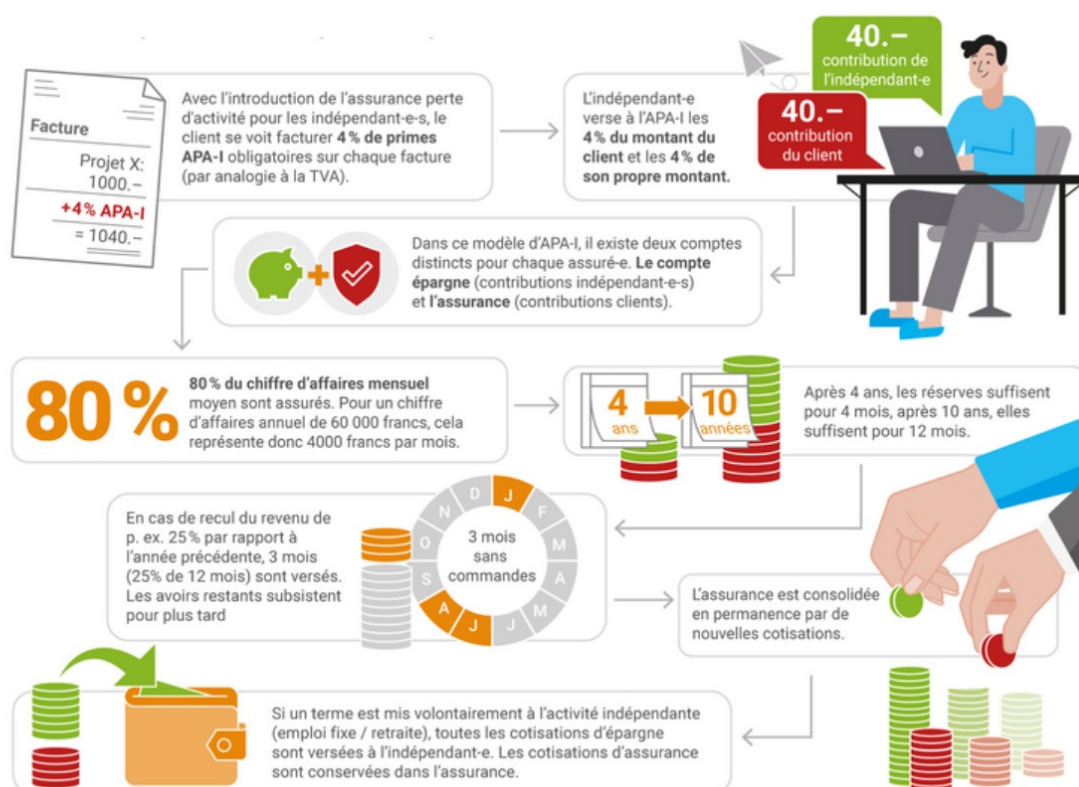
⁷⁴ Dès que les réserves du compte d'assurance couvrent six mois, soit après dix ans en l'absence de retrait, seuls deux points de pourcentage des contributions des clients sont versés sur le compte d'assurance : les prestations versées aux assurés pendant leurs années de contribution cinq à dix augmentent alors légèrement.

Protection sociale des indépendants

- pont de liquidité,
- coaching en matière d'acquisition,
- formation continue,
- repositionnement,
- sortie du statut d'indépendant et passage à un statut de salarié.

Les services spécialisés sont financés au moyen des comptes d'assurance.

Modèle de l'assurance perte d'activité pour les indépendants



Source : Syndicom

5.4.1 Avantages

La constitution d'une réserve obligatoire permettrait aux assurés de faire face à des périodes de disette sans devoir renoncer à leur activité d'indépendant. Dans ce modèle, les indépendants préfinancent dans une très large mesure eux-mêmes leurs prestations. Les incitations malvenues s'en trouvent considérablement réduites.

Le fait qu'à partir d'un certain seuil, la moitié des primes provenant des clients pourraient bénéficier aux indépendants devrait les encourager à constituer des réserves (et donc les inciter à ne réclamer des prestations qu'en cas de réelle nécessité).

Le délai d'attente de trois ans garantit que ce système ne bénéficie qu'à des indépendants disposant d'un modèle d'entreprise viable.

Une fois atteint l'âge de la retraite, le capital accumulé sur le compte d'épargne est disponible pour la prévoyance vieillesse.

5.4.2 Inconvénients

Ce modèle repose essentiellement sur l'introduction d'une épargne obligatoire des indépendants. Sur le plan financier, les cotisations d'épargne réduisent la marge de manœuvre des assurés. Pendant le délai d'attente de trois ans, des contributions doivent être versées sans pouvoir percevoir de prestation. Pour les *start-ups*, dont la marche des affaires est souvent encore volatile, surtout en début d'activité, l'obstacle financier pourrait être de taille.

Les primes supplémentaires que ce modèle impose aux indépendants renchérissent leur travail. Leur taux de 8 % est élevé. Par rapport à d'autres formes d'entreprises, ce taux pourrait entraîner un désavantage concurrentiel, puisque les cotisations AC des salariés ne s'élèvent qu'à 2,2 %. Les auteurs de l'étude consacrée à ce modèle supposent hautement probable que l'introduction de ces nouvelles taxes n'entraînera pas de baisse significative des commandes et que les indépendants pourront aisément répercuter ce surcoût sur leurs clients. Ces deux hypothèses semblent optimistes et sont chargées de grosses incertitudes.

La mise en place d'un régime obligatoire nécessiterait une modification de la Constitution.

Selon Syndicom, il serait éventuellement envisageable de n'introduire un régime obligatoire que pour les indépendants exerçant leur activité dans certaines branches économiques, à la demande expresse de leurs associations professionnelles. Mais là aussi, une modification de la Constitution serait nécessaire. On mettrait ainsi en place une « obligation facultative » telle que celle qui existe déjà dans la prévoyance professionnelle⁷⁵. À cet égard, il est frappant de constater qu'aucune association professionnelle n'a jusqu'à présent demandé d'être soumise à la prévoyance professionnelle obligatoire. Il est probable que leurs réticences s'expliquent au premier chef par la charge liée aux cotisations.

Parmi les questions essentielles de mise en œuvre que le modèle ne résout pas figurent notamment celles-ci : qui devrait gérer et administrer les réserves à constituer ? Et qui contrôlerait le régime obligatoire ?

Pour un prestataire, gérer deux comptes, dont l'un reposerait en partie sur la solidarité avec d'autres assurés, serait complexe. Ce prestataire devrait être en mesure d'examiner diverses prescriptions et autres conditions du droit aux prestations, et rendre des décisions au sujet de leur éventuel versement. Vérifier si les pertes de chiffre d'affaires annoncées sont avérées et suffisantes serait particulièrement difficile. Comme les indépendants ne sont généralement pas à même de présenter des comptes mensuels, il serait pratiquement impossible au prestataire de vérifier systématiquement si ce critère, pourtant crucial pour déterminer le droit aux prestations, est effectivement rempli. Par conséquent, seule entrerait en ligne de compte une déclaration des assurés eux-mêmes, avec les risques d'abus qu'implique ce type de déclaration (voir chap. 3.4.3).

S'agissant du contrôle de l'obligation de contribuer, on pourrait tirer partiellement parti de l'expérience acquise dans le domaine de la TVA, le prélèvement de contributions supplémentaires sur le montant des factures étant en soi comparable à la mécanique de ce type d'impôt. La TVA repose sur le principe de la taxation par l'assujetti lui-même (autotaxation). Tandis que les autorités fiscales contrôlent la perception de la TVA par l'État et sanctionnent les infractions, dans le cas présent, l'encaissement devrait être confié à un prestataire, afin de garantir un certain contrôle. Le fonctionnement des organes d'exécution et de contrôle serait coûteux. Dans ce contexte, supposer que les coûts d'administration et de contrôle d'une assurance perte d'activité pour les indépendants puissent être couverts par les seules contributions supplémentaires versées par les clients (compte d'assurance) paraît peu réaliste.

⁷⁵ Art. 113 Cst. ; art. 3 LPP

5.5 Éclairage : les aides financières de l'État pendant une pandémie

Révision partielle de la loi sur les épidémies

Du 29 novembre 2023 au 22 mars 2024, le Conseil fédéral a mené une consultation sur une révision partielle de la loi sur les épidémies (LEp). Sur la base des expériences faites pendant la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral souhaite améliorer les conditions générales de gestion de prochaines pandémies. Le projet mis en consultation aborde également les risques financiers induits par une pandémie et l'utilité de réglementer ce point dans la LEp. La gestion des fluctuations du chiffre d'affaires relève en principe des risques entrepreneuriaux. Toutefois, si les mesures prises par la Confédération se prolongent (par ex. lors d'un ordre de fermeture d'entreprises durable), cette situation peut entraîner non seulement un préjudice financier considérable pour certaines entreprises, mais aussi un coût élevé pour toute l'économie. Pour remédier à ce risque, le Conseil fédéral a proposé deux pistes.

La première consiste à s'abstenir de mettre au point et inscrire dans la LEp une réglementation générale sur les aides financières.

La seconde option envisagée mise aussi sur la responsabilité individuelle des entreprises durant la première phase de la crise. Mais s'il s'avère que les fermetures pourraient se prolonger, il doit ensuite être possible de soutenir les entreprises et les indépendants en leur procurant des liquidités.

Dans cette option, le Conseil fédéral doit être habilité à accorder des aides financières sous la forme de crédits bancaires cautionnés partiellement ou intégralement par la Confédération, sur la base d'une réglementation *ex ante* inscrite dans la LEp, à certaines conditions prescrites par la LEp et détaillées dans l'ordonnance. Le Conseil fédéral adoptera ce message au plus tard en 2025.

6 Conclusions

En tant qu'entrepreneurs, les indépendants assument eux-mêmes les opportunités et les risques inhérents à leur activité. Ils en gèrent la charge et en assument le risque commercial. Depuis des années, la part des indépendants dans l'économie globale ne cesse de diminuer. Aujourd'hui, seuls 6,3 % de l'ensemble des actifs ont encore ce statut professionnel. Il est frappant de constater qu'un tiers des personnes concernées déclarent un revenu annuel inférieur à 10 000 francs. Il semblerait qu'en règle générale, il ne s'agit alors pas du seul revenu du ménage. Dans de nombreux cas, ces revenus, accessoires, sont complétés par des revenus issus de l'exercice d'une activité salariée. Par ailleurs, les indépendants ont plusieurs possibilités d'influer sur le revenu imposable ainsi que sur le revenu déterminant pour les assurances sociales. Sont notamment déductibles les rachats dans la prévoyance professionnelle et les investissements dans sa propre entreprise. Des réserves latentes sont ainsi constituées, qui peuvent être dissoutes en cas de cessation d'activité et servir de couverture complémentaire, surtout après la retraite. Les données disponibles ne permettent pas de répondre de manière concluante à cette question de politique sociale : est-il fréquent que les indépendants doivent vivre avec peu d'argent, ou qu'ils soient même touchés par la pauvreté. Les enquêtes sur les privations sociales et matérielles ne font généralement pas apparaître de différences statistiques significatives entre les ménages indépendants et les ménages salariés.

Les indépendants sont économiquement vulnérables à différentes formes de perte de revenu, d'autant qu'ils ne bénéficient pas de l'obligation qu'ont les employeurs de poursuivre le versement du salaire. Ils sont certes obligatoirement assurés, tout comme les salariés, contre la perte de gain en cas de service dans l'armée, la protection civile ou le service civil, de maternité ou de paternité et de prise en charge d'enfants gravement malades. Ils peuvent en outre s'assurer, à titre volontaire, contre la perte de gain en cas de maladie ou d'accident. En revanche, il ne leur est pas possible de se couvrir contre la perte d'activité (mandats ou commandes) ou contre le chômage. Pendant la pandémie de COVID-19, cette lacune, qui a particulièrement sauté aux yeux, a conduit à l'introduction temporaire, en urgence, de l'APG COVID-19.

La question soulevée est donc de savoir si les indépendants ont besoin d'une meilleure protection sociale. Le rapport coût/bénéfice d'une telle protection est probablement différent pour les indépendants à faible revenu que pour les indépendants au revenu élevé, qui prévoient de toute façon déjà les réserves financières nécessaires pour surmonter des périodes de disette financière. Or, si les seconds (indépendants au revenu élevé) sont facilement en mesure de surmonter des difficultés passagères, les premiers sont, quant à eux, rarement en mesure de se constituer des réserves.

Alors qu'une assurance des indépendants, dans le cadre des systèmes préexistants, et le recours à des infrastructures éprouvées (notamment celles de l'AC ou des APG) semblent couler de source, un examen plus approfondi révèle l'existence d'obstacles considérables à la mise en œuvre. En Suisse, sauf à modifier la Constitution, seule une AC facultative est possible pour les indépendants. Or, sans obligation d'assurance et vu les effets néfastes de la sélection des risques (sélection adverse), il serait très difficile de couvrir la perte d'activité ou d'en rendre la couverture attrayante. Les expériences faites dans d'autres pays le confirment. Une assurance obligatoire ne ferait pas disparaître les incitations malvenues, ni les problèmes de contrôle, et nécessiterait un aménagement plus que restrictif. Il faut également à tout prix éviter un subventionnement croisé par les salariés au profit des indépendants, qui ferait encore davantage obstacle à l'intégration de cette couverture dans les systèmes préexistants. En conséquence, le Conseil fédéral estime que son intégration n'est réalisable ni dans l'AC ni dans le régime des APG.

Protection sociale des indépendants

Les modèles d'entreprise durables doivent être en mesure de résister à des périodes d'activité ralentie (carnet de commandes en berne) et à des pertes temporaires. Pour tenir face à une telle adversité, elles doivent donc avoir constitué des réserves. Le Conseil fédéral salue les initiatives privées qui encouragent les indépendants à s'en constituer. Instaurer un régime obligatoire réservé aux seuls indépendants présenterait toutefois de nombreux inconvénients. Le Conseil fédéral estime en outre que mettre en place des obligations légales dont l'application et le contrôle du respect seraient irréalisables à un coût raisonnable ne saurait mener à l'objectif visé.

Le présent rapport montre que les indépendants constituent un groupe très hétérogène confronté à différents risques et à différents besoins en matière de protection sociale. L'examen de pistes concrètes et les expériences réalisées dans d'autres pays montrent que toutes les approches envisagées soulèvent des questions de principe délicates et qu'elles ne permettraient pas d'éviter de coûteux problèmes techniques de mise en œuvre.

7 Bibliographie

BINSWANGER MATTHIAS, BISANG LÉONIE, SCHOCH TOBIAS, SCHÜLER SONJA, SPASOVA TSVETANA (2022), Studie zur nachhaltigen Verbesserung zur sozialen Absicherung von Selbständigerwerbenden und Freischaffenden vom 12. Dezember 2022 [résumé en français intitulé Étude sur l'amélioration durable de la couverture sociale des indépendant-e-s et des freelances], sur mandat de syndicom, Syndicat des médias et de la communication, disponible sur [Studie Auftragslosenversicherung fuer Selbstaeendige und Freischaffende-Gewerkschaft syndicom FHNW.pdf](#).

BUREAU D'ÉTUDES DE POLITIQUE DU TRAVAIL ET DE POLITIQUE SOCIALE (2020), Analyse de la prévoyance professionnelle des indépendants, rapport de recherche n° 9/20 sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS, Département fédéral de l'intérieur DFI.

BUNDESAGENTUR, freiwillige Arbeitslosenversicherung, disponible sur <https://www.arbeitsagentur.de/freiwillige-arbeitslosenversicherung>.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE OFSP (2024), Statistique de l'assurance-maladie obligatoire, édition 2022, disponible sur <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE OFS (2004), Travailler et être pauvre. Les working poor en Suisse. Ampleur du phénomène et groupes à risque d'après l'Enquête suisse sur la population active 2003 (ESPA).

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE OFS (2008), Bas salaires et working poor en Suisse. Ampleur des phénomènes et groupes à risque d'après l'Enquête sur la structure des salaires 2006 et l'Enquête suisse sur la population active 2006. Statistique de la Suisse 20. Situation économique et sociale de la population.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE OFS (2018), L'activité indépendante en Suisse en 2017. Enquête suisse sur la population active 2003 (ESPA), disponible sur <https://www.bfs.admin.ch/news/fr/2018-0446>

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE OFS (2023), Revenus et conditions de vie 2021. Privations matérielles et sociales, disponible sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.24305033.html>.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE OFS (2023a), Taux de pauvreté selon différentes caractéristiques, période 2017-2021, disponible sur [Taux de pauvreté selon différentes caractéristiques 2007-2021 | Tableau | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#).

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE OFS (2023b), Privations matérielles et sociales, période 2014-2022, selon différentes caractéristiques socioprofessionnelles, disponible sur [Privations matérielles et sociales, période 2014-2022, selon différentes caractéristiques socioprofessionnelles | Tableau | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#).

CONSEIL FÉDÉRAL (2023), La sécurité sociale des acteurs culturels en Suisse, rapport du 18 mars 2021, donnant suite au postulat 21.3281 Maret Marianne.

CONSEIL FÉDÉRAL (2022), Analyse de la situation des indépendants en matière de prévoyance professionnelle, rapport du 14 octobre 2016 donnant suite au postulat 16.3908 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national CSSS-N.

CONSEIL FÉDÉRAL (2021), Numérisation – Examen d'une flexibilisation dans le droit des assurances sociales, rapport du Conseil fédéral du 27 octobre 2021.

Protection sociale des indépendants

BUNDESREGIERUNG DEUTSCHLAND (2022), Réponse à la petite question des députés Jessica Tatti, Susanne Fersch, Göky Akbulut, d'autres députés et du groupe DIE LINKE, Drucksache 20/4791, Arbeitslosenversicherung für Selbständige – Entwicklungen und Perspektiven vom 19.12.2022, disponible sur <https://dserver.bundestag.de/btd/20/050/2005023.pdf>.

COMMISSION EUROPÉENNE (2023), Rapport de la Commission au Conseil sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1676473347749&uri=CELEX%3A52023DC0043>.

DIRECTION DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES DU CANTON DE FRIBOURG (2023), Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg. État des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton, rapport 2023-DSAS-76, disponible sur <https://www.fr.ch/sites/default/files/2023-11/rapport-2023dsas76--rapports-reguliers-sur-la-pauvrete-dans-le-canton-de-fribourg.pdf>.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES CDF (2022), Évaluation de l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour les indépendants, rapport du CDF du 29 juillet 2022.

FLUDER ROBERT, HÜMBELIN OLIVER, LUCHSINGER LARISSA, RICHARD TINA (2020), Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern, Haute école spécialisée bernoise, Travail social, disponible sur <https://arbor.bfh.ch/12959/>.

COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL (2022), Allocation pour perte de gain COVID-19 pour indépendants, rapport succinct du 18 février 2022, disponible sur <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/1345/pdf>.

GÄRTNER LUDWIG (2023), Les débats autour de la protection sociale des personnes indépendante. La pandémie de COVID-19 l'a brutalement rappelé : les personnes qui exercent une activité indépendante bénéficient d'une moins bonne couverture sociale que les personnes salariées. Comment l'expliquer? SÉCURITÉ SOCIALE CHSS, disponible sur <https://sozialesicherheit.ch/fr/die-diskussion-um-die-soziale-absicherung-der-selbststaendigerwerbenden/>.

GRANZOW, FELIX, JAHN ELKE, OBERFICHTNER MICHAEL (2022), Arbeitslosenversicherung für Selbstständige: Wer kann sich (nicht) versichern?, IAB Forschungsbericht 19/2022, disponible sur <https://iab.de/publikationen/publikation/?id=12751427>.

HESS INGRID (2023), Travail indépendant : qui a droit à l'aide sociale ? SÉCURITÉ SOCIALE CHSS, disponible sur <https://sozialesicherheit.ch/fr/travail-independant-qui-a-droit-a-laide-sociale/>.

HÜMBELIN OLIVER, FLUDER ROBERT, RICHARD TINA, HOBI LUKAS (2022), Armutsmonitoring im Kanton Basel-Landschaft, rapport à l'attention de l'Office cantonal des affaires sociales de Bâle-Campagne, Haute école spécialisée bernoise, Travail social, disponible sur https://arbor.bfh.ch/17819/1/Bericht_Armutsmonitoring_Basel-Landschaft_31.Okt%202022.pdf.

JAHNS ELKE J., OBERFICHTNER MICHAEL (2020), freiwillige Arbeitslosenversicherung, nur wenige Selbstständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit, disponible sur <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1120.pdf>.

LEU ROBERT, BURRI STEFAN, PRIESTER TOM (1997), Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien.

Protection sociale des indépendants

MISSOC SYSTÈME D'INFORMATION MUTUELLE SUR LA PROTECTION SOCIALE (2023),), Tableaux comparatifs (état 1.7.2023), disponible sur <https://www.missoc.org/base-dinformation/base-de-donnees-des-tableaux-comparatifs-missoc/?lang=fr>.

OBERFICHTNER MICHAEL (2019), Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer, Unterschiedliche Leistungen trotz gleicher Beiträge, IAB-Kurzbericht 1/2019, disponible sur <https://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0119.pdf>.

Organisation de coopération et de développement économiques OCDE (2018), The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? OECD Publishing, disponible sur <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.

PÄRLI KURT (2024), Les indépendants prennent des risques en économisant sur les impôts, SÉCURITÉ SOCIALE CHSS, disponible sur <https://sozialesicherheit.ch/fr/les-independants-prennent-des-risques-en-economisant-sur-les-impots/>.

ROTH ANJA (2023), Les femmes indépendantes plus touchées que les hommes par les mesures COVID, SÉCURITÉ SOCIALE CHSS, disponible sur <https://sozialesicherheit.ch/fr/les-femmes-independantes-plus-touchees-que-les-hommes-par-les-mesures-covid/>.

RUFFIEUX VALÉRIE (2023), Les organisations internationales en faveur d'une meilleure protection des indépendants, Sécurité Sociale CHSS, disponible sur <https://sozialesicherheit.ch/fr/internationale-organisationen-fordern-besseren-schutz-von-selbststaendigerwerbenden/>.

CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE CSIAS (2021), Notice Aide sociale, Aide aux travailleurs indépendants, disponible sur https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2021_04_Note_CSIAS_independants_01.pdf.

STREULI ELISA, BAUER, TOBIAS (2002), Office fédéral de la statistique OFS, Working Poor in der Schweiz, Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, disponible sur https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2001/BFS_2001_WorkingPoor_Gesamtbericht.pdf.

UNÉDIC (2023), L'Assurance chômage en Europe des travailleurs non salariés, études et prévisions, disponible sur <https://www.unedic.org/publications/l-assurance-chomage-en-europe-des-travailleurs-non-salaries>.

WANNER PHILIPPE, GERBER ROXANE (2022), La situation économique de la population en âge d'activité et à l'âge de la retraite, Office fédéral des assurances sociales OFAS, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche 4/22.

WIDMER UND SCHMID (2000), Arbeitslosenversicherung für Selbstständigerwerbende? (Une assurance-chômage pour les indépendants ?), rapport succinct rédigé à la demande du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

Annexes

Postulat 20.4141 Roduit Benjamin Pour optimiser la couverture sociale des indépendants

Texte déposé le 24.9.2020

Le Conseil fédéral est chargé de faire une analyse globale des modalités de couverture sociale des indépendants (indépendants seuls, employeurs, conjoints-es, personnes assimilées à l'employeur,...). Il s'agit notamment d'identifier les lacunes, en particulier lors de crises, et de proposer des mesures appropriées en concertation avec les partenaires sociaux.

Développement

La crise du covid a mis en lumière et accentué des situations socio-économiques problématiques, notamment en ce qui concerne les indépendants. Ainsi, par exemple, tout en cotisant à l'assurance-chômage (AC), ces personnes n'avaient pas un droit immédiat à des indemnités en cas de chômage et elles n'ont eu droit qu'à une allocation temporaire visant à compenser la perte de revenu. Ces situations sont susceptibles de se répéter dans d'autres circonstances. Au vu de la grande diversité des situations et afin d'optimiser la protection sociale de cette catégorie professionnelle, un état des lieux et une analyse de synthèse permettront à terme la mise en œuvre de mesures correctives.

Avis du Conseil fédéral du 25.11.2020

Le Conseil fédéral s'est récemment prononcé sur différentes questions relatives à la couverture sociale de ces catégories de personnes, notamment dans le cadre de l'interpellation Grossen 20.3811 « Assurance-chômage. Tirer les leçons de la crise du coronavirus », de la motion CSSS-N 20.3454 « Modification de la loi sur l'assurance-chômage » ou de la motion CSSS-N 20.3466 « Poursuite du versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ».

Les personnes considérées comme indépendantes par le droit des assurances sociales ne versent pas de cotisations AC et ne peuvent pas être assurées contre le chômage. La question d'une assurance-chômage pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante a été récemment discutée de manière approfondie lors de la dernière révision de la loi sur l'assurance-chômage. La Confédération s'est prononcée contre en raison de considérations actuarielles et économiques. Le risque d'abus serait élevé et la mise en œuvre difficile.

En revanche, toutes les personnes considérées comme exerçant une activité lucrative salariée au titre de la législation sur l'AVS (statut salarié) sont assurées obligatoirement dans l'AC. C'est également le cas des personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur et qui perçoivent un salaire dans leur entreprise. Elles ne sont pas en tant que telles exclues des prestations de l'AC, mais la condition est qu'elles quittent définitivement l'entreprise ou renoncent définitivement à leur position d'employé dans une position assimilable à celle d'un employeur.

Le sens et le but de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, en tant qu'instrument de l'assurance-chômage, ne sont pas de garantir la sauvegarde de l'entreprise ou de couvrir une réduction du chiffre d'affaires ou une baisse d'activité, mais de garantir le maintien de postes de travail. Or c'est justement pour les

Protection sociale des indépendants

personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur, leurs conjoints ou leurs partenaires enregistrés travaillant dans l'entreprise, qui assument en règle générale une fonction dirigeante et décident elles-mêmes de leur taux d'occupation, que le risque de perdre leur emploi est moindre. Les personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur dans une société de capitaux disposent en outre souvent, contrairement aux indépendants, d'autres revenus sous forme de dividendes issus de leur participation au capital.

À la suite du déclenchement de la crise du COVID-19, le Conseil fédéral a adopté des mesures globales, mais temporaires, en vue d'atténuer les conséquences économiques pour les catégories de personnes en question. Le but des mesures était d'apporter une aide rapide et sans lourdeur bureaucratique. Le Conseil fédéral a considéré et considère encore que ces mesures extraordinaires sont appropriées au vu de la situation extraordinaire. Le risque d'abus a ainsi pu être réduit. Une fois la vie économique revenue à la normale, il sera important de redonner plus de poids aux incitations à l'exercice d'une activité lucrative et de revenir aux réglementations qui ont fait leurs preuves. Le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité d'effectuer de nouvelles analyses.

Proposition du Conseil fédéral du 25.11.2020

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.