



...le projet de loi en faveur de

L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE INDÉPENDANTE

Réunie le mercredi 13 octobre 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a, sur le rapport de **Christophe-André Frassa** (Les Républicains – Français établis hors de France), adopté avec modifications le projet de loi n° 869 (2020-2021) **en faveur de l'activité professionnelle indépendante**.

Ce projet de loi constitue l'un des volets d'un plan de soutien aux indépendants présenté par le Président de la République le 16 septembre dernier.

1. LE NOUVEAU STATUT DE L'ENTREPRENEUR INDÉPENDANT : UNE RÉVOLUTION JURIDIQUE DONT LES EFFETS DOIVENT ÊTRE PLEINEMENT MAÎTRISÉS

Dans le but de mieux protéger les entrepreneurs individuels contre les aléas de la vie économique, l'article 1^{er} du projet de loi touche aux fondements mêmes du droit de la responsabilité civile.

Selon une très ancienne règle de droit, toute personne qui contracte une dette envers autrui – quelle que soit l'origine de cette dette, contractuelle ou non – en répond sur l'ensemble de ses biens, présents et à venir. Cette règle, que résume l'adage « **Qui s'oblige, oblige le sien** », est au fondement de la théorie du patrimoine développé par Aubry et Rau au XIX^e siècle et du **principe d'unicité du patrimoine**.

Depuis longtemps, les pouvoirs publics ont cherché à apporter des tempéraments à ces principes, afin de limiter les risques que prennent les entrepreneurs et les investisseurs : sociétés à responsabilité limitée et leurs variantes unipersonnelles, insaisissabilité de certains biens, notamment la résidence principale, régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL)...

Le projet de loi innove fortement en prévoyant que, dorénavant, **toute personne physique exerçant une activité professionnelle indépendante serait titulaire de plein droit de deux patrimoines, un patrimoine professionnel et un patrimoine personnel, et qu'elle ne répondrait plus en principe de ses dettes professionnelles que sur son patrimoine professionnel**. Le patrimoine professionnel pourrait, en outre, faire l'objet d'une **transmission universelle entre vifs**, y compris sous la forme d'un apport en société, ce qui est de nature à faciliter la transformation d'une entreprise individuelle en société.



Alpha Stock Images (Creative Commons 3 - [CC BY-SA 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/))

La commission des lois a souscrit aux objectifs poursuivis par cette réforme, qui répond au besoin exprimé par les travailleurs indépendants de voir leurs biens personnels mis à l'abri en cas de défaillance.

Elle a néanmoins estimé que le texte du Gouvernement comportait **des fragilités juridiques susceptibles d'avoir des conséquences préjudiciables pour les entrepreneurs individuels eux-mêmes comme pour les tiers**.

Sans remettre en cause ses principales lignes de force, la commission a donc refondu le dispositif proposé pour en combler les failles, notamment en ce qui concerne la consistance des patrimoines professionnel et personnel, le régime de la preuve en cas de contentieux et les conditions de la transmission universelle du patrimoine professionnel (article 1^{er}).

La commission des lois a également veillé à ce que les **créanciers publics** (administration fiscale et organismes de sécurité sociale) ne puissent appréhender l'ensemble des biens d'un entrepreneur individuel, par dérogation au principe de la séparation des patrimoines, que dans des conditions clairement définies et suffisamment restrictives (articles 1^{er} et 3).

La réelle efficacité de la protection offerte aux entrepreneurs individuels ne se mesurera qu'en cas d'insolvabilité. Aussi la commission des lois a-t-elle estimé nécessaire de **tirer dès à présent les conséquences de ce nouveau régime sur les procédures de traitement de l'insolvabilité ouvertes aux entreprises** (procédures collectives prévues au livre VI du code de commerce) **et aux particuliers** (procédures de surendettement prévues au livre VII du code de la consommation), plutôt que d'habiliter le Gouvernement à le faire par voie d'ordonnance (article 4).



EN SÉANCE

Lors de l'examen du projet de loi en séance publique, le 26 octobre 2021, le Sénat a apporté, à l'initiative de la commission des lois, **plusieurs précisions complémentaires** au nouveau régime de l'entrepreneur individuel (articulation avec les régimes matrimoniaux, règles applicables au transfert universel du patrimoine professionnel).

En guise de compromis avec le Gouvernement, le Sénat a accepté que l'administration fiscale puisse saisir l'ensemble des biens de l'entrepreneur individuel pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu, à condition toutefois que l'intéressé n'ait pas opté pour l'assujettissement de ses revenus professionnels à l'impôt sur les sociétés.



LA SUITE DE LA NAVETTE

Tout en revenant à une rédaction plus proche du texte initial, **l'Assemblée nationale, en première lecture, a conservé d'importants apports du Sénat visant à consolider juridiquement le nouveau statut de l'entrepreneur individuel**.

Un compromis a pu être trouvé en commission mixte paritaire, le 25 janvier 2022, sur certaines dispositions restant en discussion (régime de la preuve en cas de contestation sur l'appartenance d'un bien à l'un ou l'autre des deux patrimoines, délai de réflexion en cas de renonciation au bénéfice de la séparation des patrimoines, adaptation des procédures d'insolvabilité).

2. L'EXERCICE EN SOCIÉTÉ DES PROFESSIONS LIBÉRALES RÉGLEMENTÉES : L'EXIGENCE D'UN DÉBAT PARLEMENTAIRE

Le projet de loi comporte une autre demande d'habilitation à légiférer par ordonnance pour modifier les **règles applicables à l'exercice en société des professions libérales réglementées** (article 6).

La commission des lois a **supprimé cette habilitation**, sans s'interdire de revenir sur ce sujet lors de l'examen du texte en séance publique.

Le droit applicable en la matière est devenu extrêmement confus et mérite effectivement d'être clarifié et harmonisé. En revanche, la modification des règles relatives à la composition du capital et à la répartition des droits de vote au sein des sociétés d'exercice libéral, règles qui ont pour objet de **garantir l'indépendance des professionnels libéraux**, ne fait aucunement consensus au sein de ces professions et **exige un débat parlementaire**.



LA SUITE DE LA NAVETTE

En première lecture, l'Assemblée nationale a rétabli l'habilitation prévue à l'article 6 tout en excluant toute modification, par voie d'ordonnance, des règles relatives à la répartition du capital des sociétés d'exercice libéral.

Députés et sénateurs se sont finalement accordés, en commission mixte paritaire, pour **exclure toute ouverture supplémentaire du capital ou des droits de vote à des personnes extérieures aux professions libérales réglementées**.

3. LES AUTRES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi prévoit que les **dettes professionnelles** des personnes physiques demandant à bénéficier d'une **procédure de surendettement** devront désormais être prises en compte, comme leurs dettes personnelles, pour l'appréciation de leur situation financière (article 8). C'est la conséquence normale du fait que ces dettes professionnelles peuvent désormais être effacées au terme d'une procédure de rétablissement personnel. La commission des lois se félicite de voir ici reprise l'une de ses propositions récentes.

Le texte du Gouvernement modifie également le **régime disciplinaire applicable aux experts comptables**, afin principalement de tirer les conséquences de la jurisprudence constitutionnelle qui impose la séparation des fonctions de poursuite et de jugement et interdit la révocation automatique du sursis en cas de nouvelle condamnation (article 11).

L'examen au fond des autres principales dispositions du projet de loi a été délégué aux commissions saisies pour avis. Il s'agit :

- d'une demande d'habilitation à légiférer par ordonnance pour réécrire la partie législative du code de l'artisanat (article 7), ainsi que de dispositions relatives à la gestion des chambres de commerce et d'industrie (article 11), dont l'examen a été délégué à la commission des affaires économiques ;
- de dispositions relatives à l'allocation des travailleurs indépendants (article 9) et à la formation professionnelle continue des travailleurs indépendants (article 10), dont l'examen a été délégué à la commission des affaires sociales.

La commission des lois a entériné les choix faits par ces deux commissions sur les articles concernés.

Le projet de loi a été adopté en première lecture par le Sénat le 26 octobre 2021, puis par l'Assemblée nationale le 10 janvier 2022.

Réunie le 25 janvier 2022 pour examiner les dispositions restant en discussion, la commission mixte paritaire est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

La lecture des conclusions de la commission mixte paritaire est inscrite à l'ordre du jour du Sénat du 16 février 2022.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Christophe-André
Frassa**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Français
établis hors de
France

Commission des lois constitutionnelles, de
législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-
869.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-869.html)

...le projet de loi

TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

La commission des affaires économiques s'est saisie pour avis de l'article 1^{er}, relatif à la réforme du statut de l'entrepreneur individuel et à la protection de son patrimoine personnel, et bénéficie d'une délégation au fond sur les articles 7 et 12, respectivement liés à la réforme du code de l'artisanat et à la négociation collective au sein du réseau des chambres de commerce et de l'industrie.

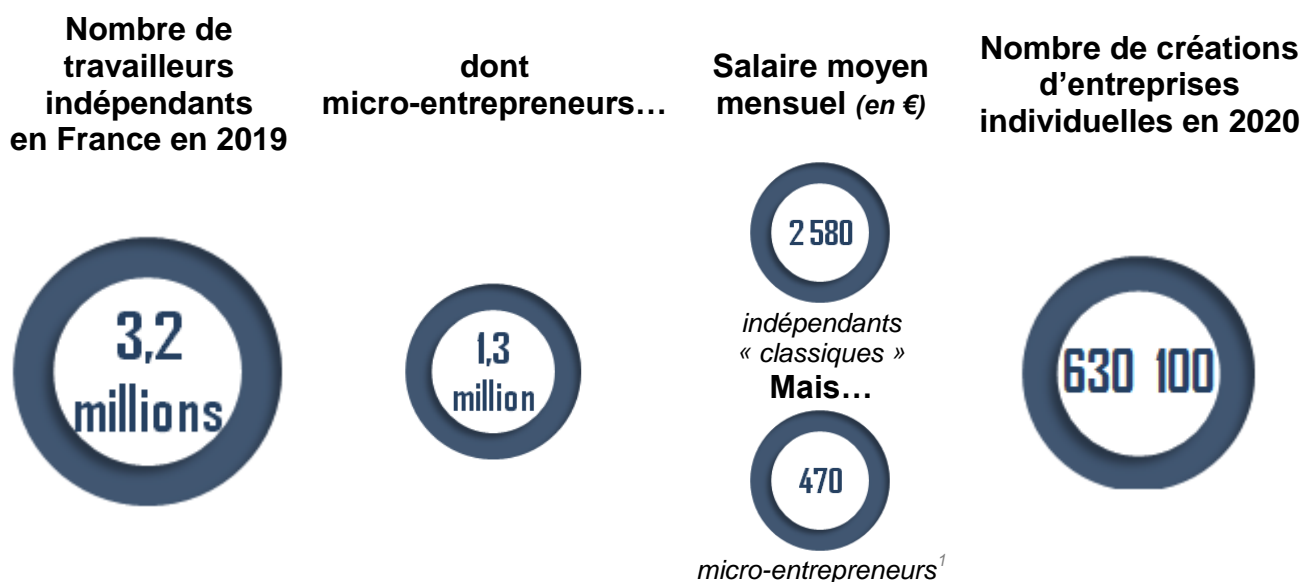
Réunie le mardi 12 octobre, elle a adopté l'article 1^{er} sans modification et les articles 7 et 12 avec modification.

1. LA RESPONSABILITÉ DE L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL SUR LA TOTALITÉ DE SON PATRIMOINE : UN PRINCIPE ANCIEN SOURCE D'INSÉCURITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

A. LA SUCCESSION DE CRISES ÉCONOMIQUES ET D'ÉPISODES SOCIAUX, PUIS LA PANDÉMIE, ONT FORTEMENT IMPACTÉ LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS CES DERNIÈRES ANNÉES

1. Bien que le dynamisme de création d'entreprises individuelles ne s'essouffle pas...

S'il n'existe toujours pas de définition juridique du travail indépendant, cette notion regroupe un grand nombre de métiers que côtoient les Français chaque jour : les artisans (boulangers, serruriers, etc.), les commerçants, les professionnels libéraux (sages-femmes, médecins, graphistes, etc.), les travailleurs des plateformes (chauffeurs, livreurs, etc.), les entrepreneurs agriculteurs, ou encore les dirigeants de société affiliés à la sécurité sociale des travailleurs indépendants.

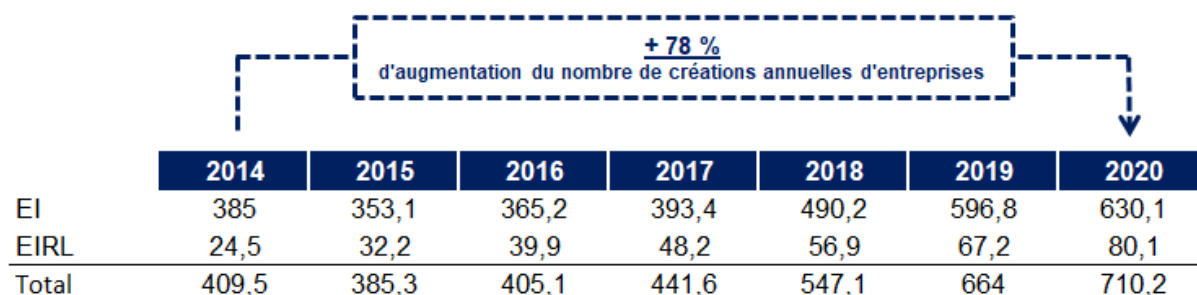


Source : Insee, *Emploi et revenus des indépendants*, 2020.

¹ Il ne peut être accédé au statut de micro entrepreneur, ou « autoentrepreneur » dans le langage courant, que dans la limite d'un seuil de chiffre d'affaires annuel, par exemple 176 200 € pour les activités commerciales d'achat et de vente de marchandises ou 72 600 € pour les prestations de service et professions libérales relevant des bénéfices industriels et commerciaux ou des bénéfices non-commerciaux. Cette limite explique, pour partie, le faible revenu mensuel moyen de cette catégorie de travailleurs indépendants.

Le statut de travailleur indépendant, qu'il se décline sous la forme d'une entreprise individuelle (EI) ou d'une entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL), présente l'avantage de n'exiger que peu de formalités administratives lors de la création (par opposition à la constitution d'une société commerciale), ce qui explique en partie son fort dynamisme.

Rythme de création d'EI et d'EIRL, 2014-2020



Source : commission des affaires économiques, à partir des données de la direction générale des entreprises.

Paradoxalement, si la crise sanitaire a diminué les revenus d'activité de ces travailleurs (*cf. infra*), elle a également participé au regain d'intérêt pour ce régime, notamment lors du deuxième confinement. Du fait de la fermeture des commerces et des entreprises artisanales, certains entrepreneurs ont en effet créé leur propre entreprise pour réaliser, par exemple, des prestations à domicile (coiffure, etc.) ou pour percevoir un complément de revenu.

2. ...la situation économique de ces entrepreneurs est fragilisée par plusieurs crises successives

La crise des « Gilets jaunes », les manifestations contre la réforme des retraites, puis la crise sanitaire, ont fortement impacté les revenus d'activité des travailleurs indépendants, au premier rang desquels ceux des secteurs de l'hôtellerie-restauration et de l'événementiel.

Le rapporteur rappelle à ce titre qu'il a fallu plusieurs semaines et de nombreuses remontées du terrain relayées notamment par la commission des affaires économiques du Sénat¹, pour que les mesures de soutien soient affinées afin de tenir compte de la diversité des situations dans lesquelles se trouvaient les indépendants (professions libérales, travailleurs non salariés ou dirigeants assimilés salariés, retraités exerçant une activité indépendante complémentaire, etc.).

Différentes estimations convergent, au total, vers une diminution de plus de 15 % des revenus des travailleurs indépendants en 2020. En particulier :

- les commerçants ont perdu 20 % de leurs recettes au deuxième trimestre 2020 ;
- la restauration a perdu environ 30 milliards d'euros de chiffre d'affaires cette année (-38 %) ;
- les professionnels des arts, du spectacle et des activités récréatives sont restés sans activité près de 100 jours en 2020². Ceux du commerce de détail ont subi 55 jours de fermeture.

Le rapporteur souligne par ailleurs qu'à cette fragilisation de leur trésorerie s'ajoute un probable mur d'endettement dans les prochains trimestres du fait du remboursement des prêts garantis par l'État contractés en 2020 et du paiement des charges fiscales et sociales jusqu'alors reportées. Si ces problématiques ne sont pas propres aux EI et EIRL, elles les concernent avec d'autant plus d'acuité que leur petite taille les expose davantage à la faillite.

¹ Rapport d'information de M. Serge Babary, Mmes Anne Chain-Larché, Élisabeth Lamure et M. Fabien Gay, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 535, tome VIII (2019-2020) - 17 juin 2020.

² Insee, « L'impact de la crise sanitaire sur l'organisation et l'activité des sociétés », décembre 2020.

B. UN RISQUE IMPORTANT PÈSE DONC SUR LE PATRIMOINE PERSONNEL DES INDÉPENDANTS AYANT OPTÉ POUR UN RÉGIME D'ENTREPRISE INDIVIDUELLE

Aux termes de l'article L. 526-5-1 du code de commerce, « toute personne physique souhaitant exercer une activité professionnelle en nom propre déclare, lors de la création de l'entreprise, si elle souhaite exercer en tant qu'entrepreneur individuel ou sous le régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée ».

Si dans les deux cas, l'entrepreneur remplit un formulaire de déclaration d'une entreprise individuelle qu'il dépose auprès du centre de formalité des entreprises compétent, l'EIRL dépose en outre un formulaire de déclaration d'un patrimoine affecté¹ à l'exercice de son activité (véhicules, locaux, machines, etc.).

⇒ **La différence principale entre les deux régimes est donc que l'EI est indéfiniment responsable de ses dettes professionnelles sur l'ensemble de son patrimoine (personnel² comme professionnel), tandis que l'EIRL n'est responsable que sur le patrimoine qu'il affecte³.**

Or nombre d'entrepreneurs individuels ignorent que leur patrimoine personnel peut être engagé à l'occasion des dettes qu'ils contractent dans leur activité et le découvrent, soudainement, lorsque la situation est irréversible.

Compte tenu de la situation économique depuis plusieurs années, un nombre croissant de travailleurs indépendants font donc face au risque, majeur, que leurs dettes professionnelles soient recouvrées en partie sur leur patrimoine personnel.

Les autres différences entre les deux régimes sont retracées dans le tableau ci-dessous :

	Entreprise individuelle (EI)	Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)
Création	- formulaire de déclaration déposé au CFE	- formulaire de déclaration déposé au CFE - formulaire de déclaration d'un patrimoine affecté
Régime fiscal	- soumise à l'impôt sur le revenu (IR)	- ouverture d'un compte bancaire dédié à l'activité - soumise à l'impôt sur le revenu (IR) - possibilité d'assujettir l'EIRL à l'impôt sur les sociétés (IS). Nécessité alors d'opter pour l'assimilation de l'entreprise à une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)
Transmission du patrimoine professionnel	- ne possédant pas de patrimoine professionnel distinct, aucun dispositif de transmission universelle n'existe	- peut céder à titre onéreux, transmettre à titre gratuit entre vifs ou apporter en société l'intégralité de son patrimoine affecté et en transférer la propriété
Procédures collectives	- indéfiniment responsable sur son entier patrimoine	- seul le patrimoine affecté est appréhendé par la procédure collective
Champ de la responsabilité	- indéfiniment responsable de ses dettes professionnelles sur son patrimoine (mais peut le protéger via une déclaration d'insaisissabilité devant notaire)	- responsable que sur le patrimoine affecté
Cession	- cession des éléments d'actifs (fonds, bail, droits, licences, etc.)	- cession à titre onéreux ou apport en société de l'intégralité du patrimoine affecté et transfert de la propriété

Source : commission des affaires économiques du Sénat.

¹ Art. L. 526-7 du code de commerce.

² L'EI peut néanmoins protéger tout ou partie de ses biens fonciers, bâtis ou non bâtis, non affectés à un usage professionnel en effectuant une déclaration d'insaisissabilité devant notaire (art. L. 526-1 du code de commerce). Sa résidence principale est insaisissable de plein droit.

³ Art. L. 526-12 du code de commerce.

2. UN PROJET DE LOI QUI ENTEND PROTÉGER LE PATRIMOINE PERSONNEL DE L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL, QUI CIRCONSCRIT SA RESPONSABILITÉ À SON SEUL PATRIMOINE PROFESSIONNEL ET QUI SIMPLIFIE LE TRANSFERT DE CE PATRIMOINE

Alors que les grandes entreprises et les PME font l'objet de plans et de mesures réguliers (plan de relance, plans sectoriels, recapitalisations, soutien à l'export, etc.), le dernier plan en faveur des travailleurs indépendants remonte, lui, à 27 ans¹. Hormis certains aménagements comme la création de l'EIRL en 2010, les statuts applicables à ces non-salariés n'ont donc pas évolué pendant un quart de siècle.

A. UNE PROTECTION DU PATRIMOINE PERSONNEL DE L'EI

La section 1 du chapitre I^{er} du projet de loi, dont l'article 1^{er} représente la clef de voûte, propose de réformer significativement les conditions d'exercice de l'entrepreneur individuel.

Une nouvelle section, insérée au chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce, vise à déterminer le cadre du nouveau statut de l'EI. Pour ce faire, l'article 1^{er} crée un nouvel article L. 526-22 au sein duquel figurera une définition de l'EI : « *l'entrepreneur individuel est une personne physique qui exerce en nom propre une ou plusieurs activités professionnelles indépendantes* ».

Surtout, et c'est là l'apport principal de cet article 1^{er}, il scinde le patrimoine de l'EI entre un patrimoine personnel, désormais protégé, et un patrimoine professionnel, constitué des « *biens, droits, obligations et sûretés dont [l'entrepreneur] est titulaire, utiles à l'activité ou à la pluralité d'activités professionnelles indépendantes* ». Ce faisant, il permet à l'EI de bénéficier de la même protection que l'EIRL sur son patrimoine personnel vis-à-vis des créanciers dont les droits sont nés à l'occasion de l'exercice de l'activité professionnelle, tout en dispensant l'EI du formalisme propre à l'EIRL et qui constitue un irritant à l'origine du faible recours à l'EIRL.

L'EI pourra toutefois renoncer au bénéfice de cette protection, sur demande écrite d'un créancier, pour un engagement spécifique. Dans ce cas, un délai de réflexion de sept jours francs devra être respecté.

L'article 1^{er}, au sein d'un nouvel article L. 526-23, précise toutefois par ailleurs que le droit de gage de l'administration fiscale et des organismes de sécurité sociale reste applicable à l'ensemble du patrimoine de l'EI.

B. UNE SIMPLIFICATION DU TRANSFERT DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL DE L'EI

L'article 1^{er} insère également une nouvelle section relative aux conditions de transfert du patrimoine professionnel de l'EI (dans le cas d'une cession, d'une transmission gratuite, d'un apport en société, par exemple). Il est ainsi prévu que l'EI puisse céder, transmettre ou apporter l'intégralité dudit patrimoine, sans procéder à sa liquidation préalable (paiement des dettes en cours, règlement des factures, etc.). Actuellement, *a contrario*, lorsqu'un EI souhaite apporter son activité à une société, la céder ou la transmettre, il doit procéder à la cession de chaque élément de patrimoine.

L'objectif de cette disposition est de fluidifier le passage de l'exercice d'une activité en nom propre à une société et, ce faisant, de faciliter leur croissance et leur transmission. Il est en effet plus aisé de transmettre une entreprise sous forme sociétaire, puisque sa propriété peut être détenue sous forme de parts sociales par les différents héritiers.

Ce transfert de propriété sera par ailleurs opposable aux tiers à compter de la publicité de l'opération. Les créanciers de l'entrepreneur individuel dont la créance est née avant la date de publicité du transfert de propriété pourront alors former opposition au transfert du patrimoine professionnel dans un délai fixé par décret (par exemple s'ils considèrent que les garanties d'exécution de l'obligation sont altérées par son transfert au nouveau débiteur). Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que ce délai devrait être de trente jours.

¹ Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dite « loi Madelin ».

3. LA COMMISSION VALIDE L'INITIATIVE MAIS CONSTATE QUE PLUSIEURS INCERTITUDES RESTENT À LEVER

La commission partage le constat du rapporteur que les potentielles conséquences dommageables de la responsabilité de l'EI sur son patrimoine personnel, combinées au faible degré de connaissance que les « plus petits » entrepreneurs ont de ces dispositions légales, ont parfois des conséquences graves, tant d'un point de vue économique que social (patrimoine commun saisi, conflits familiaux, voire « ruine » personnelle, etc.).

Elle se félicite également qu'un plan pour les indépendants voit enfin le jour, près de trente ans après le dernier. Elle constate que seule une attention très relative leur a été accordée durant les quatre premières années du quinquennat (dont l'inéligibilité initiale des travailleurs indépendants au fonds de solidarité reste le symptôme le plus manifeste) et n'ignore donc pas l'opportunité calendaire d'une telle réforme qui touchera 3 millions d'entrepreneurs, à six mois d'échéances électorales majeures.

Si, sur les recommandations de son rapporteur, la commission valide l'ensemble de l'article 1^{er}, elle pointe plusieurs incertitudes qui gagneraient à être levées lors des débats en séance.

A. UNE PROTECTION DU PATRIMOINE PERSONNEL QUI CONDUIRA LES CRÉANCIERS À DEMANDER À L'ENTREPRENEUR D'Y RENONCER

Il serait en effet dommageable de laisser croire à l'ensemble des entrepreneurs individuels, dont tous ne sont pas forcément familiers des formalités administratives et des dispositions législatives qui concernent leur responsabilité, que leur activité en 2022 sera similaire à celle de 2021, mais avec une protection supplémentaire. Le rapporteur rappelle en effet que **les créanciers, au premier rang desquels les banques, ne se satisferont pas d'un droit de gage ne portant que sur le patrimoine professionnel**, surtout pour les plus petites entreprises (dont le patrimoine affecté est, par définition, bien mince).

Par conséquent, il est plus que probable que les banques exigeront de l'entrepreneur qu'il fasse usage du droit dont il dispose en vertu du nouvel article L. 526-24 du code de commerce, à savoir celui de **renoncer expressément à la protection de son patrimoine personnel**, ou demanderont des sûretés conventionnelles (gage, nantissement, etc.). Si le délai de réflexion de sept jours semble suffisant, d'autant qu'il correspond peu ou prou au délai nécessaire aux prêteurs pour étudier la solvabilité de l'emprunteur, **l'entrepreneur n'aura bien souvent pas le choix que d'accepter la demande de renonciation ou de sûreté**, au risque de perdre le financement.

Ainsi que le souligne le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, « *l'organisation d'un dispositif de renonciation à la scission du patrimoine à la demande d'un créancier professionnel [...] risque, compte tenu des rapports de force économiques en présence, de mettre à mal la protection nouvellement offerte par le projet de loi* ».

Le rapporteur appelle donc le Gouvernement et les banques à **élaborer une charte d'engagement quant aux conditions de financement des EI**, sur le modèle de celle rédigée à propos de l'octroi des PGE ou de celle du 31 mai 2011 pour améliorer l'accès au crédit des EIRL. Dans cette dernière, la fédération bancaire française s'est par exemple engagée à « *accorder des crédits sans prise de gage sur le patrimoine personnel du chef d'entreprise ou de sûreté personnelle sur l'entrepreneur ou sur son conjoint, en cas de cautionnement mutuel des crédits* ».

B. UNE DÉFINITION FLOUE DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL, QUI REQUERRA CLARIFICATION ET HARMONISATION

Le rapporteur partage le souhait du Gouvernement de simplifier les démarches administratives pour les entrepreneurs individuels et comprend donc le choix de ne pas exiger d'eux qu'ils fassent une déclaration précise des biens qu'ils affectent à leur patrimoine professionnel.

Pour autant, la définition aujourd'hui retenue, à savoir « *les biens, droits, obligations et sûretés dont il est titulaire, utiles à l'activité* », fait courir le risque d'une contestation de la

part des créanciers quant à l'étendue de ce qui est considéré comme « utile », lorsque le patrimoine professionnel se révélera insuffisant. Un contentieux non négligeable risque donc de se développer.

Certes, un décret en Conseil d'État précisera les contours de cette notion de « biens utiles » ; le Gouvernement a indiqué au rapporteur, à ce sujet, qu'une présomption d'identité entre le patrimoine comptable de l'entrepreneur et son patrimoine professionnel pourrait figurer dans ledit décret. En tout état de cause, le rapporteur souligne que le pouvoir réglementaire devra apporter une attention particulière à la définition et au traitement des éléments non abordés dans son texte de loi, à savoir les biens communs (entre l'entrepreneur et son conjoint), les biens mixtes (qui relèvent des deux patrimoines) et le patrimoine numéraire.

C. UN ALLÈGEMENT DES FORMALITÉS DE CRÉATION D'EI QUI POURRAIT ÊTRE COMPENSÉ PAR UN ALOURDISSEMENT DE CELLES LIÉES AUX DEMANDES DE GARANTIES DES CRÉANCIERS

Le rapporteur partage bien entendu le constat de la nécessité d'une simplification des démarches de création des entreprises individuelles. Il s'interroge, à ce titre, sur le choix fait de ne pas plutôt alléger les démarches administratives préalables à la constitution d'une EIRL.

En tout état de cause, il est à craindre que les demandes de garanties émanant des créanciers (renonciation, sûretés conventionnelles, etc.) aboutissent, *in fine*, à alourdir les procédures et à surcompenser la simplification initiale, à rebours des objectifs du texte.

Par ailleurs, la commission des affaires économiques s'est vu déléguer au fond l'examen de deux articles :

- l'article 7, qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour clarifier la rédaction et le plan du code de l'artisanat à droit constant. La commission a adopté un amendement qui réduit le délai d'habilitation de dix-huit à cinq mois, afin que l'ordonnance soit publiée avant les prochaines échéances électorales nationales ;
- l'article 12, qui inverse l'ordre procédural aujourd'hui existant en matière d'élection syndicale et de négociation de la convention collective des personnels de droit privé au sein du réseau des CCI. Les élections devraient avoir lieu dans les six mois qui suivent la promulgation du présent projet de loi, et la signature de la convention collective dans les dix-huit mois à compter de la même date. La commission a adopté un amendement qui précise que la représentativité des organisations syndicales est celle issue de la dernière élection nationale, indépendamment des résultats d'éventuelles élections partielles.



Sophie Primas

Présidente de la
commission

Sénateur
(LR)
des Yvelines



Serge Babary

Rapporteur

Sénateur
(LR)
d'Indre-et-Loire

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

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

PROJET DE LOI

**ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE
INDÉPENDANTE**

Première lecture

Commission saisie pour avis avec délégation au fond



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

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

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

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



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

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

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

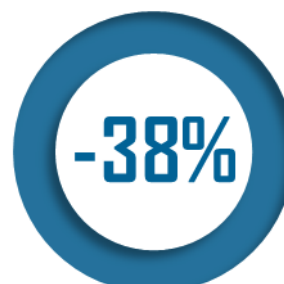
Ce bilan doit cependant être relativisé au regard des conditions exceptionnelles dues à la pandémie de covid-19 : en raison des mesures d'urgence prises par l'État pour faire face aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie, les procédures collectives visées par le dispositif d'ATI ont été,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



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



*ouvertures de droits
au 17 septembre 2021*



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

B. L'ÉLARGISSEMENT PROPOSÉ DES CONDITIONS D'ACCÈS

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

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

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

C. UNE RÉFORME PRÉCOCE QUI APPELLE UNE REVOYURE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

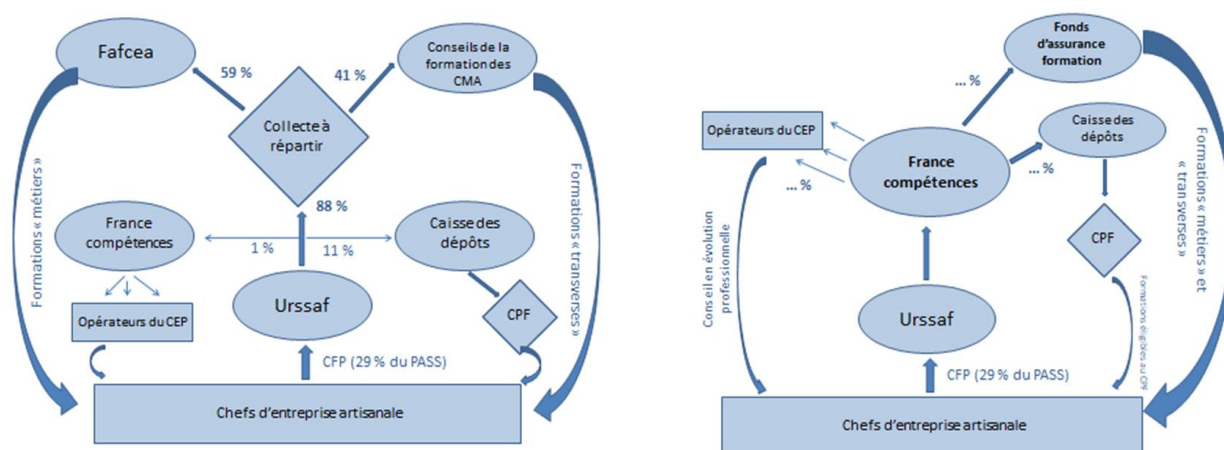
Le système est peu efficient et l'existence de deux guichets, **source de complexité** pour les professionnels concernés. Par ailleurs, les ressources des fonds de la formation professionnelle des artisans ont drastiquement diminué à la suite du transfert, en 2018, de la collecte de la CFP du Trésor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

B. LA RATIONALISATION PROPOSÉE DU SYSTÈME

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

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

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



¹ Plafond annuel de la sécurité sociale.

C. UNE SIMPLIFICATION SOUHAITABLE QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES

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

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

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



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



Frédérique Puissat
Sénateur (LR) de l'Isère
Rapporteur

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

