



L'AUTO-ENTREPRISE APRÈS QUATRE ANS D'EXISTENCE : ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION ET PRÉCONISATIONS

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

**Rapport présenté par
M. Philippe KALTENBACH et Mme Muguette DINI, sénateurs**

Rapport n° 696 (2012-2013)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des Lois, présidée par M. David Assouline (Soc, Paris), s'est réunie le jeudi 27 juin 2013 et a examiné le rapport de M. Philippe Kaltenbach (SOC, Hauts-de-Seine) et Mme Muguette Dini (UCR, Rhône) sur **l'application des dispositions de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) relatives à la création de l'auto-entrepreneur.**

Ce dispositif a connu un grand succès dès la première année de mise en œuvre où près de 320 000 auto-entreprises avaient été créées fin 2009. En février 2013, le nombre total d'inscrits gérés par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) atteignait près de 900 000 auto-entrepreneurs.

Selon les objectifs assignés par le Gouvernement de l'époque, le régime de l'auto-entrepreneur a été créé dans le but de promouvoir l'esprit d'entreprise en France. Outre la mise en place d'une procédure simplifiée de déclaration d'activité, l'intérêt de ce nouveau dispositif consistait essentiellement dans un mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

Plus de quatre ans après son entrée en vigueur, le moment était venu de dresser un premier bilan de son application. Le rapport de la commission a pour objet de faire le point sur les évolutions législatives et de proposer des axes de préconisations, d'une part, pour corriger les problèmes pratiques de gestion administrative, juridique et statistique, d'autre part, pour améliorer ce régime et assurer un meilleur développement de l'activité auto-entrepreneuriale.

Le contexte entourant les travaux de la commission est particulier puisque, concomitamment, paraissait un rapport d'évaluation remis par l'IGAS et l'IGF à la demande du Gouvernement, lequel a annoncé le 12 juin 2012 une réforme du dispositif et le dépôt prochain d'un projet de loi.

I. Le contrôle de l'application du régime de l'auto-entrepreneur

Pour s'en tenir à une première appréciation technique des conditions de mise en œuvre du régime de l'auto-entrepreneur, il apparaît que cette application « à marche forcée », au 1^{er} janvier 2009, soit moins de six mois après la promulgation de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), n'a pas été sans

poser des problèmes pratiques de gestion et, à la lumière de ceux-ci, il est permis de s'interroger sur le fait que la priorité accordée au principe de simplification des formalités se soit exercée au détriment de la cohérence de la chaîne de gestion administrative, juridique et statistique.

Ainsi, la chaîne de gestion de l'information a rencontré des points de blocage et d'incohérence qui demeurent toujours d'actualité :

- l'Insee donne systématiquement un numéro d'identification, même si ultérieurement l'activité ne donne pas lieu à immatriculation ;

- la mauvaise compréhension du questionnaire en ligne, notamment sur le caractère accessoire ou principal de l'activité pose des problèmes de rattachement en matière de couverture maladie ;

- l'absence de croisement de données entre les organismes en charge des cotisations sociales (Acoss), des impositions fiscales (DGFiP) et des prestations d'assurance vieillesse ne permet pas d'identifier les fraudes ou sous-déclarations de chiffre d'affaires dénoncées dans le secteur du bâtiment ou de la coiffure ;

- les contrôles sont parcellaires et non rentables à grande échelle. Les Urssaf ont décelé, sur un échantillon d'entreprises, une fréquence de 30 % des redressements, pour un montant moyen de 404 euros par auto-entrepreneur contrôlé.

Cette précipitation est certainement à l'origine des multiples ajustements réglementaires et législatifs apportés depuis 2009, le dernier en date étant intervenu dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, laquelle a relevé les taux de cotisations sociales des auto-entrepreneurs afin de supprimer la différence constatée en leur faveur par rapport au régime de droit commun du travailleur indépendant.

Au total, malgré un nombre important de modifications (sept décrets et onze modifications législatives en quatre ans), et malgré la réduction des avantages sociaux accordés aux auto-entrepreneurs intervenue en loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, le dispositif ne semble toujours pas avoir atteint son point d'équilibre. Le besoin d'ajustements plus ou moins substantiels est exprimé tant par les professionnels que par le Gouvernement qui a annoncé le 12 juin dernier, en Conseil des ministres, le lancement d'une réforme tendant à clarifier et améliorer le régime en mettant en œuvre « un véritable contrat de développement de l'entrepreneuriat ».

II. Éléments d'évaluation et de préconisations

Quel bilan quantitatif et économique ?

Parmi les quelque 900 000 auto-entrepreneurs inscrits, seulement 49 % sont économiquement actifs. Cette proportion est stable depuis plus d'un an. Ainsi, 410 000 auto-entrepreneurs déclarent un chiffre d'affaires positif.

Sur le plan macro économique, le poids réel de l'activité des auto-entrepreneurs doit être relativisé car le chiffre d'affaires cumulé sur l'année 2012 s'est établi à 5,6 milliards d'euros, soit 0,23 % du PIB.

Sur le plan micro-économique, même si environ 51 000 auto-entrepreneurs (6,1 %) ont déclaré un chiffre d'affaires annuel supérieur à 30 000 euros, celui-ci reste globalement peu élevé. Parmi les

actifs ayant effectivement déclaré un chiffre d'affaires, 41 % d'entre-eux ont généré moins de 6 000 euros de chiffre d'affaires annuel.

Les auto-entrepreneurs qui changent de régime pour un statut de travailleur indépendant classique en raison du développement de leur entreprise sont très peu nombreux. En 2011, l'Acoss a estimé de l'ordre de 10 000 auto-entrepreneurs le nombre de ceux ayant quitté le régime « par le haut ». Ce nombre représente seulement 4,6 % du nombre total de radiations annuelles du régime de l'auto-entrepreneur (290 000 en 2011), mais près de 40 % du nombre des cotisants appartenant à la tranche haute de la distribution dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 40 000 euros.

Évolution du nombre des inscriptions en qualité d'auto-entrepreneur

| | Cotisants affiliés durant la période | Cotisants radiés durant la période | Evolution trimestrielle du stock de cotisants | Total des comptes actifs en fin de période |
|--|--|--|--|--|
| 1er trimestre 2009 | 79 458 | 676 | 78 782 | 78 782 |
| 2ème trimestre 2009 | 87 430 | 2 578 | 84 852 | 163 634 |
| 3ème trimestre 2009 | 79 637 | 6 310 | 73 327 | 236 961 |
| 4ème trimestre 2009 | 90 401 | 14 699 | 75 702 | 312 663 |
| 1er trimestre 2010 | 152 902 | 12 899 | 140 003 | 452 666 |
| 2ème trimestre 2010 | 97 289 | 15 395 | 81 894 | 534 560 |
| 3ème trimestre 2010 | 76 577 | 19 571 | 57 006 | 591 566 |
| 4ème trimestre 2010 | 83 158 | 48 173 | 34 985 | 626 551 |
| 1er trimestre 2011 | 97 525 | 35 179 | 62 346 | 688 897 |
| 2e trimestre 2011 | 77 502 | 60 161 | 17 341 | 706 238 |
| 3ème trimestre 2011 | 68 581 | 49 074 | 19 507 | 725 745 |
| 4ème trimestre 2011 | 71 895 | 64 657 | 7 238 | 732 983 |
| 1er trimestre 2012 | 102 002 | 52 175 | 49 827 | 782 810 |
| 2ème trimestre 2012 | 80 363 | 50 298 | 30 065 | 812 875 |
| 3ème trimestre 2012 | 70 390 | 49 164 | 21 226 | 834 101 |
| 4ème trimestre 2012 | 70 069 | 42 492 | 27 577 | 861 678 |
| Janvier et février 2013 (provisoires) | 41 420 | 8 417 | 33 003 | 894 681 |

Source : Acooss

Les quatre axes de préconisations proposées par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**1) Adapter et clarifier le régime sur le plan réglementaire et législatif :**

- donner une base juridique à la dénomination d'auto-entrepreneur au moyen d'une mention expresse de celle-ci dans les textes réglementaires d'application de la LME. Il s'agit ainsi de conforter le statut social des personnes qui créent leur propre activité mais aussi d'améliorer la lisibilité pour le consommateur du cadre juridique dans lequel les prestations sont effectuées ;

- clarifier les conditions d'information des employeurs privés et publics de l'activité d'auto-entrepreneur menée par leur salarié, l'objectif de cette mesure étant d'assurer la transparence du dispositif et de mieux lutter contre le travail dissimulé.

2) Sécuriser les conditions d'entrée dans le régime et son contrôle :

- renforcer la procédure d'inscription en rendant obligatoire la déclaration du caractère principal ou accessoire de l'activité ;

- instaurer la déclaration des qualifications professionnelles nécessaires à l'exercice d'une profession artisanale et/ou réglementée dès le stade de l'inscription ;

- rendre obligatoire l'attestation de la souscription d'une assurance en responsabilité civile professionnelle ainsi que des assurances professionnelles requises pour l'exercice de certaines professions ;

- s'assurer dans la procédure d'inscription d'un contrôle automatisé de la concordance de ces éléments déclaratifs avec les conditions d'accès à l'activité déclarée avant la validation de l'inscription et l'attribution par l'Insee du numéro d'immatriculation ;

- instaurer une déclaration sur l'honneur de la véracité des informations fournies en vue de l'obtention de l'inscription.

L'objectif recherché est de maintenir la simplicité du système déclaratif tout en responsabilisant les bénéficiaires du régime par un encadrement plus strict et une information plus explicite des obligations à remplir en particulier dans la procédure automatisée d'inscription.

3) Renforcer le suivi statistique de l'activité d'auto-entrepreneur :

- reconnaître l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) comme chef de file de la coordination du chaînage statistique entre l'Insee, les organismes gestionnaires du régime (administration fiscale et caisses d'assurance vieillesse) et les services de contrôle.

4) Assurer le développement et l'accompagnement des auto-entrepreneurs vers le droit commun :

- mettre en place un suivi des auto-entrepreneurs susceptibles d'accéder au statut de droit commun de l'entreprise individuelle à compter d'un seuil de 50 % du plafond de chiffre d'affaires autorisé en fonction de l'activité d'auto-entrepreneur, soit une population estimée entre 50 000 à 70 000 auto-entrepreneurs ;

- assurer le financement de ce dispositif en mobilisant les fonds de la formation professionnelle, évalués à 10 millions d'euros, ainsi que l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) en lien avec les acteurs consulaires et le réseau des experts comptables ;

- différencier l'accompagnement et les conditions de sortie du régime vers le droit commun selon que les activités concernées relèvent de l'artisanat, en particulier dans le secteur du bâtiment, qui

sont les plus impactées par la concurrence des auto-entrepreneurs, ou des professions libérales et du commerce car celles-ci ne font pas l'objet des mêmes critiques.

Si les rapporteurs soulignent la nécessité d'assurer un contrôle et un accompagnement renforcé en matière d'activités artisanales et si la question d'une limitation dans le temps peut être une solution pour les auto-entrepreneurs exerçant une activité artisanale à titre principal, ils ne souhaitent pas l'instauration d'une limitation générale de durée d'activité ;

- désigner l'APCE comme tête de réseau de l'accompagnement des auto-entrepreneurs afin de simplifier les conditions de transition vers les régimes de droit commun.

L'objectif de ces mesures est la mise en place d'une **chaîne vertueuse de développement de l'activité** par :

- une meilleure préparation des auto-entrepreneurs présentant un potentiel d'entrée dans le cadre général de la création d'entreprise ;

- un lissage des effets de seuil induisant des ressauts d'imposition et de contributions sociales ;

- et une simplification d'ensemble des formalités de création d'entreprise dans le droit commun.

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>



Président
David ASSOULINE
Sénateur (Soc, Paris)



Rapporteur
Philippe KALTENBACH
Sénateur (Soc, Hauts-de-Seine)



Rapporteur
Muguette DINI
Sénatrice (UCR, Rhône)