

N° 59

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 octobre 2021

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi en faveur  
de l'activité professionnelle indépendante (procédure accélérée),*

Par Mme Frédérique PUISSAT,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouveau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe.

**Voir les numéros :**

Sénat : 869 (2020-2021), 44, 54 et 55 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. ALLOCATION DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS : LA RÉFORME PRÉCOCE D'UN DISPOSITIF QUI A MANQUÉ SA CIBLE.....</b>	<b>5</b>
A. L'ÉTROITE OUVERTURE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX INDÉPENDANTS..	5
B. L'ÉLARGISSEMENT PROPOSÉ DES CONDITIONS D'ACCÈS.....	6
C. UNE RÉFORME PRÉCOCE QUI APPELLE UNE REVOYURE.....	7
<b>II. FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES INDÉPENDANTS : UNE RÉORGANISATION ATTENDUE QU'IL CONVIENT DE NE PAS PRÉCIPITER.....</b>	<b>8</b>
A. LE SYSTÈME PEU EFFICIENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ARTISANS.....	8
B. LA RATIONALISATION PROPOSÉE DU SYSTÈME .....	9
C. UNE SIMPLIFICATION SOUHAITABLE QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES .....	9
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>11</b>
• <i>Article 9 Sécuriser les parcours et les transitions professionnelles des travailleurs indépendants</i> .....	11
• <i>Article additionnel après l'article 9 Information sur la protection complémentaire contre la perte d'emploi</i> .....	18
• <i>Article 10 Accroître la performance du système de la formation continue des travailleurs indépendants</i> .....	19
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>29</b>
<b>I. AUDITION DE M. ALAIN GRISET, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES .....</b>	<b>29</b>
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT.....</b>	<b>51</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>61</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>63</b>



## L'ESSENTIEL

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.**

### I. 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<sup>er</sup> 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.



## **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 revoiture ». 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.

## II. 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 PASS<sup>1</sup>, 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 efficace 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.

---

<sup>1</sup> Plafond annuel de la sécurité sociale.

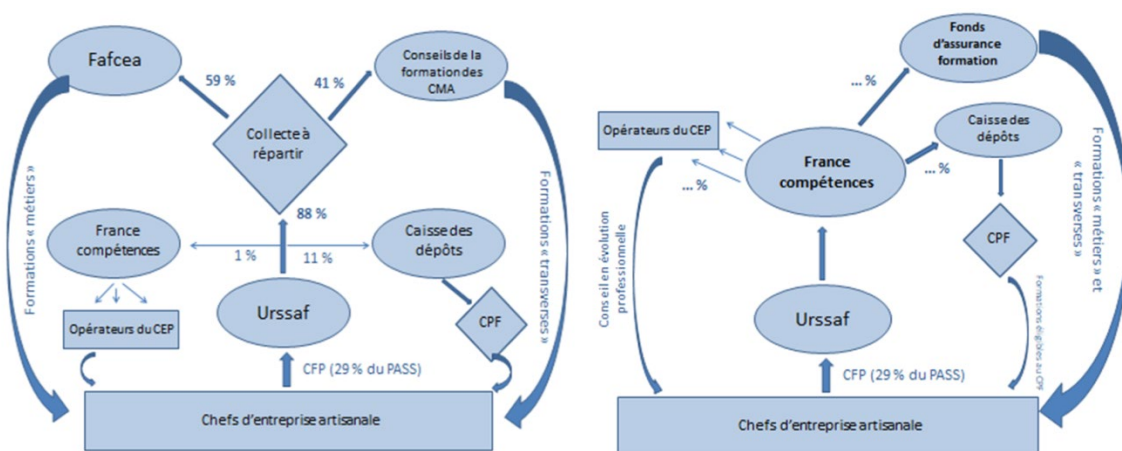


## B. LA RATIONALISATION PROPOSÉE DU SYSTÈME

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 succèderait 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



## 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<sup>er</sup> janvier 2023 de l'ensemble de la réforme.**

## EXAMEN DES ARTICLES

---

### *Article 9*

#### **Sécuriser les parcours et les transitions professionnelles des travailleurs indépendants**

*Cet article vise à élargir l'accès à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) en créant un nouveau fait générateur en cas de cessation d'activité lorsque celle-ci n'est pas économiquement viable. Il introduit par ailleurs un délai de carence de cinq ans entre deux périodes d'indemnisation par l'ATI.*

*La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article avec modification.*

#### **I - Le dispositif proposé : un élargissement des conditions d'accès à l'allocation des travailleurs indépendants**

##### **A. L'ouverture prudente de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants**

###### **1. L'absence de couverture chômage des travailleurs indépendants**

Avant 2019, les travailleurs indépendants ne disposaient d'aucune couverture obligatoire contre le risque de perte d'emploi. Seuls les employeurs et les salariés du secteur privé sont en effet affiliés au régime d'assurance chômage créé en 1958.

Il est toutefois possible aux travailleurs indépendants de se prémunir contre le risque de chômage en souscrivant des assurances privées, telles que la GSC, association instituée par les organisations patronales. Ces offres couvrent toutefois moins de 1 % de l'ensemble des travailleurs indépendants. Le dispositif dit « Madelin », codifié à l'article 154 *bis* du code général des impôts, permet pourtant aux assurés de bénéficier d'une déductibilité fiscale de leurs cotisations.

Ainsi, même les chefs d'entreprise considérés comme « assimilés salariés » au sens de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, tels que les dirigeants de société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU), qui bénéficient pourtant de la même protection sociale que les salariés, ne sont pas couverts par l'assurance chômage.

En effet, **les travailleurs indépendants sont traditionnellement considérés comme peu concernés par le risque de chômage** et, en tout état de cause, sont supposés détenir un capital, notamment professionnel, leur permettant de faire face aux fluctuations et aux incertitudes de leur activité. De fait, le bénéfice d'une couverture contre ce risque n'a jamais été une revendication de la part des représentants des non-salariés.

**L'émergence de nouveaux rapports au travail indépendant**, caractérisés notamment par des situations de dépendance économique, une exposition plus forte au chômage et des allers-retours plus fréquents entre les statuts de salarié et de non-salarié, **ont toutefois renforcé le besoin de protection pour de plus larges catégories d'actifs**. Ce besoin est toutefois complexe à appréhender dans la mesure où la population des indépendants se caractérise par une grande hétérogénéité de statuts, de situations et de revenus.

## **2. Un engagement présidentiel traduit dans la loi en 2018**

Instituée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et ses décrets d'application<sup>1</sup>, **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<sup>2</sup>.

Le dispositif est applicable depuis le **1<sup>er</sup> novembre 2019**. D'un montant forfaitaire de **800 euros par mois** (26,30 euros par jour), cette prestation, intégralement financée par l'assurance chômage mais non contributive, est versée **pendant une période maximale de six mois** (182 jours) non renouvelable.

Le dispositif d'ATI tel qu'il résulte de la loi « Avenir professionnel » a suivi les conclusions d'une mission IGAS-IGF de 2017, qui avait estimé que *« compte tenu de la large population potentiellement couverte, des risques élevés d'aléa moral qui la caractérisent ainsi que de la méconnaissance des comportements de la population à assurer et des taux de sinistralité, il est nécessaire, lors de la mise en place du dispositif, de définir le risque à couvrir, et les faits générateurs associés, avec prudence – quitte à faire évoluer le dispositif au cours du temps, une fois qu'un régime aura été créé et que davantage de données auront été collectées »*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, décret n° 2019-796 du 26 juillet 2019 relatif aux nouveaux droits à indemnisation, à diverses mesures relatives aux travailleurs privés d'emploi et à l'expérimentation d'un journal de la recherche d'emploi, et décret n° 2019-976 du 20 septembre 2019 relatif à l'allocation des travailleurs indépendants.

<sup>2</sup> Le programme de campagne de M. Emmanuel Macron énonçait notamment : « Nous permettrons à tous les travailleurs d'avoir droit à l'assurance chômage. Les artisans, les commerçants indépendants, les entrepreneurs, les professions libérales, et les agriculteurs disposeront, comme les salariés, de cette protection. »

<sup>3</sup> « Ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants », rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), octobre 2017.

L'ouverture de ce nouveau droit a donc été prudente et les conditions pour bénéficier de la prestation ont été fixées de manière **restrictive**. Outre le respect des conditions classiques de l'attribution de l'assurance chômage (résider en France, être physiquement apte et effectivement à la recherche d'un emploi, ne pas pouvoir prétendre à une retraite à taux plein), **plusieurs conditions cumulatives spécifiques, précisées par décret, doivent être satisfaites** :

- des ressources personnelles inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA)<sup>1</sup> ;

- 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**, parmi la liste des professions éligibles listées à l'article L. 5424-24 du code du travail<sup>2</sup> ;

- 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<sup>3</sup>.

Cette dernière condition revient à exclure de fait du dispositif les micro-entrepreneurs qui, en pratique, sont peu concernés par de telles procédures alors qu'ils représentent près de la moitié des entreprises individuelles.

En outre, l'ATI n'est pas cumulable avec l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ou avec l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Elle est, en revanche, intégralement cumulable avec des revenus d'activité professionnelle pendant une durée maximale de trois mois.

---

<sup>1</sup> 565,34 euros mensuels au 1<sup>er</sup> avril 2021.

<sup>2</sup> Cette liste exclut les dirigeants égalitaires ou majoritaires de sociétés : gérants égalitaires ou majoritaires de société à responsabilité limitée (SARL), associés uniques ou gérants associés uniques d'EURL, associés ou gérants associés de société en nom collectif (SNC), associés ou gérants d'une société en commandite simple ou par actions (SCS ou SCA).

<sup>3</sup> Article L. 5424-25 du code du travail. Les revenus pris en compte sont les revenus imposables de l'intéressé, et non ceux du conjoint, au cours des douze mois qui ont précédé sa demande. Les revenus d'activité en sont exclus.

### 3. Un dispositif qui a manqué sa cible

Alors que le projet de loi « Avenir professionnel » de 2018 visait 29 300 potentiels bénéficiaires pour un budget de 140 millions d'euros, un total de **1 107 ouvertures de droit avaient été enregistrées par Pôle emploi au 17 septembre 2021**, selon les informations fournies par la DGEFP<sup>1</sup>. Les dépenses au titre de la prestation se sont élevées à 3,1 millions d'euros en 2020<sup>2</sup>.

Selon un récent rapport d'information de notre collègue député Dominique Da Silva, la faible mobilisation du dispositif est avant tout imputable à ses conditions d'accès trop restrictives<sup>3</sup>. En particulier, **le seuil de revenu d'activité minimal de 10 000 euros par an en moyenne sur les deux dernières années représente à lui seul près des trois-quarts (74 %) des refus d'ATI par Pôle emploi**<sup>4</sup>. Le second motif de rejet (10 %) porte sur la condition de cessation d'activité définitive et involontaire, qui doit obligatoirement passer par une décision judiciaire de procédures collectives, tandis que le troisième (9 %) tient au niveau des ressources personnelles de l'indépendant.

Le rapport Da Silva estime en conclusion indispensable un élargissement du dispositif et recommande en particulier de lever la condition d'avoir fait l'objet d'une décision judiciaire pour en bénéficier.

**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 (fonds de solidarité, dispositifs de prêts ou d'avances remboursables, report de paiement des cotisations sociales), les procédures collectives visées par le dispositif d'ATI ont été, en 2020, au nombre de 27 645, en net recul de 37,5 % par rapport à 2019.

---

<sup>1</sup> Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

<sup>2</sup> Source : étude d'impact.

<sup>3</sup> Rapport d'information de M. Dominique Da Silva, déposé par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission sur l'allocation des travailleurs indépendants dans le contexte de la crise de la covid-19, 7 avril 2021.

<sup>4</sup> Ce seuil équivaut à un revenu mensuel moyen de 833 euros.

### **B. Une révision des conditions d'accès au dispositif**

Le « plan indépendants » annoncé en septembre 2021 par le Gouvernement prévoit, dans sa mesure n° 9, d'ouvrir l'accès à l'ATI « *aux indépendants qui ont cessé de manière définitive leur activité, lorsque cette dernière n'était pas viable économiquement. Ce critère de non viabilité sera apprécié en se fondant sur une baisse du revenu fiscal de l'indépendant de 30 % d'une année sur l'autre.* »

D'autres aménagements du dispositif, notamment un assouplissement de la condition de revenu d'activité – qui serait désormais de 10 000 euros minimum sur l'une des deux dernières années d'activité non salariée, au lieu de 10 000 euros minimum en moyenne sur ces deux dernières années – devraient être mis en œuvre par voie réglementaire<sup>1</sup>.

**L'article 9** tend ainsi à modifier la section du code du travail relative à l'ATI afin d'en modifier les conditions d'accès.

#### **1. L'assouplissement de la condition de cessation d'activité**

Le **I** ajoute, à l'article L. 5424-25, **une troisième condition alternative** à la cessation d'activité définitive et involontaire sanctionnée par une liquidation judiciaire ou un plan de redressement judiciaire avec remplacement du dirigeant.

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**. Cette déclaration pourrait être réalisée auprès :

- soit du centre de formalités des entreprises (CFE) compétent ;
- soit du guichet unique électronique pour la réalisation des formalités des entreprises créé par la loi Pacte de 2019<sup>2</sup>, lequel se substituera aux CFE à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

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 décret en Conseil d'État. Selon les informations fournies par la DGEFP, il est à ce jour envisagé de désigner à cette fin les experts-comptables ou les chambres consulaires.

Un décret fixera également les critères d'appréciation et les modalités d'attestation du caractère non viable de l'activité (**II**).

---

<sup>1</sup> Cf. *Plan indépendants – Mesure n° 10*.

<sup>2</sup> *Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises – Article 1<sup>er</sup>*.

## 2. L'introduction d'un délai de carence

Cet article propose également, « afin d'encadrer cette nouvelle ouverture de droit », de « limiter le recours à l'ATI dans le temps »<sup>1</sup>. Il s'agit, suivant une recommandation du rapport de Dominique Da Silva, de **mettre en place un « délai de carence » de cinq ans entre deux demandes d'ATI**, de la même manière que pour le droit au chômage d'un salarié démissionnaire.

Le **III** prévoit ainsi, dans un nouvel article L. 5424-29 du code du travail, 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.

## II - La position de la commission : 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. Les chiffres au 31 juillet 2021 fournis par l'Unédic (1,2 million d'euros dépensés depuis le 1<sup>er</sup> janvier) montrent que les dépenses au titre de l'ATI devraient rester cette année proches de l'étiage de l'an passé.

Pour le rapporteur, l'attente croissante de protection sociale de la part des indépendants, en lien avec l'avènement des micro-entrepreneurs, plaide pour ouvrir sans attendre les conditions d'accès au dispositif. L'existence de l'ATI peut contribuer à encourager des travailleurs à tenter leur chance et à créer leur activité. Le rapporteur estime que les dispositifs visant à promouvoir le développement du travail indépendant doivent être soutenus car ils sont porteurs de fortes opportunités économiques.

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. Il convient cependant de prêter attention au coût que pourrait occasionner pour les travailleurs concernés l'intervention du « tiers de confiance » prévue par le texte pour attester du caractère non viable de l'activité.

---

<sup>1</sup> Cf. étude d'impact.



L'introduction d'un délai de carence de cinq ans entre deux périodes de bénéficiaire de l'ATI 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<sup>1</sup>.**

Il n'en reste pas moins que **la question des objectifs et du public ciblé par le dispositif continue de se poser.** Le rapport Igas-IGF d'octobre 2017 précité dressait plusieurs scénarios en matière d'extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants. Schématiquement, trois objectifs concurrents avaient été identifiés : protéger les travailleurs indépendants contre le risque de défaillance de leur entreprise ; répondre aux défis de la dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordres ; rapprocher les conditions des salariés et des non-salariés pour sécuriser les transitions professionnelles. Le nouvel acte de l'ouverture de l'assurance chômage aux indépendants ouvert par cet article doit permettre de mieux identifier à quels besoins l'ATI permet de répondre.

Cette réforme précoce en l'absence de bilan significatif plaide pour l'introduction d'une « clause de revoyure ». Par l'amendement COM-4 du rapporteur, 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 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.

Cet examen pourrait être l'occasion de s'interroger sur les visions nouvelles de l'assurance chômage, qui plaident pour considérer les individus plutôt que les statuts, et les conditions d'une véritable couverture chômage universelle.

Ces évolutions posent par ailleurs la question de la gouvernance de l'Unédic, dans laquelle les travailleurs indépendants ne sont pas représentés en tant que tels.

**La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> L'affectation de cette part de CSG en 2019 n'a toutefois fait que compenser la disparition des contributions salariés d'assurance chômage, si bien que l'Unédic considère que le dispositif d'ATI n'est pas financé.

*Article additionnel après l'article 9*

**Information sur la protection complémentaire contre la perte d'emploi**

*Cet article additionnel prévoit une information obligatoire des travailleurs indépendants sur la possibilité de souscrire une assurance contre la perte d'emploi subie.*

L'article 9 du projet de loi tente de répondre à l'attente de protection des non-salariés en améliorant l'allocation des travailleurs indépendants (ATI). Il convient toutefois de ne pas oublier que cette protection comporte **un deuxième étage, composé de solutions assurantielles volontaires**. Ces contrats contre le risque de perte d'emploi subie, à l'image de ceux que propose la GSC, sont aujourd'hui insuffisamment utilisés : seuls **1 % des chefs d'entreprise disposent d'un tel filet de sécurité** et 7 dirigeants sur 10 n'ont jamais entendu parler de ces solutions, selon la GSC.

Le dispositif dit « Madelin », codifié à l'article 154 *bis* du code général des impôts, permet pourtant aux assurés de bénéficier d'une déductibilité fiscale de leurs cotisations à ce type de contrat<sup>1</sup>.

Afin de « marcher sur deux jambes » et de promouvoir la protection complémentaire des travailleurs indépendants, la commission a donc adopté l'amendement COM-5 de son rapporteur prévoyant **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 prévues par l'article 154 *bis* du code général des impôts.

**La commission propose à la commission des lois d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Ces cotisations sont déductibles du bénéfice imposable dans une limite égale au plus élevé des deux montants entre 1,875 % de ce bénéfice, retenu dans la limite de 8 fois le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 6 170 euros au maximum, et 2,5 fois le PASS, soit 1 028 euros.

Article 10

**Accroître la performance du système de la formation continue  
des travailleurs indépendants**

*Cet article vise à simplifier le financement de la formation professionnelle des chefs d'entreprise artisanale en affectant le produit de la contribution à la formation professionnelle à un unique fonds d'assurance formation. Il tend également à aligner les règles de répartition et de reversement des contributions des travailleurs indépendants entre leurs différents affectataires par France compétences sur le modèle des règles applicables aux salariés.*

*La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article avec modification.*

**I - Le dispositif proposé : une harmonisation des circuits financiers de la formation professionnelle des travailleurs indépendants**

**A. Un système de collecte et de répartition peu efficient**

**1. Un système historiquement complexe**

Les travailleurs indépendants doivent s'acquitter d'une **contribution à la formation professionnelle (CFP)** versée annuellement. Son montant est égal à 0,25 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS)<sup>1</sup> pour les commerçants et les professions libérales, et à 0,29 % du PASS<sup>2</sup> pour les artisans<sup>3</sup>.

Les cotisations sont **collectées par les Urssaf**<sup>4</sup> (pour les professions libérales, les artisans et les commerçants) ou par les caisses de MSA (pour les exploitants agricoles). Deux fractions de la collecte, s'élevant respectivement à 1 % et 11 % des sommes collectées, sont versées à France compétences pour le financement du conseil en évolution professionnelle (CEP) et à la Caisse des dépôts et consignations pour le financement du compte personnel de formation (CPF) des travailleurs indépendants. France compétences répartit à son tour les fonds qu'il reçoit entre les opérateurs chargés de la mise en œuvre du CEP.

Le restant des sommes collectées est reversé au **fonds d'assurance formation (FAF)** correspondant à chaque profession. Ce dernier prend en charge une partie du montant des formations dont bénéficient les travailleurs indépendants.

---

<sup>1</sup> Soit 102,84 euros en 2021.

<sup>2</sup> Soit 119,29 euros en 2021.

<sup>3</sup> Article L. 6331-48 du code du travail.

<sup>4</sup> Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

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 (CDF) 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 » (portant sur les gestes techniques spécifiques à un métier).

En outre, le Fafcea est autorisé à intervenir à titre subsidiaire, dans la limite de ses propres conditions de financement, en cas de refus ou d'impossibilité de financement d'une formation par un CDF.

#### **L'organisation de la formation professionnelle des chefs d'entreprise artisanale**

La formation professionnelle des chefs d'entreprise artisanale, de leur conjoint collaborateur ou associé et de leurs auxiliaires familiaux est organisée par une ordonnance du 18 décembre 2003<sup>1</sup>, la partie réglementaire du code du travail ainsi que le code de l'artisanat.

Le Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (Fafcea) est constitué sous la forme d'une association « loi de 1901 » et administré par les organisations professionnelles intéressées. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'artisanat. Il a pour missions d'organiser, de développer et de promouvoir la formation de ces chefs d'entreprise et, pour l'exercice de leurs responsabilités, de ceux d'entre eux qui ont la qualité d'élus des organisations professionnelles<sup>2</sup>. Chaque année, le fonds doit fixer et rendre publique la liste de ses priorités de financement et les critères et modalités de prise en charge des actions qu'il finance.

---

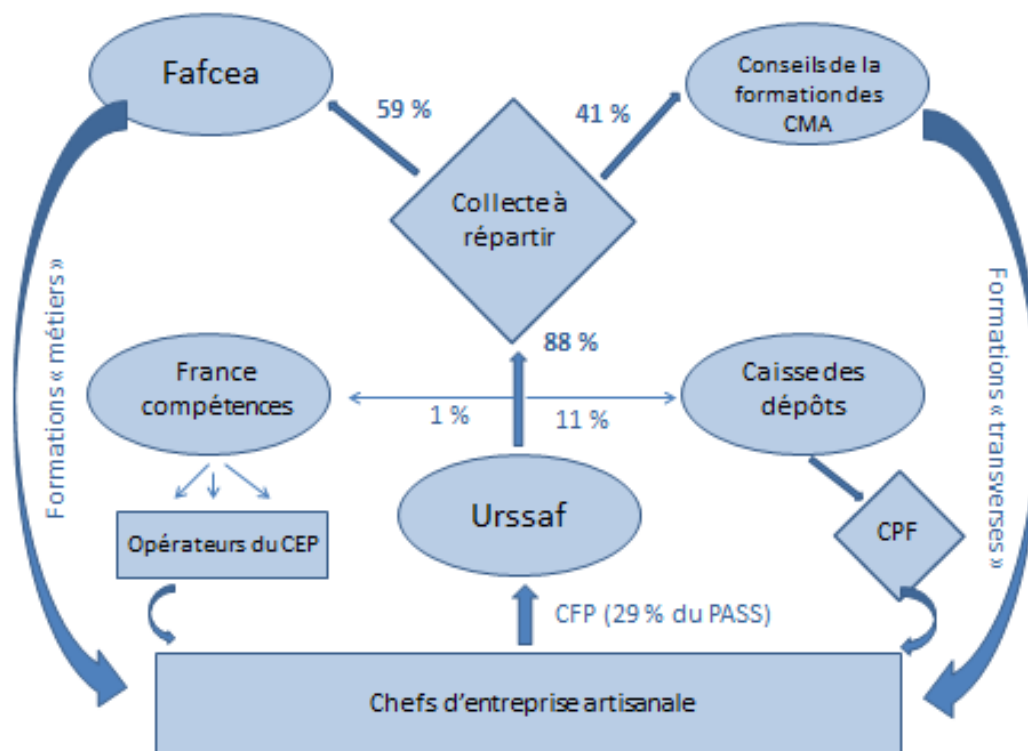
<sup>1</sup> Ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs – Article 8.

<sup>2</sup> Article R. 6331-55 du code du travail.

Par ailleurs, ont été instituées, auprès des chambres régionales de métiers et de l'artisanat, un conseil de la formation constitué d'élus de ces chambres et chargé de promouvoir et de financer les actions de formation professionnelle des chefs d'entreprise artisanale **dans le seul domaine de la gestion et du développement de leurs entreprises**. CMA France assure, en coordination avec le Fafcea, l'information des chefs d'entreprise sur la nature des actions de formation pouvant être financées par les conseils de la formation. La liste relative à la nature de ces actions est établie de manière à rendre impossible tout cofinancement d'une même action de formation par les conseils de la formation et par le Fafcea<sup>1</sup>.

La CFP acquittée par les chefs d'entreprise artisanale est ventilée entre les CRMA, à concurrence de 0,12 point de PASS, et le Fafcea, à concurrence de 0,17 point de PASS<sup>2</sup>. Ainsi, 41 % du produit de la CFP, déduction faite des ponctions réalisées pour financer le CEP et le CPF, sont fléchées vers le financement de formations transversales, et 59 % vers les autres actions, financées par le Fafcea.

#### Le circuit actuel de financement de la formation professionnelle des artisans



Source : Commission des affaires sociales

<sup>1</sup> Article R. 6331-63-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Article L. 6331-48 du code du travail.

## 2. Des difficultés récentes liées à la réforme de la collecte

### a) Un problème de doubles cotisations aujourd'hui surmonté

Avant 2018, la contribution à la formation professionnelle des artisans était collectée par la DGFIP<sup>1</sup> en même temps que les autres taxes et impositions.

**La loi « El Khomri » du 8 août 2016<sup>2</sup> a confié aux Urssaf le recouvrement de cette contribution** pour le compte du Fafcea et des chambres des métiers à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Il s'agissait d'une mesure de simplification et d'unification puisque les Urssaf étaient déjà chargés de la collecte de la CFP pour le compte des fonds de formation des commerçants et des professions libérales.

Cette modification a rapidement entraîné des difficultés pour le Fafcea et les conseils de la formation. En effet, il est apparu à cette occasion que **de nombreux chefs d'entreprise immatriculés au répertoire des métiers et affiliés au régime général de la sécurité sociale (représentant environ 20% des cotisants à ces fonds) payaient une contribution non seulement en tant qu'indépendants, mais aussi en tant qu'« assimilés salariés »**. À ce titre, leur rémunération était également prise en compte dans l'assiette servant au calcul de la contribution formation dont l'employeur doit s'acquitter au titre de la formation professionnelle continue des salariés et qui sont désormais gérés par les opérateurs de compétences (OPCO). L'effort financier de ces artisans était donc plus important que celui de tous les autres indépendants, et il est apparu d'autant moins acceptable que ces « doubles cotisants » présentaient le plus souvent leurs demandes de prise en charge à leur OPCO mais n'avaient recours ni au Fafcea, ni aux conseils de la formation.

Cette « double cotisation » a donc été contestée en 2018 et 2019 par les cotisants, de nombreux artisans refusant de payer la cotisation, ce qui a entraîné une baisse de ressources pour les fonds chargés du financement de la formation professionnelle : **le Fafcea fait état d'une chute de 40 % de ses ressources issues de la collecte de la CFP en 2019** par rapport à 2018.

Les Urssaf ont mené une campagne de relance individuelle des cotisants concernés et des prêts ont été réalisés par l'Agence France Trésor (AFT). En décembre 2020, le Fafcea a perçu de l'État une aide de 30 millions d'euros dont l'objet était de permettre le remboursement de la somme prêtée par l'AFT.

**La loi de finances pour 2020<sup>3</sup> a mis fin à ce double prélèvement en supprimant, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, la CFP au taux de 0,29 % due par les chefs d'entreprises artisanales assimilés salariés.**

---

<sup>1</sup> Direction générale des finances publiques.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels – Article 41.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

*b) Des difficultés liées à la répartition des fonds qui perdurent*

Une partie des difficultés financières éprouvées par le Fafcea et les conseils de la formation résultent de **nombreuses erreurs dans le fléchage de la CFP des artisans** constatées à la suite du transfert de leur collecte aux URSSAF à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les fonds sont ainsi intervenus auprès de l'Urssaf Caisse nationale (ex Acoss) afin que ces erreurs puissent être corrigées. Depuis le premier trimestre 2021, des travaux ont été menés en ce sens avec l'appui des confédérations patronales et des pouvoirs publics. CMA France et le Fafcea ont offert leur appui technique aux services de l'Acoss afin de sécuriser les niveaux de collecte. Toutefois, **il ressort des auditions menées par le rapporteur que ces erreurs de répartition, qui concerneraient des milliers d'artisans mais aussi de professions libérales, perdurent aujourd'hui.**

Il convient de préciser que **les difficultés financières connues par le Fafcea et les conseils de la formation s'inscrivent également dans le contexte spécifique des mesures d'urgence** prises par le Gouvernement pour faire face à la crise sanitaire, qui ont notamment permis un report des charges sociales et fiscales pour 2020 des travailleurs indépendants, y compris la CFP. Toutefois, les restrictions dues à l'épidémie de covid-19 ont également entraîné une baisse des volumes de demandes de formation, donc des dépenses des fonds.

Face à la diminution de leurs ressources, le Fafcea et les conseils de la formation ont dû réduire leurs niveaux de prise en charge. Ainsi, CMA France indique que le taux moyen de prise en charge des formations par les CDF est passé de 97 % en 2018 à 91 % en 2019 et 80 % en 2020.

**B. La proposition de rationaliser le système**

L'article 10 du projet de loi vise à rationaliser le circuit de financement de diverses catégories de travailleurs indépendants, en particulier des artisans. En application du **III de l'article 14**, la plupart de ses dispositions entreront en vigueur le mois suivant la publication de la loi et, au plus tôt, le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**1. L'unification des fonds d'assurance-formation des artisans**

L'article 10 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.**

• À cette fin, le **b du 1° du II** tend à **supprimer, à l'article L. 4331-48 du code du travail, la ventilation en deux fractions de la contribution à la formation professionnelle des artisans.**

Les travailleurs indépendants concernés, qui sont les personnes immatriculées au répertoire des métiers, resteraient soumis à une contribution égale à 0,29 % du PASS. 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 d'assurance formation unique. **Ce nouveau FAF succèderait en pratique au Fafcea.**

Le **c du 1° du II** en tire les conséquences concernant les micro-entrepreneurs immatriculés au répertoire des métiers.

Par exception, ces modifications entreraient en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>1</sup>**.

Par ailleurs, le **a du 1° du II** corrige une erreur de référence au sein du code.

• Le **III** tend à **supprimer l'ensemble des règles particulières au Fafcea**, fixées par l'ordonnance du 18 décembre 2003<sup>2</sup> (2°). Cette suppression entrerait également en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Le **1°** remplace en conséquence, à l'article 8 de cette ordonnance, la référence au Fafcea par une référence générique à « *un fonds d'assurance-formation des non-salariés* ».

## **2. L'agrément des fonds d'assurance-formation des non-salariés**

Le **8° du II** prévoit, à l'article L. 6332-9 du code du travail, que **les FAF des non-salariés doivent être agréés par l'autorité administrative** selon les critères suivants :

- leur capacité financière et leurs performances de gestion ;
- la cohérence et la pertinence économique de leur champ d'intervention ;
- l'application d'engagements relatifs à la transparence de la gouvernance et à la publicité des comptes.

Sera également prise en compte leur aptitude à assurer leurs missions et leur capacité à assurer des services de proximité aux entreprises compte tenu de leurs moyens.

---

<sup>1</sup> Cf. article 14 du projet de loi.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs.



### 3. L'harmonisation des circuits de financement de la formation des travailleurs indépendants

• Le 2° du II réécrit l'article L. 6331-50 du code du travail afin de prévoir que **l'ensemble des contributions à la formation professionnelle des travailleurs indépendants non agricoles est reversé à France compétences, qui procède à la répartition des fonds entre les différents affectataires :**

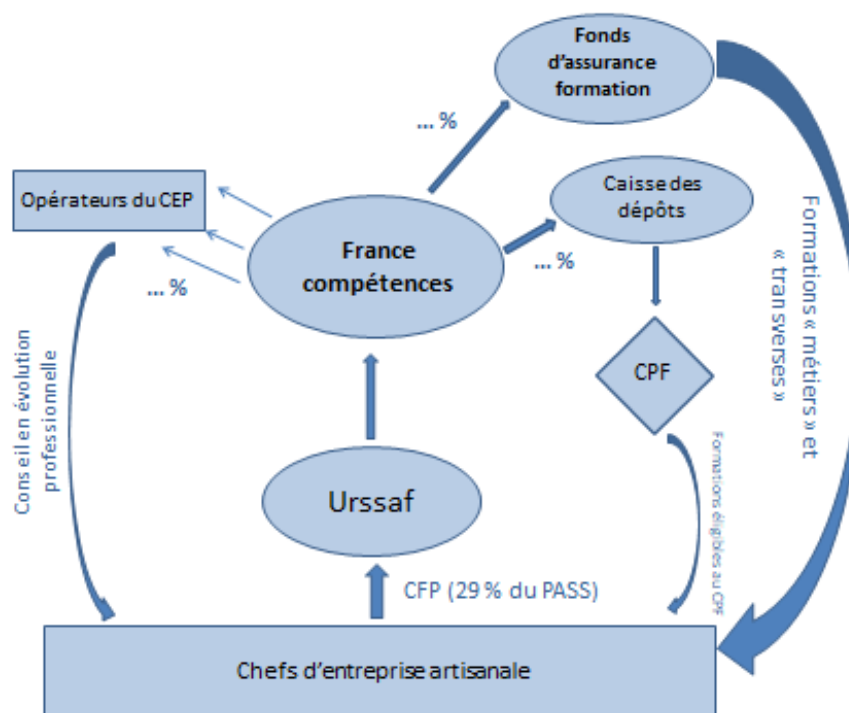
- le fonds d'assurance-formation des non-salariés concerné ;
- la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement du CPF ;
- les opérateurs chargés de la mise en œuvre du CEP.

**France compétences** deviendrait ainsi, comme pour les salariés, **l'opérateur central du financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants.**

Le 3° du II opère une coordination à l'article L. 6331-51 du code du travail.

S'agissant des artisans, jusqu'au 31 décembre 2022, France compétences verserait la part dédiée au FAF du montant des contributions au Fafcea, lequel reverserait la fraction correspondant à 0,12 point de PASS (soit 41 %) aux chambres régionales des métiers et de l'artisanat<sup>1</sup>.

#### Le circuit proposé de financement de la formation professionnelle des artisans



Source : Commission des affaires sociales

<sup>1</sup> Cf. article 14 du projet de loi.

• Le 5° du II instaure à l'article L. 6331-53 du code du travail un **circuit similaire pour les travailleurs indépendants et chefs d'entreprise de la pêche maritime**. Par exception, les contributions des non-salariés de la conchyliculture et de la pisciculture seront recouvrées par les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) et non par les Urssaf (*a*).

Le montant de la collecte des contributions est reversé à France compétences qui procède à la répartition des fonds entre un opérateur de compétences (OPCO) agréé<sup>1</sup>, la Caisse des dépôts et consignations et les opérateurs du CEP.

Les montants des fractions de la collecte affectées au financement du CPF et du CEP doivent être déterminés par un arrêté des ministres chargés de la formation professionnelle et de l'agriculture (*b*).

Le *c*) procède à une coordination au même article.

#### **La situation des chefs d'exploitation et d'entreprise agricoles**

Le financement de la formation professionnelle des chefs d'exploitation et d'entreprise agricole est régi par le code rural et de la pêche maritime, notamment son article L. 718-2-1.

La CFP acquittée par les non-salariés agricoles est **collectée par les caisses de MSA**. Deux fractions de la collecte, égales respectivement à 1 % et à 4 % des sommes collectées, sont affectées au financement du CEP et du CFP.

Les caisses de MSA **reversent la part restante de leur collecte à un fonds d'assurance-formation** habilité à cet effet par l'État<sup>2</sup>.

À ce stade, ces travailleurs non salariés ne sont pas concernés par la réforme du circuit de financement engagée par l'article 10.

• Il en va de même, au 7° du II, pour les **artistes auteurs** dont la contribution à la formation professionnelle transitera également par France compétences avant d'être répartie. Un arrêté conjoint des ministres de la sécurité sociale, de la culture et de la formation professionnelle doit déterminer les montants des deux fractions affectées au financement du CPF et du CEP.

• À l'article L. 6123-5 du code du travail relatif aux missions de France compétences, sont visés par coordination les articles concernés par ces modifications du circuit de financement (**I**).

<sup>1</sup> Les professionnels de la pêche relèvent de l'OPCO Ocapiat.

<sup>2</sup> Il s'agit du Fonds pour la formation des entrepreneurs du vivant (Vivéa).

- Au titre du recouvrement des cotisations par les Urssaf et de leur centralisation, il est précisé que l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ou Urssaf Caisse nationale) perçoit des **frais de gestion (4° et 6° du II)**. Ceux-ci sont perçus par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), selon une convention conclue avec France compétences, lorsque le recouvrement est effectué par la MSA.

## **II - La position de la commission : une simplification souhaitable qui suscite des inquiétudes**

### **1. La nécessité de régler en priorité les difficultés de fléchage des contributions**

Le regroupement des fonds de la formation professionnelle des artisans répond à une **attente de simplification des professionnels concernés**, qui font actuellement face à un double guichet. Pour l'Union des entreprises de proximité (U2P), auditionnée par le rapporteur, il s'agit de la **rectification d'une anomalie historique** due à la plus grande ancienneté des fonds concernant les artisans.

L'enjeu sous-jacent est de favoriser l'accès à la formation des chefs d'entreprise artisanale. En 2019, 83 704 personnes ont bénéficié d'actions de formation financées par le Fafcea<sup>1</sup> et 62 856 par les conseils de la formation des CRMA<sup>2</sup>, sur plus de 800 000 travailleurs non salariés de l'artisanat<sup>3</sup>.

Dans cette perspective, les modifications successives du circuit de financement de la formation de ces professionnels ne doivent pas se traduire par des déperditions. Les difficultés de fléchage dont ont fait état le Fafcea, CMA France ainsi que l'U2P n'ont pas rassuré le rapporteur sur ce point.

Par ailleurs, la situation de France compétences, avec un déficit de 4,6 milliards d'euros en 2020 et un problème structurel de financement, interroge sur l'opportunité d'un transfert à l'opérateur de la répartition de nouveaux flux. Cependant, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit **12 ETPT<sup>4</sup> supplémentaires pour France compétences**, qui doivent notamment permettre à l'opérateur de « *monter en charge sur le contrôle de la certification professionnelle* ». Cette augmentation d'effectifs « *répond également aux besoins nés de la réforme de la collecte aux Urssaf* »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : DGEFP.

<sup>2</sup> Source : CMA France.

<sup>3</sup> Source : Direction générale des entreprises, *Les chiffres clés de l'artisanat*, édition 2018.

<sup>4</sup> Équivalents temps plein travaillés.

<sup>5</sup> Source : projet annuel de performance (PAP) de la mission « Travail et emploi » annexé au projet de loi finances pour 2022.

En effet, s'agissant des salariés, la collecte de la CFP sera, à compter de 2022, assurée par les Urssaf<sup>1</sup> et non plus par les OPCO. **Ces modifications simultanées rendent prioritaire, pour le rapporteur, la résolution des difficultés de fléchage par les Urssaf des sommes dévolues aux différents fonds d'assurance-formation des indépendants** avant d'engager la mise en œuvre du schéma envisagé. France compétences restera en effet dépendant des informations transmises par l'Acoss pour effectuer la répartition des collectes.

Une réforme insuffisamment préparée faisant courir le risque de ruptures de financement semblables à celles que les fonds ont connues en 2019, la commission des affaires sociales propose, à **l'article 14, le report au 1<sup>er</sup> janvier 2023 de l'ensemble de la réforme** (amendement COM-29).

## **2. La question du devenir des formations transverses**

En supprimant le dualisme entre le Fafcea et les conseils de la formation des CMA, la réforme met fin à la répartition actuelle du produit de la contribution à la formation professionnelle (CFP) des artisans entre les formations « métiers » assurées par le Fafcea (à hauteur de 59 %) et les formations « transverses » financées par les conseils de la formation (à hauteur de 41 %).

De ces formations transverses peuvent dépendre la pérennité et le développement des entreprises artisanales. Il est donc indispensable que soit poursuivie leur promotion, qui relève jusqu'à présent des conseils de la formation.

Sans remettre en cause la plus grande souplesse que devrait permettre cette réforme, l'amendement COM-7 du rapporteur vise à **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 aux formations transverses, notamment au développement des compétences des chefs d'entreprises artisanales en matière de gestion.

À l'initiative du rapporteur, la commission a enfin adopté un amendement COM-6 de coordination.

**La commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Pour les salariés agricoles, elle sera collectée par les caisses de MSA.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

---

### I. Audition de M. Alain Griset, ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises

*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.*

*M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous recevons, en commun avec la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales et la délégation aux entreprises, le ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises. Je vous prie d'excuser la présidente Catherine Deroche qui n'a malheureusement pas pu se libérer.*

*Le texte que vous nous présentez – le projet de loi pour l'entrepreneuriat individuel – a un caractère novateur, notamment sur la question du patrimoine de l'entrepreneur individuel. Il s'inscrit dans le cadre du plan pour les indépendants que vous avez annoncé.*

*Monsieur le ministre, après la présidente de la commission des affaires économiques et le président de la délégation sénatoriale aux entreprises, les rapporteurs puis nos collègues vous poseront leurs questions.*

*Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – C'est la première fois que nous entendons M. le ministre en présentiel depuis sa prise de fonctions – je m'en réjouis !*

*La situation économique et sociale des travailleurs indépendants a été fortement affectée depuis un an et demi. Nombre d'entre eux ont dû alterner entre des périodes d'activité et d'interminables périodes de morosité économique. Certaines estimations concluent même à une perte moyenne de leur chiffre d'affaires d'environ 17 %, soit deux fois plus que la baisse d'activité enregistrée en France, qui a atteint 8,3 % du PIB en 2020.*

*Bien sûr, tous les secteurs d'activité n'ont pas été touchés avec la même intensité, et les travailleurs indépendants dans les domaines du tourisme, de la restauration et de l'événementiel ont été les plus affectés. Je pense également aux salles de sport indépendantes.*

Face à cela, l'État, aiguillé par les remontées de terrain émanant entre autres du Parlement, a mis en place rapidement un arsenal de mesures de soutien qui se sont révélées plutôt efficaces. Mais le moment où les entrepreneurs vont devoir rembourser une partie des aides, comme les prêts garantis par l'État (PGE) ou les reports de charges fiscales et sociales, n'est pas encore complètement arrivé. Quels sont les dispositifs prévus pour accompagner les commerçants, artisans et professions libérales qui risquent de devoir affronter prochainement un nombre important de décaissements ? Nous parlons, pour une grande part, de PME et de TPE, dont les trésoreries restent fragiles et la capacité d'endettement amoindrie.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi ambitionne de protéger le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel, qui ne l'était pas jusqu'à présent. Rien ne dit en revanche que ses créanciers cesseront de lui demander des garanties ou cautions personnelles. Dès lors, la portée d'une telle mesure semble moindre. Confirmez-vous l'analyse selon laquelle l'entrepreneur individuel pourra toujours être amené à s'engager sur son patrimoine personnel ?

**M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Le sujet des travailleurs indépendants figure parmi les priorités de notre délégation aux entreprises depuis longtemps. Le 12 novembre 2020, nous avons consacré une table ronde à la situation des indépendants face à la crise. En juillet dernier, dans le cadre des travaux de Martine Berthet, Michel Canévet et Fabien Gay sur les nouveaux modes de travail, la délégation a adopté une série de recommandations relatives aux travailleurs indépendants : certaines d'entre elles, telles que l'assouplissement des conditions d'accès à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) et aux dispositifs d'assurance volontaire contre le risque des accidents du travail et des maladies professionnelles, figurent dans votre plan. Nous nous en réjouissons.

En tant que président de la délégation aux entreprises, je veux vous interroger sur les attentes des indépendants en matière d'équité. Au-delà du plan qui était très attendu, nombreux sont les indépendants qui souhaiteraient que des simulations soient réalisées pour apprécier la pertinence ou non de mesures consistant à renforcer l'équité entre les régimes des indépendants et celui des salariés.

Nous avons ainsi préconisé une série d'études d'impact afin d'examiner, à partir de simulations fines, ce que différents rapports préconisent depuis des années en termes de rapprochement dans les domaines de l'assurance chômage, du régime de sécurité sociale ou de retour sur les prélèvements sociaux. Nous ne pouvons plus avancer à l'aveugle sur ce sujet majeur pour de nombreux indépendants : êtes-vous prêt à faire travailler les administrations concernées sur ces questions qui reviendront nécessairement dans le débat et à transmettre les résultats de cette simulation au Parlement ? Il s'agit de mieux évaluer pour mieux légiférer.

*M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises. – Je partage le plaisir d'être ici parmi vous pour évoquer un sujet auquel j'attache beaucoup d'importance. J'essayerai de répondre au mieux à l'ensemble de vos interrogations.*

*Je commencerai par répondre à la question de Mme la présidente Primas sur le contexte économique.*

*J'ai été nommé ministre le 6 juillet 2020, à un moment où la situation sanitaire était compliquée. Avec Bruno Le Maire, nous nous sommes efforcés de mettre en place des dispositifs généraux comme le fonds de solidarité, l'activité partielle, les PGE et le report de cotisations sociales, tout en prenant en considération les situations par branche professionnelle. Je rappelle que 95 % des entreprises françaises ont moins de 20 salariés : la diversité des situations économiques est considérable.*

*Nous ne nions pas que les choses ont été difficiles pour les entrepreneurs, y compris pour ceux que nous avons beaucoup aidés alors qu'ils auraient préféré travailler. Néanmoins, on constate que le nombre de faillites a diminué de 30 % par rapport à une année classique. En 2019, il y a eu 50 000 faillites contre 28 000 en 2020. Comme l'avait souhaité le Président de la République, l'accompagnement des entreprises a permis de maintenir le tissu économique et d'engager une reprise dynamique.*

*Je sais que la situation reste difficile pour certains. Je pense en particulier aux secteurs du tourisme, de l'événementiel, de la restauration. Nous avons rencontré avec le ministre de l'économie il y a quelques jours les acteurs de ces secteurs. Avec Jean-Baptiste Lemoyne, nous travaillons, sur la demande du Président de la République, à un plan de reconquête du tourisme qui devrait déboucher sur des décisions en novembre prochain. En ce qui concerne l'événementiel, nous regardons comment accompagner ce secteur pour lequel la reprise n'est pas immédiate. Pour les restaurants, la situation est très variable : dans de nombreux territoires, les restaurants ont repris une activité normale, mais dans les grandes villes, en particulier à Paris, ceux qui travaillent en relation avec les voyages d'affaires ou les touristes venant d'Asie n'ont pas encore retrouvé leur chiffre d'affaires. C'est la raison pour laquelle, en septembre, nous avons conservé le fonds de solidarité et mis en œuvre le dispositif « frais fixes », qui consiste à équilibrer les dépenses et les recettes pour éviter trop de pertes. À la fin du mois d'octobre, nous reverrons l'ensemble de ces branches pour trouver des solutions si les difficultés perdurent. Nous restons vigilants et à l'écoute. Il serait quelque peu ridicule d'avoir accompagné pendant dix-sept mois les entreprises et de les laisser tomber aujourd'hui.*

*Sur les reports de charges, notre décision est très claire et applicable à toutes les entreprises. Les entreprises qui ont bénéficié de reports de charges de l'Urssaf ont jusqu'à trois ans pour étaler la dette. Les Urssaf ont pour mission de proposer cette mesure aux entrepreneurs. Nous pensons qu'une telle durée permet d'envisager les choses avec sérénité.*

*Sur les PGE, je maintiens ma position. Ce dispositif dépend des décisions de la Commission européenne. Le remboursement des prêts doit intervenir dans un délai de quatre ans – j’espère que la décision sera prise dans les prochaines semaines – afin d’éviter de mettre une pression trop forte sur les entrepreneurs. Le début du remboursement est prévu au mois d’avril 2022 ; le Président de la République a évoqué le 16 septembre dernier la possibilité, au cas par cas, au regard de la situation, de décaler cette date. Nous voulons que les entreprises qui continuent à avoir des difficultés soient soutenues au mieux afin de maintenir notre tissu économique.*

*Quant à l’équité, elle fait partie des éléments qui ont servi de base à ce plan pour les indépendants. Je suis tout à fait favorable à ce que les administrations vous donnent des informations précises de façon que les évaluations soient connues et qu’il n’y ait pas de doute sur nos intentions.*

*On note un dynamisme entrepreneurial dans notre pays, y compris pendant la crise. Mais entreprendre, c’est une aventure formidable – je l’ai fait il y a de nombreuses années – ; la crise actuelle a souligné les risques qui pèsent sur les entrepreneurs et les difficultés qu’ils peuvent rencontrer tout au long de leur parcours.*

*Nous ne pouvons plus collectivement nous satisfaire de cette situation pour des raisons d’équité, mais aussi, et surtout, pour des raisons de valeur. Ces chefs d’entreprise, qui se lèvent tôt et se couchent tard, portent des valeurs qui fondent notre pacte social : le mérite, le travail, la prise de risque et la volonté de transmettre. Sur la demande du Président de la République, nous avons préparé ce plan qui, je le pense très sincèrement, répond aux attentes de près de 3 millions de travailleurs indépendants : artisans, commerçants, professionnels libéraux, PME. Il s’inscrit dans la continuité de nombreuses mesures prises depuis le début du quinquennat en faveur des indépendants : soutien à la création d’entreprise, réforme du régime social des indépendants, compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) par la baisse des cotisations sociales, création de l’ATI.*

*J’ai souhaité, pour préparer ce plan, consulter l’ensemble des groupes parlementaires des deux assemblées, afin de recueillir les propositions de ceux qui souhaitaient en faire – beaucoup l’ont fait et je les en remercie. Vous retrouverez sûrement des contributions que vous portez depuis quelques années, comme la facilitation de la transmission d’entreprise ou l’ouverture de l’ATI.*

*Ce plan, qui comprend une vingtaine de mesures, répond à un triple objectif : protéger face aux accidents de la vie, mieux accompagner les indépendants de la création jusqu’à la transmission de l’entreprise, y compris au moment de la défaillance éventuelle de celle-ci, et simplifier les démarches.*

*Le projet de loi que j’ai présenté au conseil des ministres le 29 septembre dernier est un des piliers de ce plan pour les indépendants. Celui-ci comporte aussi des mesures fiscales et sociales qui seront portées dans le cadre des projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022.*



Il vise tout d'abord à la création d'un statut unique protecteur du patrimoine personnel pour l'exercice en nom propre d'une activité professionnelle. Désormais, seuls les éléments utiles à l'activité professionnelle de l'entrepreneur individuel pourront être appréhendés en cas de défaillance. Par cette protection automatique, il sera mis fin aux risques pesant sur le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel lorsque les difficultés professionnelles surviennent.

Il permet, ensuite, de faciliter le passage d'une entreprise individuelle en société. Le statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) sera mis en extinction progressive, ses principaux avantages étant repris dans le nouveau statut d'entrepreneur individuel (EI).

Le texte tend, par ailleurs, à faciliter le rebond des travailleurs indépendants en leur permettant de devenir éligibles à l'ATI lorsqu'ils cessent leur activité devenue économiquement non viable. Un décret viendra compléter la réforme de l'ATI, avec l'assouplissement du critère de revenus de 10 000 euros qui ne sera désormais exigé que sur la meilleure des deux années.

Enfin, nous allons simplifier l'environnement juridique et l'accès des entrepreneurs à l'information grâce à la facilitation de l'accès à la formation professionnelle et à l'adaptation de la procédure disciplinaire des experts-comptables, à la simplification du cadre juridique applicable aux professions libérales réglementées, au renouvellement du cadre pour la négociation collective des chambres de commerce et d'industrie (CCI), et à la rénovation du code de l'artisanat.

L'ensemble de ces mesures, complété par celles qui figurent dans le PLF et le PLFSS, vise à bâtir un plan apportant des solutions ambitieuses et opérationnelles aux préoccupations de longue date des indépendants. Nous avons essayé de prendre en compte la totalité des étapes de la vie d'un entrepreneur.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Je le dis sans aucune flagornerie, votre parcours aux côtés des indépendants est une caution, une garantie, qui satisfait la plupart des interlocuteurs que nous avons auditionnés.

Ce texte était attendu. Pour autant, nous avons un certain nombre de questions, notamment sur les articles 9, sur l'ATI, et 10, sur le financement de la formation professionnelle des artisans, dont la commission des affaires sociales souhaite se saisir pour avis.

Lors des auditions menées en 2018 dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui avait permis de créer l'ATI, nous vous avons entendu à un autre titre. De nombreux indépendants nous ont fait remarquer qu'ils n'avaient jamais été demandeurs d'une assurance chômage, qu'il fallait bien répondre à une « commande » présidentielle, l'assurance chômage universelle devenue ATI après être passée sous les fourches caudines de différentes instances. Le dispositif a finalement semblé satisfaire tout le monde puisqu'il permettait de répondre à certaines attentes sans être financièrement trop ambitieux. Il a été mis en place en 2019 : l'année 2020 étant celle que nous avons tous connue, il n'a donc que trois ans d'existence. Nonobstant peut-être un autre calendrier que nous avons en tête, pensez-vous qu'il faut vraiment déjà réformer ce dispositif ?

*Par ailleurs, la réforme telle qu'elle est proposée dans le projet de loi va-t-elle atteindre la cible escomptée, si tant est qu'il y en ait une ?*

*Enfin, nous avons évoqué notamment en 2018 la perspective d'un maillage entre un dispositif social et un dispositif privé, qui existe déjà. Je rappelle que les partenaires sociaux ont créé la garantie sociale des chefs et dirigeants d'entreprise (GSC), qui permet d'assurer des indépendants. Ne serait-il pas possible d'avoir un mixte entre un dispositif public géré via l'Unédic et un dispositif privé renforcé ?*

*Sur la partie relative à la formation des artisans, trois questions peuvent se poser.*

*L'objectif est de simplifier le dispositif, et au vu de sa complexité, on peut imaginer que cette simplification est attendue ! L'idée est de s'adosser à France compétences, dont la situation financière est compliquée, même si le déficit de plus de 4 milliards d'euros peut s'expliquer. Son directeur a évoqué un manque de personnels. France compétences pourra-t-elle absorber ce nouveau flux de fonds en provenance de la formation professionnelle des artisans ?*

*Si j'ai bien compris, les 0,29 % qui permettaient de financer le Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (Fafcea) et les conseils de la formation pour les artisans des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) vont être affectés à trois dispositifs : le nouveau fonds d'assurance formation (FAF), issu de la fusion du Fafcea et des conseils de la formation des CMA, la contribution à la formation professionnelle (CFP) et le conseil en évolution professionnelle (CEP). Sera-t-il possible de maintenir ou d'augmenter les fonds destinés à la formation des artisans ?*

*Enfin, une fois la collecte organisée par France compétences, une répartition sera faite entre les trois organismes que j'ai cités non pas par France compétences mais par les Urssaf. Un travail est en cours à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour flécher de façon plus fine ces fonds. Ce travail a-t-il abouti ? Parviendra-t-on à un véritable fléchage des fonds versés par les artisans pour avoir des formations à la hauteur des ambitions de ce projet de loi ?*

**M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – *En tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, j'aimerais vous poser une première question sur l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, qui ambitionne de fusionner en un statut unique le régime de l'entrepreneur individuel et celui de l'EIRL. Ce faisant, votre projet de loi souhaite faire bénéficier les entrepreneurs individuels de la protection du patrimoine personnel qui existe aujourd'hui pour l'EIRL. Il semble que l'EIRL n'a pas su trouver son public en raison de conditions de création qui ont pu paraître trop complexes.*

*Quels étaient ces obstacles ? Pourquoi n'avez-vous pas jugé utile de simplifier les conditions de création d'une EIRL plutôt que de fusionner les deux statuts, alors même que la protection du patrimoine personnel n'est pas le seul avantage que présente l'EIRL ?*

Ma deuxième question porte sur la définition du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel. Aujourd'hui, dans le régime de l'EIRL, l'entrepreneur effectue une déclaration dans laquelle il liste les biens qu'il affecte à son patrimoine professionnel. Dans votre projet de loi, la définition du patrimoine professionnel est générique : ce sont les « biens, droits et obligations et sûretés dont l'entrepreneur est titulaire et qui sont utiles à l'activité indépendante ». Autrement dit, ce sera non plus l'entrepreneur mais, en cas de contentieux, le juge qui définira si tel ou tel bien est utile à l'activité indépendante. Ne craignez-vous pas que l'incertitude autour des termes ne conduise finalement à complexifier la situation ?

Enfin, ma troisième question concerne l'article 7, qui prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance pour recodifier le code de l'artisanat. J'imagine que les services de l'État travaillent sur ce sujet depuis plusieurs mois, voire des années. À quelles modifications entendez-vous procéder ? Le Parlement ne saurait se dessaisir de ses prérogatives sans quelques éclairages. Pourriez-vous, à ce titre, transmettre au Sénat le projet d'ordonnance que, je n'en doute pas, vous avez déjà esquissé ?

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Christophe-André Frassa, qui est rapporteur de la commission des lois mais qui ne peut malheureusement pas être présent aujourd'hui, aurait souhaité vous poser deux questions.

La première vient de l'être : elle portait sur la composition du patrimoine professionnel et le critère de l'utilité à l'activité professionnelle pour déterminer exactement le contenu de ce patrimoine – les règles de responsabilité civile qui en découlent étant extrêmement importantes, il convient que cette définition soit parfaitement claire.

La seconde porte sur les demandes d'habilitation à légiférer par ordonnances. Par principe, nous n'y sommes pas favorables. En ce qui concerne plus particulièrement l'exercice en société des professions libérales réglementées, certaines mesures de simplification pourraient être introduites dans ce texte sans difficulté, d'autres nous paraissent plus sensibles et mériter un débat parlementaire : il s'agit de la modification des règles qui touchent à la composition du capital et à la répartition des droits de vote au sein des sociétés d'exercice libéral. Ces règles ont pour objet de garantir l'indépendance des professionnels libéraux.

**M. Alain Griset, ministre délégué.** – Vous avez abordé des sujets qui ont demandé un travail très important. Pendant un an, avec mes équipes, nous n'avons cessé d'écouter les différentes branches professionnelles pour aboutir au projet de loi, que je vois comme un projet partagé.

*Sur l'ATI, je n'ai pas changé d'avis depuis 2018. Les travailleurs indépendants ne se mettent pas à leur compte pour être un jour au chômage ! D'autant qu'ils craignent toujours d'avoir des cotisations supplémentaires à payer. Ils ont accueilli positivement la proposition du Président de la République sans en être à l'origine les demandeurs. L'histoire le démontre, il a fallu forcer la main des travailleurs indépendants pour qu'ils soient couverts en matière de retraite, d'assurance maladie... Si vous les écoutez, ils vous diront qu'il n'est pas nécessaire de cotiser à quoi que ce soit. Mais on se doit tous de permettre à ces travailleurs de bénéficier d'une couverture leur permettant de vivre dans de bonnes conditions.*

*Néanmoins, les partenaires sociaux, dont je faisais partie en 2019, avaient travaillé à la mise en place de critères pour l'affectation de l'ATI. Effectivement, la réforme date d'il y a trois ans, mais, malgré la crise sanitaire, on constate qu'à peine plus de 1 000 travailleurs indépendants ont demandé à bénéficier de l'ATI. C'est un signe que les critères sont trop restrictifs. Je rappelle qu'il faut avoir au moins deux années de revenu supérieur à 10 000 euros et être en liquidation judiciaire. Nous proposons de n'exiger qu'une seule année à 10 000 euros et de se baser uniquement sur la fermeture de l'entreprise, sans qu'une procédure judiciaire soit nécessaire. L'idée est de leur permettre de rebondir, car si, dans de nombreux pays, l'échec de l'entreprise n'est pas considéré comme un échec à vie, dans le nôtre c'est un boulet qu'on traîne pour la vie. Cette mesure ne sera possible qu'une fois tous les cinq ans afin d'éviter les effets d'aubaine. Je précise que le financement de cette mesure, de l'ordre de 140 millions d'euros, se fait sur le budget de l'Unédic.*

*En ce qui concerne la formation professionnelle des travailleurs indépendants, pour simplifier il existe trois fonds d'assurance formation – le Fafcea, l'Agefice (Association de gestion du financement de la formation des chefs d'entreprises) et le fonds interprofessionnel de formation des professionnels libéraux (FIP PL) –, auxquels on peut ajouter le fonds d'assurance formation de la profession médicale (FAF PM). Ma réforme ne concerne que les artisans et le Fafcea – je ne touche pas à l'Agefice et au FIP PL. Nous l'avons faite pour une raison simple : la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) a prévu que les chambres de métiers et de l'artisanat seraient obligatoirement régionalisées et qu'elles dispenseraient de la formation. Les présidents des chambres régionales se sont donc automatiquement retrouvés en situation de conflit d'intérêts.*

*Pour les protéger, nous avons décidé, en accord avec l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, que les conseils de la formation, qui recevaient une dotation de 0,12 % du plafond de la sécurité sociale, allaient disparaître et que cette dotation s'ajouterait aux 0,17 % déjà fléchés au Fafcea, soit 0,29 % au total. France compétences n'est qu'une boîte aux lettres, et ce transfert n'a aucune conséquence financière sur cet organisme. Le montant disponible pour la formation des artisans sera identique, mais le circuit sera plus simple, avec un seul interlocuteur.*

*Cette proposition de réforme recueille l'accord de l'ensemble des acteurs. Je précise que, dans le PLF, nous doublons le crédit d'impôt qui existait pour les travailleurs indépendants : il sera porté à 820 euros annuels pour compenser le temps qu'ils ont passé en formation et les inciter à se former. Car seulement 16 % d'entre eux se forment chaque année, ce qui est peu au regard des évolutions technologiques.*

*J'en viens à la GSC, une structure qui n'est pas récente et qui a environ 15 000 adhérents, sur 3 millions. Si elle n'a pas plus convaincu, c'est parce qu'elle est plutôt orientée sur les plus grandes entreprises et que le rapport qualité-prix n'est pas attractif pour les indépendants. Personne n'empêche un indépendant de souscrire à la GSC au-delà de l'ATI. La GSC est une structure privée : les clients ne viennent que si le produit est intéressant.*

*Monsieur Babary, j'ai participé à la création de l'EIRL. Je travaille sur le sujet de la protection du patrimoine depuis 2004 : à l'époque, le ministre Renaud Dutreil avait mis en place une première protection, celle de la résidence principale, devant notaire. L'EIRL n'a pas toujours été valorisée par les structures d'accompagnement, et sa mise en œuvre pratique était complexe. J'ai cherché la simplicité : je connais suffisamment les travailleurs indépendants pour savoir que, dès que les choses sont complexes, ce n'est pas pour eux.*

*Nous avons donc considéré qu'il était préférable de prendre l'EI comme statut de référence, et prévoir une extinction progressive de l'EIRL. L'EI bénéficiera des avantages de l'EIRL, lesquels seront même élargis : l'option pour une imposition à l'impôt sur les sociétés (IS), qui permet l'équité entre ceux qui sont en nom propre et ceux qui sont en société ; et la protection totale du patrimoine de l'entrepreneur individuel de façon automatique, sans formalisme particulier – une grande nouveauté par rapport à l'EIRL.*

*La question du cautionnement du crédit a été évoquée. Nous avons eu des discussions avec la Fédération française des banques (FFB) et avec le Trésor. Même lorsque les banques demandaient des cautions, quand l'entrepreneur fermait, il n'y avait quasiment plus rien à prendre, à part sa maison. Au bout du compte, la caution était surtout une forme de pression mise sur l'entrepreneur dont l'efficacité était relative.*

*Par ailleurs, il existe des sociétés de caution mutuelle. J'ambitionne d'avoir des outils de cautionnement mutuel sur le modèle du PGE, qui repose sur une garantie de l'État à hauteur de 90 %. Notre objectif est de permettre aux banques d'avoir des garanties et de les inciter à prêter. Je vais vous dire ma pensée profonde : à titre personnel, j'aurais voulu inscrire dans le dur le fait qu'on ne puisse pas demander de caution, mais mes conseillers m'ont expliqué que ce n'était pas constitutionnel. En revanche, nous avons prévu, pour éviter que l'entrepreneur ne signe sous la pression, un délai de 7 jours de rétractation pour ceux qui voudraient mettre une partie de leurs biens sous caution. C'est le plus loin qu'on ait pu aller au regard du droit. La FFB a bien compris que les banques avaient un rôle extrêmement important à jouer en matière de développement de l'économie par le financement des entrepreneurs, même sans caution ou sans caution mutuelle.*

*En ce qui concerne les ordonnances, j'aurais préféré que le Parlement soit saisi de l'intégralité des textes. Prenons l'exemple du code de l'artisanat, dans lequel aucun texte n'a été intégré depuis 1952. Beaucoup ont fait marche arrière au regard de la complexité de la tâche. Nous nous y sommes attelés, avec l'objectif d'y intégrer 12 textes. Le travail d'analyse et de codification va encore nous prendre quelques mois. J'ai la chance de défendre devant vous aujourd'hui mon projet de loi alors même que le calendrier parlementaire est resserré, mais j'aurais été incapable de vous présenter un article de loi intégrant toutes ces modifications dans les délais impartis. Je tiens à votre disposition les textes concernés, que nous allons simplement transposer sans modification. Ainsi, les artisans auront à leur disposition l'ensemble des textes dans un seul document. L'objectif est de simplifier et d'actualiser un code qui ne correspond plus à la réalité de la vie des artisans. Si on avait pu le mettre dans le dur de la loi, j'aurais été le plus heureux des ministres.*

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Nous aimerions recevoir l'engagement que le projet de loi de ratification sera effectivement soumis à notre examen, afin que le Parlement puisse se pencher sur cette affaire.

**M. Alain Griset, ministre délégué.** – Les professions réglementées représentent quasiment 700 000 entreprises, avec 68 organisations différentes. En aucun cas nous n'avons pour objectif de toucher aux prérogatives des ordres ou des syndicats. Nous souhaitons clarifier les règles et faciliter le financement des structures de ces professions en total accord avec ces dernières. J'ai déjà reçu les vétérinaires, les laboratoires, les avocats, les experts-comptables.

*Je prendrai deux exemples.*

*Premier cas, un vétérinaire qui veut créer une société d'exercice vétérinaire en partenariat avec un associé qui n'est pas vétérinaire. Il ne sait pas s'il relève des professions de santé ou des professions du cadre de vie. Dans le premier cas, son partenaire peut participer au capital à hauteur de 25 % ; dans le second, à 49 %. Après la réforme, des familles des professions auront été définies : ce vétérinaire saura qu'il appartient aux professions du cadre de vie et connaîtra les règles qui lui sont applicables.*

*Second cas, des architectes exerçant au sein d'une société d'exercice libéral (SEL). Pour investir dans un logiciel BIM (Building information modeling), ils souhaiteraient pouvoir avancer des fonds sans recourir à un prêt bancaire. Or la loi de 1990 plafonne les avances en compte courant d'associé à hauteur de trois fois la participation de chacun au capital : ils ne pourraient donc pas avancer les fonds nécessaires à leur investissement. Après la réforme, les avances en compte d'associé seront déplafonnées : il ne sera pas nécessaire de recourir à un prêt bancaire.*

**M. Alain Cadec.** – Le Gouvernement a élaboré un plan pour 3 millions de personnes exerçant une activité non salariée en France, avec 20 nouvelles mesures dédiées aux travailleurs indépendants, qu'ils exercent en libéral ou qu'ils soient entrepreneurs individuels ou micro-entrepreneurs. Nombreux sont ceux qui attendaient une réforme de fond de leur statut. Le travail indépendant rencontre de nombreuses difficultés, et il est marqué par des disparités de revenus. Les dégâts que peuvent causer les impayés ou, pire, des clients insolvables représentent une des menaces les plus importantes pour cette catégorie socioprofessionnelle. La crise sanitaire les a davantage exposés aux risques économiques liés à leur activité.

D'après vos annonces, le plan pour les indépendants entrera en vigueur en 2022. Ces mesures semblent a priori une avancée attendue par ces professionnels. Toutefois, sont-elles suffisantes en cas de cessation d'activité ? Vous souhaitez créer un statut unique pour l'entrepreneur individuel avec extension de la protection du patrimoine personnel. Le statut de l'EIRL serait dès lors supprimé. Dans le cadre de ce nouveau statut, le patrimoine personnel de l'entrepreneur serait par défaut insaisissable par les créanciers. Néanmoins, qu'en est-il du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel ?

Par ailleurs, une étude Odoxa de mars 2021 a indiqué que 45 % des indépendants ont déjà rencontré des difficultés en matière de logement, pour louer ou devenir propriétaire. Les indépendants et les salariés ne sont pas traités de la même manière, sans parler des garanties demandées par les bailleurs, telles que des fiches de paie affichant un revenu trois fois supérieur au montant du loyer. Avez-vous prévu dans votre projet une mesure sur l'accès au logement pour les indépendants ?

**Mme Martine Berthet.** – J'aimerais également revenir sur l'article 1<sup>er</sup> et sur la protection du patrimoine personnel du travailleur individuel. Vous avez demandé aux banques de ne pas avoir d'exigences excessives vis-à-vis des entrepreneurs individuels en matière de renonciation à la protection de leur patrimoine personnel. Le Gouvernement prévoit-il d'obtenir par une charte un engagement spécifique des banques, comme cela s'était fait en 2011 avec la charte signée entre le secrétaire d'État chargé des PME et la Fédération bancaire française ? Pour l'accès aux PGE, malgré les discussions, de nombreuses entreprises se sont vu opposer des refus de la part des banques.

**M. Jean-Marie Janssens.** – Le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante a pour objectif de mieux protéger les travailleurs indépendants et de lever les freins qui existent aujourd'hui sur leur activité. Il prévoit plusieurs avancées concrètes qui doivent permettre aux travailleurs indépendants de bénéficier d'un statut unique et protecteur, et de clarifier et de simplifier la législation concernant leur activité.

Ces avancées sont bienvenues à la fin d'une crise sanitaire dont les conséquences économiques vont durer. Il est essentiel de lever les freins existants, notamment sur l'allocation des travailleurs indépendants. Cependant, il convient aussi de mettre en place un maximum de souplesse et de réactivité dans les dispositifs, afin de correspondre le plus fidèlement possible au modèle de l'activité indépendante qui est particulièrement soumise aux aléas économiques.

*Ainsi, comme l'a mis en lumière la crise sanitaire, il est fondamental que les indépendants puissent calculer et verser leurs cotisations en fonction de l'état réel de leur activité. Le paiement des cotisations en temps réel est actuellement en expérimentation en Île-de-France et en Occitanie. Un tel dispositif permettrait d'éviter d'attendre un an pour bénéficier d'une régularisation de cotisations et éviterait des pénalités en cas d'erreur d'estimation des revenus.*

*Avez-vous de premiers retours de cette expérimentation ? Si oui, pensez-vous l'inscrire dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, et donc la généraliser dès l'année prochaine ?*

**M. Vincent Segouin.** – *La réforme de fond du statut des indépendants était attendue. Le budget n'est toujours pas à l'équilibre depuis plus de trente ans. L'assurance chômage entraînera-t-elle des cotisations supplémentaires pour l'indépendant ?*

*Vous avez évoqué un coût de 140 millions d'euros. Comment comptez-vous le financer ? Par la dette encore une fois ?*

*Le plafonnement des charges sociales sera fait en fonction du revenu de l'indépendant, ce qui entraînera, par rapport au régime actuel, une baisse de la collecte des cotisations sociales, à la fois de retraite et d'assurance maladie. À combien estimez-vous ce montant ? Comment sera-t-il financé ?*

**M. Alain Griset.** – *En ce qui concerne la cessation d'activité, le dispositif tel qu'on le prévoit sera bien applicable en 2022, puisque les mesures inscrites dans le PLF et le PLFSS devraient être adoptées par le Parlement au 31 décembre prochain et que le présent projet de loi devrait être présenté à l'Assemblée nationale au début du mois de janvier. L'ensemble des mesures pour les travailleurs indépendants devraient donc, a priori, être applicables après le premier trimestre 2022.*

*Ce qui est en jeu, c'est le patrimoine professionnel, qui peut être mis en caution. Non, monsieur le sénateur, nous n'avons pas prévu dans le projet de loi – pour l'instant, en tout cas – de dispositif qui permettrait aux indépendants d'accéder plus facilement à un logement, mais je suis ouvert à des mesures de nature à améliorer cette situation, car il est vrai que certains indépendants rencontrent des difficultés.*

*Madame la sénatrice Berthet, vous avez raison, il a pu arriver que certaines agences bancaires, au niveau local – au niveau national, une convention a été passée avec l'ensemble du réseau bancaire –, refusent un PGE. Ce que je peux vous garantir, c'est que, à chaque fois que nous sommes intervenus, le PGE a été débloqué. C'est toujours valable : si certains d'entre vous connaissent des entrepreneurs qui rencontrent des difficultés pour bénéficier d'un PGE, je suis à leur disposition, puisque les PGE sont accessibles jusqu'au 31 décembre 2021.*

*En ce qui concerne les banques, nous n'avons pas envisagé de charte pour l'instant. Les discussions que nous avons eues avec les représentants de la FBF reposent sur la responsabilité des banquiers. Nous allons évidemment regarder cela de très près, parce qu'il n'est pas envisageable que ces avancées pour les indépendants se traduisent par des difficultés de trésorerie et de financement.*



*Monsieur le sénateur Janssens, nous allons introduire dans le PLFSS la mesure qui a fait l'objet d'une expérimentation. Je n'ai pas de retour chiffré sur celle-ci, mais la possibilité de faire varier les cotisations est une mesure extrêmement intéressante, qui répond à une demande déjà ancienne.*

*Monsieur le sénateur Segouin, sur l'ATI, pour l'instant, nous évaluons à peu près à 140 millions d'euros maximum le coût de la mesure avec la nouvelle formule d'accès. Ce budget est prévu dans le budget de l'Unédic, lequel est alimenté par l'État, à l'heure actuelle, à hauteur de 40 % – par leurs impôts, les indépendants contribuent donc indirectement au financement de l'Unédic. La mesure est donc financée aujourd'hui. Elle ne va pas contribuer à augmenter le surendettement et ne va pas générer de cotisations nouvelles pour les indépendants.*

*En disant que permettre à l'entrepreneuriat d'opter pour l'IS va signifier de moindres rentrées pour les organismes de sécurité sociale, vous ne faites que confirmer la différence de traitement qui existait entre ceux qui étaient en société et ceux qui étaient en nom propre. Notre objectif est l'équité de traitement. Ce n'est pas le statut juridique qui doit déterminer le montant de l'impôt et de la cotisation ; c'est la structure de l'entreprise. Qu'elles soient en nom propre ou en société, les entreprises pourront ou non opter pour l'IS.*

**Mme Sylviane Noël.** – *Monsieur le ministre, je souhaite vous poser deux questions.*

*Pourriez-vous tout d'abord nous faire un point sur l'impact de la mise en œuvre du passe sanitaire sur la fréquentation des commerces soumis à ce dispositif depuis cet été ? Votre collègue Bruno Le Maire a semblé indiquer qu'il n'y avait pas eu d'effet, au contraire de ce que bon nombre d'entre nous avons pu constater sur le terrain.*

*Par ailleurs, je souhaite attirer votre attention sur un point qui me semble manquer dans votre projet de loi : la situation financière précaire dans laquelle se retrouvent de nombreuses femmes auto-entrepreneuses en état de grossesse. À ce jour, le code de la sécurité sociale prévoit une continuité des droits et prestations en période de maternité. Or, pour les femmes auto-entrepreneuses enceintes, la méthode de calcul des indemnités varie et crée des inégalités flagrantes. En effet, lorsqu'une activité a été lancée récemment, le calcul du revenu d'activité annuel moyen se fait uniquement sur l'année précédant la date d'accouchement. Avec cette méthode, les femmes ayant ouvert leur auto-entreprise en fin d'année sont donc lésées par rapport à celles qui l'ont fait en début d'année, car, ayant peu cotisé, elles ne peuvent obtenir une indemnisation qu'à hauteur de 10 %. Ces difficultés croissantes à accéder à un congé maternité décent se sont accrues dans le contexte économique actuel, lié à la crise sanitaire, ne permettant pas à une partie de ces indépendantes de percevoir une somme équivalant au revenu de solidarité active (RSA), alors qu'elles travaillent. Elles se retrouvent souvent avec une indemnité équivalant à 5,65 euros par jour, au lieu de 56,35 euros par jour, ce qui transforme leur congé maternité en véritable cauchemar. Cette différence de montant trouve son origine dans le calcul du congé maternité, qui fait passer les droits de 100 % à 10 % de l'indemnité journalière, sans demi-mesure.*

*Dans ces circonstances, le congé maternité, qui doit protéger les femmes, ne joue plus pleinement son rôle, plongeant dans la précarité un public déjà fragilisé, cumulant souvent un petit revenu tiré de l'entreprise individuelle et des droits au chômage. Face à cette situation délicate, il serait peut-être pertinent de déclarer les années de covid comme années blanches pour les auto-entrepreneuses et travailleuses indépendantes, à l'image de ce qui a été fait pour les intermittents du spectacle, de façon à permettre l'ouverture des droits aux prestations maternité, maladie ou affection de longue durée.*

*Enfin, à plus long terme, il faudrait envisager de créer un congé réellement proportionnel à leurs revenus réels, pour éviter que le montant du congé maternité de ces femmes auto-entrepreneuses ne passe injustement de 100 % à 10 %. Je souhaite savoir si le Gouvernement envisage de remédier à cette précarité dans le futur projet de loi relatif au statut des indépendants.*

**M. Bernard Buis.** – *Monsieur le ministre, je souhaite évoquer avec vous la question des conjoints collaborateurs. Je pense notamment aux femmes qui ont travaillé toute leur vie aux côtés de leur mari artisan ou commerçant et qui se sont retrouvées, après un accident de la vie, un décès ou un divorce, sans aucune ressource, avec une maigre retraite.*

*La loi Pacte a permis de vrais progrès en la matière. Le texte contraint en effet chaque chef d'entreprise à indiquer dans les formulaires de déclaration d'activité si son conjoint exerce ou non une activité régulière dans l'entreprise, afin de limiter les cas de non-déclaration.*

*Qu'apportera le texte à ces femmes ? Pouvons-nous avoir l'assurance que le taux de cotisation sera le plus bas possible lorsqu'un ou une conjointe obtiendra le statut de collaborateur ?*

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – *Monsieur le ministre, je veux vous interroger sur l'impact de la réforme sur le secteur de la vente directe, qui représente 700 000 emplois, dont une grande partie d'indépendants.*

*Pour le démarchage à domicile, actuellement, la France interdit de collecter le paiement ou même un simple moyen de paiement pendant sept jours à compter de la conclusion du contrat. Cette spécificité française est quasi obsolète, car 22 pays de l'Union européenne ne pratiquent pas le différé de paiement. Le Gouvernement envisagerait même d'allonger ce délai à quatorze jours, pour l'aligner sur le délai de rétractation des consommateurs dans le cadre d'une transposition de la directive Omnibus. Cette disposition induirait une charge économique supplémentaire pour les entreprises, alors que les processus de recouvrement sont déjà complexes et coûteux. Elle aurait, de plus, un impact important sur les trésoreries, notamment des PME.*

*Enfin, cette nouvelle disposition pourrait créer de graves distorsions de concurrence entre la vente à domicile et les autres canaux de commercialisation, comme la vente à distance ou la vente en magasin.*

*Le Gouvernement serait-il prêt à permettre à cette filière la libéralisation de la prise de paiement à la commande, afin d'aligner le régime du contrat conclu hors établissement sur celui du contrat conclu à distance ? Cette disposition permettrait de sécuriser les indépendants dans leur démarche commerciale, de supprimer les coûts de trésorerie et le risque majeur d'impayés.*

**M. Michel Canévet.** – *J'ai travaillé avec Martine Berthet et Fabien Gay, pour la délégation sénatoriale aux entreprises, sur les nouveaux modes de travail, et nous sommes particulièrement heureux que vous ayez pu intégrer deux des principales recommandations qui étaient les nôtres, notamment l'assouplissement de l'accès aux cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) – cela rejoint en partie la question que Sylviane Noël évoquait tout à l'heure – et la question sur l'ATI.*

*Sur la question de l'accès aux cotisations AT-MP, on observe qu'il existe deux types d'indépendants : les indépendants traditionnels, qui travaillent pour des ordres constitués, et ceux qui travaillent pour les plateformes dans le cadre de l'uberisation de la société. Ces derniers ont souvent des niveaux de rémunération assez faibles. N'avez-vous pas envisagé de trouver un autre mode de financement des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles pour ces agents, notamment par la participation des plateformes ?*

*L'allocation aux travailleurs indépendants est en place depuis 2019. On voit bien qu'elle n'a pas bien fonctionné. Nous espérons que les mesures d'assouplissement que vous proposez permettront d'aller plus loin, mais n'avez-vous pas le sentiment qu'il aurait peut-être fallu se rapprocher un peu plus du régime dont bénéficient les salariés ? Quand un indépendant échoue, il se retrouve souvent sans aucune ressource. Il est indispensable qu'on puisse l'accompagner. Le régime dont bénéficient les salariés est relativement protecteur ; peut-être aurait-il fallu s'en inspirer pour pouvoir monter un nouveau projet. Qu'en pensez-vous ?*

**M. Alain Griset.** – *Madame la sénatrice Noël, je le dis ici sans détour, l'accélération très forte de la vaccination et la mise en place du passe sanitaire nous a évité des reconfinements pendant l'été. La conjugaison entre le passe et la vaccination a permis que l'activité économique tourne à peu près à 99 %, comme en attestent les recettes des cartes bancaires et les recettes fiscales. Comme l'a dit Bruno Le Maire, certaines activités ont pu connaître, dans les premiers jours du passe sanitaire, une sorte de ralentissement, mais, au bout de quelques jours et sur une période d'un mois, les choses se sont grosso modo équilibrées. On peut donc dire que, globalement, il n'y a pas eu, sur le plan économique, d'impact du passe sanitaire. Les difficultés en matière de chiffre d'affaires qui peuvent encore exister çà et là, par exemple dans les foires et salons, sont davantage dues au fait qu'il manque des exposants. La praticité de l'utilisation du passe sanitaire aujourd'hui ne pose plus de difficultés de mise en œuvre. Je suis donc assez satisfait de sa mise en place et je pense qu'aujourd'hui ce sujet est un peu derrière nous. Le passe sanitaire est une contrainte moindre que la situation qui aurait pu résulter de son absence.*

*Vous abordez des sujets extrêmement importants concernant la maternité et la situation des indépendants par rapport à leurs revenus des années covid. Nous avons décidé de valider, dans le PLFSS, les trimestres de retraite des indépendants qui auront, en 2020 et 2021, connu un bénéfice inférieur au montant qui leur permet de les valider dans les conditions normales. De la même façon, la base que nous allons prendre en compte pour les indemnités journalières est celle des années précédentes, et non les conséquences du revenu diminué. Ces deux mesures d'équité permettront aux indépendants de ne pas être frappés de double peine. Nous allons donc neutraliser les années covid - 2020 et 2021 -, de façon à ne pas pénaliser ceux qui sont encore le plus en difficulté.*

*Monsieur le sénateur Buis, la reconnaissance des conjoints est un vieux combat ! Je rappelle que la première mesure en faveur des conjoints date de 1982 - à l'époque, c'était André Delelis qui l'avait défendue. Année après année, des pas ont été faits, mais nous n'avions pas adapté le statut des conjoints à l'évolution de la société. Les concubins étaient exclus de la possibilité d'accéder au statut de conjoint collaborateur. Nous incorporons donc les conjoints concubins, qui auront les mêmes droits que les pacsés et les mariés. Nous allons ensuite simplifier les modes de calcul des cotisations : le nombre de formules différentes va passer de 5 à 3. Enfin, voilà quelques mois, le Parlement a limité à cinq ans la durée du statut de conjoint pour les agriculteurs. Nous allons faire de même pour l'ensemble des indépendants.*

*Madame la sénatrice Estrosi Sassone, il est vrai qu'il y a actuellement des réflexions, à la suite de l'adoption de la directive Omnibus, sur les questions du paiement différé et du délai de rétractation. Actuellement, des négociations sont en cours avec la Fédération de la vente directe et les associations de consommateurs. De quelle manière peut-on éventuellement protéger les plus faibles qui s'engagent parfois sur des crédits et sur les achats pour lesquels ils n'auraient pas eu le temps de réfléchir ? Toute la question est de savoir s'il faut donner un délai de rétractation de sept ou de quatorze jours. Naturellement, nous continuons à travailler avec les différentes organisations, mais je suis preneur de l'ensemble des avis, de façon que l'on puisse protéger sans empêcher le développement de la vente à domicile, qui est un secteur économique extrêmement important.*

*Monsieur le sénateur Canévet, les évolutions dans le mode d'exercice de l'activité des indépendants sont très importantes. Je pense que nous allons très loin en permettant à celui dont le chiffre d'affaires n'est pas suffisant de décider de bénéficier de l'ATI. Certes, en termes de montant, on n'arrivera pas toujours à ce que perçoivent les salariés, mais nous faisons un pas absolument considérable par rapport à la situation existante : alors que les indépendants n'ont jamais pu accéder à quoi que ce soit, il pourra leur être versé jusqu'à 800 euros durant six mois. Nous allons naturellement analyser l'utilisation qui sera faite de ce dispositif. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il s'agit là d'une avancée significative pour résoudre des situations d'extrême difficulté. Il faut cesser de considérer que celui qui prend des risques doit sauter de la falaise sans parachute. Il convient de lui donner la possibilité de rebondir, de se former, puis d'envisager de retrouver une activité. Cette amélioration du dispositif existant, qui n'était pas suffisant, marque un progrès significatif. Je pense que nous sommes allés assez loin - en tout cas, il n'y avait pas de demande d'aller plus loin.*

**Mme Monique Lubin.** – En tant que membre de la commission des affaires sociales, je m'intéresse particulièrement aux articles 9 et 10. Le vocable de « travailleur indépendant » inclut-il tous les travailleurs des plateformes, tous les auto-entrepreneurs, dont on connaît aujourd'hui la précarité du statut et la modestie des revenus ?

Les dispositions relatives aux allocations chômage et à la formation vont-elles les concerner directement ?

**Mme Florence Blatrix Contat.** – L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi vise à simplifier et généraliser la protection du patrimoine de l'entrepreneur individuel, en étendant à toutes les entreprises individuelles la protection antérieurement octroyée par les EIRL, tout en limitant les formalités.

Cependant, le formalisme des EIRL, qui est jugé excessif, avait pour objectif l'information des créanciers et, par là même, leur protection. Le déficit d'informations sur la consistance du droit de gage peut, à mon avis, être source d'insécurité, créant une asymétrie d'information préjudiciable quand on sait que l'activité économique est largement conditionnée par la confiance.

Comment peut-on donc en même temps concilier la nécessaire protection de l'entrepreneur et de son patrimoine et la protection des créanciers, en garantissant une meilleure information de ces derniers sur le patrimoine professionnel de leur débiteur ?

Enfin, sur la possibilité pour le débiteur de renoncer à la scission des patrimoines à la demande d'un créancier, qu'en serait-il de la protection particulière de la résidence principale ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Monsieur le ministre, je vous avoue ne pas avoir très bien compris votre réponse et votre position sur la situation de la protection de la résidence principale d'un entrepreneur individuel en cas de mise en jeu de sa caution personnelle.

Imaginons que je sois un entrepreneur individuel et que j'ai un besoin de financement, soit pour des besoins de trésorerie, soit pour acheter un fonds de commerce ou un droit au bail. Sachant que ma résidence principale n'est pas saisissable, la banque va me demander une caution personnelle. Je n'ai qu'une alternative : soit je décide de ne pas me développer, soit je donne en garantie ma résidence principale. Si je dépose mon bilan, si je fais faillite, elle sera donc saisie.

Effectivement, l'idée de la caution mutuelle peut être intéressante. Nous pourrions y réfléchir, mais nous n'en sommes pas encore là aujourd'hui.

Ma résidence principale, qui était normalement insaisissable, va-t-elle être saisie du fait de la mise en place de la caution ? Les banques qui auront amoindri la mise en place des financements pour les entreprises individuelles vont-elles se retrouver en difficulté ?

**M. Vincent Segouin.** – Tout à l'heure, je vous ai interrogé sur le statut de l'EI, qui passe à l'IS, ce qui engendrera une baisse des cotisations. Vous m'avez répondu qu'il fallait de l'équité, mais ma question était tournée vers le budget général.

Depuis tout à l'heure, je vous entends parler de trimestres validés, de conjoints collaborateurs, de prestations supplémentaires, donc de nouvelles charges pour l'État, avec des cotisations qui diminuent. Vous nous dites que l'Unédic va en assumer une partie. Or l'Unédic a connu, en 2020, un déficit de 17 milliards d'euros. Le déficit de la sécurité sociale s'élève à 44 milliards d'euros, et je ne parle même pas de la dette de l'État... Vous nous vendez des charges supplémentaires pour l'État, qui n'a pas de réserve et a des déficits partout.

Je répète donc ma question : sur quoi va reposer le financement, si ce n'est sur des cotisations supplémentaires ? Est-ce sur de la dette ? Reste-t-on dans la politique du « quoi qu'il en coûte » ?

**M. Alain Chatillon.** – Voilà douze ans s'est créée une association qui s'appelle « 60 000 rebonds » : 60 000, c'est le nombre annuel moyen de dépôts de bilan des entreprises, essentiellement des TPE et des PME.

La plupart des pays européens interdisent aux banques de prendre une garantie patrimoniale sur le logement principal de la famille, comme en Allemagne ou dans les pays d'Europe du Nord. Ne pouvez-vous pas prendre d'initiative sur ce sujet, qui me paraît extrêmement important ?

**M. Alain Griset, ministre délégué.** – Madame la sénatrice Lubin, tout d'abord, je veux apporter une petite précision sur un sujet qui peut quelquefois interroger : le régime de la micro-entreprise, qui a été appelée, en 2009, « l'auto-entreprise », est un régime fiscal et social dérogatoire du droit commun. Ce n'est pas un statut juridique. Ceux qui utilisent le régime de la micro-entreprise sont, juridiquement parlant, travailleurs indépendants. À ce titre, ils bénéficient des mesures du plan des indépendants. Beaucoup d'entre eux font la confusion, quelquefois par manque d'information. D'ailleurs, la plupart d'entre eux n'ont jamais opté pour l'EIRL : ils ont quasiment tous choisi l'EI. Cela dit, le crédit impôt formation ne leur est pas accessible, la plupart d'entre eux n'ayant pas cotisé pour leur formation.

Vous savez qu'Élisabeth Borne a prévu une ordonnance pour la mise en place d'outils permettant de mettre en œuvre des dispositifs protégeant les indépendants travaillant dans les plateformes. Ces travailleurs voteront au début du printemps 2022 pour une représentation de leur exercice. Nous travaillons naturellement sur le sujet, puisque ces modes d'exercice se développent.

Madame la sénatrice Blatrix Contat, en ce qui concerne les questions de prêts et de protection du patrimoine, une étude très précise que nous avons réalisée n'a pas montré de comportements différents de la part des banques envers ceux qui étaient en EIRL et ceux qui étaient en EI. Par extrapolation, nous pensons que la protection du patrimoine généralisée ne devrait pas modifier ce qui s'est passé avec les EIRL.

*De plus, je vous confirme que nous allons continuer à travailler avec le réseau bancaire, mais aussi au développement du cautionnement mutuel, auquel je crois beaucoup. Je l'ai beaucoup utilisé dans mon parcours précédent, pour permettre à des entrepreneurs de bénéficier de crédits. Je pense que l'intermédiation est une bonne solution. Dans tous les cas de figure, l'entrepreneur ne peut pas s'autocautionner. Il faudra un passage devant un notaire et que quelqu'un se porte caution pour lui. Nous allons vraiment aller jusqu'au bout sur ce sujet. Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis à votre disposition pour étudier comment l'on peut vous rassurer et rassurer les entrepreneurs sur ce point, tout en menant un travail de partenariat avec les banques. Nous devons être gagnant-gagnant dans cette opération. Je suis déterminé sur ce dossier : les entrepreneurs ne doivent plus avoir d'épée de Damoclès au-dessus de leur tête.*

*La réponse est la même pour Mme Renaud-Garabedian : nous allons vraiment travailler sur ce sujet, qui a clairement été l'un des plus compliqués pour nous. Je répète que j'essaie d'aller le plus loin possible de ce que me permet le droit, mais l'objectif est aussi de ne pas empêcher les gens de faire ce qu'ils ont envie. Le tout est qu'ils le fassent en connaissance de cause et qu'ils puissent éventuellement revenir en arrière.*

*Monsieur le sénateur Segouin, la dette n'est pas tout à fait récente, et nous assumons le « quoi qu'il en coûte ». Nous assumons notre choix d'investir, contrairement à ce qui a été fait en 2008 – il n'y avait alors pas eu d'activité partielle. Il y a eu des faillites et nous avons payé pendant des années les conséquences de cette politique.*

*Aujourd'hui, le « quoi qu'il en coûte » est terminé : aujourd'hui, on fait plutôt dans le sur-mesure. D'ailleurs, les montants mobilisés sont sans commune mesure : à peu près 150 millions d'euros pour le mois de septembre 2021, contre 4 milliards d'euros en novembre 2020.*

*Par ailleurs, sur le fait que les mesures que je propose pourraient générer des déficits supplémentaires, je répète que les 140 millions de l'Unédic font partie de son budget. La somme consacrée à la formation – 50 millions d'euros – reste tout à fait raisonnable.*

*Tout entrepreneur que l'on maintient en activité génère de la recette fiscale. J'aimerais que l'on cesse de considérer que l'on va gagner plus en taxant l'entrepreneur qu'en lui permettant de se développer. C'est en maintenant les entrepreneurs individuels en activité, en leur permettant de transmettre leur entreprise, de se développer, en baissant leurs cotisations que l'on augmentera les recettes fiscales, parce qu'il y aura de l'activité et moins de chômage. C'est, au bout du compte, faire le pari d'une croissance raisonnable.*

*L'objectif actuel du Gouvernement est de diminuer les impôts et, grâce à la croissance, de résoudre le problème du déficit, qu'il faudra diminuer pour l'avenir.*

Monsieur Chatillon, je partage votre préoccupation : c'est vraiment mon objectif depuis les années 2000. Dans notre loi, nous essayons d'aller le plus loin possible : ne peuvent être mis en garantie que les biens professionnels utiles à l'entreprise et liés à l'activité, tous les autres biens étant considérés comme personnels et insaisissables. Je souhaite que nous puissions, ensemble, fortifier cette position, pour que les faillites ne puissent pas se traduire, un jour, par des désastres personnels : saisies de maison, divorces... Ce n'est pas ainsi que l'on peut développer l'entreprenariat dans notre pays.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Si j'ai bien compris, la question de notre collègue Vincent Segouin ne concernait pas le stock de dettes actuel, dont nous sommes comptables, puisque le Parlement a été aux côtés du Gouvernement quand il s'est agi de voter un certain nombre de dispositifs du « quoi qu'il en coûte » pour sauvegarder l'économie de notre pays.

Sa question portait sur l'alourdissement des charges qui découlera des dispositifs que vous nous annoncez et que l'on peut, du reste, accompagner, et sur la façon dont le Gouvernement va financer durablement et structurellement ces nouvelles mesures, sans aggraver les déficits.

Bien sûr, nous préférons une entreprise qui va bien et qui paie des cotisations à une entreprise qui ne va pas bien ! Néanmoins, il vaut mieux parfois une entreprise qui s'arrête qu'une entreprise qui continue à perdre de l'argent.

**M. Alain Griset.** – Madame la présidente, je pense que nous parlons de la même chose. Pour avoir échangé avec vous à plusieurs reprises sur ces sujets, je pense que nous sommes d'accord sur l'objectif. Cet objectif est double : il s'agit à la fois de développer l'activité, l'économie, les entreprises, pour répondre au besoin de services et de proximité, et de diminuer le déficit, ce qui est une nécessité pour les prochaines années. Nous voulons à la fois continuer la baisse des impôts qui a été engagée depuis 2017 et, grâce à l'activité, diminuer les déficits. Cela ne nous semble pas incompatible. La croissance telle qu'elle est pour l'instant nous permet de penser que c'est la bonne direction. De toute façon, je suis certain qu'il n'y aura pas d'équilibre budgétaire sans développement économique.

Les travailleurs indépendants peuvent beaucoup contribuer à ce dernier. Mon objectif est de les protéger, de leur permettre de se développer, notamment en facilitant la transmission d'entreprise.

Au demeurant, les travailleurs indépendants qui sont déficitaires n'ont d'autre choix que de fermer. Notre objectif est de les accompagner pour qu'ils puissent se former, percevoir l'ATI et ne pas être à la rue. Dans le même temps, nous allons essayer de diminuer la pression fiscale sur ceux qui ne ferment pas, pour qu'ils puissent progresser et, au bout du compte, créer de l'activité, donc permettre à l'État de résoudre ses problèmes financiers.

Telle est notre philosophie générale. J'espère que nous pourrions nous retrouver sur celle-ci et vérifier que c'est le bon modèle.



*Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.* – Nul doute que nous aurons l'occasion de continuer cette conversation !

*M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.* – Au nom de l'ensemble de mes collègues, je vous remercie, monsieur le ministre, de cette audition.



## II. Examen du rapport

*Réunie le mercredi 13 octobre 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Mme Frédérique Puissat, rapporteur, sur le projet de loi n° 869 (2020-2021) en faveur de l'activité professionnelle indépendante.*

*Mme Catherine Deroche, présidente.* – Nous entamons une matinée de travail très chargée puisqu'à l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), traditionnel en cette période, s'ajoute celui d'un nombre important de textes.

Notre commission s'est ainsi saisie pour avis du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante, pour lequel elle a reçu une délégation au fond sur les articles 9 et 10. Notre rapporteur, Frédérique Puissat, devra ensuite nous quitter pour aller livrer à la commission des lois le contenu de nos travaux. Je lui laisse donc la parole sans tarder.

*Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.* – Le Gouvernement a présenté, le 16 septembre dernier, un plan en faveur des travailleurs indépendants dont les vingt mesures entendent mieux protéger et accompagner cette catégorie de travailleurs.

Le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante dont nous sommes saisis pour avis est la traduction législative d'une partie des mesures du plan. Toutefois, ce projet de loi ne sera pas le seul débouché de ce plan, qui se déclinera également dans le PLFSS et dans divers textes réglementaires.

Le texte a été déposé au Sénat le 29 septembre, si bien qu'il nous revient de l'examiner les premiers dans un calendrier très resserré.

J'estime de manière générale que les mesures visant à promouvoir le développement du travail indépendant doivent être soutenues, ce dernier étant porteur de fortes opportunités économiques. En outre, la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales ont mis en lumière les besoins de protection sociale d'un grand nombre de travailleurs indépendants ainsi que les lacunes de leur couverture actuelle. Il ne faut cependant pas être dupes de l'opportunité de cet ensemble de mesures, et la proximité d'échéances électorales ne saurait justifier d'agir dans la précipitation.

Avant d'aborder l'examen de ce texte, il me revient de vous proposer un périmètre, pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, des articles 9 et 10 du projet de loi dont notre commission a reçu délégation au fond.

*Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives :*

- à la protection des travailleurs indépendants contre le risque de perte d'emploi ;*
- à l'organisation et au financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants.*

*En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, et seraient donc considérés comme irrecevables des amendements relatifs :*

- à la sécurité sociale (maladie, retraite, régime de cotisations, etc.) ;*
- au régime d'assurance chômage ;*
- au droit à la formation professionnelle des salariés ;*
- au compte personnel de formation.*

*J'en viens à mon rapport sur les articles 9 et 10 du projet de loi.*

*L'article 9 porte sur l'allocation des travailleurs indépendants, l'ATI, instituée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette prestation 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<sup>er</sup> 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 très prudente. 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 29 000 bénéficiaires potentiels 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. Il est vrai que ce bilan doit être relativisé au regard des conditions exceptionnelles dues à la pandémie de covid-19 : en raison des mesures d'urgence prises par l'État, les procédures collectives visées par le dispositif d'ATI ont été, en 2020, en net recul.*

Cet échec étant notamment imputé à des conditions d'éligibilité trop restrictives, l'article 9 vise à ouvrir une nouvelle voie d'accès à l'ATI en ajoutant une condition alternative à la cessation d'activité définitive et involontaire. 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.

Le caractère non viable de l'activité devra être attesté par un « tiers de confiance » désigné dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État. Il pourrait s'agir, en l'état de la réflexion du Gouvernement, d'un expert-comptable.

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 pourra bénéficier de l'allocation 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.

D'autres aménagements du dispositif, notamment un assouplissement de la condition de revenu d'activité – qui serait désormais de 10 000 euros minimum sur l'une des deux dernières années d'activité non salariée, au lieu de 10 000 euros minimum en moyenne sur les deux ans – devraient être mis en œuvre par voie réglementaire.

L'ATI est une prestation « mal née », que les travailleurs indépendants ne demandaient pas et dont les paramètres semblent déconnectés des réalités du terrain. Étant donné son échec quantitatif, la question de la modification de ces paramètres et des conditions d'accès à la prestation doit nécessairement être posée. Je m'interroge toutefois 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, puisque ces derniers ont rarement recours aux procédures de redressement ou de liquidation judiciaire. Il convient cependant de prêter attention au coût que pourrait occasionner, pour les travailleurs concernés, l'intervention du « tiers de confiance » prévue par le texte pour attester du caractère non viable de l'activité, s'il s'agit d'un expert-comptable.

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 à travers 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 ». Pour nous assurer de son effectivité, je 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 devront avoir fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux et les représentants des travailleurs indépendants. Le législateur sera 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. Ainsi, la GSC, association administrée par les organisations patronales, propose une garantie contre la perte d'emploi qui est aujourd'hui insuffisamment utilisée. Afin de « marcher sur deux jambes » et de promouvoir cette protection complémentaire, il serait intéressant 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 permises par le dispositif « Madelin ».

L'article 10 est relatif aux circuits de financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants, et notamment 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 : d'une part, les conseils de la formation au sein des chambres régionales des métiers et de l'artisanat, qui 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. ; d'autre part, le Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale, le Fafcea, chargé de financer toutes les autres formations des artisans, qui sont principalement 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 plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 119 euros, est ventilée entre les chambres des métiers, 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 est source de complexité pour les professionnels concernés. Par ailleurs, les ressources des fonds de la formation professionnelle des artisans ont nettement diminué à la suite du transfert, en 2018, de la collecte de la CFP aux Urssaf. Ce transfert a d'abord provoqué le départ du régime de nombreux « assimilés salariés » qui se trouvaient payer une double cotisation. 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 ont également contribué à la diminution des recettes.

*Au total, celles-ci seraient passées d'environ 100 millions à environ 50 millions d'euros.*

*L'article 10 propose d'unifier le financement de la formation professionnelle des artisans en affectant les sommes collectées à un unique fonds d'assurance-formation de droit commun. La totalité du produit de la CFP acquittée par les artisans sera affectée au fonds unique, qui succédera 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 procédera 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 regroupement des fonds de la formation professionnelle des artisans répond à une attente de simplification des professionnels concernés. Il suscite néanmoins certaines inquiétudes.*

*D'abord, 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, il serait opportun d'associer le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat à la gouvernance du futur fonds unique afin de veiller à ce qu'une part significative des financements reste consacrée au développement des compétences des chefs d'entreprise artisanale en matière de gestion.*

*Ensuite, 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, je vous proposerai un amendement à l'article 14, relatif à l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi, afin de reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2023 l'ensemble de la réforme.*

*Telles sont, mes chers collègues, mes conclusions sur ce texte dont je vous propose de sécuriser les dispositions en adoptant les amendements que je vous présenterai.*

**M. Philippe Mouiller.** – *On nous propose de corriger un dispositif pour lequel on manque de recul. J'étais plutôt défavorable à l'ATI. Lorsqu'un entrepreneur démarre, il veut avant tout réduire ses charges. Il ne pense pas au risque de défaillance de son entreprise. Je ne suis donc pas surpris de l'échec de l'assurance volontaire contre la perte d'emploi. Cette réforme procédait de bons sentiments, mais était en décalage avec la réalité de terrain.*

*En ce qui concerne le financement de la formation professionnelle, sait-on comment les fonds seront répartis entre le fonds d'assurance-formation, les opérateurs chargés de la mise en œuvre du CEP et la Caisse des dépôts ? Les entreprises s'interrogent sur l'utilisation des crédits. C'est une question d'efficacité. Il ne faudrait pas que l'argent collecté serve à renflouer France compétences.*

**Mme Monique Lubin.** – *Le sujet est très technique. Donner une possibilité de rebond aux travailleurs indépendants en cas d'échec ne peut pas être une mauvaise idée.*

*Les indépendants se plaignent des difficultés qu'ils rencontrent lorsqu'ils veulent se former : on leur dit qu'ils n'ont pas la durée de cotisation requise, qu'ils n'ont pas assez cotisé, que les formations souhaitées n'existent pas, etc. Il conviendrait donc d'ajouter une disposition pour évaluer l'efficacité du dispositif de formation.*

*En dépit des propos du ministre, les travailleurs des plateformes ne semblent pas visés. Comment pourraient-ils, en effet, justifier que leur activité n'est pas rentable, dans la mesure où ils peuvent l'arrêter librement à tout moment ? C'est un manque important.*

**Mme Chantal Deseyne.** – *Je m'interroge sur l'intérêt de ce texte. On ne peut pas à la fois vouloir être entrepreneur, créer son activité et réclamer un statut comparable à celui des salariés ! Avant de s'installer à son compte, les personnes font une étude prévisionnelle pour savoir si l'activité envisagée est viable. Quant à la formation, les entrepreneurs peuvent prévoir des fonds à cette fin dans le budget de l'entreprise.*

**M. René-Paul Savary.** – *L'assurance chômage pour les travailleurs indépendants coûte 140 millions d'euros, mais ils participent au financement de l'Unédic à hauteur de 5 milliards d'euros par le biais de l'affectation d'une fraction de la CSG sur les revenus d'activité. On se moque d'eux ! Ne vaudrait-il donc pas mieux réduire leur part de CSG, plutôt que de créer un nouveau mécanisme ?*

**M. Martin Lévrier.** – *Lorsque le projet de loi a été présenté par le Président de la République – j'y étais –, le texte a été accueilli par une standing ovation des travailleurs indépendants. J'en déduis qu'ils trouvent la loi pertinente.*

*Je suis étonné qu'en France on hésite encore à reconnaître un droit à l'erreur. Le Gouvernement s'emploie à créer des passerelles pour permettre aux gens de rebondir. Il a déjà créé le droit à l'erreur dans les rapports avec l'administration. De même, les indépendants qui échouent doivent avoir un droit à l'erreur.*

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – *Je ne comprends pas pourquoi ce texte arrive si rapidement. Voilà encore un texte mal préparé, déposé dans l'urgence. Si la crise sanitaire a nécessité de la souplesse dans le calcul des cotisations sociales, il ne faut pas faire peser sur les recettes de la sécurité sociale les mesures du Gouvernement. Notre crainte est de voir advenir une année blanche pour les cotisations sociales des 3 millions de travailleurs indépendants, au détriment du budget de la sécurité sociale, et que cette exception ne devienne la règle.*



*Les indépendants des secteurs touchés par la crise – hôtellerie, sport, culture, etc. – pourront valider un nombre de trimestres pour la retraite équivalent à la moyenne des trimestres validés lors de leurs trois derniers exercices. C'est bien, mais on regrette que les salariés à temps partiel qui ont perdu une partie de leur rémunération ne bénéficient pas de mesures similaires. Nous sommes inquiets des mesures proposées, qui visent à faciliter le passage d'une entreprise individuelle en société.*

***Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – On peut s'interroger en effet sur l'intérêt de l'ATI. Selon le Président de la République, il s'agissait d'une assurance chômage universelle.*

*La capacité de l'Urssaf à répartir les fonds de formation professionnelle suscite des interrogations. Le Gouvernement n'a pas répondu à nos questions. C'est pourquoi je propose de reporter l'entrée en vigueur du dispositif. N'oublions pas que l'objectif doit être d'améliorer la formation des artisans.*

*Je partage vos analyses sur France compétences, qui, après seulement deux ans d'existence, accuse un déficit de 4,6 milliards d'euros : les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage issue de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel avaient été mal évaluées et France compétences a dû absorber des contrats antérieurs.*

*En tant que travailleurs indépendants, les travailleurs des plateformes peuvent bénéficier de l'ATI sous réserve que leurs revenus soient inférieurs au RSA, qu'ils n'aient pas une double activité – car, dans ce cas, l'allocation d'aide au retour à l'emploi peut être plus avantageuse –, et qu'ils remplissent les conditions d'ancienneté et de revenus.*

*Oui, un jeune entrepreneur qui se lance est optimiste et ne pense pas à l'échec. Mais le risque existe toujours. Les partenaires sociaux ont prévu des dispositifs assurantiels volontaires pour se protéger en cas de perte d'emploi. Il faut sensibiliser les chefs d'entreprise sur l'intérêt qu'il y a à prévoir un filet de sécurité pour se prémunir en cas de mauvaise fortune.*

*M. Alain Milon avait alerté lorsque l'on a modifié le financement de l'Unédic dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. En effet, on a remplacé la cotisation salariale à l'assurance chômage par une part de CSG, qui représente aujourd'hui près de 40 % du budget de l'Unédic. La contribution des indépendants s'élève ainsi à 5 milliards d'euros. Ils seraient donc fondés à réclamer davantage de droits... Toutefois, la gouvernance de l'Unédic n'a pas été modifiée, car les indépendants n'y sont pas représentés. Le Président du Sénat appelait à remettre de l'ordre dans les comptes publics. Il faudrait aussi remettre de l'ordre dans la gouvernance de l'Unédic.*

*Je suis favorable au droit à l'erreur, nul n'est à l'abri d'un retournement de marché. Enfin, il me semble que les propos de Mme Apurceau-Poly reflètent davantage une position sur l'ensemble du texte et le PLFSS que sur les articles 9 et 10 en particulier.*

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **Article 9 (délégué)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – L'allocation des travailleurs indépendants (ATI) a été mise en place il y a moins de deux ans, le 1<sup>er</sup> novembre 2019. Sur cette période très courte, seuls quelques mois auront été significatifs, la crise sanitaire et les mesures prises pour y faire face ayant temporairement gelé la situation des entreprises. Le dispositif connaît un échec par rapport aux prévisions, qui justifie une mesure de correction rapide. Toutefois, les circonstances actuelles ne doivent pas exonérer l'État de faire un véritable bilan de cette prestation qui n'a pas trouvé sa cible.

C'est pourquoi mon amendement COM-4 tend, à titre conservatoire, à fixer au 31 octobre 2024, soit 5 ans après l'entrée en vigueur du dispositif, la date limite pour demander l'ATI. Au plus tard 6 mois avant cette date, soit le 30 avril 2024, le bilan et les perspectives de l'ATI devront avoir fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux et les représentants des travailleurs indépendants. Le législateur sera ainsi en mesure de se prononcer de manière éclairée sur la prolongation et l'éventuelle réforme du dispositif.

L'amendement COM-4 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 9 ainsi modifié.

### **Après l'article 9 (délégué)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – La mise en place d'un filet de sécurité en cas de perte d'activité fait aujourd'hui l'objet d'une attente de la part des travailleurs indépendants. Le projet de loi tente de répondre à cette attente en améliorant l'allocation des travailleurs indépendants (ATI). Il ne faut pas oublier toutefois les solutions assurantielles volontaires.

Afin de « marcher sur deux jambes » et de promouvoir la protection complémentaire des travailleurs indépendants, mon amendement COM-5 prévoit que les acteurs de l'écosystème de l'entreprise 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 et sur le dispositif « Madelin » défini à l'article 154 bis du code général des impôts.

L'amendement COM-5 portant article additionnel est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article additionnel ainsi rédigé.

### **Article 10 (délégué)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – L'objet de l'amendement COM-21 est de préciser que la répartition des fonds par l'Urssaf doit être effectuée en fonction de la population des cotisants relevant du champ de chaque fonds. Cela me semble important pour sécuriser le dispositif. Toutefois, la rédaction de l'amendement doit être améliorée : j'émet donc un avis défavorable en l'état et je travaillerai avec l'auteur de l'amendement pour trouver une meilleure rédaction en vue de l'examen en séance publique.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter l'amendement COM-21.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-6 vise à opérer une coordination des dispositions concernant les ponctions destinées au financement du conseil en évolution professionnelle (CEP) et du compte personnel de formation (CPF), avec le transfert à France compétences de la répartition de l'ensemble de la collecte des contributions à la formation professionnelle des travailleurs indépendants.

L'amendement de coordination COM-6 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-6.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-7 vise à associer le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat à la gouvernance du futur fonds fusionné d'assurance-formation.

L'amendement COM-7 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-7.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 10 ainsi modifié.

### **Article 14**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis.** – Considérant qu'il convient de ne pas précipiter une nouvelle modification du circuit financier de la formation des travailleurs indépendants avant que les dysfonctionnements actuels aient été résolus, mon amendement COM-29 vise à reporter l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de l'article 10 au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'amendement COM-29.

**TABLEAU DES AVIS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 9</b> <b>Sécuriser les parcours et les transitions professionnelles des travailleurs indépendants</b>			
<b>Mme PUISSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-4	Limitation dans le temps et concertation sur les perspectives de l'ATI	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 9</b>			
<b>Mme PUISSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-5	Information sur les assurances complémentaires contre la perte d'emploi subie	<b>Favorable</b>
<b>Article 10</b> <b>Accroître la performance du système de la formation continue des travailleurs indépendants</b>			
M. MOILLER	COM-21	Répartition des contributions collectées entre les fonds d'assurance-formation	<b>Défavorable</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-6	Coordination des dispositions concernant les fonds répartis par France compétences	<b>Favorable</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-7	Association du réseau des chambres des métiers et de l'artisanat à la gouvernance du fonds d'assurance-formation	<b>Favorable</b>

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

---

- **Unédic**

Éric Le Jaouen, président

Patricia Ferrand, vice-présidente

Christophe Valentie, directeur général

Rémy Mazzocchi, directeur général adjoint

- **Direction générale des entreprises (DGE)**

Vincent Tédor, sous-directeur au développement des entreprises

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

Bruno Lucas, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

Emmanuelle Barsky, adjointe à la cheffe de mission en charge de la mission « Indemnisation du chômage »

Julie Durraffourg, chargée du régime de solidarité d'indemnisation du chômage au sein de la mission « Indemnisation du chômage »

Guillaume Fournie, adjoint à la cheffe de mission « Droit et financement de la formation »

- **Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)**

Dominique Libault, président

- **Union des entreprises de proximité (U2P)**

Pierre Burban, secrétaire général

- **Syndicat des indépendants (SDI)**  
Marc Sanchez, secrétaire général
- **Union des entrepreneurs**  
François Hurel, président  
Monique Sentey, déléguée générale
- **Union des indépendants**  
Stéphane Chevet, président
- **France Compétences**  
Stéphane Lardy, directeur général
- **CMA France**  
Joël Fourny, président  
Samuel Deguara, directeur des affaires publiques
- **Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (FAFCEA)**  
Guillaume Dartois, président  
Sébastien Daix, directeur
- **Association GSC**  
Anthony Streicher, président  
Élodie Warnery, directrice générale  
Benjamin Chkroun, consultant

#### Contributions écrites

- **Confédération nationale des très petites entreprises (CNTPE)**  
Jean-François Ferrando, président national

## LA LOI EN CONSTRUCTION

---

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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