

N° 44

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2021

## AVIS

PRÉSENTÉ

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

Par M. Serge BABARY,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Marie Evrard, Françoise Férat, Catherine Fournier, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Thierry Meignen, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sebastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

Voir le numéro :

Sénat : 869 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. LA RESPONSABILITÉ DE L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL SUR LA TOTALITÉ DE SON PATRIMOINE : UN PRINCIPE ANCIEN SOURCE D'INSÉCURITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE .....</b>	<b>5</b>
A. LA SUCCESSION DE CRISES ÉCONOMIQUES ET D'ÉPISODES SOCIAUX, PUIS LA PANDÉMIE, ONT FORTEMENT IMPACTÉ LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS CES DERNIÈRES ANNÉES.....	5
1. <i>Bien que le dynamisme de création d'entreprises individuelles ne s'essouffle pas...</i> .....	5
2. <i>...la situation économique de ces entrepreneurs est fragilisée par plusieurs crises successives .....</i>	7
B. UN RISQUE IMPORTANT PÈSE DONC SUR LE PATRIMOINE PERSONNEL DES INDÉPENDANTS AYANT OPTÉ POUR UN RÉGIME D'ENTREPRISE INDIVIDUELLE .....	8
<b>II. UN PROJET DE LOI QUI ENTEND PROTÉGER LE PATRIMOINE PERSONNEL DE L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL .....</b>	<b>9</b>
A. UNE PROTECTION DU PATRIMOINE PERSONNEL DE L'ENTREPRISE INDIVIDUELLE .....	9
B. UNE SIMPLIFICATION DU TRANSFERT DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL DE L'ENTREPRISE INDIVIDUELLE .....	10
<b>III. LA COMMISSION VALIDE L'INITIATIVE MAIS CONSTATE QUE PLUSIEURS INCERTITUDES RESTENT À LEVER .....</b>	<b>11</b>
A. UNE PROTECTION DU PATRIMOINE PERSONNEL QUI CONDUIRA LES CRÉANCIERS À DEMANDER À L'ENTREPRENEUR D'Y RENONCER .....	11
B. UNE DÉFINITION FLOUE DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL, QUI REQUERRA CLARIFICATION ET HARMONISATION .....	12
C. UN ALLÈGEMENT DES FORMALITÉS DE CRÉATION DES ENTREPRISES INDIVIDUELLES QUI POURRAIT ÊTRE COMPENSÉ PAR UN ALOURDISSEMENT DE CELLES LIÉES AUX DEMANDES DE GARANTIES DES CRÉANCIERS .....	13
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>15</b>
• <i>Article 7 (délégué) Habilitation à légiférer par ordonnance pour clarifier la rédaction et le plan du code de l'artisanat.....</i>	15
• <i>Article 12 (délégué) Élections des instances représentatives du personnel et négociation de la convention collective pour les agents de droit privé au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie.....</i>	19

<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>25</b>
• 1. Mardi 12 octobre 2021 : examen en commission.....	25
• 2. Mardi 5 octobre 2021 : audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises. ....	34
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS ») .....</b>	<b>57</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>59</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>61</b>

## L'ESSENTIEL

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

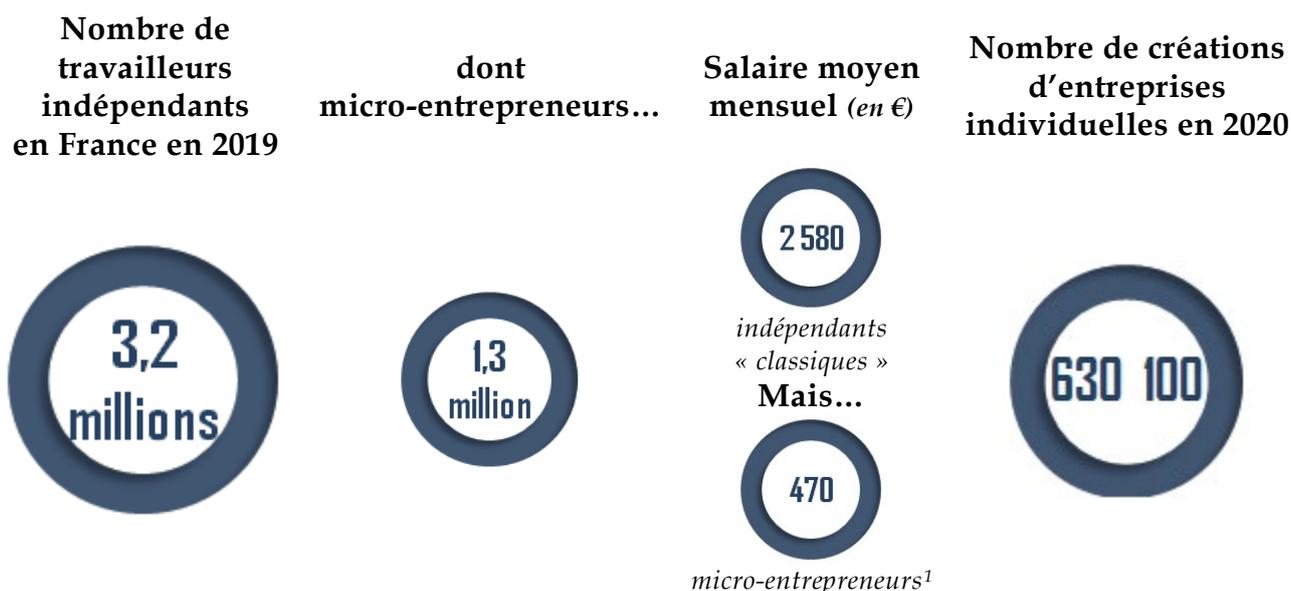
Réunie le mardi 12 octobre, elle a donné un avis favorable à l'article 1<sup>er</sup> sans modification et adopté les articles 7 et 12 avec modification.

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

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

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

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



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

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

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EI	385	353,1	365,2	393,4	490,2	596,8	630,1
EIRL	24,5	32,2	39,9	48,2	56,9	67,2	80,1
Total	409,5	385,3	405,1	441,6	547,1	664	710,2

+ 78 %  
d'augmentation du nombre de créations annuelles d'entreprises

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

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

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

exemple, des prestations à domicile (coiffure, etc.) ou pour percevoir un complément de revenu.

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

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

Le rapporteur rappelle à ce titre qu'il a fallu plusieurs semaines et de nombreuses remontées du terrain relayées notamment par la commission des affaires économiques du Sénat<sup>1</sup>, pour que les mesures de soutien soient affinées afin de tenir compte de la diversité des situations dans lesquelles se trouvaient les indépendants (professions libérales, travailleurs non salariés ou dirigeants assimilés salariés, retraités exerçant une activité indépendante complémentaire, etc.).

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

- les commerçants ont perdu 20 % de leurs recettes au deuxième trimestre 2020 ;
- la restauration a perdu environ 30 milliards d'euros de chiffre d'affaires cette année (-38 %) ;
- les professionnels des arts, du spectacle et des activités récréatives sont restés sans activité près de 100 jours en 2020<sup>2</sup>. Ceux du commerce de détail ont subi 55 jours de fermeture.

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

---

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

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

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

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

Si dans les deux cas, l'entrepreneur remplit un formulaire de déclaration d'une entreprise individuelle qu'il dépose auprès du centre de formalité des entreprises compétent, l'EIRL dépose en outre un formulaire de déclaration d'un patrimoine affecté<sup>1</sup> à l'exercice de son activité (véhicules, locaux, machines, etc.).

⇒ **La différence principale entre les deux régimes est donc que l'EI est indéfiniment responsable de ses dettes professionnelles sur l'ensemble de son patrimoine (personnel<sup>2</sup> comme professionnel), tandis que l'EIRL n'est responsable que sur le patrimoine qu'il affecte<sup>3</sup>.**

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

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

---

<sup>1</sup> Art. L. 526-7 du code de commerce.

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

<sup>3</sup> Art. L. 526-12 du code de commerce.

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

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

Source : commission des affaires économiques du Sénat.

## II. UN PROJET DE LOI QUI ENTEND PROTÉGER LE PATRIMOINE PERSONNEL DE L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL

Alors que les grandes entreprises et les PME font l'objet de plans et de mesures réguliers (plan de relance, plans sectoriels, recapitalisations, soutien à l'export, etc.), le dernier plan en faveur des travailleurs indépendants remonte, lui, à 27 ans<sup>1</sup>. Hormis certains aménagements comme la création de l'EIRL en 2010, les statuts applicables à ces non-salariés n'ont donc pas évolué pendant un quart de siècle.

### A. UNE PROTECTION DU PATRIMOINE PERSONNEL DE L'ENTREPRISE INDIVIDUELLE

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

Une nouvelle section, insérée au chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce, vise à déterminer le cadre du nouveau statut de l'EI. Pour ce faire, l'article 1<sup>er</sup> crée un nouvel article L. 526-22 au sein duquel figurera une définition de l'EI : « *l'entrepreneur individuel est une personne*

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

*physique qui exerce en nom propre une ou plusieurs activités professionnelles indépendantes ».*

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

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

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

#### **B. UNE SIMPLIFICATION DU TRANSFERT DU PATRIMOINE PROFESSIONNEL DE L'ENTREPRISE INDIVIDUELLE**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainsi que le souligne le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, « *l'organisation d'un dispositif de renonciation à la scission du patrimoine à la*

*demande d'un créancier professionnel [...] risque, compte tenu des rapports de force économiques en présence, de mettre à mal la protection nouvellement offerte par le projet de loi ».*

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

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

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

Pour autant, la définition aujourd'hui retenue, à savoir *« les biens, droits, obligations et sûretés dont il est titulaire, utiles à l'activité »*, fait courir le risque d'une contestation de la part des créanciers quant à l'étendue de ce qui est considéré comme *« utile »*, lorsque le patrimoine professionnel se révélera insuffisant. Un contentieux non négligeable risque donc de se développer.

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

**C. UN ALLÈGEMENT DES FORMALITÉS DE CRÉATION DES ENTREPRISES INDIVIDUELLES QUI POURRAIT ÊTRE COMPENSÉ PAR UN ALOURDISSEMENT DE CELLES LIÉES AUX DEMANDES DE GARANTIES DES CRÉANCIERS**

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

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

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

- l'article 7, qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour clarifier la rédaction et le plan du code de l'artisanat à droit constant. La commission a adopté un amendement qui réduit le délai d'habilitation de dix-huit à cinq mois, afin que l'ordonnance soit publiée avant les prochaines échéances électorales nationales ;

- l'article 12, qui inverse l'ordre procédural aujourd'hui existant en matière d'élection syndicale et de négociation de la convention collective des personnels de droit privé au sein du réseau des CCI. Les élections devraient avoir lieu dans les six mois qui suivent la promulgation du présent projet de loi, et la signature de la convention collective dans les dix-huit mois à compter de la même date. La commission a adopté un amendement qui précise que la représentativité des organisations syndicales est celle issue de la dernière élection nationale, indépendamment des résultats d'éventuelles élections partielles.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 7 (délégué)*

#### **Habilitation à légiférer par ordonnance pour clarifier la rédaction et le plan du code de l'artisanat**

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier la rédaction et le plan du code de l'artisanat, dans un délai de dix-huit mois. Il envisage ainsi d'y intégrer, à droit constant, un ensemble épars de dispositions législatives et réglementaires issues de différents textes publiés ces vingt-cinq dernières années.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement qui réduit de dix-huit à cinq mois le délai d'habilitation, dans l'objectif que l'ordonnance soit publiée avant les prochaines échéances électorales.

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

#### **I. La situation actuelle - Depuis vingt ans, une succession de textes législatifs et réglementaires relatifs à l'artisanat mais non codifiés**

##### **A. Le code de l'artisanat omet de nombreux textes relatifs à la profession**

Les dispositions relatives à l'artisanat sont dispersées actuellement entre le code de l'artisanat et une douzaine de textes législatifs et réglementaires.

Si la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires avait inscrit le code de l'artisanat au programme (1996-2000) de codification, cette recodification n'avait néanmoins pas pu aboutir.

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret sur l'organisation et le fonctionnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, le Conseil d'État a rappelé récemment, lors de sa séance du mardi 26 janvier 2021, l'importance de la refonte complète du code de l'artisanat qui ne distingue actuellement pas entre les dispositions législatives et réglementaires et laisse hors de son champ de nombreuses dispositions législatives et réglementaires qui ont vocation à y être regroupées.

Parmi elles figurent notamment la loi du 5 juillet 1996<sup>1</sup> relative au commerce et à l'artisanat et le décret du 2 avril 1998<sup>2</sup> relatif à la qualification professionnelle exigée pour l'exercice des activités artisanales, qui précisent les principales dispositions relatives à l'artisanat. L'article 16 de la loi de 1996, en particulier, liste les activités artisanales ne pouvant être exercées que par une personne qualifiée professionnellement. Son article 19 définit, quant à lui, les conditions d'immatriculation au répertoire des métiers.

**B. Alors que le code n'a pas été actualisé, les règles relatives à l'artisanat ont été réformées à plusieurs reprises**

Les règles relatives à l'artisanat ont été modifiées principalement par deux lois récentes.

D'une part, la loi de 2014<sup>3</sup> relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises modifie celle de 1996, et donc les règles applicables à l'artisanat. Son article 22 prévoit en effet que les personnes physiques et les dirigeants sociaux des personnes morales relevant du secteur de l'artisanat peuvent se prévaloir de la qualité d'artisan dès lors qu'ils sont immatriculés au répertoire des métiers ou au registre des entreprises et qu'ils justifient d'un diplôme, d'un titre ou d'une expérience professionnelle dans le métier qu'ils exercent. La notion « d'artisan qualifié » est par conséquent supprimée.

Cette loi augmente par ailleurs à 50 salariés le seuil en-dessous duquel une entreprise artisanale reste immatriculée au répertoire des métiers ou au registre des entreprises. Elle renforce également les contrôles des qualifications et des assurances, en rendant par exemple obligatoire la remise des pièces justifiant la qualification du chef d'entreprise lors de l'immatriculation de l'entreprise.

D'autre part, la loi Pacte<sup>4</sup> poursuit le mouvement de réforme des règles relatives à l'artisanat.

Son article 42, notamment, crée les chambres de métiers et de l'artisanat de région (CMAR) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et son article 11 porte à 250 salariés le seuil permettant à une entreprise artisanale de rester immatriculée au répertoire des métiers.

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

<sup>2</sup> Décret n° 98-246 du 2 avril 1998 relatif à la qualification professionnelle exigée pour l'exercice des activités prévues à l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

<sup>3</sup> Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

<sup>4</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

## **II. Le dispositif envisagé - Une habilitation à légiférer par ordonnance pour clarifier la rédaction et le plan, à droit constant, du code de l'artisanat**

L'article 7 du projet de loi habilite le Gouvernement à réécrire par voie d'ordonnance, dans les dix-huit mois, les dispositions législatives du code de l'artisanat afin d'en clarifier la rédaction et le plan.

Il est prévu que cette codification soit effectuée à droit constant, *« sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, garantir la cohérence rédactionnelle des textes, harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet »*.

En outre, cet article précise que l'ordonnance peut :

- intégrer dans le même code les dispositions de nature législative relatives à l'artisanat qui n'auraient pas été codifiées, qui seraient codifiées dans un autre code, ou qui seraient issues de la présente loi. Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que les textes nouvellement codifiés devraient être la loi de 1996, celle de 1952<sup>1</sup> relative au statut administratif du personnel du réseau consulaire, celle de 1983<sup>2</sup> sur les activités d'économie sociale et celle de 2005<sup>3</sup> en faveur des PME ;

- et actualiser les dispositions applicables aux départements de la Moselle, du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de Mayotte en procédant aux adaptations nécessaires.

## **III. La position de la commission - Souscrire à l'habilitation à légiférer par ordonnance tout en veillant à ce qu'elle se fasse à droit constant**

Si la commission regrette la forte augmentation du nombre d'habilitations à légiférer par ordonnance demandées par le Gouvernement depuis quelques années<sup>4</sup>, qui se rapprochent d'une forme de dessaisissement des pouvoirs du Parlement, certaines se justifient en raison des modifications purement formelles auxquelles elles ambitionnent de procéder.

La commission, aux côtés du rapporteur, sera donc particulièrement vigilante à ce que le « toilettage » du code de l'artisanat envisagé par cet article 7 se fasse effectivement à droit constant. Le Gouvernement ne saurait

---

<sup>1</sup> Loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers.

<sup>2</sup> Loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale.

<sup>3</sup> Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, notamment son article 23 consacré aux entreprises du patrimoine vivant et son article 72 qui traite du droit de préemption urbain des CMA et de la création ou de la gestion de tout équipement relatif à leurs missions.

<sup>4</sup> Voir « Les ordonnances prises sur le fondement l'article 38 de la Constitution », étude de la division des lois et de la légistique et de la direction de la Séance du Sénat, mars 2021.

en effet outrepasser le champ d'habilitation défini par le Parlement ; dans le cas contraire, il méconnaîtrait les prérogatives de ce dernier et, partant, publierait une ordonnance illégale.

Par ailleurs, la commission a considéré que le délai d'habilitation de dix-huit mois était trop long et a adopté un amendement **COM-23** de son rapporteur afin de le réduire à cinq mois, pour que l'ordonnance soit publiée avant les élections présidentielles.

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

*Article 12 (délégué)*

**Élections des instances représentatives du personnel  
et négociation de la convention collective pour les agents de droit privé  
au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie**

Cet article vise à mettre fin au blocage issu de la non-signature, au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI), de la convention collective prévue par la loi Pacte pour régir les personnels de droit privé embauchés depuis sa promulgation.

Alors qu'elle prévoit l'élection des comités sociaux et économiques (CSE) dans les six mois qui suivent la conclusion de ladite convention, la loi Pacte ne prévoit, en effet, pas de disposition en cas de rejet de ce texte. De fait, le réseau ne peut donc pas organiser de nouvelles élections des représentants du personnel; cette situation est préjudiciable aux personnels de droit privé, actuellement non représentés, alors que les négociations relatives à cette convention les concernent au premier chef.

Cet article entend inverser l'ordre de la procédure, en prévoyant des élections dans les six mois qui suivent la promulgation du présent projet de loi, et une négociation dans les dix-huit mois qui suivent cette même date. Ce faisant, la représentativité des parties à la négociation aura été renouvelée préalablement.

La commission a adopté un amendement de son rapporteur qui précise que, pour établir la représentativité des organisations syndicales, sont pris en compte les suffrages obtenus lors des élections générales les plus récentes. En effet, compte tenu de la multiplicité d'employeurs (CCI France et 18 CCI de région), il serait préjudiciable au bon fonctionnement du réseau que le résultat d'une élection partielle puisse conduire à la remise en cause de la représentativité nationale.

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

**I. La situation actuelle – Une convention collective pour les agents de droit privé du réseau consulaire rejetée par l’intersyndicale majoritaire, et l’impossibilité d’organiser de nouvelles élections des représentants du personnel sans accord préalable sur ladite convention collective**

**A. La loi Pacte<sup>1</sup> a prévu que les chambres de commerce et d’industrie ne recrutent plus que des personnels de droit privé, régis par une convention collective**

La loi Pacte a modifié plusieurs dispositions relatives au statut et à la gestion du personnel des chambres de commerce et d’industrie (CCI), dans le cadre de la réforme de l’organisation et des missions du réseau des CCI qu’elle met place, notamment le développement de leurs activités dans le champ concurrentiel.

L’article 40 de la loi Pacte, dédié aux CCI, instaure tout d’abord un recrutement de personnels exclusivement de droit privé à compter de l’entrée en vigueur de la loi, codifié à l’article L. 710-1 du code du commerce.

Alors que les CCI recrutaient jusque-là des agents publics sous statut, conformément à l’article 1<sup>er</sup> de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952, tout en ayant la possibilité de recruter des personnels de droit privé pour la gestion de leurs services industriels et commerciaux, la loi Pacte instaure en effet un remplacement progressif de l’ensemble des agents de droit public par des agents de droit privé.

**Composition des effectifs de CCI France et des CCI de région au 30 septembre 2021<sup>2</sup>**

	<b>Septembre 2021</b>	<b>%</b>
<b>Statut</b>	9 329	69%
<b>Droit privé</b>	4 227	31%
<b>Total hors vacataires</b>	13 556	100%

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

Aux termes de l’article L. 710-1 du code du commerce, les personnels de droit privé de CCI France et des chambres de commerce et d’industrie de région (CCIR) « sont régis par une convention collective conclue entre le président de CCI France, dans le respect des orientations fixées par son comité directeur, et les organisations syndicales représentatives au niveau national ». Cette convention doit par ailleurs être agréée par le ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d’industrie.

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

<sup>2</sup> Ces chiffres ne comprennent pas les CCI des départements et des collectivités d’outre-mer, ni les services industriels et commerciaux, ni les entités externalisées des CCI, comme les établissements d’enseignement supérieur consulaire.

Le III de l'article 40 de la loi Pacte précise que la convention collective doit être conclue dans un délai de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

Dans l'attente de la publication de l'arrêté d'agrément, des dispositions transitoires applicables aux personnels recrutés à partir de la loi Pacte sont également prévues par cet article 40 :

- ils sont soumis aux dispositions du code du travail, aux stipulations de leur contrat de travail et aux dispositions du statut du personnel administratif en ce qui concerne la grille nationale des emplois, la rémunération, le travail à temps partiel, le forfait jour, le régime de prévoyance complémentaire et de remboursement des frais de santé, le compte épargne-temps, la prévention des risques psychosociaux, le télétravail, la mobilité et le régime de retraite complémentaire ;

- CCI France et les CCIR ont, durant cette période, la possibilité de recruter des vacataires de droit public.

Le VI de l'article 40 donne, quant à lui, un droit d'option aux agents de droit public, qui, pendant un délai de douze mois à compter de la publication de l'arrêté d'agrément, peuvent demander que leur soit proposé un contrat de droit privé. La principale raison pour laquelle cette demande est formulée réside dans le potentiel attractif de la part variable des rémunérations que prévoient les contrats de droit privé, par opposition au statut administratif.

Enfin, le IV de l'article 40 lie l'élection des instances représentatives du personnel (commission nationale paritaire, commissions régionales paritaires) à la date de publication de l'arrêté d'agrément de la convention collective. La première doit en effet se tenir dans un délai de six mois à compter de la seconde. D'ici là, sont maintenues les commissions paritaires déjà en place. Surtout, est maintenue jusqu'à cette élection la représentativité des organisations syndicales telle que mesurée à l'issue des dernières élections du réseau.

**B. Elle n'a cependant pas prévu de solution en cas de non signature de la convention collective et, partant, de blocage de l'organisation de nouvelles élections du personnel**

Au terme du délai de neuf mois prévu par la loi Pacte pour parvenir à un accord sur la convention collective (soit au 23 février 2020), reporté au 31 décembre 2020 en raison de la crise sanitaire, CCI France a proposé un texte à la signature des organisations syndicales. Seule la CFDT, représentant 47 % des personnels, l'a signé. L'intersyndicale UNSA-CGT-CGC, majoritaire, a refusé de le faire ; aucune convention collective n'a donc pu entrer en vigueur.

Or la loi Pacte a prévu que les élections des membres des comités sociaux et économiques (CSE) devaient être organisées dans les six mois à compter de la publication de l'arrêté d'agrément de ladite convention. Compte tenu de cet échec, les CSE n'ont pas pu être mis en place, et ne pourront l'être sans signature préalable de la convention afin de déclencher le délai.

Outre l'impossibilité d'élire les membres des CSE, la loi Pacte empêche également l'élection des commissions paritaires régionales prévues par le statut administratif, puisqu'elle transfère la représentation de l'ensemble du personnel des CCI aux CSE.

Dans l'attente, les représentants du personnel des CPR, élus en 2017 (deux ans avant la loi Pacte et l'obligation de recruter du personnel de droit privé) pour une durée de quatre ans, ont été maintenus grâce à une prolongation de leur mandat, qui expire fin 2021.

L'échec de la signature de la convention collective n'ayant pas été prévu par la loi Pacte, la situation semble bloquée.

En outre, compte tenu de la part croissante des personnels de droit privé dans l'effectif total, qui dépasse désormais 30 %, il semble nécessaire que les négociations de la convention se fassent avec des organisations syndicales dont la représentativité est renouvelée et plus conforme à la composition actuelle des personnels employés. En effet, alors que la convention collective s'applique exclusivement aux personnels de droit privé, ces derniers ne sont toujours pas représentés au sein des parties de la négociation, et de nouvelles élections ne peuvent se tenir sans conclusion préalable de la convention collective...

## **II. Le dispositif envisagé – Débloquent la situation en inversant le calendrier pour que les élections des représentants du personnel aient lieu préalablement à la négociation de la convention**

L'article 12 du présent projet de loi entend inverser l'ordre prévu dans la loi Pacte, qui prévoit aujourd'hui la signature de la convention collective puis l'élection des représentants du personnel dans les six mois qui suivent.

Il propose ainsi, au III de l'article 40 de la loi Pacte, que les élections aient lieu dans les six mois qui suivent la promulgation de ce texte, permettant de négocier la convention dans le cadre d'instances renouvelées, puisqu'étant cette fois élues par un corps électoral intégrant les personnels de droit privé embauchés depuis 2019. Cet article 12 prévoit, par conséquent, que la convention soit conclue dans un délai de dix-huit mois à compter du présent projet de loi. Il aligne, au demeurant, les modalités d'entrée en vigueur de la convention collective sur celles prévues par le code de travail.

Elle devra donc simplement être déposée auprès des services compétents, et non plus agréée par le ministre de tutelle.

L'article sécurise également le processus en cas d'échec des discussions. Il prévoit en effet que la convention qui s'appliquera au réseau des CCI sera celle du secteur du conseil et de l'accompagnement des entreprises.

Il précise également le champ d'application de la convention collective, désormais circonscrit aux personnes employées « directement » par les CCI, en modifiant l'article L. 712-11 du code de commerce. Les personnes employées par des entités liées au réseau des CCI ne sont donc pas concernées (écoles, associations, ports, aéroports, salons, etc.), puisqu'elles bénéficient déjà de leur propre convention collective.

Par ailleurs, alors que la loi Pacte a prévu une période transitoire d'aménagement des règles de gestion des salariés de droit privé jusqu'à la conclusion de la convention, le projet de loi permet d'y mettre fin également en cas d'échec des négociations, ce qui n'est aujourd'hui pas permis par la loi.

Le texte cherche aussi à favoriser l'évolution du statut administratif des agents de droit public en le rapprochant du droit applicable aux personnels de droit privé, puisqu'un accord, ou une convention, signé pourra prévoir son application non seulement au personnel de droit privé, mais également à celui de droit public (art. L. 712-11 du code de commerce). Il est par ailleurs précisé que « *l'application de plein droit de la convention collective [...] en lieu et place de celle du statut ne constitue pas une modification du contrat de travail des salariés concernés* », afin d'éviter tout contentieux qui viserait à intégrer les dispositions du statut dans le contrat de travail des salariés de droit privé.

Il supprime également le délai d'un an à compter de la loi Pacte durant lequel les agents de droit public bénéficiaient d'un droit d'option leur permettant d'opter pour un contrat de droit privé. Désormais, ils auront cette possibilité à tout moment.

Enfin, une instance représentative nationale du personnel sera désormais chargée de représenter l'ensemble des personnels du réseau. Elle reprendra les missions d'information du personnel qui incombent aujourd'hui à la commission paritaire nationale. Sa composition et son fonctionnement seront fixés par décret.

### **III. La position de la commission - Valider le déblocage de la situation tout en sécurisant les résultats de la mesure de la représentativité nationale**

La commission regrette le blocage des discussions autour de la convention collective au sein du réseau des CCI et considère, comme son rapporteur, que l'absence de représentation spécifique des personnels de droit privé au sein des parties à la négociation représente une forme d'injustice.

Alors que ces personnels représentent près du tiers des effectifs des CCI et qu'ils sont appelés à terme à remplacer les agents sous statut administratif, il est anormal que leurs intérêts ne puissent être efficacement défendus au niveau national. Compte tenu du blocage, les représentants maintenus en place ont été élus en 2017, soit deux ans avant que la loi n'oblige le réseau consulaire à embaucher son personnel sous contrat privé.

La commission souhaite donc que la démocratie en entreprise (ou, en l'espèce, en établissement public), puisse s'exprimer. Elle considère qu'il est sain que la représentativité des organisations syndicales puisse être renouvelée afin d'être la plus conforme à la diversité des effectifs.

Sur un plan plus technique, la commission a adopté l'amendement **COM-24** du rapporteur qui précise que la représentativité des syndicats est calculée à partir des suffrages obtenus lors des élections générales les plus récentes, sans prise en compte des élections partielles. Il s'agit en effet d'éviter que le déclenchement d'une élection intermédiaire (du fait, par exemple, de la démission de membres d'un CSE dans une des CCI de région) puisse, en fonction des résultats, permettre aux organisations syndicales de contester la représentativité syndicale issue des élections générales. Autrement, les résultats d'une seule élection partielle pourraient conduire à organiser de nouvelles élections dans les 18 CCI.

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

## TRAVAUX EN COMMISSION

1. Mardi 12 octobre 2021 : examen en commission.

**Réunie le mardi 12 octobre 2021, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Serge Babary sur le projet de loi n° 869 (2021-2022) en faveur de l'activité professionnelle indépendante.**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons le rapport pour avis de notre collègue Serge Babary sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

**M. Serge Babary, rapporteur pour avis.** – Les travailleurs indépendants, malgré leur nombre et leur importance dans le paysage économique et social de notre pays, sont trop longtemps restés en marge des politiques publiques.

Notre commission est saisie pour avis de l'article 1<sup>er</sup>, probablement le plus notable du texte, et s'est vu déléguer au fond l'examen de deux articles relatifs respectivement au code de l'artisanat et au dialogue social au sein des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les autres articles du projet de loi sont traités par la commission des lois, saisie au fond, et par la commission des affaires sociales, pour ce qui relève notamment de la formation professionnelle et de l'allocation pour travailleurs indépendants.

Je regrette, à titre liminaire, des conditions de travail peu respectueuses du Parlement : le texte a été présenté en conseil des ministres deux semaines seulement avant son passage en commission. Si nous avions disposé officieusement d'une version finalisée, nos travaux auraient pu débiter ; or, jusqu'au dernier moment, le texte a fait l'objet d'allers et retours entre le ministère compétent, Matignon, le Conseil d'État et les organisations professionnelles. Autre exemple de cette précipitation : les consultations obligatoires n'ont été entamées que mi-septembre. Les organisations institutionnelles, syndicales et professionnelles n'ont disposé que d'une semaine environ pour formuler leurs remarques. En dépit de nos alertes répétées, le Gouvernement continue d'agir d'une façon qui nuit au dialogue, à la recherche de consensus et, *in fine*, à l'efficacité des textes que nous examinons.

Alors que les grands groupes et les petites et moyennes entreprises (PME) ont bénéficié, ces dernières années, d'une succession de plans et de mesures ciblées, les travailleurs indépendants ont souvent été laissés de côté. Le dernier texte les concernant au premier chef remonte à 1994 ! Depuis, certaines dispositions éparses ont bien été prises, comme la

création de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL) en 2010, mais aucun plan exhaustif et structurant n'a été mis en œuvre. Symptôme de cette ignorance ou de cette indifférence aux indépendants, le fonds de solidarité ne leur était initialement pas ouvert. Il a fallu de nombreuses alertes, notamment du Sénat et singulièrement de notre commission, pour qu'ils puissent enfin en bénéficier.

Je me félicite donc que ce texte, combiné aux mesures figurant dans le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), remédie en partie à cette situation. Bien entendu, nous ne sommes pas dupes de l'opportunité calendaire de cette réforme, qui, après quatre ans d'une attention toute relative, concernera trois millions de personnes à six mois d'une échéance électorale majeure.

Les travailleurs indépendants méritent qu'un intérêt soutenu leur soit porté. Au nombre de 3,2 millions environ – chiffre établi en l'absence de définition juridique stabilisée –, ils sont les acteurs économiques de notre quotidien : commerçants, artisans, professions libérales, professionnels du spectacle, travailleurs des plateformes, entrepreneurs agricoles et dirigeants de société affiliés à la sécurité sociale.

Depuis plusieurs années, ces professionnels font face, avec une remarquable résilience, à une succession de crises : baisse du tourisme après les attentats, impact économique des manifestations des « Gilets jaunes », grèves contre la réforme des retraites et, désormais, conséquences de la crise sanitaire. Pour ne prendre qu'un exemple, les professionnels des arts et du spectacle ont subi 100 jours de fermeture en 2020. Or, ces travailleurs se trouvent dans une situation triplement fragile : d'abord, leur salaire mensuel moyen ne dépasse pas 2 500 euros – 470 euros seulement pour les micro-entrepreneurs. Ensuite, la crise a réduit leur revenu d'activité et a conduit certains au surendettement, compte tenu des prêts souscrits et des reports de charges sociales et fiscales. Les lendemains de crise risquent donc d'être particulièrement difficiles. Enfin, les travailleurs ayant opté pour le statut d'entreprise individuelle (EI) sont responsables sur l'intégralité de leur patrimoine, résidence principale exceptée.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi cherche à remédier à cette situation. S'il souhaite lancer une activité en son nom propre, un entrepreneur a le choix entre une EI ou une EIRL. Dans une EI, il sera responsable sur l'intégralité de son patrimoine – en cas de faillite, le remboursement des dettes pourra inclure la saisie de son véhicule personnel ou de ses meubles – tandis que, dans l'EIRL, il ne le sera que sur le patrimoine qu'il a affecté à son activité professionnelle. Ce faisant, le statut de l'EIRL est plus protecteur que celui de l'EI. Les entrepreneurs en EI ignorent souvent que leur patrimoine personnel peut être engagé en cas de dettes liées à l'activité professionnelle et le découvrent lorsque la situation apparaît irréversible. Compte tenu de la situation économique, un nombre croissant de travailleurs indépendants fait

face au risque, majeur, que leurs dettes professionnelles soient recouvrées en partie sur leur patrimoine personnel.

De fait, malgré la protection qu'elle offre, l'EIRL n'a pas trouvé son public, en raison notamment des formalités administratives que le statut impose. Ainsi, seules quelques dizaines de milliers d'EIRL sont créées chaque année, contre plusieurs centaines de milliers d'EI - 630 000 en 2020.

L'article 1<sup>er</sup> scinde le patrimoine de l'EI entre un patrimoine personnel, désormais protégé, et un patrimoine professionnel, constitué des « biens, droits, obligations et sûretés dont l'entrepreneur est titulaire, utiles à l'activité ». Ce faisant, il donne à l'EI la même protection que celle qui est offerte par l'EIRL sur le patrimoine personnel vis-à-vis des créanciers professionnels, tout en la dispensant du formalisme propre à l'EIRL qui constituait un irritant à l'origine du faible recours à ce statut. Victime de son manque d'attractivité, l'EIRL est mise en extinction ; les entreprises existantes continueront d'être régies par ce statut, mais aucune nouvelle EIRL ne sera désormais créée. L'EI pourra toutefois échapper à la protection des biens personnels sur demande d'un créancier, pour un engagement spécifique. Dans ce cas, un délai de réflexion de sept jours francs devra être respecté. Bien entendu, l'administration fiscale et la sécurité sociale continueront de disposer d'un droit de gage général.

L'article 1<sup>er</sup> simplifie également la transmission du patrimoine d'une EI. Actuellement, l'entrepreneur doit céder, transmettre ou apporter en société chacun de ses biens séparément. Demain, il pourra transmettre l'intégralité du patrimoine, en une fois, sans même devoir le liquider au préalable. Il s'agit de fluidifier le passage de l'exercice d'une activité en nom propre à une société et, ce faisant, de faciliter les transmissions. Il est, en effet, plus aisé de transmettre une entreprise dont la propriété peut être détenue sous forme de parts sociales par les héritiers.

Il ressort des auditions que j'ai conduites que les professionnels sont satisfaits de ces mesures, souvent attendues de longue date. Il semble plutôt salutaire, en effet, qu'un entrepreneur individuel en difficulté ne voit pas son patrimoine personnel saisi, d'autant que seuls les EI courraient encore ce risque. Le faible degré de connaissance que les entrepreneurs ont de leur responsabilité a parfois des conséquences graves.

En dépit de ces motifs de satisfaction, plusieurs incertitudes demeurent.

Il semble d'abord à peu près certain que les créanciers, au premier rang desquels les banques, ne se satisferont pas d'un droit de gage ne portant que sur le patrimoine professionnel, surtout pour les plus petites entreprises dont le patrimoine affecté est limité. Par conséquent, les banques exigeront de l'entrepreneur qu'il renonce expressément à la protection de son patrimoine personnel ou demanderont des sûretés conventionnelles. Dans les faits, il n'aura guère le choix, sauf à perdre son financement.

Il me semble donc nécessaire que le Gouvernement et les banques élaborent une charte d'engagement quant aux conditions de financement des EI, sur le modèle de celle qui est applicable aux prêts garantis par l'État (PGE) ou de celle de 2011 pour améliorer l'accès au crédit des EIRL aux termes de laquelle les banques se sont engagées à accorder des financements sans prise de gage sur le patrimoine personnel du chef d'entreprise.

Ensuite, la définition incertaine du patrimoine professionnel est de nature à engendrer nombre de contentieux. Tout se jouera autour de la notion d'utilité à l'activité, que les créanciers ne manqueront pas d'élargir au maximum. Certes, un décret devrait venir la préciser, mais il conviendra également que le pouvoir réglementaire porte une attention particulière à la définition et au traitement des biens communs à l'entrepreneur et à son conjoint, des biens mixtes et du patrimoine numéraire.

Enfin, je crains que la simplicité recherchée, qui se traduit par l'absence de déclaration de patrimoine affecté à l'EI, contrairement à l'EIRL, ne soit compensée par les nombreuses demandes de garantie émanant des créanciers.

S'agissant des articles délégués au fond à notre commission, l'article 7 concerne une habilitation à légiférer par ordonnance pour clarifier la rédaction et le plan du code de l'artisanat. De fait, les textes importants adoptés depuis vingt-cinq ans n'ont pas été codifiés et le code de l'artisanat n'est ni clair, ni actualisé, ni efficace. Cette clarification se faisant à droit constant, je vous proposerai de ne pas nous opposer à cette demande d'habilitation. En séance publique, je demanderai au ministre de s'engager publiquement sur le maintien de cette précision au cours de la navette. En revanche, le délai d'habilitation prévu est de dix-huit mois. Cela me paraît excessif, alors que les services de l'État ont certainement déjà réfléchi à la codification qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Je vous proposerai donc de réduire ce délai à quatre mois, afin que l'ordonnance soit prise avant l'élection présidentielle.

L'article 12, quant à lui, règle une situation dommageable au dialogue social au sein des CCI. La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) a prévu que le réseau n'embauche plus que des personnels de droit privé. Ils représentent désormais 30 % des effectifs de CCI France et des CCI de région. Par ailleurs, une convention collective devait être négociée et signée dans les neuf mois suivant la promulgation du texte et des élections des représentants du personnel se tenir ensuite dans les six mois.

La loi Pacte n'avait pas prévu, en revanche, l'absence de signature de la convention ! Or, elle n'a recueilli que 47 % des suffrages, en raison de l'opposition de l'intersyndicale majoritaire. Par conséquent, la convention n'est pas entrée en vigueur et les personnels de droit privé bénéficient de dispositions transitoires. Surtout, les élections des comités sociaux et

économiques (CSE) n'ont pu être organisées. Dès lors, les personnels de droit privé, bien qu'ils représentent un tiers des effectifs et que la négociation porte sur une convention qui les concerne au premier chef, ne sont pas représentés.

L'article 12 prévoit donc d'inverser le calendrier : six mois après la promulgation du présent projet de loi auront lieu des élections pour renouveler la représentativité des syndicats ; puis, dans les dix-huit mois, la convention devra être signée. À défaut, la convention collective des métiers du conseil et de l'accompagnement aux entreprises s'appliquera.

Il me semble que ces dispositions sont de nature à sortir de l'ornière. Cependant, comme le réseau comporte dix-huit CCI, donc autant d'employeurs, il conviendra de s'assurer que, en cas d'élection partielle, son résultat ne puisse être invoqué pour provoquer de nouvelles élections générales dans les dix-sept autres CCI. Je vous propose donc de préciser que la représentativité syndicale est calculée à partir de la dernière élection générale et pour toute la durée du cycle électoral de quatre ans, et que, en cas de difficulté devant conduire à organiser une nouvelle élection, cette dernière n'aura lieu qu'au niveau local.

**M. Daniel Gremillet.** – Je remercie notre rapporteur pour sa présentation. La séparation du patrimoine des EI est particulièrement attendue. Dans nos territoires, nous avons tous connaissance de drames à la suite de faillites... Mais combien de pépites sont également nées grâce à ce statut ? L'échec de l'EIRL s'explique aussi par la frilosité des banques à financer un risque entrepreneurial sous cette forme. Ce fut aussi le cas de l'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL), même si le patrimoine foncier permettait souvent d'apporter une garantie. La charte évoquée par le rapporteur sera-t-elle suffisante pour que les banques jouent le jeu de la séparation du patrimoine ? Il ne faudrait pas, en effet, que la mesure conduise à réduire le nombre de créations d'entreprise.

Je suis très circonspect, par ailleurs, sur le dispositif complexe prévu pour les CCI. Ce détricotage me surprend...

**M. Franck Menonville.** – Le sujet est majeur pour nos territoires qui comptent près de trois millions de travailleurs indépendants. Le maigre succès de l'EIRL s'explique par sa complexité administrative et par les difficultés de financement. Veillons à ce que cette nouvelle réforme ne se heurte pas aussi à la frilosité des banques ! Si les garanties ne sont pas encadrées, elle ne servira à rien. Certes, la charte peut constituer un outil utile, mais nous ne pouvons faire l'économie d'une réflexion sur un fonds de garantie. Dans le secteur agricole, le bien professionnel représente une garantie, absente lorsque l'entrepreneur ne possède pas de capital, mais seulement un savoir-faire. Je partage les orientations de notre rapporteur.

**Mme Marie Evrard.** – Je salue le travail réalisé. L'économie française a la chance de compter plus de trois millions de travailleurs indépendants,

forces vives et créateurs de richesse et d'emploi de nos territoires. Les réformes votées depuis 2017 n'ont hélas aboli ni les difficultés ni le risque économique auxquels ils sont confrontés, notamment depuis la crise sanitaire.

Le projet de loi s'inscrit dans le cadre du plan gouvernemental en faveur des indépendants. Il opère un changement de paradigme et comprend des mesures longtemps attendues. La création d'un statut unique d'EI sera plus protectrice pour le patrimoine personnel des entrepreneurs. Ils seront, en outre, éligibles à l'allocation pour travailleurs indépendants lorsqu'ils cesseront leur activité et pourront voir leurs dettes professionnelles effacées dans le cadre d'une procédure individuelle de surendettement. Le texte facilite également la transformation des EI en sociétés et renforce l'accès des travailleurs indépendants à la formation. Enfin, il demande une habilitation à légiférer par ordonnance pour améliorer la clarté juridique du code de l'artisanat et prend des mesures indispensables au fonctionnement des CCI.

Le groupe RDPI soutiendra ce texte avec fierté.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – L'économie française est faite de ses PME, de ses artisans, de ses commerçants et de ses travailleurs indépendants. Pourtant, aucune banque ne prêtera à un jeune entrepreneur sans exiger une garantie sur un bien personnel. À défaut, le financement ne sera pas accordé. Ce projet de loi apparaît louable, mais irréaliste. Les banques ont-elles été consultées ? Je n'ai pas obtenu de réponse du ministre à ma question... Comment éviter un détournement de cette réforme ?

**M. Daniel Salmon.** – Je remercie à mon tour le rapporteur. Il apparaît effectivement indispensable de mieux protéger les indépendants, mais le texte oublie les travailleurs victimes de l'uberisation, faux indépendants compte tenu des liens de subordination qui les unissent à leurs employeurs. Je le regrette.

L'article 1<sup>er</sup> reste hélas au milieu du gué en essayant de protéger le patrimoine personnel des entrepreneurs, sans aucune certitude de réussite.

L'article 12, quant à lui, pose question en ce qu'il pourrait conduire à fragiliser le dialogue social dans les CCI. Je déplore, en outre, une nouvelle habilitation à légiférer par ordonnance, que nous risquons de ne pas pouvoir ratifier avant la fin de la session parlementaire.

**M. Henri Cabanel.** – Je salue le travail réalisé par notre rapporteur. On ne prête qu'aux riches... De fait, les banques ne financeront pas les entrepreneurs sans garantie. Les avez-vous auditionnées ? Ce texte va, certes, dans le bon sens, mais il faut pouvoir l'appliquer.

L'échec de l'EIRL a-t-il fait l'objet d'une évaluation ? Il faut comprendre pourquoi ce statut n'a pas fonctionné. Est-ce seulement à cause de l'absence de garantie pour les banques ?

**M. Laurent Duplomb.** – Je remercie notre rapporteur et partage l'analyse d'Évelyne Renaud-Garabedian. Les banques ont besoin de garanties pour prêter de l'argent ; cela me semble normal : elles ne peuvent supporter tous les risques. Ce principe, que nous le voulions ou non, régente notre vie économique. C'est le monde des Bisounours que de faire croire le contraire à quelques mois de l'élection présidentielle ! Ce texte ne sera pas appliqué.

**M. Fabien Gay.** – Je suis frappé de libéralisme, tant je suis proche de partager ce point de vue. Entreprendre nécessite de s'investir totalement, de prendre un risque. Celui-ci est rémunéré : voilà le principe du libéralisme. Ce projet de loi est opportuniste et politicard ! Après le bien-être animal, le Gouvernement fait plaisir à une catégorie de Français, en espérant que cela lui rapportera des voix.

Il aurait fallu mieux définir les travailleurs indépendants. Certains, salariés déguisés qui ne décident de rien, n'appartiennent en réalité pas à cette catégorie. Il faut travailler sur leur statut, comme le Sénat a commencé à le faire.

Il convient aussi de réfléchir à la relation entre les banques et les travailleurs indépendants. Comment leur permettre de prendre un risque mesuré ? La solution de banques locales offrant des taux d'intérêt avantageux mériterait d'être étudiée.

En l'état, ce texte ne modifiera rien et aucune banque ne suivra ! Du reste, il prévoit de nombreuses possibilités d'extension de garantie... Cela me rappelle les PGE ! Les PME, que ce texte ignore, souffrent aussi des banques. Ni libéral ni communiste, le dispositif proposé n'apportera aucune solution.

**Mme Patricia Schillinger.** – Je vous trouve dur. Ce texte parle aussi de transmission d'entreprise et de protection sociale. Des travailleurs indépendants ont été auditionnés et ont salué les mesures qu'il comporte, notamment l'accès à une indemnité en cas de chômage – il faut aussi le reconnaître.

**M. Michel Bonus.** – Absolument !

**M. Serge Babary, rapporteur pour avis.** – Les professionnels demandent d'adapter l'EIRL, il faut réparer ce qui est devenu un fiasco, ce statut s'accompagnant de tracas administratifs dont les entrepreneurs ont la phobie. Les nouvelles règles seront plus simples, elles rendront plus fluide la création d'entreprises indépendantes, ce qui va dans le bon sens. Se pose ensuite la question de la transmission de l'entreprise individuelle vers une autre entreprise ou vers des héritiers, et qui est toujours plus difficile pour une entreprise en nom propre : ici aussi, les améliorations qu'apporte ce texte constituent un élément très positif pour les professionnels.

Concernant les questions du financement, j'entends bien ce que vous dites. Il ne fait aucun doute que les banques demanderont des garanties, vous l'avez rappelé, au motif que la banque ne prête pas son argent, mais celui de ses clients, qu'elle a des obligations de garanties. Ce texte oblige le créancier à faire une demande écrite, avec un délai de 7 jours pour se rétracter, c'est une réponse partielle. Le ministre nous parlera de sociétés de caution mutuelle (SCM), mais c'est déplacer le problème, car cette société couvrira le client, mais demandera finalement aussi une garantie : en réalité, il n'y a pas de prêteur sans garantie.

Vous avez raison de rappeler l'importance des indépendants dans notre tissu économique, leur fragilité, leur façon de s'engager sans compter leur temps, pour une rémunération trop souvent médiocre. Cependant, tout ce qui peut faciliter leur installation et simplifier leur vie administrative est utile et va dans le bon sens. Vous avez aussi parlé de l'uberisation, c'est vrai qu'il faut définir ce qu'est un indépendant, mais ce n'est pas le sujet ici.

Enfin, nous sommes dans une situation de blocage avec les CCI, que l'article 12 de ce texte permet de dépasser, en prenant en compte les difficultés qui ont entraîné le blocage. Il y aura une date, des corrections, de nouvelles élections pour que les salariés de droit privé participent à la vie sociale des CCI : c'est encore un progrès.

#### EXAMEN DE L'ARTICLE POUR AVIS

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous comprenons à votre propos, que vous êtes favorable à l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Serge Babary, rapporteur pour avis.** – Oui, parce qu'il est attendu par les professionnels.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup>.*

#### EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND

##### *Article 7 (délégué)*

**M. Serge Babary, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-23 réduit de dix-huit à quatre mois le délai d'habilitation pour clarifier par ordonnance la rédaction et le plan du code de l'artisanat.

Si la demande d'habilitation semble légitime dès lors que la réforme du code de l'artisanat se fait à droit constant et ne vise qu'à y intégrer des dispositions législatives et réglementaires existantes, le délai y afférent est trop long. Comme les services de l'État travaillent déjà à cette recodification depuis plusieurs mois et qu'il est plus cohérent de publier l'ordonnance

avant les prochaines élections présidentielles, je vous propose de clore le délai d'habilitation à la fin avril 2022.

*L'amendement COM-23 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 7 ainsi modifié.*

### ***Article 12 (délégué)***

**M. Serge Babary, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-24 sécurise les élections des comités sociaux et économiques (CSE) de CCI France et des CCI de région, au niveau national comme local.

Le réseau consulaire compte une tête de réseau et 18 CCI de région, soit autant d'employeurs différents. Il convient donc de s'assurer que, à l'occasion d'éventuelles élections partielles – par exemple si des membres d'un CSE d'une CCI de région démissionnent durant le mandat –, les résultats ne puissent être invoqués pour exiger l'organisation de nouvelles élections nationales ; autrement, le risque d'instabilité serait élevé et préjudiciable à la fluidité du dialogue social et au fonctionnement des CSE.

Cet amendement précise donc que la mesure de la représentativité des organisations syndicales par addition des suffrages obtenus repose sur les résultats des dernières élections générales, et qu'elle s'applique sur l'ensemble de la durée du cycle électoral du réseau.

Enfin, il ajoute que, en cas de difficulté lors d'une élection locale, une élection partielle doit être organisée.

*L'amendement COM-24 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 12 ainsi modifié.*

2. Mardi 5 octobre 2021 : audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises.

**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 mix 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'additionnerait 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

vocabulaire 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'entrepreneuriat 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 pourrons 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.



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

Lors de sa réunion du 15 septembre 2021, la commission des affaires économiques a arrêté le périmètre indicatif du projet de loi n° 869 (2020-2021) en faveur de l'activité professionnelle indépendante, enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2021.

Elle a considéré que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives :

- à la clarification de la rédaction et du plan, à droit constant, du code de l'artisanat ;

- aux modalités d'organisation de l'élection des instances représentatives du personnel au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie et aux modalités de négociation.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 5 octobre 2021

- *Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France)* : **MM. Pierre GOGUET**, président, **Pierre LEMAUFF**, directeur de l'organisation et de l'évolution du réseau, **Mme Corinne MANEROUCK**, responsable juridique du pôle affaires publiques, **M. Jérôme PARDIGON**, directeur de cabinet du président - directeur des affaires publiques.

- *Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)* : **MM. Bruno DONDERO**, président de la commission juridique, **Lionel VIGNAUD**, juriste auprès de la direction des affaires économiques, juridiques et fiscales, **Adrien DUFOUR**, chargé de mission affaires publiques et organisation.

- *Ministère de l'économie et des finances - Direction générale des entreprises* : **M. Vincent TÉJÉDOR**, sous-directeur au développement des entreprises.

### Mercredi 6 octobre 2021

- *CMA France* : **MM. Joël FOURNY**, président, **Samuel DEGUARA**, directeur des affaires publiques.

- *Independants.co* : **Mme Alice JUBEAU**, directrice des affaires publiques et européennes.

### Jeudi 7 octobre 2021

- *Union des entreprises de proximité* : **M. Pierre BURBAN**, secrétaire général.



## 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>