



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises

NOR : ACTX1317571L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

20 août 2013

Le projet de loi concerne au premier chef les 770 000 entreprises du commerce qui emploient 3 millions de salariés et 360 000 indépendants et génèrent un chiffre d'affaires de 1 391 milliards d'euros, et le million d'entreprises de l'artisanat (3 millions d'actifs pour un chiffre d'affaires de 268 Mds€), deux catégories qui se recoupent partiellement pour les artisans exerçant avec une boutique, notamment dans les métiers de bouche¹.

Les mesures du projet de loi s'inscrivent dans la ligne des mesures gouvernementales en faveur des entreprises (le Pacte de compétitivité et de croissance), des artisans (communication en Conseil des ministres sur l'artisanat du 23 janvier 2013) et des commerçants (communication en Conseil des ministres du 19 juin 2013).

Ces dispositions :

- améliorent leur situation locative, clé de leur réussite notamment en centre-ville, en aménageant le régime des baux commerciaux ;
- aménagent les obligations administratives et comptables, des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (EIRL) dans le sens d'une plus grande simplicité et équité ;
- renforcent les leviers d'intervention de l'Etat dans ce secteur que sont les procédures d'urbanisme commercial, le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (le FISAC) et les réseaux consulaires.

La justification économique et l'impact des mesures proposées sont d'abord retracés ci-après de façon synthétique (PARTIE I).

Chaque mesure ou groupe pertinent de mesures fait ensuite l'objet d'une analyse (PARTIE II) selon les critères suivants :

- état des lieux : situation juridique et de fait ;
- objectif poursuivi et dispositions proposées ;
- impact économique, financier, social et environnemental ;
- impact sur les pouvoirs et les finances publiques ;
- parité et handicap ;
- calendrier et nature des mesures d'application.

Ce projet de loi est sans incidence directe en termes de parité et de handicap.

¹ Par exemple, les boulangers, pâtisseries et charcutiers immatriculés au répertoire des métiers.

SOMMAIRE

PARTIE I : Synthèse de l'impact des mesures	4
CHAPITRE 1/ ASPECTS RELATIFS A LA MODERNISATION DU REGIME DES BAUX COMMERCIAUX	4
1. Elles consacrent une référence d'indexation des baux - l'indice ILC des loyers commerciaux – plus stable et plus juste que l'ICC, encore répandu parmi les bailleurs individuels.	5
2. Elles permettront une amélioration des rapports locatifs par une série d'aménagements au régime des baux commerciaux (art. 1 à 8)	6
CHAPITRE 2/ ASPECTS RELATIFS A LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT DES TRES PETITES ENTREPRISES	7
1. La loi devrait conforter l'image de qualité attachée à l'artisanat en renforçant toutes les garanties attachées aux exigences de qualification	7
2. La loi devrait limiter les dérives du régime de l'auto-entrepreneur et aménager la transition vers le droit commun.....	8
3. Simplification du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL)	9
CHAPITRE 3/ ASPECTS RELATIFS A L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE	11
1. Réorientation et facilitation du régime de l'aménagement commercial	11
2. Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)	13
3. Les réseaux consulaires	14
PARTIE II : Analyses des dispositions	16
CHAPITRE 1/ Aspects relatifs aux baux commerciaux	17
Section 1a/ Impact des mesures concernant l'amélioration de la relation locative..	18
Section 1b/Analyse économique des mesures relatives à l'indexation des baux.....	30
Section 1c/ Impact des mesures facilitant la préemption en matière de commerces	37
CHAPITRE 2/ ASPECTS RELATIFS AUX MESURES DE PROMOTION ET DEVELOPPEMENT DES TPE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	41
Section 2a Impact des mesures relatives à la qualification professionnelle et à la définition de la qualité d'artisan	42
Section 2b Impact des mesures d'ajustement du régime de l'auto-entrepreneur	60
Section 2c Impact des mesures de simplification du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée	74
CHAPITRE 3/ ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE	84
Section 3a Impact des mesures de simplification et de modernisation de l'aménagement commercial.....	86
Section 3b Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)	108
Section 3c Impact des aménagements apportés au régime des réseaux consulaires	113
PARTIE III – Modalités d'application	123
TABLEAU DES MESURES D'APPLICATION	123
MODALITES d'APPLICATION DANS L'ESPACE - OUTRE-MER -	124
CONSULTATIONS OBLIGATOIRES	129
MESURES TRANSITOIRES	129

PARTIE I : Synthèse de l'impact des mesures

CHAPITRE 1/ ASPECTS RELATIFS A LA MODERNISATION DU REGIME DES BAUX COMMERCIAUX

L'ensemble des mesures qui suivent visent à améliorer les relations entre bailleurs et locataires, et devraient principalement bénéficier aux plus petites entreprises commerciales ou artisanales, exposées à la pression concurrentielle autour des meilleurs emplacements notamment des centres-villes. La concurrence entre enseignes et commerçants indépendants devient critique pour ces derniers et face à l'augmentation des baux commerciaux sur ces locaux très disputés des grandes villes, la préservation de tous les formats de commerces et formes de ventes est un impératif, en particulier au regard de la diversification des offres de choix aux consommateurs.

En effet, après plusieurs années de désertification, les centres-villes retrouvent sous l'impulsion des enseignes un nouvel élan. « À l'instar de la grande distribution pionnière dans le lancement de concepts de centre-ville, les hard discounters et les enseignes spécialisées traditionnellement présentes en périphérie se lancent également à la conquête des hypercentres et ce malgré des taux d'effort souvent substantiels ». Clairement, le retour vers une **logique de commerces de proximité** est plus que jamais à l'ordre du jour au sein des réseaux. Cela se traduit sur les artères commerçantes de centres-villes mais aussi sur les centres commerciaux de cœur de ville des grandes agglomérations. Ceci étant, et dans un contexte de crise, il est constaté que globalement tout converge pour que le centre-ville soit au centre des stratégies des groupes des prochaines années. En effet, le commerce de périphérie est clairement en perte de vitesse un peu partout en France (selon Procos, CA en recul de - 1,4 % en 2012 pour les GMS de périphérie) du fait de la moindre fréquentation des consommateurs mais aussi du renchérissement du prix des carburants qui incite les Français à plus de proximité.

Moins porteuse certes, la périphérie garde toutefois des atouts non négligeables pour les enseignes. En effet, globalement le foncier est moins cher en périphérie ce qui implique un taux d'effort moindre pour les commerçants. De plus, le commerce de périphérie permet de développer de plus grands formats. « À l'heure des arbitrages, les enseignes sont prudentes, notamment au regard des démarrages difficiles de certains centres. Elles veulent s'implanter dans des bassins de consommation bien ancrés dans leur territoire. (...) les enseignes portent plutôt leur attention sur les centres commerciaux majeurs de type régionaux ou supra-régionaux et de cœur de ville, là où la vacance est quasi inexistante. Les valeurs locatives s'y maintiennent donc. À l'inverse, d'autres centres commerciaux peinent à se remplir, les loyers y sont donc orientés à la baisse ». Comme le rappelle CBRE « le taux d'effort est le ratio entre le loyer, charges comprises, rapporté au chiffre d'affaires d'un magasin. Il détermine la rentabilité d'une boutique et indirectement sa pérennité. »

Selon les secteurs d'activité, le taux d'effort est plus ou moins élevé. Ainsi, dans des secteurs d'activité comme le prêt-à-porter et l'accessoire le taux d'effort ne dépassera pas 10% à 15%. Pour la restauration, la culture / loisirs et le service les taux d'effort sont plutôt compris, en moyenne, entre 5% et 7%. « Aujourd'hui, cette notion de taux d'effort est particulièrement mise en lumière en raison des loyers qui ont augmenté plus vite que les chiffres d'affaires. » Ceci étant, les enseignes doivent également arbitrer dans de nombreux cas entre un taux d'effort important et l'image de marque. « Si des valeurs locatives très élevées peuvent être rédhibitoires pour certaines enseignes, pour d'autres, le chiffre d'affaires potentiel n'est pas la condition sine qua non pour une implantation ».(CBRE Etude les commerces en France, étude annuelle 2012)

1. Elles consacrent une référence d'indexation des baux - l'indice ILC des loyers commerciaux – plus stable et plus juste que l'ICC, encore répandu parmi les bailleurs individuels.

- *Objectif poursuivi*

L'ILC se substitue comme référence de droit commun à l'indice du coût de la construction (ICC), dont les évolutions de court terme peuvent être fortes et sont, naturellement, déconnectées de la conjoncture du commerce. L'ILC est plus stable que l'ICC, affecté par les variations de coût des matières premières ; il demeure fondé pour 25% sur celui-ci, mais repose pour le restant pour 50% sur l'indice des prix à la consommation et 25% sur l'indice de l'évolution du chiffre d'affaires du commerce de détail. Ainsi, la conjoncture ressentie par le preneur est répercutée partiellement sur les recettes du bailleur, ce qui associe ce dernier à l'évolution plus ou moins favorable du contexte économique. Plus stable que l'ICC, le nouvel indice reflète ainsi les coûts spécifiques des deux parties, bailleur (coûts immobiliers) et preneur (inflation et développement commercial).

Il est à noter que les dispositifs spécifiques comme l'indexation sur l'ILAT (pour les activités tertiaires) ou sur des valeurs en relation avec l'activité exercée demeurent ce qui procure la souplesse contractuelle nécessaire.

- *Effet de la mesure*

Sur la période disponible, l'ILC a évolué moins vite que l'ICC, mais un peu plus que l'inflation. L'effet attendu est un lissage des évolutions annuelles du montant du loyer. Mais la mesure n'empêchera pas le marché de s'ajuster compte tenu des caractéristiques du bail commercial qui, s'il protège le preneur, renvoie le montant du loyer au jeu de l'offre et de la demande, tant au moment de la conclusion du bail qu'en cours de bail, via les clauses de réajustement. Dans les zones « tendues » de centre-ville, le niveau même des loyers restera donc principalement dicté par l'offre et la demande.

Les foncières détentrices de galeries marchandes sont d'ores et déjà largement passées à l'ILC et la mesure ne modifiera donc pas les pratiques en cours dans ce segment du marché. En revanche, les propriétaires d'immobilier commercial diffus en centre-ville ont une beaucoup plus grande inertie au moment des renouvellements, et rien ne les incite aujourd'hui à quitter la référence traditionnelle à l'ICC.

2. Elles permettront une amélioration des rapports locatifs par une série d'aménagements au régime des baux commerciaux (art. 1 à 8)

Ces aménagements trouvent leur source dans les travaux de ces dernières années : rapport Pelletier de 2004 sur les baux commerciaux² (ex. droit de préférence au preneur en cas de cession) et colloque tenu sous l'égide de la CCIP en 2012 (limites au dé plafonnement).

Elles limitent ensuite à 10% par an les réajustements qui peuvent être appliqués au preneur, mais dans les seuls cas d'exception au plafonnement qui ne sont pas issus d'une clause contractuelle. En effet, l'existence de cette clause contractuelle sous-tend que le plafonnement possible est connu et accepté par anticipation par les parties au contrat (art. 4). Cette mesure permet de lisser dans le temps les hausses de loyer fortes et brutales qui peuvent intervenir en cas de dé plafonnement et fragilisent, parfois irrémédiablement, le commerçant. .

Cette différenciation permet de redonner toute sa force à la volonté des parties en considérant qu'elles sont à même, au moment de la conclusion du bail au regard des différents éléments de leur négociation, de se soumettre ou non à ce mécanisme.

Ainsi, ne sont soumis aux dispositions de l'article 4 que les baux « standards » n'excédant pas une durée initiale de 9 ans et ne comportant pas de clause d'indexation du loyer. A contrario, les baux dérogeant à ce standard ne seraient pas assujettis aux dispositions de l'article 4, étant considéré que lors de leur conclusion les parties ont clairement entendu atteindre un équilibre à l'issue de leurs discussions. Elles sont ainsi réputées être parfaitement informées des conséquences de la conclusion d'un bail non standard.

Cette proposition a un double mérite : préserver l'objectif premier de protection des commerçants indépendants de centre-ville (la quasi-totalité des baux commerciaux conclus en centre-ville sont des baux standards) et ne pas octroyer un avantage concurrentiel aux grandes enseignes nationales et internationales qui sont celles qui bénéficient en centre-ville de baux non standards et par là-même atténuer la pression de ces enseignes sur la pérennité de l'activité des autres commerçants indépendants.

Dans un objectif de transparence de la relation locative, l'état des lieux est rendu obligatoire, il est prévu d'annexer au bail un inventaire précis des charges locatives ainsi que leur répartition entre le preneur et le bailleur et pour faciliter l'issue transactionnelle des conflits, d'étendre la compétence des commissions de conciliation aux litiges portant sur le montant des loyers révisés ainsi que sur les charges et travaux.

La durée des baux dérogatoires est portée de 2 ans à 3 ans, afin d'élargir l'accès à cette formule sans fragiliser la situation des commerçants, la réintégration dans le statut de droit commun demeurant la règle au-delà de cette durée.

La reconnaissance d'un droit de préférence au preneur (art. 6) lors de la vente du bien, et la facilitation de l'exercice délégué de la préemption (à un établissement public, à une SEM, ou à une intercommunalité art. 7) favoriseront le maintien de TPE commerciales et artisanales dans les zones de centre ville soumises à une pression immobilière.

² Proposition pour une réforme du régime des baux commerciaux et professionnels, la documentation française, avril 2004

L'entrée en vigueur de ces aménagements est prévue à l'article 8. Cet article prévoit plus particulièrement que les dispositions des articles 1^{er}, 2, 4, 5 et 6 sont applicables aux contrats conclus ou renouvelés à compter du premier jour du troisième mois suivant celui de la publication de la présente loi.

CHAPITRE 2/ ASPECTS RELATIFS A LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT DES TRES PETITES ENTREPRISES

Le droit ouvre aujourd'hui diverses formes d'exercice aux TPE, au nombre desquelles les entreprises commerciales et artisanales. Il est proposé d'en simplifier l'accès et de rectifier les imperfections du régime particulier de l'auto-entrepreneur.

1. La loi devrait conforter l'image de qualité attachée à l'artisanat en renforçant toutes les garanties attachées aux exigences de qualification

Les objectifs poursuivis

L'état du droit à l'issue de la loi « de simplification » du 22 mars 2012 superpose les notions d'artisan, d'artisan qualifié et de maître artisan dans un ensemble illisible ; par ailleurs, les obligations de qualifications requises pour l'exercice de certaines activités sont peu contrôlables.

Les modifications apportées par les articles 9 à 11 du projet de loi à la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 ont pour objet de mettre en œuvre les leviers 14 et 15 du pacte de l'artisanat, visant à proposer un statut valorisant de l'artisan et à améliorer l'efficacité du répertoire des métiers. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre la liberté d'entreprendre, la préservation des valeurs d'exigence et de qualité inhérentes aux métiers de l'artisanat et le respect des attentes du consommateur.

Les mesures proposées et leurs effets

Pour les 70% d'entre elles qui relèvent de secteurs dans lesquels une qualification professionnelle est requise par l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996 susmentionnée pour exercer certains métiers (principalement métiers du bâtiment et de l'alimentation), il est mis en place une vérification de la qualification professionnelle obligatoire par la CMA lors de l'immatriculation au répertoire des métiers, selon des modalités prévues par décret qui permettront également de vérifier l'existence de condamnations pénales incompatibles avec la gestion d'une entreprise.

Un deuxième axe consiste à clarifier les critères d'attribution de la qualité d'« artisan », ce qui permettra de ne l'associer qu'aux personnes qualifiées et exerçant effectivement un métier artisanal.

Ces mesures permettront de mieux répondre aux attentes du consommateur en renforçant les garanties de professionnalisme des professionnels, dans l'esprit de la loi du 5 juillet 1996 susmentionnée.

Le troisième axe vise à assouplir le droit de suite pour permettre aux entreprises dépassant 10 salariés, si elles le souhaitent, de conserver leur statut artisanal. Cela évitera aux entreprises

qui se développent de se trouver exclues du réseau consulaire qui les a vues naître et prospérer sous l'effet d'un simple dépassement de seuil de salariés.

2. La loi devrait limiter les dérives du régime de l'auto-entrepreneur et aménager la transition vers le droit commun

L'expérience de quelques années de développement de cette formule fait ressortir le besoin d'en encadrer l'usage lorsqu'il conduit à des situations inévitables pour le droit commun des formes d'exercice professionnel.

- *Impact recherché*

La réforme vise à trouver un équilibre satisfaisant entre les intérêts de deux secteurs économiques aux aspirations légitimes et qui jouent un rôle important dans notre économie : l'entrepreneuriat individuel qui concerne aujourd'hui 2,6 millions de personnes, et apporte une contribution indispensable à la croissance et à l'emploi, et le régime de l'auto-entrepreneuriat qui n'atteint pas complètement l'objectif pour lequel il avait été créé initialement, de faciliter la création d'entreprises en développement (seules 5% des entreprises concernées).

Par ailleurs, elle veut remédier aux dérives relevées par des travailleurs indépendants, notamment les artisans, en matière de distorsion de concurrence ou de salariat déguisé.

Enfin, elle aménage un régime de transition vers les formes de droit commun de l'entrepreneuriat qui n'a pas été prévu aujourd'hui afin d'éviter les effets de seuils trop brutaux.

- *Les mesures proposées et leurs effets*

Le mécanisme de sortie organisée du régime orientera les entreprises en croissance vers le droit commun de l'entrepreneuriat

La mesure consiste à faire rentrer dans le régime social de droit commun des travailleurs indépendants classiques les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires dépasse, deux années civiles consécutives, un seuil intermédiaire de chiffre d'affaires de 19 000 € pour les professions de services (artisanat et professions libérales) et de 47 500 € pour celles du commerce. Ces seuils seront fixés par décret.

Le dispositif proposé ne devrait pas porter atteinte au flux d'entrée dans le régime :

- car il préserve l'attractivité du régime de l'auto-entrepreneur pour les personnes s'inscrivant dans le cadre du développement d'une activité économique. Les personnes qui souhaitent débiter une activité économique procurant un chiffre d'affaire inférieur aux seuils d'entrée dans le dispositif auto-entrepreneur demeurent incitées à créer une auto-entreprise en raison des règles de prélèvement social qui leur sont alors applicables ;
- car la transition vers le droit commun sera mieux organisée : afin de lisser les effets du passage au régime de droit commun, une année de transition est mise en place lors

de la première année civile au cours de laquelle ne s'applique plus le régime de l'auto-entrepreneur : lors de cette année de transition, les cotisations provisionnelles sont calculées sur la base du dernier revenu connu, pour assurer une continuité avec le prélèvement social de la dernière année d'application du régime de l'auto-entrepreneur, et, dans le cas où ce revenu est inférieur à 40 % du PASS (soit 14813 € en 2013), la cotisation provisionnelle d'assurance maladie est calculée sur ce revenu réel et non sur la base de l'assiette minimale de cotisation maladie (40 % du PASS). Lors de la régularisation des cotisations l'année suivante, les cotisations définitives seront calculées sur la base des revenus réels de l'année de transition et, le cas échéant, avec application de l'assiette minimale de la cotisation maladie-maternité. Ainsi, les effets en trésorerie du passage d'un régime à un autre seront neutralisés pendant 18 mois.

Les auto-entrepreneurs seront mieux connus et mieux intégrés dans les instances de droit commun de l'entrepreneuriat, ce qui limitera les dérives du régime.

L'obligation d'immatriculation au Répertoire des Métiers des auto-entrepreneurs artisans, qu'ils exercent en activité principale ou secondaire permettra que l'auto-entrepreneur soit mieux identifié par ses clients et prestataires et que des garanties soient apportées quant au respect des obligations professionnelles.

Cette disposition est à mettre en relation avec celle de l'article 9 du projet de loi qui instaure un contrôle a priori de la qualification professionnelle obligatoire par les chambres des métiers et de l'artisanat pour toutes les personnes s'inscrivant au répertoire des métiers. L'objectif est de garantir le respect des qualifications professionnelles pour les professions réglementées de l'artisanat par l'immatriculation gratuite au répertoire des métiers et de l'artisanat des auto-entrepreneurs concernés, qu'ils exercent à titre complémentaire ou principal.

L'obligation n'aura pas d'impact négatif sur la situation professionnelle des auto-entrepreneurs compte tenu de modalités adaptées :

- un délai de 12 mois est laissé aux auto-entrepreneurs pour se conformer à cette nouvelle obligation et ne pas engorger les teneurs de registre ;
- compte tenu de la faiblesse des revenus dégagés de leur activité, les auto-entrepreneurs sont exonérés des frais relatifs à leur immatriculation.

Pour les mêmes raisons, les auto-entrepreneurs sont exonérés de la taxe pour frais de chambre.

Enfin, pour assurer une meilleure protection des consommateurs, les corps de contrôle habilités à constater les infractions de travail illégal auront désormais un pouvoir de contrôle de l'existence des attestations d'assurance professionnelle détenues par les travailleurs indépendants, y compris les auto-entrepreneurs.

3. Simplification du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL)

Ce dispositif qui permet de protéger le patrimoine de l'entrepreneur sans création d'une société distincte peine à se diffuser.

- *L'impact recherché est un plus grand développement du régime, notamment parmi les entrepreneurs individuels installés*

Il existe près de 17 000 EIRL recensés au 30 juin 2013 par l'INSEE qui se répartissent en 72% de créateurs et 28% d'entrepreneurs déjà en activité ayant opté pour le nouveau régime. Près d'un tiers des EIRL sont des auto-entrepreneurs.

Le régime de l'EIRL, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, permet à son titulaire de limiter son exposition patrimoniale au risque professionnel sans le contraindre à la création d'une entité sociale distincte, qui rebute un certain nombre d'entrepreneurs, notamment pour ceux qui veulent valoriser leur propre savoir-faire. Simplicité et lisibilité sont des conditions essentielles à son extension auprès de la population des TPE et créateurs d'entreprises.

Ce régime récent peine à décoller en dépit des efforts conjugués des pouvoirs publics, des organismes consulaires et des partenaires de l'entreprise (experts comptables, avocats, notaires...) et des efforts de communication déployés depuis la création de l'EIRL. En effet, les 17 000 EIRL sont à rapprocher des 1 783 000 entreprises individuelles existant en France au 1er janvier 2012 et des 390 000 créations d'entreprises individuelles en 2012.

Parmi les alternatives existantes, la constitution de sociétés unipersonnelles (EURL) trouve sa place parmi les créateurs d'entreprises mais ne perce pas au sein du « stock » des entrepreneurs individuels en activité ; les déclarations d'insaisissabilité (notariées) demeurent également peu utilisées compte tenu du formalisme requis.

Aussi les améliorations suivantes sont-elles apportées au régime de l'EIRL.

- *Les mesures consistent à poursuivre dans la voie de la simplicité de mise en œuvre par les entrepreneurs individuels*

Elles limitent au maximum la charge déclarative de l'entrepreneur :

- En cas de changement de registre de rattachement de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, le dossier de ce dernier sera transféré au nouveau registre et c'est auprès de ce nouveau registre que les formalités relatives au dépôt des comptes ou des déclarations d'affectation complémentaire seront effectuées (article 17) ;
- Le passage d'une entreprise individuelle vers le régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée est facilité : l'état descriptif du patrimoine affecté peut reprendre l'actif du dernier bilan (article 18) ;
- Les formalités de dépôt des comptes sont simplifiées pour l'EIRL qui ne déposera désormais plus que son bilan et non l'intégralité des documents comptables qu'il est tenu d'établir ; le dépôt du bilan maintient un degré d'information important des créanciers sur la composition du patrimoine affecté (article 19). A ce titre, les mesures concilient simplicité et protection des tiers. Ainsi, les obligations de publicité restent renforcées par rapport à celles de l'entrepreneur individuel sans EIRL qui n'est tenu à aucune obligation de dépôt de ses documents comptables.

Ces mesures ont été définies en concertation avec les organismes consulaires, le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, le conseil national des barreaux et le conseil

supérieur du notariat, qui sont les professionnels en symbiose avec le milieu des entrepreneurs individuels.

L'effet attendu ne peut être immédiat mais l'amélioration du régime et l'appui des professionnels permettront d'accroître sa notoriété auprès du « stock » des entrepreneurs installés, et faciliteront sa diffusion auprès d'un ensemble culturellement peu porté à la création d'une entité juridique distincte.

CHAPITRE 3/ ASPECTS RELATIFS A L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans les secteurs constitués de larges populations de TPE que sont le commerce et l'artisanat, la puissance publique dispose d'un certain nombre d'outil d'intervention comme les réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers), les procédures d'urbanisme commercial, le fonds d'intervention sur les services, l'artisanat et le commerce (le FISAC).

1. Réorientation et facilitation du régime de l'aménagement commercial

L'impact recherché par les mesures ci-après est double :

- renforcer un contrôle sur les projets à plus fort impact économique et environnemental (plus de 30 000 m²) qui, paradoxalement, sont moins contrôlés aujourd'hui ;
- faciliter le fonctionnement courant des CDAC et de la CNAC par une série d'aménagements de procédure.

On rappelle que le droit en vigueur (issu de la loi du 4 août 2008 dite de modernisation de l'économie) ne soumet plus à la procédure d'autorisation préalable que les projets commerciaux concernant une surface de vente supérieure à 1 000 m² (par création ou extension d'un magasin ou d'un ensemble commercial ; changement de secteur d'activité ; réouverture après 3 ans de non exploitation – article L.752-1 du code de commerce). L'autorisation est délivrée par une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) et peut être contestée en appel devant la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC).

- *Le contrôle renforcé sur les projets de grande envergure*

Constat

La pratique montre que les projets commerciaux de grande envergure, c'est-à-dire dont la surface de vente est d'au moins 30 000 m², ne sont pas systématiquement examinés par la Commission nationale d'aménagement commercial. Des équipements de grande envergure comme certains villages de marques, dont les conséquences sur l'environnement et les équilibres territoriaux ont une portée considérable, ne sont donc examinés qu'à l'échelle de la commission départementale, ce qui n'est pas satisfaisant.

Or, il semble que l'examen par la CNAC emporte un effet significatif sur le sens des décisions rendues : ainsi, en 2012, sur 14 projets de ce type, la CNAC n'en a connu que 8 (soit 57,14%). Sur ces 14 projets portant sur au moins 30 000 m² de surface de vente ; les CDAC en ont autorisé 13 et refusé 1. Sur les 8 projets qu'elle a examinés, la CNAC a accordé 4 autorisations (dont le projet refusé en CDAC) et opposé 4 refus (à 4 projets autorisés en CDAC).

En d'autres termes, en 2012, la CNAC n'a examiné que 57,14% des projets d'au moins 30 000 m² de surface de vente soumis à autorisation, et a rejeté 50% de ceux qu'elle a examinés. Sur les deux derniers exercices (2011 et 2012), sur 27 décisions rendues en commissions départementales pour des projets d'au moins 30 000 m² de surface de vente, un seul refus est recensé (et le projet concerné a été porté devant la CNAC), tandis que, sur les 26 projets autorisés en commission départementale, seize ont été portés devant la CNAC (soit 61,54%).

Mesure proposée et effets attendus

La nature et les conséquences des projets d'au moins 30 000 m² de surface de vente justifient leur examen par la commission nationale car :

- les 14 projets de grande envergure examinés en 2012, soit 1,22% des projets soumis à la procédure d'autorisation, représentaient 631 767 m² sur les 3,25 millions examinés, soit 19,44% (soit encore près d'1/5^{es}) des surfaces soumises à la procédure d'autorisation ;
- ils concentrent les enjeux majeurs en termes d'aménagement du territoire, de développement durable ou de protection des consommateurs ;
- ces enjeux dépassent le seul territoire de la zone de chalandise ou du SCoT.

Il est donc prévu de rendre possible un examen au niveau national (examen par la CNAC) même en l'absence de recours, pour des projets qui dépassent, par leur envergure et leurs conséquences, l'échelon départemental. Il s'agit là d'une simple faculté d'auto-saisine.

Loin des passions locales, la commission nationale dispose du recul nécessaire pour apprécier de tels projets, en connaissance des réalités du terrain dont ne manquent pas de l'informer les services instructeurs locaux et les préfets.

Le double degré d'examen des projets de vaste ampleur offre une garantie renforcée de respect des critères fixés par la loi, et doit donc achever de modifier les comportements dans le sens d'une meilleure prise en compte, par les porteurs de projets, des exigences liées, notamment, au développement durable. Les effets attendus sont donc :

- principalement, l'amélioration de la qualité architecturale et environnementale des très grands projets, ainsi que leur insertion dans l'environnement qui devraient progresser, compte tenu d'un contrôle plus strict des prescriptions de la loi via l'examen en CNAC ;
- potentiellement, l'abandon d'un certain nombre de projets qui auraient pu voir le jour sous le régime actuel, mais ne « passeraient pas » l'examen en CNAC ; les chiffres des années 2011 et 2012 laissent à penser que le nombre d'opérations concernées pourrait être de quelques unités par an.

En tout état de cause, là où un projet à la fois économiquement viable et respectant les obligations légales est possible, la nouvelle procédure pas plus que l'ancienne n'y fera obstacle.

- *L'amélioration des procédures*

L'expérience de quelques années de fonctionnement des dispositions entrées en vigueur en 2008 (loi dite « LME ») conduit à proposer les aménagements qui suivent, afin de faciliter le fonctionnement du dispositif d'aménagement commercial :

- pour corriger une scorie, la rédaction de l'article L.751-2 du code de commerce est amendée afin qu'il soit expressément indiqué, pour chacun des 5 élus membres de la CDAC (et non plus que pour 2 d'entre eux), qu'il peut désigner son représentant, le préfet conservant le pouvoir de désigner le remplaçant de tout élu qui détient plusieurs mandats permettant de siéger en CDAC (art. 20) ;
- les observatoires départementaux d'équipement commercial chargés de réaliser l'inventaire des équipements en place n'ont pas été instaurés (à l'exception de 3 départements). Il est donc proposé de les supprimer (art. 21), les instances administratives s'appuyant désormais sur des statistiques établies par la DGCIS à partir des données fiscales qui lui seront transmises par la DGFIP sur la base de l'article n°44 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;
- pour rectifier une scorie, la rédaction de l'article L. 752-15 du code de commerce relatif à une nouvelle demande en cas de changement d'enseigne est amendée. En effet, la LME a supprimé l'obligation d'indiquer les enseignes implantées dans le projet d'équipement commercial dans le cadre de la demande d'autorisation d'équipement commercial. Ce facteur ne peut en effet plus être pris en compte dans les décisions des commissions en application de la directive Services. Toutefois, si le pétitionnaire indique la ou les enseignes qui seront implantées dans son projet, et que celles-ci évoluent au cours de sa réalisation, son autorisation devient caduque : l'objet de la mesure est de corriger une coquille du texte (article 22) ;
- en complément, l'interdiction de présenter une nouvelle demande d'autorisation sur un même terrain d'assiette pendant une période d'un an suivant le refus de la Commission nationale, n'est rendue effective que si le projet initial n'a pas subi de modifications substantielles. Cette mesure contribue à simplifier l'émergence de projets vertueux qui, après un premier examen des commissions, évolueraient positivement pour lever les réserves ayant conduit au refus d'autorisation commerciale.

2. Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

- *Situation et enjeu*

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) est un outil d'intervention en appui des collectivités territoriales dans leurs projets d'aménagement ; il a un réel impact sur l'économie locale et, partant, sur la qualité de vie des habitants, y compris pour certains projets pour lesquels le FISAC sert de contrepartie à l'octroi de fonds FEDER.

La loi du 4 août 2008 dite « de modernisation de l'économie » et ses textes d'application ont :

- ouvert plus largement les actions éligibles au FISAC et ses conditions d'intervention, ce qui a généré une très forte augmentation des demandes (1 570 dossiers en 2011 et 1 218 en 2012 contre 783 en 2008) ;
- supprimé l'alimentation du FISAC par la TASCOM dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle remplacée par la cotisation économique territoriale.

Le FISAC est désormais financé par le programme 134 du budget de l'Etat et ses crédits décroissent : de 64 M€ en 2010 et 2011, le budget du FISAC passe à 42 M€ en 2012 et 32 M€ en 2013.

Immobilisé par le ciseau entre la croissance des besoins et la contrainte sur les ressources, qu'il ne peut réguler que par la voie de la file d'attente, le FISAC doit être refondé sur de nouvelles bases.

- *Mesure proposée*

Sans porter atteinte à la vocation très large du fonds, qui a permis de faire face aux multiples problématiques des secteurs du commerce et de l'artisanat, il devient nécessaire d'en modifier la gestion, dans une optique de projets plutôt que de guichet, ce que la rédaction actuelle ne permet pas.

Cette rédaction est amendée pour pouvoir mieux cibler les emplois et redistribuer la ressource en fonction des besoins.

3. Les réseaux consulaires

L'impact recherché est de remédier à un certain nombre de risques juridiques liés à des imperfections de rédaction ou de codification.

Une série de dispositions sont proposées pour faciliter et sécuriser le fonctionnement des instances des chambres de commerce et d'industrie (les CCI) et des chambres des métiers et de l'artisanat (les CMA). :

- Article 26 : ce dispositif donne un effet suspensif à l'appel formé contre un jugement annulant des élections consulaires et permet le maintien en fonction des élus consulaires en attente d'une décision définitive sur les réclamations contre les élections ; la situation pratique n'est pas modifiée mais le droit sécurisé par un reclassement au niveau législatif d'une disposition prévue à l'article R. 713-28 du code de commerce pour le réseau des CCI. L'article 28 du projet de loi opère le même reclassement législatif, pour le réseau des CMA, avec la reprise d'une disposition contenue à l'article 32 du décret n° 99-433 du 27 mai 1999 ;
- Article 27 (codification) : il s'agit de codifier dans le code de commerce les dispositions de l'ordonnance n° 77-1106 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions législatives relatives au domaine industriel, agricole et commercial relatives à la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il s'agit d'une codification à droit constant qui répond à une demande du Conseil d'Etat ;

- Article 28 (sécurisation juridique) : s'agissant des CMA, outre la disposition relative au caractère suspensif des appels en matière de contentieux électoraux (cf. art. 36), sont également reclassées au niveau législatif certaines modalités électorales actuellement prévues par le décret n° 99-433 du 27 mai 1999, telles que la parité des listes et le mode de scrutin. Le caractère législatif de ces dispositions a été confirmé par le Conseil d'Etat (principe de parité) ou le Conseil constitutionnel (mode de scrutin).
- Article 29 : il s'agit de confier, par convention, à la Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin les attributions des CMA : la section des Finances du Conseil d'Etat a disjoint, dans un récent projet de décret relatif aux chambres de métiers et de l'artisanat, la même disposition au motif de son caractère législatif. Le projet de loi tire les conséquences de cette disjonction en intégrant cette disposition

PARTIE II : Analyses des dispositions

CHAPITRE 1/ Aspects relatifs aux baux commerciaux

- Section 1a/ Impact des mesures concernant l'amélioration de la relation locative
- Section 1b/ Analyse économique des mesures relatives à l'indexation des baux
- Section 1c/ Impact des mesures facilitant la préemption en matière de commerces

CHAPITRE 2/ Aspects relatifs aux mesures de promotion et développement des TPE du commerce et de l'artisanat

- Section 2a/ Impact des mesures relatives à l'acquisition et au contrôle de la qualité d'artisan
- Section 2b/ Impact des mesures d'ajustement du régime de l'auto-entrepreneur
- Section 2c/ Impact des mesures de simplification du régime de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée

CHAPITRE 3/ Aspects relatifs à l'efficacité de l'action publique

- Section 3a/ Impact des mesures de simplification et de modernisation de l'aménagement commercial
 - 1° Contrôle renforcé des projets structurants
 - 2° Suppléance des élus des CDAC
 - 3° Suppression des ODEC
 - 4° Formalisme en cas de nouvelle demande
 - 5° Modifications substantielles à la demande
- Section 3b/ Impact des mesures relatives au pilotage du FISAC
- Section 3c/ Impact des aménagements apportés au régime des réseaux consulaires
 - 1° Attributions de la chambre interconsulaire de Saint Martin
 - 2° Dispositions visant à faciliter et sécuriser le fonctionnement des instances consulaires

PARTIE II

CHAPITRE 1/ Aspects relatifs aux baux commerciaux

- **Section 1a/** Impact des mesures concernant l'amélioration de la relation locative
- **Section 1b/** Analyse économique des mesures relatives à l'indexation des baux
- **Section 1c/** Impact des mesures facilitant la préemption en matière de commerces

PARTIE II	
CHAPITRE 1	Aspects relatifs aux baux commerciaux
<u>Section 1a/ Impact des mesures concernant l'amélioration de la relation locative</u>	
Articles 1er et 3 à 8	

NB : Les mesures relatives au remplacement de l'ICC par l'ILC et l'ILAT (article 2) et à l'amélioration de l'exercice du droit de préemption par les communes (article 7) font l'objet d'une étude d'impact spécifique.

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

En application de l'article L.145-1 du code de commerce, le statut des baux commerciaux s'applique aux baux des immeubles ou locaux dans lesquels un fonds est exploité par un commerçant ou un industriel immatriculé au registre du commerce et des sociétés ou par un chef d'entreprise immatriculée au répertoire des métiers.

Les règles essentielles en sont les suivantes :

- une durée minimale du bail initial fixée à neuf années imposée au seul bailleur, le locataire pouvant, quant à lui résilier le bail tous les trois ans,
- un droit au renouvellement quasi permanent de ce bail bénéficiant au seul locataire,
- une indemnité d'éviction qui est versée au commerçant au cas où le propriétaire du local commercial refuserait ce renouvellement,
- un principe de plafonnement du loyer lors de la révision et du renouvellement du bail.

Ce statut est protecteur à la fois pour le bailleur et le locataire, en laissant une large place à la négociation entre les deux parties.

Le groupe de travail Pelletier

En septembre 2003, un groupe de travail chargé de réfléchir à l'opportunité d'une mise à jour de la législation sur les baux commerciaux a été créé à l'initiative du garde des Sceaux. Ce groupe de travail, présidé par Maître Pelletier, avocat, était constitué à la fois de spécialistes du droit des baux commerciaux et de représentants des professionnels, propriétaires et locataires, dont plusieurs au titre du commerce et de l'artisanat. Le rapport issu de ces travaux et remis au garde des Sceaux en avril 2004, avait retenu 40 propositions et recommandations.

Les mesures prises dans le cadre de la LME du 4 août 2008

Certaines préconisations du rapport Pelletier ont été reprises dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 par voie d'amendement parlementaire. Conformément aux conclusions de ce rapport et au résultat des consultations des organisations professionnelles de commerçants et d'artisans intervenues à cette occasion, ces

mesures ont consisté en un toilettage des baux commerciaux et professionnels sans toucher aux règles fondamentales du statut.

Outre la création de l'indice des loyers commerciaux (ILC) et l'élargissement du champ de l'exercice du droit de préemption par les communes sur les fonds de commerce, a été adoptée une disposition visant à faciliter le recours aux baux commerciaux dérogatoires d'une durée de deux années. Cette mesure a assoupli le dispositif en permettant aux deux parties de s'engager à l'intérieur de cette période maximale de deux ans, par exemple sur une année reconductible. Cette disposition permettait de tester sur une courte période les perspectives de développement d'une activité commerciale et d'y mettre un terme le cas échéant sans subir les contraintes liées à la mise en œuvre d'un bail commercial « classique » ; le recours à un tel bail pouvant être envisagé par la suite en cas de succès du projet.

2. Justification de l'intervention

Poids de plus en plus lourd des charges locatives imposées au locataire

En sus de la question du choix de l'indice de référence, ICC, ILC ou ILAT pesant sur l'évolution des loyers commerciaux abordée dans le cadre de la LME, une nouvelle problématique s'est faite jour concernant le poids des charges locatives devant être supportées par les locataires commerçants et qui leur sont imposées par le bailleur lors de la conclusion du bail. Ces dépenses afférentes au local loué et aux parties communes s'ajoutent au loyer. Comme elles ont tendance à fortement augmenter, elles sont devenues au fil des années équivalentes à **un second loyer**, le poids des charges devenant ainsi, dans certains cas extrêmes, une charge extrêmement lourde pouvant aller jusqu'à 30 % du loyer. Comme le relève le rapport de l'association « Alliance commerce », qui regroupe plusieurs fédérations de commerçants (l'Union du grand commerce de centre-ville, la fédération des enseignes de l'Habillement, la Fédération des enseignes de la Chaussure), le poids du loyer et des charges locatives par rapport au chiffre d'affaires a sensiblement progressé et peut atteindre désormais 15 % du chiffre d'affaires, soit un montant comparable, voire supérieur, aux charges de personnel. La commission Pelletier avait déjà, en son temps, identifié ce problème, source de nombreux litiges, sans le résoudre. Ce constat fait en 2004, s'est depuis aggravé.

On peut considérer qu'un doublement du poids des charges locatives est intervenu en 10 ans et que l'augmentation tous loyers et charges locatives sur cette période a été de 30%.

De plus, la jurisprudence ne permet pas d'apporter des réponses à toutes les questions soulevées.

Afin d'apporter des solutions à ces problèmes, certaines organisations professionnelles du commerce ont mis au point des documents permettant d'avoir une vision des différentes catégories de charges et pouvant servir de base à la négociation entre bailleurs et locataires. On peut mentionner la nomenclature élaborée par le Conseil national des centres commerciaux (CNCC) en annexe de la Charte « Relations Bailleurs-Locataires » qui permet d'avoir une vision exhaustive de l'ensemble des charges et peut servir de base de négociation. De son côté, l'association « Alliance Commerce », a mis au point fin 2012 un guide d'aide à la négociation des charges locatives.

Ces initiatives, très utiles, incitent les deux parties au bail commercial au dialogue et à davantage de transparence lors de la négociation du bail. Il semble toutefois qu'elles n'aient

pas encore produit tous les effets entendus. Les litiges dans ce domaine demeurent nombreux, surtout pour ce qui concerne les petits bailleurs réticents à mettre en œuvre ces codes de bonnes pratiques.

Recul du régime du bail commercial traditionnel

Une autre constatation concernant le régime des baux commerciaux résultant des enquêtes des organisations professionnelles est que le régime du bail commercial « classique » dit « trois-six-neuf », le plus protecteur pour le locataire commerçant (plafonnement des loyers, installation dans la durée), a tendance à diminuer. Ainsi, les centres commerciaux privilégient les baux de longue durée (de 10 ou 12 ans) qui échappent aux règles de plafonnement des loyers. De ce fait, le régime du bail commercial « classique » a tendance à se concentrer dans le centre-ville. Le nombre de commerçants concernés tend à se réduire du fait des conséquences de la crise (disparition progressive des commerçants indépendants en difficulté ou cession des fonds et des baux à des enseignes prestigieuses dans les emplacements « premium » des grandes villes du fait de la hausse des valeurs locatives).

Ces constatations invitent les pouvoirs publics à réfléchir à de nouvelles solutions tendant à protéger les locataires commerçants ne pouvant pas bénéficier des avantages liés au plafonnement des loyers commerciaux ou dérogeant à ce plafonnement.

Etat des contentieux résultant des litiges entre les deux parties au bail commercial

Le statut des baux commerciaux se justifie notamment par un besoin de sécurité du locataire dont l'activité doit s'inscrire dans la durée afin de valoriser le droit au bail comme actif du fonds de commerce. Ce statut vise également à organiser une cohabitation aussi harmonieuse que possible entre les bailleurs et les preneurs. Toutefois, force est de constater que les intérêts des deux parties sont fréquemment opposés, phénomène aggravé par une réglementation qui demeure complexe, « semant équitablement » comme le soulignent les juges eux-mêmes « des pièges et des chausse-trapes sur les chemins des uns et des autres ³ ». Le taux de litiges en matière de baux commerciaux n'est pas précisément défini car il n'existe pas de recensement du nombre des baux commerciaux en cours sur le territoire national.

Néanmoins, on dispose des statistiques du ministère de la justice sur les demandes formées devant les juridictions civiles et commerciales en 2012 concernant les litiges relatifs aux baux commerciaux. Ce contentieux des baux commerciaux a tendance à augmenter en volume. Ainsi, en 2009⁴ à titre d'exemple, on a relevé 7 800 saisines au fond des TGI et de l'ordre de 16 000 référés, 4 165 affaires soumises aux cours d'appel, 230 soumises aux tribunaux de commerce. En 2012, on a recensé 23 816 saisines devant les juridictions de premier degré civiles et commerciales, 3 971 affaires en appel.

La durée de traitement de ces affaires en premier ressort s'élève en moyenne à dix-sept mois en raison notamment du recours fréquent à l'expertise. Ces litiges d'une grande variété concernent majoritairement la fixation du loyer du bail révisé ou renouvelé, le paiement des

³ Franck Terrier, Président de la troisième Chambre civile de la Cour de Cassation, propos introductifs au colloque organisé par le centre de recherche sur le droit des Affaires (CREDA) sur l'urbanisme et le bail commercial-Lamy décembre 2012.

⁴ Source colloque du CREDA précité.

loyers, l'expulsion, le versement d'une indemnité d'éviction. Enfin, plus accessoirement, les contentieux portent sur les charges locatives.

La cour de Cassation n'est saisie que pour une partie réduite de ces contentieux : moins de 200 affaires par an, 20 à 30 arrêts publiés qui interprètent et enrichissent cette réglementation complexe. Comme l'avait déjà relevé le rapport du groupe de travail Pelletier en 2004, portant sur la période 1993-2002, « plus d'un tiers des procédures sont closes par désistement des parties ».

A ce sujet, la Commission Pelletier a fait le constat de l'insuffisant recours aux dispositifs de conciliation et d'arbitrage par les parties. En particulier, si le recours aux commissions départementales de conciliation préalablement à la saisine du juge est théoriquement obligatoire comme le prévoit l'article L 145-35 du code de commerce, la jurisprudence de la Cour de Cassation admet la saisine directe du tribunal. Toutefois, une fois la commission saisie, le juge ne peut statuer qu'après que la commission a rendu son avis (dans un délai de trois mois). Il en est de même du recours dans les contrats de bail à des clauses compromissoires et à des compromis d'arbitrages qui demeurent peu répandus.

Pour ces dernières raisons, des efforts doivent se poursuivre pour encourager les bailleurs comme les locataires à avoir recours à des modes alternatifs de règlement des litiges dans leur propre intérêt pour se prémunir contre la longueur des procédures mais aussi pour désengorger les tribunaux.

Activités des commissions départementales des baux commerciaux instituées par l'article L. 145-35 du code de commerce au plan national

Ces commissions qui se composent de manière paritaire de représentants des bailleurs (le plus souvent membres de l'UNPI) et de locataires commerçants représentés par les CCI, sont présidées par des professionnels du droit (avocats, notaires, enseignants ou magistrats en activité ou retraités). Leur activité, inégale suivant les départements, relève du bénévolat.

Le secrétariat des commissions est assuré par les préfetures. Ces dernières communiquent tous les ans un rapport sur l'activité de ces commissions à l'administration centrale (DGCIS).

Saisines des commissions de conciliation

En 2012, 98 préfetures sur 100 ont fait parvenir au ministère l'Artisanat du Commerce et du Tourisme le bilan d'activité de la commission de conciliation en matière de baux commerciaux de leur département, contre 95 en 2010. L'exercice 2011, dernier exercice évalué, est marqué par une baisse sensible du nombre de saisines des commissions, avec 622 saisines contre 754 saisines en 2010, soit une baisse de 132 saisines (- 18 %). La baisse observée entre 2009 et 2010 (- 341 saisines, soit - 31 %) s'est un peu ralentie. Une hausse du nombre de saisines a été constatée pour 25 commissions et une baisse pour 51 commissions, le reste des commissions conservant le même nombre de saisines.

Affaires traitées

Comme le nombre de saisines, le nombre d'affaires traitées par les commissions diminue également, à 529 contre 657 en 2010, soit une baisse de 128 affaires traitées (-19,4 %).

Affaires conciliées

Le nombre d'affaires conciliées est stable, avec 132 affaires conciliées contre 135 en 2010. A ce nombre doit être ajouté celui, non connu, des conciliations opérées en marge des travaux des commissions, que ce soit avant ou après la tenue de la séance. Corrélativement, le taux de conciliation s'accroît à 25 %, contre 21 % en 2010, 23 % en 2009 et 22 % en 2008. Il s'agit donc du plus fort taux de conciliation de ces dernières années. Les échecs enregistrés peuvent s'expliquer par des prétentions des parties excessives, laissant présumer la saisine du tribunal comme seule issue envisageable par la suite, ou encore par un contexte conflictuel entre le bailleur et le locataire, dépassant la seule fixation du loyer.

Difficultés liées au financement du bail commercial

Le financement du bail commercial s'avère particulièrement lourd à assumer : en sus des investissements nécessaires au rachat d'un fonds de commerce, s'accumulent les charges au démarrage : achat du « pas de porte », avances de loyers ou garanties, constitution ou rachat des stocks de marchandises... Cette situation nuit à la création d'entreprises et rend plus difficile l'installation de nouveaux commerçants ou artisans.

Un recours aux baux dérogatoires encore limité du fait notamment des rigidités du dispositif.

Les baux dérogatoires sont actuellement peu utilisés, malgré les adaptations intervenues en 2008. En particulier, la durée actuelle de ces baux, limitée à deux ans, n'est pas nécessairement suffisante pour tester la rentabilité d'une activité commerciale ou artisanale, tout particulièrement dans cette période d'incertitude pour le commerce.

Il apparaît donc nécessaire d'assouplir ce dispositif en portant la durée maximale de ces baux de deux à trois ans.

Droit de préférence attribué au locataire en cas de vente

Dans l'état actuel de la législation, lorsque le local commercial dans lequel le fonds est exploité, est cédé, son exploitant, qu'il soit commerçant ou artisan, ne bénéficie d'aucune priorité pour l'acquérir. Or un achat par le locataire peut avoir des conséquences importantes et positives puisqu'il lui permettra de poursuivre son activité dans de meilleures conditions économiques au regard de la prévisibilité de la charge que représenteront les murs (y compris en cas de remboursement d'un emprunt). Cela contribue à la pérennité du tissu économique local et à son dynamisme. C'est pourquoi, il apparaît souhaitable, à l'instar de ce qui est prévu pour les baux d'habitation, de donner la possibilité au locataire d'acquérir les locaux par priorité par rapport à d'autres acquéreurs.

Il a été néanmoins jugé indispensable de permettre à un local à usage commercial, industriel ou artisanal constituant « le lot d'un ensemble faisant l'objet d'une cession globale » de déroger à la mise en œuvre de ce droit de préférence au profit du locataire, eu égard à leur mode de gestion bien spécifique. C'est notamment le cas des centres commerciaux.

Une telle approche est d'ailleurs conforme à la jurisprudence appliquée dans le cas des locaux d'habitation : le droit de préférence du locataire ne peut pas conduire « à imposer au propriétaire de diviser son bien en vue de le vendre à des personnes distinctes alors que

l'ensemble immobilier objet de la vente, composé de bâtiments pour partie à usage d'habitation, pour partie à usage de commerce et d'une cour, constituait une entité autonome... » (CA de Paris 6 février 2013, SA Laboratoire Hépatoum c/ Poey Saint Picq).

II. Description des objectifs poursuivis

Les mesures proposées visent à moderniser la législation des baux commerciaux et à favoriser le développement des commerces mais également la préservation de la diversité de toutes les formes de commerces, indépendants comme des enseignes, afin de maintenir un équilibre de l'offre commerciale. Ces nouvelles adaptations doivent notamment permettre d'en limiter les excès ou les abus, pouvant résulter de la méconnaissance de la législation par l'une ou l'autre des parties.

Afin d'étaler dans le temps les conséquences des augmentations de loyers, il est proposé d'introduire dans le code de commerce un nouvel article L.145-39-1 qui régulera les variations de loyers permises dans le cadre des dérogations aux règles de plafonnement lors de leur révision ou lors du renouvellement du bail, en raison, par exemple, de modifications des facteurs locaux de commercialité ou encore résultant d'une décision de justice conduisant à un rattrapage des loyers. Ces variations ne pourront désormais être supérieures à 10 % par rapport au dernier loyer acquitté. Cette mesure ne s'appliquera qu'aux contrats 3-6-9 « classiques » (qui ne comprennent pas de clause de durée ou d'indexation exorbitante du droit commun) conclus ou renouvelés à compter du premier jour du troisième mois suivant celui de la publication de la loi.

Afin de sécuriser et de renforcer l'attractivité des baux dérogatoires régis par l'article 145-5 du code de commerce, il est proposé de porter la durée de ces baux de deux ans à trois ans. Cette mesure permettra de faciliter le démarrage de projets de création d'activités commerciales dans un cadre moins contraignant qu'un bail commercial classique. Cette mesure s'appliquera aux contrats conclus ou renouvelés à compter du premier jour du troisième mois suivant celui de la publication de la loi.

Dans un souci de transparence et afin d'encourager les efforts engagés par les professionnels pour clarifier la répartition des charges, il est proposé d'inscrire dans la loi le principe de l'établissement obligatoire d'un état des lieux dans le contrat de bail au moment de la prise de possession des locaux ainsi qu'une annexe au contrat de bail comportant un inventaire précis des charges liées à ce bail dans des conditions qui seront fixées par un décret. Une nouvelle section 6 bis intitulée « De l'état des lieux et des charges locatives » est créée à cet effet. Elle comporte deux nouveaux articles L. 145-40-1 et L. 145-40-2 du même code relatifs respectivement à l'état des lieux et à l'annexe. L'article L. 145-40-1 relatif à l'état des lieux est applicable aux contrats conclus à compter de l'entrée en vigueur de la loi. L'article L. 145-40-2 du même code est applicable aux contrats conclus ou renouvelés à compter du premier jour du troisième mois suivant celui de la publication de la loi.

Il est par ailleurs proposé d'encourager le recours à la médiation pour régler les litiges entre les bailleurs et les locataires par l'extension des compétences des commissions départementales de conciliation des baux commerciaux aux litiges relatifs aux baux révisés, aux charges et aux travaux (modification de l'article 145-35 du code de commerce). Les bailleurs comme les locataires pourront saisir la commission départementale de conciliation

compétente pour examiner les nouveaux cas de litiges pouvant lui être soumis à compter du premier jour du troisième mois suivant celui de la publication de la loi.

Enfin, il est proposé d'étendre aux baux commerciaux un dispositif analogue à celui existant dans les baux d'habitation qui donne au locataire une priorité de rachat en cas de mise en vente du local d'habitation par le propriétaire comme le prévoit l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 relative aux baux d'habitation. A cet effet, un nouvel article L. 145-46-1 sera inséré dans le code de commerce. Cette disposition permettra à l'exploitant d'acheter, s'il le souhaite, le local, ce qui lui permettra de poursuivre son activité, s'il le juge utile, dans de meilleures conditions. A la suite de l'offre faite par le bailleur, le locataire dispose d'un délai de réflexion d'un mois pour lui faire connaître les suites qu'il entend réserver à son offre. En cas d'acceptation de l'offre dans le délai imparti, le locataire dispose d'un délai de deux mois pour réaliser la vente. En cas de non-réponse du locataire ou de refus d'acquiescer le local, le bailleur peut alors procéder à la cession, à l'issue du délai d'un mois précité. Ces dispositions s'appliqueront aux contrats conclus ou renouvelés à compter du premier jour du troisième mois suivant celui de la publication de la loi.

III. Options possibles et nécessité de légiférer

Dans un certain nombre de domaines, la voie conventionnelle n'a pas donné les résultats attendus du fait d'un rapport de force défavorable aux locataires-commerçants. Ainsi, le recours à des codes de bonnes pratiques pouvant servir de guide en ce qui concerne la répartition des charges a bien amorcé une dynamique, mais celle-ci demeure insuffisante au regard des résultats constatés dans ce domaine. Une revendication forte des commerçants s'est exprimée en faveur de l'intervention du législateur.

Les autres dispositions envisagées dans le projet de loi concernant les baux commerciaux conduisent à modifier des dispositions législatives sans alternative possible.

IV. Impact de la réforme

Dans le domaine des baux commerciaux, l'impact des mesures peut être évalué de la manière suivante pour chacune des mesures envisagées.

1. Limitation des variations de loyers permises dans le cadre des dérogations aux règles de plafonnement

Les variations de loyers lors de :

- leur révision
- ou de leur renouvellement
 - en raison de modifications des facteurs locaux de commercialité comme l'arrivée d'un tramway ou des travaux d'embellissement ou d'aménagement commercial d'un quartier (rue piétonne, etc.), valorisant le local commercial ;
 - des caractéristiques du local loué qui peuvent justifier un renchérissement du loyer s'ils sont financés par le bailleur à la condition que ce dernier en apporte la preuve et que leur impact sur l'activité du commerce soit établi ;
 - ou résultant d'un important rattrapage des loyers à la suite, par exemple, d'un changement de propriétaire bailleur ou d'une décision de justice.

Dans ces cas, les variations de loyer ne pourront être supérieures à 10 % par rapport au dernier loyer acquitté pour les contrats conclus ou renouvelés à compter du premier jour du troisième mois suivant celui de la publication de la loi.

En revanche, le nouveau dispositif respecte le principe de la liberté contractuelle et, à ce titre, ne doit pas s'appliquer « lorsqu'il est fait exception aux règles de plafonnement par suite d'une clause du contrat relative à la durée du bail ou au mode de fixation du loyer » : il s'agit, par exemple, de la conclusion de baux de longue durée (10 ou 12 ans) fréquemment mis en œuvre dans les centres commerciaux ou le secteur tertiaire et qui sont déplafonnés en fin de bail, ou encore les loyers prévoyant une clause d'indexation ou une clause d'échelle mobile tels que les « loyers binaires » fréquemment mis en œuvre dans les centres commerciaux comportant une partie fixe constituant le loyer de base et une partie variable, indexée sur le chiffre d'affaires.

Cette mesure permettra d'étaler dans le temps les conséquences d'éventuels ajustements et permettra ainsi aux locataires, confrontés à des hausses brutales de loyers, de pouvoir effectuer le rattrapage des charges de loyers en résultant de manière progressive.

Cela devrait éviter la mise en difficulté, voire la disparition, des commerces confrontés à ce type de situation. Cette mesure ne remet pas en cause le principe du déplafonnement, qui n'est que lissé dans le temps quand il conduit à des augmentations de loyer supérieures à 10%.

L'impact de la mesure devrait donc se concentrer aux baux commerciaux « classiques » relevant du dispositif dit « trois-six-neuf » mis en œuvre dans les centres des villes où les petits propriétaires bailleurs y sont largement majoritaires (90%), à l'exclusion des centres commerciaux et des foncières qui mettent en œuvre de longue date des modes de fixation des loyers prévoyant des clauses d'indexation permettant de déroger au nouveau dispositif. Dans ce cas, les clauses contractuelles conclues par les deux parties doivent permettre aux locataires commerçants concernés de se prémunir contre « les mauvaises surprises » liées à des hausses trop brutales de loyer.

La nouvelle disposition, ciblée sur les baux traditionnels impliquant des petits bailleurs et des locataires commerçants souvent isolés et vulnérables, devrait contribuer à pérenniser des commerces. A cet égard, les effets d'aubaine éventuellement constatés pourraient résulter de l'encouragement à retenir dans les nouveaux baux conclus, des modes de fixation du loyer prévoyant des clauses d'indexation ou encore des durées de baux initiaux supérieurs à neuf ans. Toutefois, les bailleurs indépendants de centre-ville n'y auraient pas toujours intérêt, en raison de la complexité inhérente à de tels baux mais également aux difficultés à trouver un locataire commerçant dans un contexte de crise et de stagnation des chiffres d'affaires.

Sur les baux déjà conclus et devant être renouvelés, en revanche, l'impact devrait être très limité, les modalités de fixation relevant du statut des baux commerciaux impliquant la mise en œuvre de l'indice de référence du plafonnement des loyers.

Enfin, au regard des règles de concurrence, force est de constater que le statut du bail commercial est un dispositif à deux vitesses selon que les commerces sont situés dans des zones dites de « première catégorie » dans lesquelles les loyers s'envolent et qui sont convoités par les investisseurs (foncières, centres commerciaux) etc) qui appliquent déjà largement des dispositifs dérogeant au bail commercial traditionnel, et les bailleurs traditionnels dont les locataires relèvent du régime du bail commercial. Les nouvelles

dispositions de devraient pas modifier fondamentalement cet état de fait tout en contribuant au maintien des petits commerces les plus vulnérables dans les centres-villes.

2. Impact des obligations devant intervenir dans la mise au point d'un état des lieux et d'une annexe relative à la répartition charges locatives

Comme il a été rappelé par les représentants des locataires commerçants, les charges locatives sont de plus en plus fréquemment imposées dans leur totalité et quelle que soit leur nature, par le propriétaire bailleur, à son locataire. Sur le plan juridique, ce transfert intégral des taxes et redevances, des charges d'entretien et des gros travaux n'est pas acceptable.

Il en est ainsi de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui s'impose au propriétaire sauf stipulation contractuelle expresse. Il en est de même des impôts fonciers, des taxes d'urbanisme et de la contribution économique territoriale (CET) dont le paiement est fréquemment imposé par les bailleurs à leurs locataires par une clause dans le contrat de bail alors qu'une partie de leur paiement relève de l'activité des propriétaires.

Les nouvelles obligations vont contribuer à rendre plus transparents l'établissement de l'état des lieux et des charges ainsi que leur répartition. La charge administrative qui en découle devrait être compensée, pour les deux parties, par une réduction sensible des litiges sur cette question et donc une diminution des contentieux qui en découlent.

Sur le plan qualitatif, la diminution des charges (loyers, autres charges locatives) liée à leur répartition plus équitable devrait permettre aux commerçants de redéployer leurs moyens financiers en faveur des investissements et, ainsi, contribuer à favoriser la pérennité des commerces notamment en centre-ville.

3. Impact de l'amélioration de la médiation entre bailleurs et locataires

La voie choisie dans le cadre du projet de loi consiste à élargir les missions des commissions départementales de conciliation compétentes pour régler tous les litiges liés aux loyers (révisés comme renouvelés) et aux charges locatives.

L'activité de ces commissions demeure inégale d'un département à l'autre et devrait le rester malgré l'extension du champ d'activité. Les dernières statistiques connues révèlent en effet des activités toujours en recul liées à une tendance baissière du nombre de saisines. L'extension de leurs attributions se traduira certes par une recrudescence de leur activité mais qui devrait toutefois, concomitamment, être limitée par l'obligation faite dans une autre disposition de la loi d'établir dans le contrat de location « un inventaire précis des catégories de charges liées au bail et comportant l'indication de leur répartition entre le bailleur et le locataire ».

Ainsi, on devrait observer une légère recrudescence des affaires soumises aux commissions de conciliation dans les départements où cette activité est déjà satisfaisante et appréciée (à titre d'exemple les Yvelines et la Seine-Maritime) sans que cette montée en puissance qui sera très progressive, se traduise par un engorgement de leurs travaux ayant pour conséquence l'absence de respect du délai de traitement des dossiers de trois mois fixé par l'article L 145-35 du code de commerce.

L'extension du champ de compétence demeurera sans doute très faible dans les zones de faible densité dans lesquelles il n'existe pas de difficulté particulière pour conclure un bail commercial (Cantal, Lozère, Creuse, Haute-Vienne, etc.).

Dans les départements à forte densité, le volume des affaires augmentera sans nul doute mais il existe des marges de manœuvre pour permettre à la commission concernée d'en supporter le choc. Ainsi, l'activité à Paris en 2012 a donné lieu à 55 saisies et à 26 réunions de travail ; 60 affaires ont été traitées par la commission dont 14 effectivement conciliées ce qui peut apparaître relativement faible, rapporté au champ d'activités et au poids des commerces à Paris. Même en spéculant sur un doublement du volume d'activité, cette recrudescence des contentieux devrait pouvoir être absorbée par cette commission départementale dans laquelle siègent, comme le souligne le préfet de la région d'Ile-de-France, « des professionnels expérimentés » conscients de la nécessité de trouver des solutions avant la saisine du TGI.

Par la suite, et au vu du bilan des travaux analysés par le ministère de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme, les efforts devraient davantage porter sur les aspects qualitatifs liés aux besoins de formation des conciliateurs en raison de l'extension de leurs missions à des sujets nouveaux et complexes tels que les charges.

Parallèlement, le nombre de contentieux portés devant les juridictions devrait être réduit. C'est l'objet même de la réforme.

4. Impact du rallongement de la durée des baux dérogatoires

Sur le plan économique, la facilitation du recours aux baux de courte durée devrait favoriser la création d'entreprises et notamment faciliter l'installation des jeunes entrepreneurs commerciaux, et donner de la souplesse concernant la réalisation d'un projet d'implantation.

L'assouplissement recherché par la mesure devrait donc faciliter le démarrage de projets de création d'activités commerciales dans un cadre moins contraignant qu'un bail commercial classique. Le bailleur comme le locataire devraient y trouver un intérêt en particulier le locataire commerçant qui pourra mieux évaluer et adapter le montant de ses investissements sur une période de trois ans. Par la suite, en cas de succès et si c'est la volonté des deux parties, un bail commercial « classique » pourra être conclu en bonne et due forme sur la base d'un projet fiabilisé.

En effet, cette durée du bail est trop courte pour assurer au preneur, commerçant ou artisan, une installation dans la durée permettant de fidéliser une clientèle. Il s'agit d'un dispositif qui doit demeurer transitoire puis déboucher le cas échéant, si les deux parties en sont d'accord, sur un bail commercial bénéficiant de la protection du statut. C'est pourquoi, cette mesure n'a pas pour effet d'encourager les bailleurs à multiplier le recours à des baux dérogatoires non plus qu'à inciter les locataires commerçants à y recourir.

Comme déjà constaté dans le rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques le 2 mars 2011 et présenté par le député, M Daniel Fasquelle, « le recours à ces baux « précaires » n'intervient que très marginalement et « n'est pas la cause de la vacance des locaux commerciaux parfois constatée dans certaines localités ».

A cet égard, l'impact des assouplissements et adaptations de ce dispositif dans la LME en 2008, qui a permis aux deux parties de s'engager à l'intérieur de cette période maximale de

deux ans, ne s'est pas traduit par un fort développement de ce type de bail qui est demeuré marginal.

La nouvelle adaptation proposée dont l'objectif est essentiellement d'ordre économique, ne devrait pas en changer fondamentalement la donne ni avoir des incidences négatives. Il s'agira de mieux faire connaître et expliciter cette faculté de recourir à un bail de courte durée dans la perspective de transformer « cet essai » en concluant par la suite un bail commercial bénéficiant de la protection et des avantages du statut.

5. Droit de préférence attribué au locataire en cas de vente

Les locataires commerçants ou artisans pourront bénéficier d'un droit de préférence en cas de vente des murs s'ils le souhaitent. Il s'agit d'une mesure consensuelle et peu contraignante pour les deux parties. Le bailleur ne sera pas pénalisé car la proposition éventuelle de rachat par le locataire doit respecter le prix demandé.

On peut penser que le locataire ne mettra pas systématiquement en œuvre cette possibilité. Toutefois, dans certains cas, par exemple dans la perspective du départ en retraite du commerçant-propriétaire des murs, elle pourra contribuer à valoriser le fonds et constituer un investissement intéressant à ce moment-là, en permettant au locataire de devenir à son tour bailleur et de percevoir des loyers.

6. Application dans les Outre-Mer

Les dispositions du titre Ier s'appliquent sans mention dans les départements d'Outre-Mer ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon.

Toutefois, en raison de la compétence des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon (article L.O. 6414-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT) et de Saint-Barthélemy (article L.O. 6214-3 du même code) en matière d'urbanisme, les dispositions de l'article 7 du projet de loi relatives au droit de préemption ne sont pas applicables à ces collectivités.

Il est prévu une application de ces dispositions dans les îles Wallis et Futuna, à l'exception de l'article 7 qui modifie des dispositions qui ne sont pas actuellement applicables dans cette collectivité (article L. 214-1 du code de l'urbanisme et article L. 2122-22 du CGCT).

V. Consultations menées

Dans le domaine des baux commerciaux, aucune consultation ne revêt un caractère obligatoire.

Néanmoins, à titre facultatif, les organisations professionnelles et consulaires représentatives du commerce et de l'artisanat ont été consultées :

- Conseil du Commerce de France,
- confédération du commerce de France (représentants des commerçants indépendants)
- PROCOS (fédération des enseignes),
- Union du commerce de centre ville (UCV)
- CGPME
- Conseil national des centres commerciaux (CNCC) représentant notamment les grandes foncières commerciales,

- Union national de la propriété immobilière (UNPI)
- Confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD)
- réseaux des CCI et des CMA.

L'ensemble des organisations représentant les commerçants et les artisans ont accueilli très favorablement ces mesures, et ont alimenté les réflexions, notamment sur les charges en mettant en évidence des bonnes pratiques observées sur le terrain.

Les représentants des propriétaires ont souhaité que soient préservées les marges de négociation qu'offre le statut des baux commerciaux et que les mesures proposées ne s'appliquent pas aux baux en cours, afin de ne pas déséquilibrer les contrats conclus.

Les dispositions du présent projet de loi s'inscrivent bien dans ce cadre.

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation

Seuls deux décrets d'application sont requis dans le titre 1er :

- un décret prévoyant le contenu de l'annexe sur les charges locatives ;
- un décret d'application concernant les modalités de la délégation du droit de préemption par les communes aux établissements publics ou aux concessionnaires d'opérations d'aménagement.

PARTIE II	
CHAPITRE 1	Aspects relatifs aux baux commerciaux
<u>Section 1b/Analyse économique des mesures relatives à l'indexation des baux</u>	
	Article 2

I. Diagnostic et justification de l'intervention

La législation actuelle prévoit un principe de plafonnement des loyers tant lors de la révision que du renouvellement du bail. Ce principe supporte cependant de nombreuses dérogations tant légales que contractuelles qui sont les suivantes :

- bail initial d'une durée supérieure à neuf années,
- présence effective du locataire d'une durée supérieure à douze années,
- modification des facteurs locaux de commercialité,
- clause de loyer liée au chiffre d'affaire,
- clause d'échelle mobile.

1. Mesures prises dans le cadre de la LME du 4 août 2008

Lors du débat parlementaire, le Sénat a souhaité que certains aménagements du régime des baux commerciaux inspirés du rapport Pelletier soient mis en discussion par voie d'amendements.

Une disposition a tout particulièrement répondu à l'attente des organisations de commerçants et a **eu un impact très important** : il s'agit de la **création de l'indice des loyers commerciaux (ILC)** qui résulte de la validation dans la LME d'un accord interprofessionnel conclu en 2007 par les organisations professionnelles représentatives des bailleurs et des locataires, commerçants et artisans.

La création de ce nouvel indice conventionnel répondait à un besoin des milieux du commerce de se protéger contre les variations erratiques de l'ICC qui avait augmenté de manière significative entre 2000 et 2006 (32%) et pour cette raison, était de plus en plus contesté et inadapté à l'activité commerciale en raison de son caractère imprévisible.

L'ILC, composé pour 50% de l'indice des prix à la consommation, pour 25% de l'indice des prix de la construction, et pour 25% de l'indice du chiffre d'affaires du commerce de détail est apparu mieux adapté à la réalité de l'activité commerciale. Cet indice est calculé et publié trimestriellement par l'INSEE. Il s'applique aux activités commerciales et artisanales (cf. article L. 112-2 et article D. 112-2 du code monétaire et financier).

Toutefois, l'ILC introduit par la LME dans le code monétaire et financier et dans le code de commerce, ne s'est pas substitué à l'ICC, indice officiel de référence mais a revêtu **un caractère facultatif**, comme indice de plafonnement du loyer commercial. A ce titre, les parties peuvent, lors de la conclusion du bail, puis par la suite lors de sa révision ou de son renouvellement, choisir de retenir cet indice de préférence à l'ICC.

2. Création de l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) sur le modèle de l'ILC

Suivant l'exemple de l'ILC, les organisations professionnelles du secteur tertiaire, l'Association des directeurs immobiliers (ADI), la Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF), l'Association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM) et l'Association pour le développement de la logistique en Europe (AFILOG) ont conclu en mars 2009 un protocole d'accord proposant la création d'un nouvel indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) qui pourrait se substituer à l'indice du coût de la construction (ICC) jugé trop erratique et inflationniste par les organisations professionnelles. L'ordre des avocats de Paris a également fait part le 16 juin 2009 de son accord pour la mise en œuvre de ce nouvel indice.

Comme l'ILC, l'ILAT a été construit à partir de la somme pondérée de 3 indices : l'indice représentatif du niveau des prix à la consommation (50%), l'indice représentatif du niveau des prix de la construction neuve (25%) et l'indice représentatif du produit brut en valeur (25%).

L'article 63 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a légalisé l'ILAT en lui conférant, tout comme l'ILC, un caractère optionnel à l'appréciation des parties au contrat de bail, maitres du choix de l'indice de référence.

Son champ d'application concerne les activités tertiaires autres que les activités commerciales et artisanales (cf. L.112-2 et article D.112-2 du code monétaire et financier).

II. Description des objectifs poursuivis

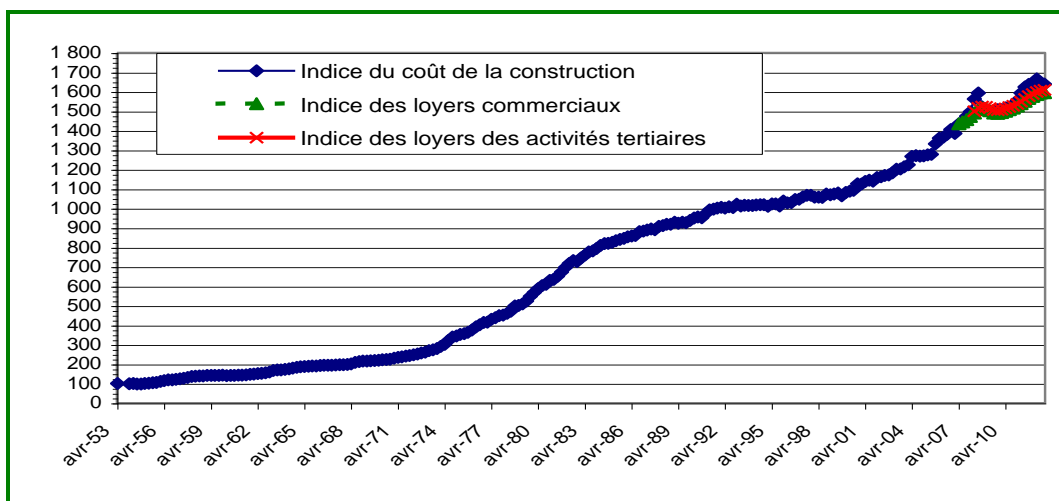
1. Effet de la création de l'ILC au plan économique

L'ILC a été très majoritairement choisi par les exploitants des centres commerciaux (plus de 80%) et dans une moindre mesure par les petits bailleurs des centres-villes et leurs locataires commerçants et artisans (40 % d'entre eux seulement). Les foncières, qui sont cotées, ont choisi l'ILC pour sa lisibilité et sa prévisibilité. Les plus réticents au choix de l'ILC concernent des petits propriétaires bailleurs adhérents à l'UNPI en raison de l'influence de leurs conseils (notaires, agents immobiliers, banques...) pour des considérations de rentabilité immédiate, liée aux hausses parfois importantes de l'ICC.

L'ILAT, introduit plus tardivement, a été majoritairement choisi par les bailleurs professionnels (bureaux, plates-formes logistiques, activités libérales) et par leurs locataires qui ont renoncé à l'ICC de manière conventionnelle.

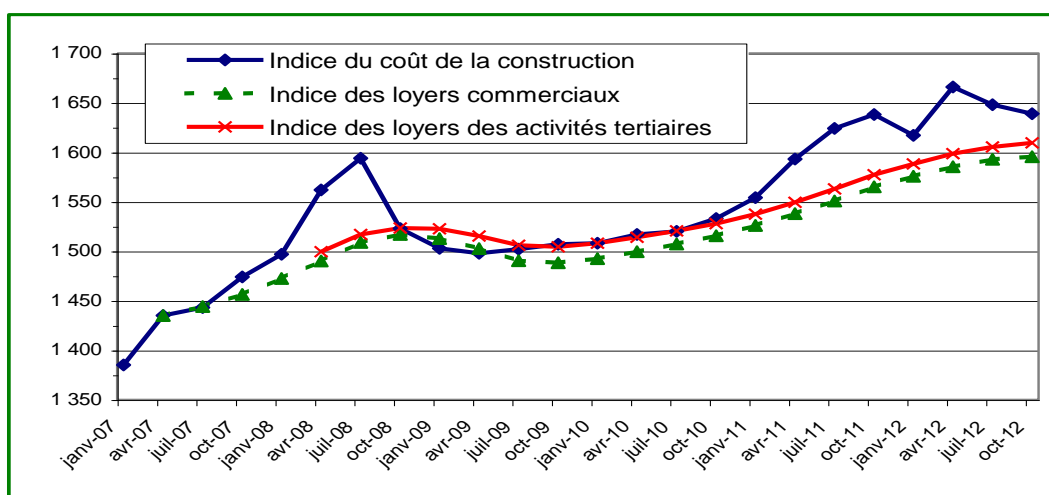
2. Comparaison des séries de l'indice du coût de la construction, de l'indice des loyers commerciaux et de l'indice des loyers des activités tertiaires justifiant le changement de l'indice de référence (source INSEE).

L'indice du coût de la construction (ICC) est un indice trimestriel qui commence au quatrième trimestre 1953, tandis que l'indice des loyers commerciaux (ILC) et l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT), qui sont également des indices trimestriels, débutent respectivement au deuxième trimestre 2007 et au premier trimestre 2008.



Afin de visualiser sur un même graphique les trois séries, on introduit l'ILC et l'ILAT au niveau atteint par l'ICC au même trimestre.

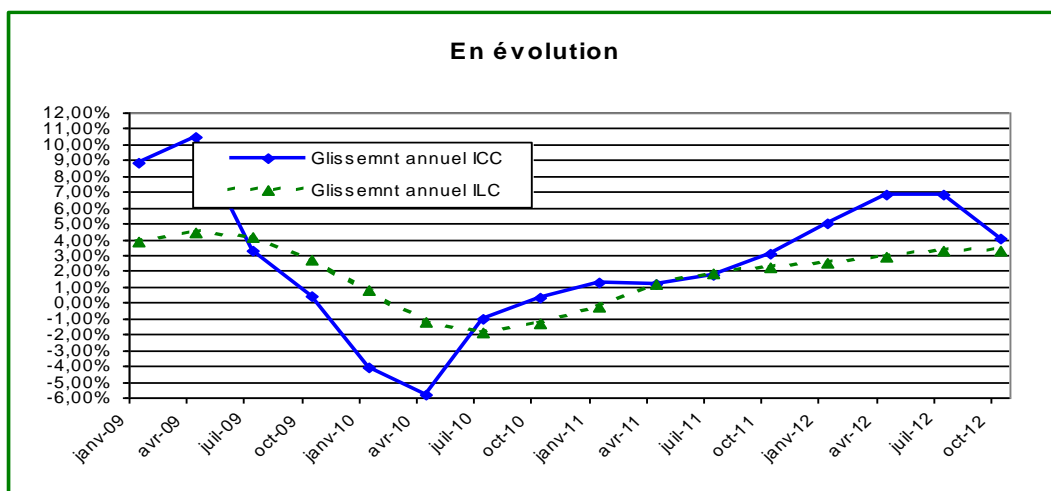
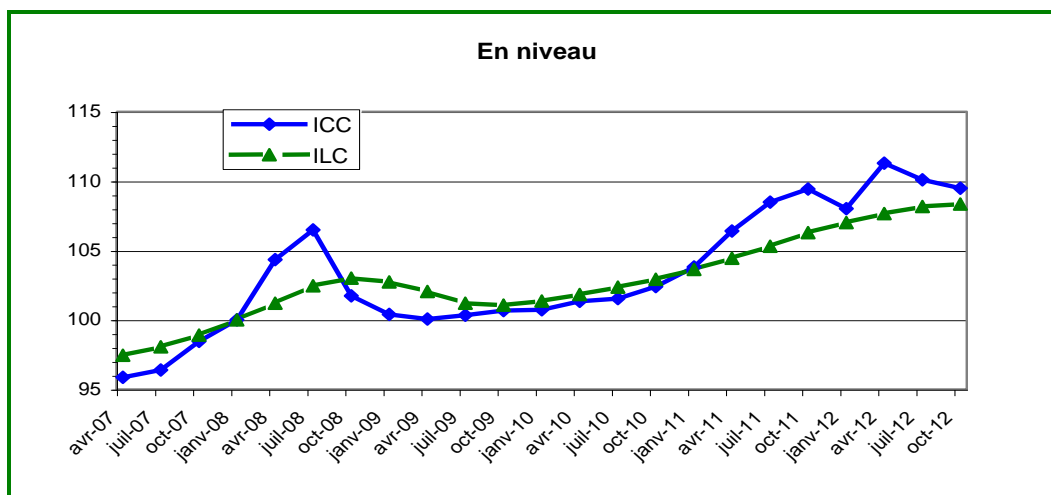
Soit, si on s'intéresse plus particulièrement à la période 2007-2012 :



Comparaison de l'ILC et de l'ICC

On désire comparer l'ICC et l'ILC sur la plage temporelle qui va du 2^e trimestre 2007 au 4^e trimestre 2012. On représente les deux séries sur le même graphique.

L'ILC agrège trois indices représentant des moyennes annuelles (indice des prix à la consommation hors loyers et hors tabac, indice du coût de la construction, indice du chiffre d'affaires du commerce de détail en valeur). Par construction (et selon son objectif), cet indice est plus lisse que l'ICC (application de moyennes mobiles puis d'une moyenne pondérée de trois indices) :

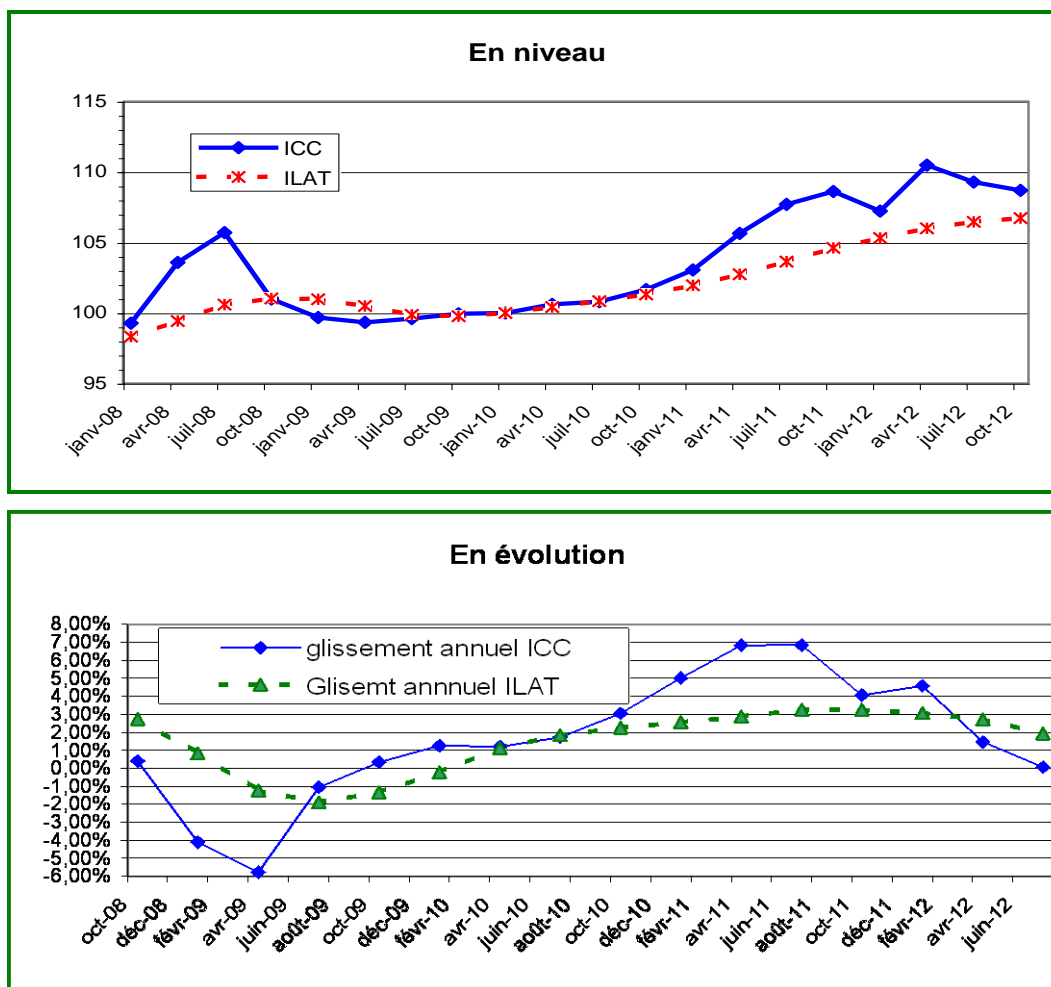


Du 2^e trimestre 2007 au 4^e trimestre 2012, l'ILC a crû à un taux moyen de 1,89 % par an alors que l'ICC augmentait de 2,48 % par an. Depuis le 3^e trimestre 2012, l'ICC ralentit cependant fortement et on peut supposer qu'il passera en dessous de l'ILC au 1^{er} trimestre 2013. En fait, compte tenu de la brièveté de la période, on ne peut pas inférer un « biais » d'un indice par rapport à l'autre. **En revanche, le gain de stabilité entre l'ICC et l'ILC est évident.**

Comparaison de l'ILAT et de l'ICC

On désire comparer l'ICC et l'ILAT sur la plage temporelle qui va du 1^{er} trimestre 2008 au 4^e trimestre 2012. On représente les deux séries sur le même graphique. L'ILAT agrège trois indices représentant des moyennes annuelles (indice des prix à la consommation hors loyers et hors tabac, indice du coût de la construction, indice du PIB en valeur).

Par sa construction, cet indice est plus lisse que l'ICC :



Du 1^{er} trimestre 2008 au 4^e trimestre 2012, l'ICC a cru à un taux moyen de 1,62 % par an alors que l'ILAT augmentait de 1,54 % par an. Depuis le 3^e trimestre 2012, l'ICC ralentit fortement. Ils devraient converger au premier trimestre 2013.

En Conclusion : Sur la plage temporelle commune à ces trois indices ICC, ILC et ILAT : du premier trimestre 2008 au quatrième trimestre 2012, les taux d'évolution moyens sont proches, respectivement +1,62 % par an pour l'ICC, +1,49 % pour l'ILC +1,54 % pour l'ILAT.

Le recours à l'ILC ou l'ILAT en lieu et place de l'ICC pour calculer les variations des loyers commerciaux semble avoir **peu d'impact à moyen terme**, mais doit conduire à **des évolutions moins volatiles et presque toujours positives à court terme** contribuant ainsi à **la pérennité des commerces moins pénalisés par des fluctuations importantes de leurs loyers**.

III. Options possibles et nécessité de légiférer

1. Insuffisances de la voie conventionnelle pour atteindre les objectifs fixés

Dans un certain nombre de domaines, la voie conventionnelle a donné globalement de bons résultats mais ceux-ci paraissent encore insuffisants dans le cas de l'ILC du fait d'un rapport de force défavorable aux locataires-commerçants, en particulier en centre-ville.

Ainsi, le recours conventionnel à un indice de référence optionnel, qu'il s'agisse de l'ILAT ou de l'ILC, n'a pas permis d'étendre ces nouveaux indices plus favorables à des hausses mieux maîtrisées des loyers à tous les locataires et, en particulier, aux petits commerces de centre-ville.

Dès lors, il est apparu souhaitable de remplacer l'ICC, indice de référence des loyers commerciaux, par l'ILC et par l'ILAT afin d'inciter les bailleurs, professionnels ou propriétaires individuels à traiter leurs locataires de la même manière en optant pour un indice de référence dont la composition permet « un lissage » des hausses de loyers.

2. Analyse des options retenues justifiant de nouvelles propositions d'adaptation du statut des baux commerciaux.

Afin de répondre au souhait majoritairement exprimé par les représentants des locataires et même de certains bailleurs ouverts au choix d'un indice permettant de se prémunir contre des hausses ou des baisses brutales, il est proposé de franchir le pas en remplaçant l'Indice du coût à la construction neuve (ICC) par l'indice des loyers commerciaux (ILC) et par l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT), dont la progression moins erratique que l'ICC permet le lisser dans le temps la progression des loyers commerciaux. Les autres possibilités contractuelles d'indexation (chiffre d'affaires par exemple) sont par ailleurs maintenues.

IV. Impact de la réforme des indices de référence des loyers commerciaux

Dans le domaine des baux commerciaux, l'impact des mesures peut être évalué de la manière suivante :

1. Remplacement de l'ICC par l'ILC et l'ILAT comme indice de référence

L'ILC sera remplacé, pour les baux conclus ou renouvelés après l'entrée en vigueur de la loi, par l'ILC comme référence au plafonnement des hausses de loyers relatifs aux activités commerciales et artisanales et par l'ILAT en ce qui concerne les activités tertiaires.

Sur le plan économique, combinés avec d'autres mesures du projet de loi, les nouveaux indices de référence auront un impact positif sur les évolutions des charges subies par les locataires, qui seront mieux maîtrisées.

2. Remplacement de l'ICC par l'ILC

Le remplacement de l'ICC par l'ILC, qui est déjà choisi comme indice de référence par une grande majorité des centres commerciaux (80%), achèvera de se généraliser.

S'agissant des baux commerciaux dans les centres des villes, dans lesquels le choix conventionnel de l'ILC demeure pour le moment minoritaire (40 %), le recours à l'ILC

devenu l'indice de référence dans les nouveaux contrats de bail sera progressivement mis en œuvre au fur et à mesure de la conclusion des nouveaux baux commerciaux ainsi que lors du renouvellement des baux.

Ainsi, à moyen terme, sur un laps de temps d'une dizaine d'années, l'ILC remplacera l'ICC en devenant l'indice de référence des loyers commerciaux. Il en résultera une plus grande stabilité dans l'évolution des charges liées au paiement des loyers en évitant les évolutions erratiques des loyers dues à l'utilisation de l'ICC.

3. Remplacement de l'ICC par l'ILAT

En ce qui concerne le remplacement de l'ICC par l'ILAT comme indice de référence pour le plafonnement des loyers des activités tertiaires, son impact sera plus limité car il est déjà choisi majoritairement par les grandes foncières et leurs locataires. L'introduction de l'ILAT comme indice de référence conciliera donc le droit avec la pratique.

4. Conditions d'application dans les Outre-Mer

Les dispositions de l'article 2 s'appliquent sans mention dans les départements d'Outre-Mer ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon.

Il est prévu une application de l'article 2 dans les îles Wallis et Futuna.

V. Consultations menées

Dans le domaine des baux commerciaux, aucune consultation ne revêt un caractère obligatoire.

Néanmoins, à titre facultatif, les organisations citées à la section 1a ont également été consultées sur le sujet de l'indexation. Il est important de noter que la généralisation de l'ILC est une demande forte de l'ensemble de la profession, qui a contribué à construire cet indice de référence. S'agissant des représentants des propriétaires, les foncières ont indiqué avoir déjà généralisé cette indexation alors que l'UNPI, qui représente les bailleurs individuels, s'est montrée favorable à l'ILC même si certains de ses adhérents y demeurent encore réfractaires.

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation

L'article 2 ne nécessite pas de mesures réglementaires d'application.

Ces dispositions s'appliqueront aux contrats conclus ou renouvelés à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

PARTIE II	
CHAPITRE 1	Aspects relatifs aux baux commerciaux
<u>Section 1c/ Impact des mesures facilitant la préemption en matière de commerces</u>	
Article 7	

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

Avant l'instauration du droit de préemption, de nombreuses communes se faisaient l'écho de demandes exprimées par les consommateurs souhaitant disposer de commerces de proximité nombreux et variés. Ces commerces de proximité permettent en effet de maintenir des lieux de vie et de convivialité, assurant une meilleure qualité de vie tant dans les centres-villes qu'en périphérie ou en zone rurale.

Afin de limiter la disparition progressive de ce type de commerces, le législateur a créé, dans la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (codifiée dans le code de l'urbanisme aux articles L. 214-1 à L. 214-3), la procédure de préemption.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption au profit de la commune, les cessions de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de baux commerciaux et de terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés.

La délégation de ce droit de préemption n'étant actuellement pas possible contrairement à la procédure existant pour le droit de préemption urbain, la présente loi permettra aux communes de déléguer ce droit à l'intercommunalité à laquelle elle appartient, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation pourra porter sur une ou plusieurs parties du périmètre de sauvegarde ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un fonds de commerce, d'un fonds artisanal, d'un bail commercial ou de terrains.

2. Justification de l'intervention

Le droit de préemption sans possibilité de délégation a donné les résultats⁵ indiqués ci-dessous, qui pourront être améliorés avec l'introduction de la délégation.

Périmètres de préemption

422 communes ont eu recours au droit de préemption commerciale.

Des périmètres majoritairement ciblés

Dans 47 % des cas, les communes ont limité leur périmètre de préemption au niveau du centre-ville/ centre-bourg et dans 23,5% des cas à des rues et places de la commune.

⁵ Source ACFCI.

4% des communes recensées ont préempté sur la totalité de leur territoire.

Exercice de la préemption

Sur les 422 communes concernées, seuls 81 biens ont été préemptés dont :

- 49,1 % concernent des fonds ;
- 44,3 % concernent des baux ;
- 6,6 % concernent des terrains.

Raisons de la préemption

La principale raison avancée par les communes ayant exercé leur droit de préemption est le souci du maintien du commerce de proximité.

D'autres motivations ont également été avancées : préserver un secteur d'activité spécifique, restructurer une offre commerciale.

Biens rétrocédés

Sur les 81 biens préemptés, seuls 6 cas de rétrocessions ont été recensés.

Les biens préemptés relevaient majoritairement du secteur non alimentaire :

- 60% des biens dans le secteur non alimentaire ;
- 30 % des biens dans l'alimentaire ;
- 10% des biens dans le secteur des services aux particuliers.

Analyse concernant six cas de biens rétrocédés

Tous les biens rétrocédés concernaient des entreprises n'employant aucun salarié.

Seulement dans 1 cas sur 6 le conjoint collaborateur était présent.

Dans 3 cas sur 4, la mairie a exercé son droit de préemption alors que l'activité du repreneur choisi par le cédant était une banque.

Dans 5 cas sur 6, la nature de l'activité du repreneur choisi par la mairie n'a pas changé par rapport à celle du cédant initial.

Les résultats de l'enquête ont révélé que, dans la majorité des cas, la préemption a été exercée dans un objectif de maintien de l'activité du cédant.

II. Description du ou des objectifs poursuivis

Le maintien et la diversification des commerces de proximité constituent un impératif pour les citoyens. Il convient donc de permettre aux communes qui disposent du droit de préemption de posséder un large choix de moyens dans sa mise en œuvre. Or, elles ne peuvent agir que directement alors que la procédure de préemption est très complexe. Certaines communes, notamment les plus petites, qui souhaiteraient utiliser ce droit peuvent être rebutées et renoncer devant la difficulté juridique de la tâche.

La possibilité de confier cette mission à des organismes spécialisés ayant les compétences techniques et juridiques ainsi que l'expérience dans ce domaine les incitera à mettre effectivement en œuvre ce droit de préemption.

Dans un deuxième temps, d'autres ajustements, complémentaires, pourront être proposés : une analyse complète du dispositif a été lancée fin mai 2013 (confiée au Contrôle général économique et financier) et les pistes qu'elle permettra de déceler feront l'objet d'une concertation approfondie avec les acteurs concernés, puis, le cas échéant, de propositions législatives.

III. Options possibles et nécessité de légiférer

Telle qu'elle est proposée dans la présente loi, la délégation pourra être confiée à l'intercommunalité à laquelle appartient la commune, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Elle pourra porter sur une ou plusieurs parties du périmètre de sauvegarde ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un fonds de commerce, d'un fonds artisanal, d'un bail commercial ou de terrains.

Mais la délégation aurait pu être plus large ou plus restrictive :

- Il aurait ainsi été possible de confier la délégation à des organismes encore plus nombreux.
- A l'opposé, il aurait pu être envisagé de la confier à un seul type d'organismes et de permettre la délégation pour une seule opération, ou pour une partie du territoire communal seulement ou pour sa totalité.

Le choix qui a été opéré est pragmatique : la délégation n'est ni trop large, ni trop restrictive, tout en étant très souple et en offrant une gamme étendue de possibilités pour la commune. Elle est par ailleurs analogue à celle permise dans le cas du droit de préemption urbain, ce qui contribue à en faciliter l'appropriation par les élus.

IV. Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1. Présentation synthétique de l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions envisagées dans le ou les domaines dans lesquels elles se manifesteront

La réforme envisagée devrait permettre une utilisation plus importante du droit de préemption par la commune puisqu'elle crée une possibilité supplémentaire de mettre en œuvre le droit de préemption.

2. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Instaurer une possibilité de délégation du droit de préemption conduira au maintien de la diversité des commerces de proximité, ce qui permettra aux consommateurs de satisfaire leurs besoins de consommation les plus courants sans se déplacer.

3. Impact pour chaque catégorie d'administration publique.

La réforme permettrait à certaines communes de se décharger de tâches complexes et lourdes.

4. Impact sur les personnes physiques et morales (particuliers, entreprises...)

La présence de commerces de proximité favorise la vie sociale et la convivialité dans les communes et maintiennent des lieux de vie.

5. Impact juridique

Régime juridique dorénavant semblable à celui concernant le droit de préemption urbain.

6. Conditions d'application pour les Outre-Mer

Les dispositions de l'article 7 s'appliquent sans mention dans les départements d'Outre-Mer ainsi qu'à Saint-Martin. En raison de la compétence des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon (article L.O. 6414-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT) et de Saint-Barthélemy (article L.O. 6214-3 du même code) en matière d'urbanisme, les dispositions de l'article 7 ne sont pas applicables dans ces collectivités.

Par ailleurs, les dispositions ne sont pas étendues dans les îles Wallis et Futuna, les articles L. 214-1 du code de l'urbanisme et L. 2122-22 du CGCT n'étant actuellement pas applicables dans cette collectivité.

V. Présentation des consultations menées

1. Consultations obligatoires : néant

2. Consultations non obligatoires

L'Association des Maires de France et l'Assemblée des communautés de France ont émis un avis favorable à cette délégation du droit de préemption.

VI - Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

Actuellement, l'administration centrale ne dispose d'aucun moyen pour suivre la mise en œuvre du droit de préemption. Pour connaître l'état d'avancement de l'utilisation de la procédure, elle s'adresse à l'ACFCI qui lui fournit les statistiques dont elle dispose, sachant que les données transmises sont généralement relativement anciennes (les plus récentes, partielles, datent de 2011).

1. Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention (textes d'application, moyens budgétaires, organisationnels...)

Un décret (en Conseil d'Etat) devra modifier les articles R.214-1 à R.214-16 du code de l'urbanisme.

Les communes devraient bénéficier de l'expertise des délégataires et donc réaliser des économies puisque ces prestataires sont des spécialistes de ces opérations. Mais parallèlement, elles devront rémunérer leurs services, d'où un coût financier pour les communes qui délègueront ce droit. Le rapport coût/ bénéfice devrait donc être à peu près égal pour les communes en cas de délégation du droit de préemption.

2. Présentation du suivi de la mise en œuvre

A défaut de disposer de moyens propres de suivi de la mise en œuvre du droit de préemption, l'administration centrale poursuivra sa coopération avec l'ACFCI pour s'assurer de la mise en œuvre du droit de préemption.

3. Evaluation (calendrier prévisionnel d'évaluation)

La périodicité actuelle de communication des données de l'ACFCI (environ tous les six mois) se poursuivra, sauf demande ponctuelle de communication en fonction des besoins de l'administration centrale.

PARTIE II

CHAPITRE 2/ ASPECTS RELATIFS AUX MESURES DE PROMOTION ET DEVELOPPEMENT DES TPE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

- **Section 2a/** Impact des mesures relatives à l'acquisition et au contrôle de la qualité d'artisan
- **Section 2b/** Impact des mesures d'ajustement du régime de l'auto-entrepreneur
- **Section 2c/** Impact des mesures de simplification du régime de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée

PARTIE II	
CHAPITRE 2	ASPECTS RELATIFS AUX MESURES DE PROMOTION ET DEVELOPPEMENT DES TPE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT
<u>Section 2a Impact des mesures relatives à la qualification professionnelle et à la définition de la qualité d'artisan</u>	
Article 9 à 11	

I. Diagnostic et justification de l'intervention

L'artisanat représente un pan considérable de l'activité économique française. Il regroupe plus d'un million d'entreprises, pour un chiffre d'affaires de près de 300 milliards d'euros et employant environ 3 millions d'actifs.

La création d'entreprises artisanales se maintient chaque année aux environs de 100.000 entreprises. En 2012, 1 025 517 entreprises étaient immatriculées au répertoire des métiers ou au registre des entreprises en Alsace et en Moselle. 90% des entreprises artisanales emploient cinq salariés ou moins⁶. Ces entreprises sont essentiellement des personnes physiques (53,4% en 2011) et des SARL (43,5% en 2011).

Statut juridique des entreprises artisanales en 2011

	<i>en %</i>					
	2000	2007	2008	2009	2010 (r)	2011
r : données révisées.						
Champ : activités marchandes hors agriculture en France.						
Source : Insee, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements - Sirene).						
Personne physique	63,9	54,6	52,6	51,3	52,9	53,4
Société à responsabilité limitée (SARL)	32,4	42,2	44,2	45,7	44,2	43,5
Société anonyme à conseil d'administration	2,8	0,9	0,8	0,7	0,5	0,4
Société anonyme à directoire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Société par actions simplifiées	0,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,9
Autres	0,9	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

L'artisanat est un secteur économique hétérogène regroupant plus de 510 activités différentes, des plus traditionnelles (maçonnerie, menuiserie, boucherie ...) aux plus modernes (micro-électronique, son et image, génie climatique...) y compris parmi les services (mécaniques, coiffure, confection...) ou la création artistique (céramique, bijouterie, arts graphiques ...).

⁶

Voir pour plus de précisions le tableau ci-dessous paragraphe 2.5.

70% de ces entreprises exercent les activités réglementées au sens de 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.

Caractéristiques des entreprises artisanales en 2011

Secteur d'activité (NAF rév.2)	Au 1er janvier 2011				
	Total d'entreprises artisanales	dont entreprises individuelles		dont dirigées par des femmes	
	(en nombre)	(en nombre)	(en %)	(en nombre)	(en %)
Industrie	175 093	83 070	47,4	20 507	24,7
dont :					
fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	49 590	26 482	53,4	3 624	13,7
fabrication de textiles, industries de l'habillement, industrie du cuir et de la chaussure	14 034	8 397	59,8	6 270	74,7
travail du bois, industries du papier et imprimerie	19 478	8 318	42,7	1 758	21,1
fabrication de produits en caoutchouc et en plastique (1)	9 880	4 345	44,0	1 408	32,4
métallurgie et fabrication de produits métalliques (2)	15 850	3 857	24,3	167	4,3
fabrication de machines et équipements n.c.a.	4 606	961	20,9	27	2,8
autres industries manufacturières, réparation et installation de machines et d'équipements	49 637	27 705	55,8	6 860	24,8
Construction	428 107	224 987	52,6	4 638	2,1
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	151 033	60 144	39,8	14 474	24,1
Transports et entreposage	36 931	29 572	80,1	2 712	9,2
Hébergement et restauration	41 473	18 256	44,0	5 630	30,8
Information et communication	7 205	3 613	50,1	385	10,7
Activités financières et d'assurance	1 507	152	10,1	36	23,7
Activités immobilières	6 295	3 752	59,6	589	15,7
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	26 418	12 127	45,9	3 717	30,7
Activités de services administratifs et de soutien	51 746	31 080	60,1	6 758	21,7
Enseignement	1 863	1 412	75,8	377	26,7
Santé humaine et action sociale	6 709	1 452	21,6	600	41,3
Arts, spectacles et activités récréatives	6 538	5 377	82,2	2 265	42,1
Autres activités de services	151 648	108 726	71,7	73 324	67,4
Total	1 092 566	583 720	53,4	136 012	23,3

(1) : y compris fabrication d'autres produits minéraux non métalliques.

Caractéristiques des entreprises artisanales en 2011

Secteur d'activité (NAF rév.2)	Au 1er janvier 2011				
	Total d'entreprises artisanales		dont entreprises individuelles		dont dirigées par des femmes
	(en nombre)	(en nombre)	(en %)	(en nombre)	(en %)
(2) : à l'exception des machines et des équipements.					
Champ : France ; activités marchandes hors agriculture, unités inscrites à la Chambre des Métiers.					
Source : Insee, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements - Sirene).					

Ce dernier tableau traduit la variété des activités artisanales dépassant les domaines traditionnellement dédiés à l'artisanat.

Les règles applicables au secteur de l'artisanat sont fixées par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion de l'artisanat, qui encadre notamment la qualification professionnelle obligatoire pour l'exercice d'un métier de l'artisanat, les modalités de contrôle par les chambres des métiers et de l'artisanat de la détention de cette qualification et de l'absence d'interdiction de gérer, les modalités d'attribution de la qualité d'artisan ainsi que les conditions de maintien de l'immatriculation au répertoire des métiers.

1. Contrôle de la qualification professionnelle par les chambres des métiers et de l'artisanat

L'article 19 (I bis A) de la loi du 5 juillet 1996, dans sa rédaction issue de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012, relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives prévoit que : « *Nul ne peut être immatriculé au répertoire des métiers ou au registre des entreprises mentionné au IV s'il ne remplit les conditions nécessaires à l'exercice de son activité. La vérification des conditions mentionnées au premier alinéa du présent I bis A n'est effectuée que si les conditions d'exercice doivent être remplies personnellement par la personne tenue à l'immatriculation ou par les dirigeants sociaux des personnes morales tenues à l'immatriculation.* »

Ainsi, depuis mars 2012, les chambres de métiers et de l'artisanat ont la capacité juridique de contrôler que l'exigence de qualification pour l'exercice de certaines activités prévue par l'article 16 est satisfaite lorsque l'entrepreneur individuel ou le dirigeant de la personne morale détient personnellement la qualification requise. En revanche, les chambres des métiers n'ont pas la possibilité de procéder à ce contrôle dans le cas où la personne qui s'immatricule ne détient pas personnellement la qualification, mais s'engage à recruter un salarié qualifié.

Si cette distinction a une certaine logique chronologique⁷, il semble simple de contourner ce dispositif de contrôle en déclarant embaucher un salarié qualifié, sans le faire par la suite. En effet, les chambres des métiers et de l'artisanat n'ont aucun droit propre pour contrôler la détention de la qualification professionnelle *post* inscription. Elles doivent à l'heure actuelle saisir le préfet qui pourra diligenter une enquête de la DGCCRF.

⁷ Il est difficile pour une entreprise de fournir, lors de sa création, les diplômes d'un salarié qu'elle n'a en général pas encore trouvé et employé.

2. Contrôle de l'absence d'interdiction de gérer par les présidents des chambres des métiers et de l'artisanat

L'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat prévoit que toute personne morale ou physique qui exerce une activité artisanale et n'emploie pas plus de 10 salariés doit s'immatriculer au répertoire des métiers.

Cependant, l'article 131-27 du code pénal et l'article L.653-8 du code de commerce prévoient qu'une personne peut être condamnée, notamment à la suite d'une faillite personnelle, d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire frauduleux, à une interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale.

Par conséquent, une personne condamnée à une peine prévue par l'article 131-27 du code pénal ne peut pas s'inscrire au répertoire des métiers, comme le prévoit l'article 19-III de la loi n° 96-603.

L'article 19-III dispose que les présidents de chambre des métiers et de l'artisanat sont informés par le préfet, qui aura préalablement consulté le bulletin n°2 du casier judiciaire, de l'existence d'une éventuelle interdiction de gérer.

Ce dispositif s'est avéré lent et difficile à gérer pour les services préfectoraux. Aussi une solution provisoire a été trouvée par le ministère de la justice qui a accordé aux chambres des métiers et de l'artisanat un accès au fichier des casiers judiciaires.

3. Critères d'attribution de la qualité d'artisan

3.1. L'article 21-I de la loi du 5 juillet 1996 dans sa version actuellement en vigueur prévoit que peuvent se prévaloir de la qualité d'artisan les personnes immatriculées ou les dirigeants sociaux de personnes morales immatriculées qui remplissent des conditions de qualification ou d'expérience professionnelle telles que définies par décret.

Il y a près de 526.000 artisans, ce qui représente près de la moitié des personnes inscrites au RM (46% environ).

Nombres d'artisans	Activité exercée	% par rapport au nombre total d'artisan (chiffre arrondi)
222.000	bâtiment	42
176.000	service	33
76.000	production	15
53.000	alimentation	10

Il est important de souligner que les conditions de qualification et d'expérience professionnelle prévues par l'article 19 sont autonomes et indépendantes des conditions de qualification obligatoire à l'exercice des activités réglementées prévues à l'article 16 de la loi de 1996. Ainsi, un professionnel exerçant une activité non réglementée peut obtenir la qualité d'artisan s'il remplit les conditions prévues par l'article 19. De même, si la qualification obligatoire à l'exercice d'une activité réglementée est détenue par un salarié, le chef d'entreprise peut continuer d'exercer cette activité sans avoir la qualité d'artisan.

L'article 1^{er} du décret 98-247 du 2 avril 1998 prévoit que la qualité d'artisan est attribuée aux personnes physiques immatriculées qui détiennent un CAP ou un BEP dans le métier ou un métier connexe, ou une immatriculation dans le métier d'une durée de six années.

Il est alors possible pour un chef d'entreprise d'obtenir la qualité d'artisan à condition que son entreprise soit immatriculée dans un métier de l'artisanat depuis au moins 6 ans, bien que ce dirigeant n'ait jamais exercé lui-même une activité artisanale et qu'il n'ait exercé que des tâches de gestion et de direction.

Cependant, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives (article 31 II), dont l'entrée en vigueur est différée au 22 septembre 2013, a modifié la nomenclature des qualités prévues par l'article 21-I de la loi n° 96-603 et permet à toute personne immatriculée au répertoire des métiers de bénéficier de la qualité d'artisan. Les personnes bénéficiant d'une qualification professionnelle se voient attribuer quant à elles la qualité d'artisan qualifié.

Qualités actuelles		Qualités après entrée en vigueur de l'article 31 II de la loi du 22 mars 2012
Inscrit	➔	Artisan
Artisan	➔	Artisan qualifié
Artisan d'art	➔	Artisan d'art
Maître artisan	➔	Maître artisan

Les dispositions issues de la loi du 22 mars 2012, si elles entrent en vigueur, seraient de nature à créer une grande incertitude sur la nature de « l'artisan ». En effet, toute personne inscrite au répertoire des métiers pourra utiliser le titre d'artisan, bien qu'elle ne détienne aucune qualification particulière. Ceci conduirait à dévaloriser l'image de l'artisan, vu comme une personne qualifiée, et risquerait de générer beaucoup de confusion pour les consommateurs qui, de bonne foi, penseront s'adresser à une personne qualifiée. A ce titre, cette définition a été fortement contestée par les représentants de la profession.

3.2. Statuts de l'artisan en Allemagne, Italie et Espagne

3.2.1. Allemagne (§1 HandwerchsOrdnung - HwO)

Les professions artisanales sont inscrites sur une liste (annexe A code de l'artisanat comprenant 125 métiers). Une annexe B au code de l'artisanat dresse une liste des professions proches de l'artisanat qui dépendent des chambres de l'artisanat (et non des chambres de commerce ou de l'industrie), mais qui ne sont pas considérées comme artisanales.

Ces professions doivent être exercées de "façon artisanale", non définie par le code, mais définie par la jurisprudence grâce à un faisceau d'indices, prenant notamment en compte l'ensemble du processus de production qui doit mettre en œuvre des aptitudes techniques individuelles, le degré de division du travail, la spécialisation du processus de production et la qualification des personnes qui participent à l'exploitation.

L'activité artisanale est exercée essentiellement à titre individuel ou sous forme de société à responsabilité limitée (Gesellschaft mit beschränkter Haftung : GmbH). Il n'y a pas de taille maximale en nombre de salariés pour une entreprise artisanale.

Sont inscrits au registre des métiers : a) les propriétaires d'établissement effectuant une activité artisanale s'ils remplissent certains critères, b) les personnes détenant le grade de maître dans leur métier et c) les personnes détenant un diplôme (listé dans le §7(2)) justifiant de leur qualité d'artisan.

3.2.2. Italie

La loi n°443 du 8 août 1985 sur l'artisanat définit l'artisan comme une personne qui « exploite personnellement, professionnellement et en qualité de titulaire l'entreprise artisanale, en assume la complète responsabilité avec toutes les charges et tous les risques se rapportant à sa direction et à sa gestion, et exerce son propre travail, même manuel, de façon prédominante dans le processus de production ».

L'entreprise artisanale doit avoir comme activité essentielle la production de biens, même semi-finis, ou la prestation de services. Sont exclues les activités agricoles, la prestation de services commerciaux ou de médiation ainsi que la fourniture d'aliments et de boissons au public, sauf si elles constituent une simple activité accessoire.

Ces entreprises ne peuvent avoir que 18 salariés au maximum, incluant au plus 9 apprentis. Le nombre maximum de salariés diffère selon le type d'entreprise : transport, bâtiment, activités artistiques ou habillement sur mesure.

3.2.3. Espagne

Le décret royal 1520/82 (articles 1 et 3) définit l'activité artisanale comme "l'activité de production, transformation ou réparation de biens ou de prestation de services réalisée au moyen d'un processus dans lequel l'intervention personnelle constitue un facteur prédominant, de façon à obtenir un résultat final individualisé incompatible avec la production totalement mécanisée et en grandes séries".

En conséquence, l'article 3 précise qu'est considérée artisanale une entreprise qui :

1°) figure sur une liste des métiers artisanaux

2°) dont l'activité a, de préférence, un caractère manuel et

3°) dont le nombre d'employés ne dépasse pas un maximum de 10 salariés, sans tenir compte des membres de la famille de l'artisan ou de ses apprentis.

L'artisan est la personne inscrite au registre artisanal.

4. Droit au maintien à l'immatriculation au répertoire des métiers, appelé « droit de suite »

A ce jour, en application de l'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, sont soumises à immatriculation au répertoire des métiers, ou au registre des entreprises en Alsace-Moselle, les personnes, physiques ou morales, dont l'activité relève de l'artisanat et dont l'entreprise

emploi au plus 10 salariés. Ce principe impose, dès lors, que l'entreprise dépassant ce seuil soit radiée du répertoire des métiers ou du registre des entreprises.

Pour atténuer les conséquences de cette disposition, le législateur a institué des règles dérogatoires à la radiation en permettant sous certaines conditions le maintien de l'immatriculation. Ainsi, si l'entreprise dépasse le seuil de 10 salariés, il n'y aura pas de radiation obligatoire si la personne physique ou le dirigeant de la personne morale a une qualification reconnue par la détention de la qualité d'artisan, d'artisan d'art ou de maître artisan. Si la personne ou le dirigeant n'a pas de qualification, la radiation sera obligatoire au terme d'un délai de trois ans à compter du dépassement de ce seuil.

Par ailleurs, si une entreprise artisanale de plus de 10 salariés fait l'objet d'une reprise, le repreneur (peu importe qu'il soit ou non qualifié) peut rester immatriculé mais seulement pour une période de trois ans.

Les professionnels de l'artisanat ressentent comme une sanction la situation qui oblige une entreprise artisanale à quitter le réseau consulaire qui l'a vu naître et prospérer pour s'immatriculer au registre du commerce et des sociétés. Ce serait également un élément qui détournerait les créateurs d'entreprise d'investir dans l'artisanat. Les entreprises artisanales de plus de 10 salariés représentaient 4% de l'ensemble des entreprises artisanales en 2011.

On peut en effet estimer que le fait d'embaucher et de se développer ne remet pas en cause une activité qui relève toujours du secteur de l'artisanat et que cela ne justifie pas que l'entreprise prospère soit exclue de son réseau consulaire naturel.

Entreprises artisanales selon le nombre de salariés en 2011

	Au 1er janvier 2010 (r)	Au 1er janvier 2011
0 salarié	563 727	619 716
1 salarié	123 518	122 574
2 ou 3 salariés	153 379	152 026
4 ou 5 salariés	74 983	74 823
6 à 10 salariés	75 530	75 439
11 à 15 salariés	23 029	23 147
16 à 19 salariés	8 551	8 738
20 salariés ou plus	15 570	16 103
Total	1 038 287	1 092 566

r : données révisées.

Champ : France ; activités marchandes hors agriculture, unités inscrites à la Chambre des Métiers.

Source : Insee, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements - Sirene)

II. Description du ou des objectifs poursuivis

1. Contrôle de la qualification professionnelle par les chambres des métiers et de l'artisanat

Afin de pallier l'absence de contrôle de la qualification professionnelle dans l'hypothèse où la personne s'immatriculant déclare que cette qualification sera détenue par un salarié qu'elle s'engage à recruter, le projet de loi consolide le pouvoir de contrôle des chambres des métiers et de l'artisanat en l'étendant à toutes les situations de détention de qualification professionnelle prévues par l'article 16 de la loi n° 96-603. Un décret précisera les conditions d'application de ces dispositions.

Par la suite, les chambres des métiers et de l'artisanat pourront procéder au contrôle de la qualification quelle que soit la personne détentrice de cette qualification au sein de l'entreprise artisanale.

Personnes détenant la qualification requise	Loi n° 96-603 (consolidée après la loi n° 2012-387)	Loi n° 96-603 (consolidée après PJLAC)
Personne physique demandant son immatriculation	Contrôle par la chambre des métiers et de l'artisanat de la réalité de la qualification lors de l'immatriculation	Contrôle par la chambre des métiers et de l'artisanat de la réalité de la qualification lors de l'immatriculation
Dirigeant social de la personne morale demandant son immatriculation		
Salarié de la personne physique demandant son immatriculation	Contrôle a posteriori par la DGCCRF	Contrôle par la chambre des métiers et de l'artisanat de la réalité de la qualification dans un court délai après immatriculation (à prévoir par décret)

2. Contrôle de l'absence d'interdiction de gérer par les chambres des métiers et de l'artisanat

Afin de sécuriser la méthode permettant aux chambres des métiers et de l'artisanat de vérifier l'absence de condamnation à interdiction de gérer des personnes demandant leur inscription, le projet prévoit de donner à un service dédié au sein des chambres de métiers l'accès au fichier national des interdits de gérer.

Ce fichier, créé par l'article 71 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 et codifié aux articles L.128-1 et suivants du code de commerce, est tenu par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce. Il recense les décisions juridictionnelles de faillites personnelles et des autres mesures d'interdiction de diriger, de gérer, d'administrer ou de contrôler, directement ou indirectement, une entreprise commerciale, industrielle ou artisanale, une exploitation agricole, une entreprise ayant toute autre activité indépendante ou une personne morale.

Dans l'attente de la mise en place effective de ce fichier, les chambres de métiers continueront à pouvoir accéder, via la saisine du Préfet, aux informations liées aux interdits insérées dans le bulletin n°2 du casier judiciaire.

Ces dispositions ont pour objectif de faciliter la lutte contre la fraude et d'assurer la sincérité du répertoire des métiers.

3. Clarification des critères d'attribution de la qualité d'artisan

Le projet de loi prévoit de modifier à la marge le droit actuellement en vigueur en renforçant les conditions pour obtenir la qualité d'artisan. Ainsi, pour obtenir cette qualité, une personne physique ou le dirigeant d'une personne morale inscrite au répertoire des métiers devra :

- Exercer effectivement le métier artisanal et ;
- Posséder un diplôme dans le métier ou
- Bénéficier d'une expérience professionnelle effective dans le métier.

Dès lors, le dirigeant d'une entreprise artisanale ne pourra obtenir la qualité d'artisan que s'il exerce effectivement le métier. Par ailleurs, la seule durée de l'immatriculation ne suffira plus à obtenir cette qualité, l'objectif du dispositif étant d'éviter qu'un dirigeant immatriculé au répertoire des métiers obtienne la qualité d'artisan alors qu'il n'aurait jamais exercé effectivement son métier, se contentant de diriger des personnes qui exercent concrètement l'activité.

	Article 21 de la loi n° 96-603 (actuellement en vigueur) + article 1 ^{er} du décret n° 98-247	Article 21 de la loi n° 96-603 après modification par le PJLAC
Conditions pour l'attribution de la qualité d'artisan	A la personne inscrite ou au dirigeant d'entreprise	A la personne inscrite ou au dirigeant de la personne morale inscrite exerçant effectivement le métier artisanal
	Titre ou diplôme (CAP/BEP)	Titre ou diplôme (CAP/BEP) dans le métier
	Ou expérience professionnelle (inscription au répertoire des métiers depuis au moins 6 ans dans le métier exercé ou un métier connexe)	Ou expérience professionnelle uniquement dans le métier exercé justifiée sur pièces
	Ou certificat ou attestation professionnelle pour les professions réglementées où il n'existe pas de diplôme ou de titre homologué	Ou certificat ou attestation professionnelle pour les professions réglementées où il n'existe pas de diplôme ou de titre homologué

Le projet de loi prévoit donc nécessairement l'abrogation des dispositions des II et IV de l'article 31 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012.

4. Assouplissement du droit au maintien à l'immatriculation au répertoire des métiers, appelé « droit de suite »

Pour que la sortie du secteur de l'artisanat ne soit plus une sanction, le projet de loi propose de permettre à toute entreprise qui dépasse le seuil de 10 salariés de demeurer immatriculée au répertoire des métiers, y compris si cette entreprise fait l'objet d'une reprise ou d'une transmission⁸. Il s'agit ici d'une simple faculté, il n'y aura pas d'obligation pour l'entreprise à

⁸ Ce dernier cas concerne uniquement les entreprises individuelles, pour lesquelles une reprise impose une nouvelle immatriculation (la reprise prenant la forme en général du rachat d'un fonds de commerce, le nouveau propriétaire doit s'immatriculer personnellement).

rester immatriculée. Aussi, le maintien de ces entreprises au répertoire des métiers dépendra uniquement de la volonté des entrepreneurs.

Une limite sera cependant précisée par décret afin que les entreprises dépassant un certain nombre d'employés ne puisse plus bénéficier de ce droit et ce afin d'éviter une rupture d'égalité avec les nouveaux inscrits.

	Article 19 de la loi n° 96-603 (en vigueur) + article 12 du décret n° 98-247	Article 19 de la loi n° 96-603 modifiée par le PJLAC
Entreprise artisanale dépassant le seuil de 10 salariés	Maintien sans limitation de durée pour les personnes disposant d'une qualification (disposant de la qualité d'artisan, d'artisan d'art ou de maître artisan) et, pour les personnes morales, si cette qualification est détenue par un dirigeant social Maintien pendant 3 ans non renouvelables en l'absence de qualification	Maintien de l'immatriculation sans limitation de durée avec faculté permanente de se radier du répertoire des métiers
Reprise d'une entreprise artisanale de plus de 10 salariés	Inscription temporaire possible pendant 3 ans en cas de reprise d'une entreprise de plus de 10 salariés (entreprises individuelles) à condition que le nouveau chef d'entreprise soit artisan (c'est-à-dire qu'il soit qualifié)	Inscription au répertoire des métiers sans limitation de durée ni de conditions de qualification ouverte aux repreneurs d'entreprises artisanales (entreprises individuelles)

III. Options possibles et nécessité de légiférer

Les mesures prévues impliquent de modifier des dispositions de nature législative :

- .I bis A de l'article 19 de la loi du 5 juillet 1996 pour prévoir un contrôle effectif des qualifications par les chambres des métiers et de l'artisanat ;
- Article 19 de la loi n° 96-603 et remise cause de la rédaction des II et IV de l'article 31 de la loi du 22 mars 2012 pour les dispositions relatives à la valorisation de la qualité d'artisan ;
- Articles relatifs aux règles d'immatriculation et de radiation au répertoire des métiers pour les règles relatives au droit de suite.

En ce qui concerne l'accès au fichier national des interdits de gérer, trois options ont été envisagées :

- La transmission d'une requête aux greffes des tribunaux de commerce qui devront répondre ;
- L'accès au fichier national des interdits de gérer en créant une nouvelle catégorie de bénéficiaires à l'article L.128-2 du code de commerce ;
- L'accès au fichier national des interdits de gérer en ajoutant les chambres des métiers et de l'artisanat à la liste des administrations et organismes définis par décret en Conseil d'Etat et bénéficiant de cet accès dans le cadre de la lutte contre les fraudes.

Or, l'accès au fichier national des interdits de gérer s'impose car il doit permettre aux chambres des métiers et de l'artisanat de disposer d'un outil rapide et sûr pour vérifier l'existence ou l'absence d'interdiction de gérer, la transmission d'une demande au greffe présentant de multiples désavantages, en termes de délai et de coût.

La création d'une nouvelle catégorie au sein de l'article L.128-2 du code de commerce a été considérée comme la solution la plus opportune au vu du statut spécifique de teneur de registre des chambres des métiers et de l'artisanat, qui les différencie des personnes publiques n'ayant accès au fichier que dans le cadre de la lutte contre la fraude. Ainsi, les chambres des métiers et de l'artisanat seront, selon les termes de la loi, au même niveau que les greffes des tribunaux de commerce, teneurs du registre du commerce et des sociétés.

IV - Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1. Articulation avec la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

La directive n°2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (ci-après « DQP ») a mis en place, en matière d'établissement, différents régimes de reconnaissance des qualifications professionnelles permettant aux ressortissants européens d'exercer pleinement leur droit de circuler librement dans l'Union et d'exercer une profession réglementée⁹ dans un autre Etat membre que celui dans lequel ils ont acquis leurs

⁹ Une profession réglementée au sens de la directive est une activité professionnelle dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice (telle que l'utilisation d'un titre professionnel) est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées.

qualifications professionnelles. Mis à part le régime de reconnaissance automatique sur la base des conditions minimales de formation qui ne concerne qu'un nombre limité de professions¹⁰, la DQP prévoit deux autres systèmes de reconnaissance des qualifications professionnelles qui s'appliquent aux activités artisanales :

- le système général de reconnaissance (articles 11 à 14 de la directive) et
- le système de reconnaissance automatique sur la base de l'expérience professionnelle prévu pour les activités industrielles, commerciales et artisanales énumérées dans la directive (articles 16 à 19 de la directive).

Le régime général de reconnaissance des qualifications professionnelles s'applique si le professionnel ne remplit pas les conditions d'expérience professionnelle permettant d'obtenir une reconnaissance automatique ou si l'activité exercée ne figure pas dans la liste des activités qui rentrent dans le champ du régime de reconnaissance automatique sur la base de l'expérience professionnelle.

Le régime de reconnaissance automatique sur la base de l'expérience professionnelle fixe les exigences en matière d'expérience professionnelle qui permettent aux personnes qui remplissent ces conditions d'obtenir une reconnaissance automatique de leurs qualifications professionnelles et d'accéder à l'une des activités listées à l'annexe IV de la directive qui bénéficient de ce régime.

Les éléments pris en considération pour la reconnaissance de l'expérience professionnelle sont principalement la durée et la forme de l'expérience professionnelle (exercice à titre indépendant, en qualité de dirigeant ou à titre salarié) dans le secteur de référence. Ces conditions d'expérience professionnelle varient en fonction des activités qui sont classées dans trois listes différentes. La formation préalable est également prise en considération et peut réduire la durée de l'expérience professionnelle exigée. Toute formation préalable doit toutefois être sanctionnée par un certificat reconnu par l'État ou jugée pleinement valable par l'organisme professionnel compétent.

L'article 17 de la loi n° 96-603, modifié par l'ordonnance n° 2008-507 du 30 mai portant transposition de la DQP, précise que les ressortissants européens doivent également remplir les conditions de qualifications professionnelles prévus à l'article 16 pour s'établir en France.

Les articles 3 et suivants du décret n° 98-246 du 2 avril 1998 fixent les conditions et la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles des ressortissants européens qui souhaitent exercer, à titre permanent, le contrôle effectif et permanent d'une des activités dont l'exercice est soumis à la possession de qualifications professionnelles déterminées.

Lors de la transposition de la DQP, les activités artisanales qui ont été identifiées comme rentrant dans le champ de ce régime de reconnaissance automatique sont les suivantes : entretien / réparation de véhicules, bâtiment, plombier / chauffagiste / électricien / climaticien, esthéticien, prothésiste dentaire, boulanger/pâtissier, coiffeur.

En vertu de l'article 3 I 1^{er} alinéa du décret n° 98-246, la reconnaissance des qualifications professionnelles est automatique si le professionnel justifie de 3 ans d'expérience professionnelle en qualité de dirigeant d'entreprise, de travailleur indépendant ou de salarié dans l'exercice du métier ou, dans le cas où la profession concernée est celle d'esthéticien, s'il

¹⁰ Médecin, infirmier, sage-femme, dentiste, pharmacien, vétérinaire et architecte.

justifie de 2 ans d'expérience professionnelle en qualité de dirigeant d'entreprise ou de travailleur indépendant et d'une formation reçue pour l'exercice de la profession et sanctionnée par un certificat reconnu par un Etat membre ou par un organisme professionnel ayant reçu délégation de cet Etat.

Le régime général de reconnaissance des qualifications professionnelles s'appliquera à titre subsidiaire. Il se fonde sur le principe de reconnaissance mutuelle. Les conditions de reconnaissance sont fixées à l'article 13 de la directive :

- lorsque, dans un État membre d'accueil, l'accès à une profession ou son exercice est réglementé, c'est-à-dire soumis à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'autorité compétente de cet État autorise l'accès à cette profession et son exercice dans les mêmes conditions que les nationaux, dès lors que le demandeur est titulaire d'un titre de formation obtenu dans un autre État membre, attestant d'un niveau de formation au moins équivalent au niveau immédiatement inférieur à celui exigé dans l'État membre d'accueil.

- lorsque, par contre, dans l'État membre d'origine du demandeur, l'accès à une profession ou son exercice n'est pas soumis à la possession de qualifications professionnelles déterminées, celui-ci doit également, afin de pouvoir accéder à la profession dans un État membre d'accueil qui réglemente cette profession, justifier de deux années d'expérience professionnelle à temps plein au cours des dix années précédentes en plus du titre de formation.

La reconnaissance n'est toutefois pas automatique dès lors que ces conditions sont remplies. L'Etat membre d'accueil contrôle la qualification et peut exiger que le prestataire accomplisse une mesure de compensation (stage d'adaptation d'une durée maximale de 3 ans ou épreuve d'aptitude) s'il existe des différences substantielles entre la formation qu'il a acquise et celle exigée par cet État membre d'accueil (article 14 de la directive).

Ce régime général a été transposé en droit français à l'article 3 I alinéa 2 et suivants, III et IV du décret n°98-246 (ou à l'article 6 du décret n°97-558 pour les coiffeurs) : trois cas de figure peuvent se présenter et les conditions préalables à remplir sont les suivantes :

1/ la profession est réglementée dans l'Etat d'origine : le professionnel doit fournir une attestation de compétences ou un titre de formation qui est requis pour l'exercice de l'activité considérée (article 3 I a)),

2/ la profession n'est pas réglementée dans l'Etat d'origine : le professionnel doit fournir une attestation de compétences ou un titre de formation qui certifie sa préparation à l'exercice de l'activité professionnelle considérée (article 3 I b)),

Dans ces deux cas, l'attestation doit avoir été délivrée par une autorité compétente désignée conformément aux dispositions en vigueur dans l'Etat d'origine et certifier un niveau de qualification professionnelle équivalent ou immédiatement inférieur aux diplômes et titres exigés en France (CAP, BEP, diplôme ou titre de niveau égal ou supérieur homologué ou enregistré au RNCP et délivré pour l'exercice de l'un des métiers listés en annexe du décret). Les niveaux de qualification sont classés à l'article 11 de la directive. Les diplômes français étant classés au niveau du point b) de l'article 11, les professionnels devront donc justifier d'une attestation de compétences prévue au point a), c'est-à-dire délivrée sur la base :

- d'une formation ne donnant pas lieu à la délivrance d'un certificat ou d'un diplôme ou

- d'un examen spécifique sans formation préalable ou

- de l'exercice de la profession pendant 3 ans effectifs en qualité de dirigeant d'entreprise, de travailleur indépendant ou de salarié.

3/ le professionnel est titulaire d'un diplôme, titre ou certificat obtenu dans un Etat tiers et admis en équivalence par un Etat membre : il doit également avoir exercé effectivement l'activité dans cet Etat pendant 3 ans (article 3 III).

En outre, la DQP est actuellement en cours de révision. Afin de renforcer la mobilité professionnelle et le commerce des services en Europe, de répondre à la pénurie de main d'œuvre qualifiée dans certains secteurs (santé, éducation, construction, services aux entreprises) et d'offrir plus de possibilités aux demandeurs d'emploi, la Commission européenne a en effet adopté le 19 décembre 2011 une proposition de révision de cette directive¹¹. Les négociations sur ce texte au niveau européen entrent dans leur phase finale. Un accord *ad referendum* entre le Parlement et le Conseil a été trouvé lors du 4^{ème} et dernier trilogue qui a eu lieu le 12 juin. La Présidence irlandaise a transmis aux Etats membres le texte de compromis final approuvé par les Etats membres en Coreper le 26 juin 2013. Le vote en séance plénière est prévu pour l'heure le 7 octobre prochain. Une entrée en vigueur du nouveau texte est donc à prévoir d'ici l'automne.

Le régime de reconnaissance automatique sur la base de l'expérience professionnelle n'est pas concerné par cette révision. **Les conditions de reconnaissance resteront donc inchangées.** En revanche, conformément aux dispositions de la directive actuellement en vigueur, la Commission a engagé des travaux de mise à jour et de clarification de l'annexe IV listant les activités bénéficiant du régime de reconnaissance automatique. Cette annexe est, en effet, basée actuellement sur des nomenclatures internationales anciennes d'activités¹². Un consultant externe a été missionné pour étudier sa mise à jour sur la base de nomenclatures plus récentes¹³ sans porter atteinte aux droits des migrants et sans modifier le champ du régime de reconnaissance automatique et des listes¹⁴.

S'agissant du régime général de reconnaissance des qualifications professionnelles, la Commission européenne a proposé de modifier les conditions de reconnaissance et les critères permettant à l'Etat d'accueil d'exiger des mesures de compensation.

Elle a proposé de supprimer les critères de niveau de qualification¹⁵ et d'expérience professionnelle¹⁶. Elle a souhaité ainsi que les autorités compétentes s'attachent plus à comparer le contenu des qualifications plutôt que de ne tenir compte que de ces critères qui peuvent ne pas refléter la réalité des qualifications des professionnels. En contrepartie, elle a prévu la possibilité de refuser la reconnaissance aux personnes dont les qualifications sont fondées uniquement sur l'expérience professionnelle et qui demandent l'accès à une profession nécessitant un diplôme universitaire.

Ces dispositions ont été peu débattues par les Etats membres qui se sont montrés favorables à une ouverture de la méthode de comparaison des qualifications professionnelles, **qui ne vise**

¹¹ Cette proposition fait suite au Livre vert « Moderniser la directive sur les qualifications professionnelles » du 22 juin 2011

¹² Nomenclatures CITI de 1958 et NICE.

¹³ Nomenclatures CITI de 2008 et NACE de 2007.

¹⁴ Dans ce cadre, le consultant procède actuellement à une étude de cas, notamment sur le secteur de la construction. L'objectif sera de démontrer comment le principe de reconnaissance automatique est actuellement appliqué, de mettre en exergue toute autre réglementation européenne spécifique au secteur et toute difficulté d'application de l'annexe IV aux professions réglementées concernées et d'évaluer l'impact de la mise à jour de l'annexe sur la base des nomenclatures CITI 2008 et NACE 2007. Afin de réaliser cette étude, il a pris contact avec les autorités compétentes, en l'occurrence l'APCMA, les chambres de métiers et de l'artisanat ayant été désignées autorités compétentes pour la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les activités artisanales réglementées.

¹⁵ Actuellement, pour pouvoir accéder à une profession réglementée, le demandeur doit attester d'un niveau de qualification professionnelle immédiatement inférieur à celui exigé dans l'Etat d'accueil.

¹⁶ Lorsque la profession n'est pas réglementée dans l'Etat d'origine, le demandeur doit également avoir exercé la profession pendant au moins 2 ans au cours des 10 dernières années

pas à réduire les exigences de qualification, dont la définition relève des Etats membres, mais à mieux prendre en compte les compétences acquises, ce qui favoriserait la mobilité des professionnels en évitant de refuser une reconnaissance a priori. La possibilité de refuser la reconnaissance si les niveaux de qualification sont manifestement différents est un bon garde-fou. Toutefois, le niveau approprié à prendre en considération a été sujet à discussions. Le compromis final a retenu la possibilité d'un refus si le niveau requis dans l'Etat d'accueil est un niveau universitaire d'une durée minimale de 4 ans, mais la condition d'expérience professionnelle lorsque la profession n'est pas réglementée dans l'Etat d'origine a été réintroduite et réduite à un an au cours des dix dernières années.

En outre, les Etats membres se sont mis d'accord sur la mise en place d'une obligation de transparence et d'évaluation de leurs réglementations en matière de qualification professionnelle. Les Etats membres devront notifier à la Commission une liste des professions réglementées existantes, en précisant les activités couvertes par chaque profession, des formations réglementées et des professions soumises à vérification préalable des qualifications professionnelles dans le cadre d'une prestation temporaire et occasionnelle¹⁷. Tout changement devra également être notifié.

Le projet de loi n'impacte pas les modalités de reconnaissance des qualifications professionnelles des ressortissants européens qui souhaitent s'établir en France pour exercer une activité artisanale à titre permanent. Les règles d'accès et d'exercice ne sont en effet pas modifiées et le projet est conforme à la directive 2005/36/CE. Il permet de rendre effective la vérification du respect des conditions de qualifications professionnelles par les autorités compétentes désignées en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles au titre de la DQP et modifie uniquement certaines modalités d'exercice des activités artisanales sans en restreindre l'accès.

Attribution aux chambres des métiers et de l'artisanat du pouvoir de contrôler la détention effective d'une qualification professionnelle par les salariés d'une personne morale lors de l'immatriculation

L'extension du pouvoir de contrôle des chambres des métiers et de l'artisanat du respect, par les salariés, des conditions de qualifications professionnelles fixées à l'article 16 de la loi n° 96-603 ne contrevient pas à la DQP. Elle ne vise pas à modifier en soi les exigences minimales de qualification. Les Etats membres qui imposent des exigences de qualifications professionnelles peuvent procéder à des vérifications du respect de ces conditions selon des modalités différentes selon que s'applique le régime de reconnaissance automatique ou le régime général de reconnaissance. Conformément à l'article 50 de la directive 2005/36/CE, les autorités compétentes en matière de qualifications professionnelles peuvent exiger certains documents et certificats listés en annexe VII de la directive.

Par ailleurs, la désignation des autorités compétentes en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles reste de la compétence des Etats membres. Dans le cadre de la transposition de la directive 2005/36/CE en France, les chambres des métiers et de l'artisanat ont déjà été désignées autorités compétentes pour traiter des demandes de reconnaissance des qualifications professionnelles pour les activités artisanales réglementées par la loi n° 96-603.

¹⁷ Professions réglementées ayant des implications en matière de santé et de sécurité publiques visées à l'article 7 paragraphe 4 de la directive.

Le projet renvoie à un décret le soin de fixer les modalités de vérification par la chambre des métiers et de l'artisanat compétente des conditions de qualification professionnelle. Le décret devra donc veiller à ce que la possibilité de justifier du respect des conditions de qualifications professionnelles obligatoires en vertu de l'article 16 de la loi n° 96-603 par l'embauche d'un salarié qualifié soit effective. Un délai raisonnable sera laissé à l'entrepreneur pour effectuer cette embauche afin de lui permettre de remplir les conditions de qualifications professionnelles en accord avec l'objectif de réduction des barrières d'accès aux professions que se sont fixé les Etats membres au niveau européen.

2. Impact sur les personnes physiques ou morales exerçant une activité artisanale

Le contrôle de l'exigence de qualification prévue par la loi de 1996 est renforcé, dans son périmètre et dans son contrôle.

En ce qui concerne l'accès au fichier national des interdits de gérer, les dispositions relatives aux conditions de condamnation ou aux conséquences d'un interdit de gérer demeurent inchangées. Aussi l'impact sur les personnes physiques ou morales est neutre, leurs demandes d'inscription devant être nécessairement refusées.

Un effet positif de la mesure relative au droit de suite sera d'inciter à embaucher les entreprises artisanales qui hésitaient à le faire pour ne pas dépasser le seuil de 10 salariés et, ainsi, éviter d'être radiées du répertoire des métiers.

Les modifications apportées par les articles 9 à 11 du projet de loi n'ont, en tant que telles, pas d'impact direct sur les auto-entrepreneurs, les modifications apportées au régime de l'auto-entrepreneur étant comprises dans les articles 12 à 16 du projet de loi. Ces dispositions prévoient de soumettre tous les auto-entrepreneurs à l'obligation d'immatriculation, y compris lorsqu'ils n'exercent une activité artisanale qu'à titre complémentaire. Par conséquent, d'une part, les chambres des métiers et de l'artisanat pourront procéder au contrôle de la qualification professionnelle obligatoire pour tous les auto-entrepreneurs au moment de l'inscription. D'autre part, les auto-entrepreneurs exerçant une activité artisanale complémentaire pourront également bénéficier des services des chambres des métiers et de l'artisanat et se prévaloir, le cas échéant, de la qualité d'artisan.

3. Impact sur les chambres des métiers et de l'artisanat

L'accès aux données du fichier national des interdits de gérer, sera gratuit pour les chambres des métiers et de l'artisanat. La mise en place de ce droit d'accès s'intégrera aux dépenses prévues pour la création du fichier national des interdits de gérer, qui prévoit d'ores et déjà un accès pour les magistrats et agents du ministère de la justice, voire d'autres services de l'Etat et des autres personnes publiques dans le cadre de leurs missions de lutte contre la fraude.

La modification du droit de suite va permettre de maintenir un nombre plus important d'entreprises artisanales de plus de 10 salariés dans le répertoire des métiers. Cet impact est difficile à évaluer car il n'y a pas de suivi statistique de la part des chambres des métiers et de l'artisanat sur le motif de la radiation d'une entreprise. En tout état de cause, cette mesure devrait permettre une évolution des ressources financières des chambres des métiers et de l'artisanat, sans bouleverser l'équilibre financier entre les réseaux.

4. Impact sur le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

Le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce devra mettre en œuvre les moyens informatiques pour permettre l'accès des présidents des chambres des métiers et de l'artisanat au fichier national des interdits de gérer.

5. Conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer

Pour la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie, la loi du 5 juillet 1996, dans sa version d'origine, n'a pas prévu son extension à ces collectivités d'outre-mer. Aucune loi postérieure ou ordonnance n'a été prise pour étendre la loi de 1996 à ces collectivités d'outre-mer. Il en est de même pour les articles L.128-1 et suivants du Code de commerce, pour lesquels la loi du 22 mars 2012 ne prévoyait pas d'extension.

Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, le principe de l'identité législative s'applique. Le texte est applicable sauf si la matière relève de la compétence de la collectivité, ce qui n'est pas le cas pour l'artisanat (article LO.6214-3 du CGCT pour Saint-Barthélemy, article LO.6314-3 pour Saint-Martin et article LO.6414-1 pour Saint-Pierre-et-Miquelon). Les articles L.128-1 et suivants du Code de commerce relevant de la compétence en matière de commerce, selon le principe d'identité législative ils sont également applicables à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour Mayotte, le projet de loi prévoit l'extension de la totalité de la loi n° 96-603 afin d'harmoniser le fonctionnement de l'artisanat avec le droit en métropole. Seul le V de l'article 19, relatif aux auto-entrepreneurs, ne sera pas applicable, l'article L. 133-6-8 du CSS n'étant pas applicable à Mayotte. Des dispositions d'adaptation sont par ailleurs prévues pour prendre en compte les règles d'applicabilité du droit de l'Union européenne à Mayotte. Selon le principe d'identité législative, les articles L.128-1 et suivants du Code de commerce sont applicables à Mayotte.

Aussi, il n'est pas proposé de mesures d'extension pour les COM ni de mesure d'adaptation pour les DOM, en dehors des dispositions particulières relatives à Mayotte.

V. Présentation des consultations menées

1. Consultations obligatoires

S'agissant de l'extension à Mayotte de la totalité de la loi de 1996, une consultation du conseil général de Mayotte est nécessaire.

2. Consultations non obligatoires

De nombreuses consultations ont été organisées dès la fin du mois de mai avec les organisations professionnelles et les représentants du monde de l'artisanat.

Le directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat a été reçu le 28 mai 2013. L'UPA, par l'intermédiaire de son secrétaire général, ainsi que la CAPEB, ont été reçues le 29 mai. Le 30 mai, c'est la CGPME et la FFB qui ont été sollicitées pour avis sur le projet de texte. Des présidents de chambres de métiers et de l'artisanat départementales ou de région ont également été consultés le 3 juin (Loire-Atlantique, Aisne, Ile-de-France, Bourgogne et Limousin). Enfin, le 6 juin, le MEDEF a été reçu. Il ressort de l'ensemble de ces consultations un consensus pour l'adoption d'un nouveau statut de l'artisan et la remise en cause de la définition de l'artisan instaurée par l'article 31 de la loi du 22 mars 2012 précitée.

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

Les dispositions modifiant la loi n° 96-603 devront faire l'objet d'une application dans le 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 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, ainsi que dans le décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers.

La modification de l'article L.128-2 du code de commerce devra être prise en compte dans la rédaction, en cours, du décret d'application prévu par l'article L. 128-5 de ce même code.

Afin de limiter les conséquences des mesures modifiant les conditions d'acquisition de la qualité d'artisan au titre de l'article 16 de la loi n° 96-603 pour les situations en cours, le projet de loi contient des dispositions transitoires permettant aux personnes détenant la qualité d'artisan à la date d'entrée en vigueur de la loi de conserver cette qualité.

PARTIE II	
CHAPITRE 2	ASPECTS RELATIFS AUX MESURES DE PROMOTION ET DEVELOPPEMENT DES TPE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT
Section 2b Impact des mesures d'ajustement du régime de l'auto-entrepreneur	
Articles 12 à 16	

I. Diagnostic et justification de l'intervention

La réforme vise à trouver un équilibre satisfaisant entre les intérêts de deux secteurs économiques aux aspirations légitimes et qui jouent un rôle important dans notre économie : l'entrepreneuriat individuel qui concerne aujourd'hui 2,6 millions de personnes, et apporte une contribution indispensable à la croissance et à l'emploi, et le régime de l'auto-entrepreneuriat qui n'atteint pas complètement l'objectif pour lequel il avait été créé initialement, celui de faciliter la création d'entreprises en développement (seules 5% des entreprises concernées).

1. Un dispositif d'une grande simplicité qui assied le prélèvement social sur le chiffre d'affaires et applique à l'assiette ainsi définie un taux forfaitaire.

Créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, le régime de l'auto-entrepreneur vise à faciliter la création d'entreprises artisanales, commerciales et libérales.

Il est ouvert aux travailleurs indépendants non agricoles qui bénéficient du régime fiscal de la micro-entreprise (article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale). Il bénéficie aux entrepreneurs dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 81 500 € en cas de ventes ou 32 600 € en cas de prestations de services à caractère commercial ou d'activités non commerciales.

Le régime de l'auto-entrepreneur est un régime simplifié de calcul et de paiement des cotisations et contributions sociales obligatoires. Ce paiement intervient chaque mois ou chaque trimestre, au choix de l'auto-entrepreneur. Le montant global des prélèvements sociaux est calculé par application au chiffre d'affaires réalisé au cours de cette période des pourcentages suivants :

- 14 % pour les activités d'achat/revente, de vente à consommer sur place et de prestation d'hébergement (commerçants), à l'exception de la location de locaux d'habitation meublés dont le taux est de 24,6 % ;
- 24,6 % pour les prestations de services (artisans) ;
- 21,3 % pour les activités libérales relevant de la CIPAV¹⁸.

Les cotisations et contributions sociales ainsi calculées sont définitives et ne font pas l'objet de régularisation.

¹⁸

CIPAV : Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse.

Par ailleurs, depuis 2011, les auto-entrepreneurs versent une contribution à la formation professionnelle, calculée en pourcentage de leur chiffre d'affaires (0,1% pour les activités commerciales, 0,2% pour les professions libérales et 0,3% pour les activités artisanales). Cette contribution obligatoire, versée aux trois fonds de formation des indépendants (AGEFICE, FIFPL, FAFCEA), leur permet de bénéficier d'une formation professionnelle.

2. Pour faciliter la création d'entreprises individuelles, le régime s'appuie sur des formalités simplifiées.

- Une déclaration en ligne

La très grande majorité des auto-entrepreneurs créent leur entreprise et déclarent, mensuellement ou trimestriellement, leur chiffre d'affaires en ligne, via le site internet dédié (www.lautoentrepreneur.fr), géré par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui permet d'effectuer l'ensemble de ces formalités.

- Une dispense partielle d'immatriculation et de certaines contributions

La loi de modernisation de l'économie a prévu (par dérogation à l'article L. 123-1 du code de commerce et à l'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat) que les personnes exerçant une activité commerciale ou artisanale, à titre principal ou complémentaire, soient dispensées de l'obligation de s'immatriculer au registre du commerce et des sociétés et au répertoire des métiers, tant qu'elles bénéficient du régime de l'auto-entrepreneur.

Dans le secteur de l'artisanat, la dispense de l'obligation d'immatriculation a ensuite été supprimée pour les auto-entrepreneurs exerçant à titre principal, seuls les auto-entrepreneurs exerçant à titre complémentaire restant dispensés. Toutefois il a été prévu une dispense des frais d'immatriculation ainsi que, l'année de la création et les deux années civiles suivantes, des frais de chambre. Les auto-entrepreneurs de ce secteur sont en outre tous dispensés du stage de préparation à l'installation.

Il est rappelé que les professions libérales n'ont pas de registre, et donc pas d'obligations dans ce domaine.

L'ensemble des auto-entrepreneurs a par ailleurs été exonéré du paiement de la contribution foncière des entreprises (CFE) jusqu'à la fin de la 2^{ème} année civile suivant celle de la création de leur entreprise.

Il est à noter cependant, qu'hormis les importantes simplifications indiquées ci-dessus, les auto-entrepreneurs ne sont pas dispensés du respect des réglementations s'appliquant aux professions, tant en matière de qualifications (notamment pour les professions artisanales réglementées¹⁹) que d'assurances ou de respect des normes de sécurité, notamment en matière de protection du consommateur.

3. Un bilan qui présente des points positifs et des limites

¹⁹ Exemples : entretien et réparation des véhicules et des machines, construction, entretien et réparation des bâtiments, ramonage, soins esthétiques, réalisation de prothèses dentaires, préparation ou fabrication de produits frais de boulangerie, pâtisserie, boucherie, charcuterie et poissonnerie, coiffure...

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, le régime a connu un grand succès quantitatif. 893 000 auto-entrepreneurs sont administrativement actifs fin mai 2013, parmi lesquels on dénombre 295 000 femmes, ce qui représente un pourcentage de près de 30%. Depuis sa création, le régime a généré plus de 5 Md€ de chiffre d'affaires. Celui du premier trimestre 2013 étant de 1,3 Md€, le chiffre d'affaires déclaré a augmenté de 15% par rapport à fin 2011²⁰.

La simplicité promue par le régime a brisé des freins sociaux, culturels ou administratifs à la création d'entreprise. La faiblesse des coûts de démarrage, liés notamment à l'absence d'immatriculation et de cotisations sociales forfaitaires de début d'activité, a fortement contribué à aider les personnes porteuses de projets à franchir le pas de la création d'entreprise. Il a cependant d'avantage facilité l'exercice d'activités accessoires (qui concernent près de la moitié des auto-entrepreneurs) et à faible valeur ajoutée que promu la création d'entreprises pérennes à potentiel de croissance.

Par contrecoup, la simplicité du régime de l'auto-entrepreneur a rapidement suscité de la part des autres travailleurs indépendants une demande d'intervention des pouvoirs publics pour simplifier les modalités de calcul et de recouvrement de leurs cotisations et contributions sociales et alléger leurs démarches administratives, ces facteurs étant regardés comme un frein à leur création et à leur développement et les exposant, de fait, à la concurrence jugée déloyale des auto-entrepreneurs.

a) Une efficacité limitée en matière de création de véritables entreprises

Le régime de l'auto-entrepreneuriat n'a pas atteint un de ses principaux objectifs initiaux, à savoir la création et le développement d'entreprises pérennes. En additionnant les radiations liées aux dépassements de seuil et aux changements de statut, on estime que seuls 10 000 auto-entrepreneurs ont pu quitter le régime « par le haut » en 2011²¹.

Moins de la moitié des auto-entrepreneurs (410 000, soit 49 % des auto-entrepreneurs en février 2013), sont économiquement actifs, c'est-à-dire ont déclaré un chiffre d'affaires positif au quatrième trimestre 2012. De surcroît, le chiffre d'affaires moyen réalisé par auto-entrepreneur reste faible ; son niveau trimestriel est relativement stable depuis deux ans et se monte à 3200 € pour le 1^{er} trimestre 2013²².

b) Le régime de l'auto-entrepreneur a fait l'objet de critiques depuis sa création en 2009, objectivées pour partie par le rapport de l'IGF et de l'IGAS, remis en mars 2013

➔ *Le régime engendrerait une « concurrence déloyale » vis-à-vis des travailleurs indépendants classés à faibles revenus du fait de prélèvements sociaux plus favorables en faveur de ses bénéficiaires.*

Cet écart de niveau de prélèvement a déjà été corrigé en partie par l'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013 et ses décrets d'application qui ont procédé au relèvement des taux applicables aux auto-entrepreneurs pour les porter au niveau

²⁰ Source : communiqué ACOSS du 22/07/2013

²¹ Source : rapport IGF/IGAS de mars 2013 sur l'évaluation du régime de l'auto-entrepreneur, page 21

²² Source : communiqué ACOSS du 22/07/2013

des taux globaux applicables dans le régime de droit commun. Le principe est désormais que les taux des auto-entrepreneurs seront révisés chaque fois que les taux globaux de droit commun évolueront.

L'écart est également dû à la non application des assiettes minimales de cotisations (assurances maladie-maternité, indemnités journalières maladie, vieillesse de base et complémentaire et invalidité-décès du RSI²³ et assurance vieillesse de base de la CNAVPL²⁴) et des cotisations forfaitaires pour les professions libérales (assurances vieillesse complémentaire et invalidité-décès de la CIPAV). Ainsi que l'a annoncé le Gouvernement²⁵, un décret interviendra prochainement pour réduire à nouveau cet écart en procédant au doublement de la réduction applicable à la cotisation minimale maladie (cette mesure, qui induit un impact financier négatif pour le RSI, fera l'objet d'une compensation par l'Etat).

A ce jour, l'ampleur de ce phénomène reste encore contenue. Ainsi, si les auto-entrepreneurs sont très présents dans certains secteurs, tel le bâtiment (15 % de l'ensemble des AE, soit 120 000 dont 67 000 actifs économiquement à fin 2011), le chiffre d'affaire qu'ils dégagent demeure réduit au sein de cet ensemble (0,7 % du chiffre d'affaires des entreprises du bâtiment de moins de 20 salariés, lequel s'élève à 123 Md€, ou 1,1 % du chiffre d'affaires des entreprises artisanales du bâtiment²⁶).

Toutefois, le chiffre d'affaires des auto-entrepreneurs du bâtiment par rapport au chiffre d'affaires des entrepreneurs classiques dans ce secteur d'activité est passé de 18 % en 2009 à 27 % en 2011²⁷. La même année, les auto-entrepreneurs (aussi bien des créateurs que des artisans existant ayant opté pour ce régime) représentent 25 % de l'ensemble des entrepreneurs actifs dans la construction²⁸. Il existe donc un véritable impact du régime sur les petits artisans exerçant en individuel dans ce secteur.

→ Le régime, s'il a permis de régulariser les activités auparavant exercées en marge de l'économie légale, aurait également été utilisé à des fins de sous-déclaration d'activité.

Les résultats du plan de contrôle 2011 des auto-entrepreneurs de l'ACOSS font état d'une fréquence de redressement de 31,3 % sur les 1 162 contrôles parvenus à leur terme, pour un montant moyen de 577 € par auto-entrepreneur contrôlé. Avec une méthodologie proche, mais un mode de tirage de l'échantillon distinct, l'action de l'URSSAF de Paris conduit à retenir une fréquence de 30 % de redressements, pour un montant moyen de 404 € par auto-entrepreneur contrôlé. Par comparaison, le taux de fréquence des entrepreneurs de droit commun est de 24,2 %. De plus, la sous-déclaration des auto-entrepreneurs est supérieure en moyenne de 15 points par rapport aux travailleurs indépendants classiques car les montants

²³ RSI : régime social des indépendants.

²⁴ CNAVPL : Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

²⁵ Communication en Conseil des ministres de la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme en date du 12 juin 2013.

²⁶ Source : rapport IGF/IGAS de mars 2013, p. 27-28.

²⁷ Source : rapport IGF/IGAS de mars 2013, p.20 de l'annexe V.

²⁸ Source : rapport IGF/IGAS de mars 2013, p.12 tableau 7.

redressés - 45,7 % - sont très élevés au regard d'autres secteurs (8,1 % pour les hôtels cafés restaurants en 2011, 6,3 % dans le commerce alimentaire).²⁹

→ Le régime ferait en outre l'objet de détournements, par dissimulation de travail salarié.

Par sa simplicité et son faible taux facial de prélèvement, le régime de l'auto-entrepreneur peut présenter un risque de contournement des dispositifs habituels de flexibilité utilisés en cas de hausses d'activité temporaires (intérim, CDD), au détriment des catégories « fragiles » de salariés. Il existe en outre des salariés « installés » à qui l'employeur peut proposer de recourir au statut d'auto-entrepreneur par substitution au régime des heures supplémentaires.

Ces manœuvres ont pour effet de réduire l'assiette des cotisations et les droits contributifs. Elles nient en outre le caractère indépendant de l'activité d'auto-entrepreneur.

A ce jour, les procès verbaux de travail illégal enregistrés restent globalement stables depuis 2008, mais avec une hausse de 5 % en 2011.

4. Le régime a été lancé sans que certaines insuffisances n'aient été anticipées.

Ainsi, l'extrême simplicité des formalités à la création de l'activité a facilité des inscriptions (notamment lorsqu'elles effectuées en ligne) pour des projets manquant de maturité ou non adaptés à ce régime.

Il résulte notamment de l'absence d'obligation d'immatriculation que le passage par un réseau d'accompagnement des créateurs d'entreprises, et en particulier ceux qui en auraient le plus besoin, n'a pu être organisé, faute d'identification et de mise en contact. En conséquence, certains auto-entrepreneurs font de mauvais choix tandis que d'autres ne disposent pas de toutes les informations concernant leurs droits et leurs devoirs. De ce fait, les trajectoires des auto-entrepreneurs sont mal appréhendées de même que le caractère accessoire ou principal de leur activité, indispensable cependant pour conduire une politique d'aide et d'accompagnement efficace.

En l'état actuel du droit, les obligations en matière de qualification, pour les auto-entrepreneurs comme pour les autres travailleurs indépendants, liées à l'exercice de certaines activités réglementées, font l'objet d'une simple démarche déclarative, les personnes attestant au moment de la création d'activité qu'elles répondent aux conditions requises.

En l'absence de données obligatoires, l'information sur l'auto-entreprise est peu lisible pour les tiers (particuliers ou entreprises) qui ont recours à leurs services.

Ont été signalés par des fonds d'assurance formation des cas d'utilisation détournée du droit à la formation professionnelle de la part d'auto-entrepreneurs sans activité réelle qui se sont déclarés comme tels à seule fin de profiter du financement de leurs formations.

Il ne peut être procédé à des évolutions significatives pour répondre aux dérives ou aux insuffisances décrites ci-dessus, sans passer par une adaptation du droit.

²⁹

Source : rapport IGF/IGAS de mars 2013, p.14 de l'annexe IV.

II. Description du ou des objectifs poursuivis

1. Description de la situation à laquelle on entend parvenir et des objectifs stratégiques associés

Le Gouvernement souhaite aménager le régime de l'auto-entrepreneur pour en clarifier l'usage et l'améliorer en mettant en œuvre un véritable contrat de développement de l'entrepreneuriat.

Il s'agit de mieux distinguer les deux utilisations du régime, en activité d'appoint ou comme tremplin vers la création d'entreprise. L'objectif est de faire du régime la première étape de la création d'entreprise.

Le Gouvernement vise également à instaurer des mesures de rapprochement du régime de l'auto-entrepreneur vers celui de droit commun, en vue :

- d'assurer une égalité de traitement entre toutes les entreprises au regard de leurs droits (formation professionnelle, accompagnement) et de leurs obligations (prélèvements sociaux et fiscaux, immatriculation, qualifications, assurances) ;
- d'assurer une protection accrue du consommateur et d'autres entreprises en relation d'affaires avec des auto-entrepreneurs ;
- de mieux identifier les auto-entrepreneurs afin de mettre en place pour ceux qui en ont besoin un dispositif d'accompagnement plus efficace et plus ciblé.

2. Présentation détaillée de la logique d'intervention et des objectifs associés (objectifs stratégiques, intermédiaires, opérationnels) conduisant à la situation nouvelle :

* **L'article 12** fait rentrer dans le régime social de droit commun des travailleurs indépendants classiques les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires dépasse, pendant deux années civiles consécutives, un seuil intermédiaire de chiffre d'affaires.

Il convient en effet de clarifier et mieux distinguer les deux utilisations du régime, en activité d'appoint, ou comme tremplin vers la création d'entreprise. A cette fin, un seuil intermédiaire de chiffre d'affaires est établi pour détecter les entrepreneurs en croissance. Ce seuil, qui devra être fixé par décret, est de 19 000 € pour les professions de service (artisanat et professions libérales) et de 47 500 € pour celles du commerce.

L'auto-entrepreneur dont le chiffre d'affaires dépassera le seuil intermédiaire bénéficiera d'un accompagnement renforcé dans le cadre d'un « contrat de développement de l'entrepreneuriat ». Une fois le seuil dépassé deux années consécutives, il rejoindra le régime de droit commun après une année de transition pendant laquelle un dispositif de lissage des cotisations sociales et de la fiscalité sera mis en place, afin de limiter l'impact sur sa trésorerie.

Il convient également de mettre fin à un phénomène de distorsion de concurrence et d'usage détourné du dispositif dans de nombreuses professions, notamment artisanales. A cet égard, le choix du seuil intermédiaire pour les activités de services à 19 000 € s'explique du fait qu'il équivaut à un SMIC brut majoré des cotisations patronales³⁰, ce qui est de nature à avoir pour

³⁰ Le montant du Smic intégrant les cotisations patronales et tenant compte des exonérations sur les bas salaires s'élève à 19 471 € pour une entreprise de moins de 20 salariés.

objectif de décourager les employeurs de recourir au salariat déguisé, en rendant moins avantageux ce dernier.

Le seuil a été fixé à 47 500 € pour les activités d'achat/revente, afin de garantir la même proportion par rapport au plafond du régime fiscal de la micro-entreprise, applicable à ce type d'activités (81 500 €), cette proportion étant de 58 % du plafond du régime micro-fiscal.

En 2010 et 2011, 40 907 auto-entrepreneurs, soit 4,5 % du nombre total d'auto-entrepreneurs et 10 % de ceux qui sont économiquement actifs (qui ont réalisé au chiffre d'affaires), avaient dépassé ces seuils, répartis en 7 995 commerçants, 15 976 artisans et 16 936 professionnels libéraux³¹.

Si ces chiffres peuvent apparaître modestes, ils sont néanmoins significatifs. Ces données sont en effet à comparer aux 10 000 auto-entrepreneurs quittant chaque année le régime par le haut par dépassement des plafonds du régime fiscal de la micro-entreprise. L'introduction de ces seuils intermédiaires multiplierait donc par 4 environ le nombre de sorties. Ils ne concernent néanmoins que des auto-entrepreneurs ayant un réel potentiel de développement.

Cette modalité, moyennant la mise en œuvre d'un accompagnement significatif des auto-entrepreneurs concernés ainsi que l'introduction de mesures de lissage des cotisations pendant l'année de sortie décrites ci-après, permettra en conséquence de mieux réaliser l'un des objectifs essentiels du régime de l'auto-entrepreneur, qui était de permettre le développement de petites entreprises de droit commun dans une proportion significative et dans un délai raisonnable.

Par dérogation et afin de garantir la cohérence du dispositif d'aide aux créateurs d'entreprise (ACCRES), les auto-entrepreneurs qui bénéficient de l'exonération ACCRES³² ne rentreront dans le régime de droit commun qu'au 1^{er} janvier de l'année civile suivant celle au cours de laquelle ils cessent de bénéficier de cette exonération (et non l'année suivant celle au cours de laquelle leur chiffre d'affaires a dépassé le seuil intermédiaire pour la seconde année consécutive).

Les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas ce seuil intermédiaire ou qui ne le dépassent pas pendant deux années consécutives continueront de bénéficier du régime micro-social.

Afin de lisser les effets du passage au régime de droit commun, une année de transition est mise en place pour la première année civile au titre de laquelle ne s'applique plus le régime de l'auto-entrepreneur : lors de cette année de transition, les cotisations provisionnelles sont calculées sur la base du dernier revenu connu, pour assurer une continuité avec le prélèvement social de la dernière année d'application du régime de l'auto-entrepreneur, et, dans le cas où ce revenu est inférieur à 40 % du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 14 813 € en 2013), la cotisation provisionnelle d'assurance maladie est calculée sur ce revenu réel et non sur la

³¹ Source : données de l'ACOSS sur les chiffres d'affaires 2010 et 2011

³² L'ACCRES, ouverte aux chômeurs indemnisés ou aux bénéficiaires de minima sociaux créateurs d'entreprise, consiste en une exonération partielle de leurs cotisations sociales : seule la cotisation au régime complémentaire d'assurance-vieillesse et la CSG-CRDS reste due. Un auto-entrepreneur bénéficiaire de cette aide acquitte ces cotisations sous forme d'un taux minoré et progressif sur son chiffre d'affaires (25% du taux normal auto-entrepreneur la 1^{ère} année, 50% la 2^{ème} et 75% la 3^{ème}).

base de l'assiette minimale de cotisation maladie (40 % du PASS). Lors de la régularisation des cotisations l'année suivante, les cotisations définitives seront calculées sur la base des revenus réels de l'année de transition et, le cas échéant, avec application de l'assiette minimale de la cotisation maladie-maternité. Ainsi, les effets en trésorerie du passage d'un régime à un autre seront neutralisés pendant 18 mois.

Les travailleurs indépendants auxquels s'appliquera cette mesure ne pourront opter de nouveau pour le régime de l'auto-entrepreneur au cours de l'année civile de transition, ni l'année suivante, afin de garantir le plein effet de cette règle.

Cette réforme s'appliquera aux cotisations et contributions de sécurité sociale dues à compter du 1^{er} janvier 2015. Ainsi, les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires dépassera le seuil intermédiaire à la fois en 2013 et en 2014 cesseront de bénéficier du régime de l'auto-entrepreneur au 1^{er} janvier 2015 et se verront appliquer le régime de droit commun à compter de cette même date dans les conditions énoncées ci-dessus.

*** L'article 13** fait entrer tous les auto-entrepreneurs artisans, qu'ils exercent leur activité à titre principal ou secondaire, dans l'obligation d'immatriculation au répertoire des métiers.

Dans la perspective d'une insertion renforcée des auto-entrepreneurs dans le tissu économique, l'immatriculation permettra que l'auto-entrepreneur artisan soit mieux identifié par ses clients et prestataires et que des garanties soient apportées quant au respect des obligations professionnelles.

L'immatriculation au Répertoire des Métiers (RM) entraîne des conséquences juridiques et pratiques bénéfiques pour les immatriculés, telles que la qualité d'électeur ou d'éligible aux chambres des métiers et de l'artisanat, l'attribution de la qualité d'artisan et l'accès aux services des chambres des métiers (conseil, accompagnement, formation, promotion...).

Cette disposition est à mettre en relation avec celle de l'article 9 du projet de loi qui instaure un contrôle *a priori* de la qualification professionnelle obligatoire par le président de la chambre des métiers et de l'artisanat pour toutes les personnes s'inscrivant au répertoire des métiers. L'objectif est de garantir le respect des qualifications professionnelles pour les professions réglementées de l'artisanat par l'immatriculation gratuite au répertoire des métiers et de l'artisanat des artisans des auto-entrepreneurs concernés, qu'ils exercent à titre complémentaire ou principal.

L'immatriculation au RM, permettra également l'accès des auto-entrepreneurs artisans au régime des baux commerciaux.

En outre, l'extension à tous les auto-entrepreneurs de cette obligation d'immatriculation permettra d'obtenir davantage de données sur leur population, et de répondre ainsi aux critiques justifiées, émanant notamment du rapport d'évaluation IGF-IGAS, sur la faiblesse du suivi statistique des auto-entrepreneurs.

Un décret précisera la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article, dans un délai maximum de 6 mois suivant la publication de la loi.

Un délai de 12 mois est laissé aux auto-entrepreneurs pour se conformer à cette nouvelle obligation et aux teneurs de registre pour absorber le stock et prendre en charge les créations à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, fixée par le décret.

Les auto-entrepreneurs artisans resteront en revanche exonérés des frais d'immatriculation. Il convient en effet de ne pas pénaliser financièrement, au moment du démarrage, des activités qui sont très modestes et dont on ne sait pas si elles resteront accessoires ou seront amenées à se développer.

* Pour les mêmes raisons, **l'article 14** exonère les auto-entrepreneurs artisans de la taxe pour frais de chambre. Mais, dès lors qu'ils sortiront du régime de l'auto-entrepreneur en se développant, ils devront s'acquitter de ces frais.

* Pour limiter les abus indiqués en partie I, et ainsi éviter que des personnes ne se déclarent auto-entrepreneurs uniquement pour obtenir une formation professionnelle gratuite, sans déclarer le moindre chiffre d'affaires, ce qui est susceptible de peser indûment sur les charges des organismes de financement de cette formation, **l'article 15** limite les prestations de formation professionnelle aux auto-entrepreneurs qui déclarent un chiffre d'affaires sur les 12 derniers mois d'activité précédant la demande de formation. L'auto-entrepreneur s'ouvre donc un droit à la formation professionnelle, sans délai de carence, dès lors qu'il (re)commence à réaliser un chiffre d'affaires. Cette solution permet donc d'instaurer un dispositif anti-abus, tout en préservant la philosophie du régime (absence de paiement forfaitaire) et en respectant le droit à la formation professionnelle.

* **L'article 16** donne aux corps de contrôle habilités à constater les infractions de travail illégal la possibilité de se faire présenter les attestations d'assurances professionnelles détenues par les travailleurs indépendants (y compris les auto-entrepreneurs), lorsque ces assurances répondent à une obligation légale. Cette compétence donnée aux corps intéressés permettra de profiter des contrôles habituels en la matière pour s'assurer du respect des obligations d'assurance, l'absence d'attestation pouvant constituer un élément de présomption supplémentaire de la commission d'une infraction de travail illégal.

3. Présentation et explication des conditions clés de succès de l'intervention

Prochainement, un groupe de travail, associant notamment les fédérations professionnelles, les chambres consulaires, les experts comptables, les associations de gestion agréées, l'ARF, la BPI, Pôle emploi, l'APCE et l'ADIE, élaborera une offre d'accompagnement cohérente des auto-entrepreneurs, afin qu'elle soit opérationnelle au moment où la loi entrera en vigueur.

Une information importante devra être mise en place à destination des auto-entrepreneurs par les pouvoirs publics, les chambres consulaires et les organismes de sécurité sociale (RSI et ACOSS) afin que les premiers basculements dans le régime de droit commun, les obligations d'immatriculation et l'adaptation des papiers d'affaires s'effectuent dans les meilleures conditions pour les auto-entrepreneurs et les organismes concernés.

Au-delà de ces adaptations du régime de l'auto-entrepreneur, un chantier de modernisation des régimes juridiques, fiscaux et sociaux de l'entrepreneuriat va être engagé afin de stimuler l'initiative économique individuelle sous toutes ses formes. L'objectif est de simplifier et d'harmoniser les régimes juridiques, fiscaux, sociaux des TPE, et de faciliter, non seulement l'accès à la création, mais aussi l'ensemble des étapes de développement des entreprises, en

offrant un véritable parcours entrepreneurial pour tous les créateurs d'entreprises. Les mesures qui seront proposées à l'issue de ce chantier s'intégreront dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015.

A titre de première étape d'harmonisation, à l'automne 2013, le régime de la cotisation foncière des entreprises sera réformé en vue d'une législation unique en rapport avec les capacités contributives de chacun.

III. Options possibles et nécessité de légiférer

L'option du *statu quo*, notamment la non limitation de conservation du régime quel que soit le chiffre d'affaires préconisé par l'IGAS et l'IGF dans leur rapport d'évaluation, n'a pas été retenue car, moyennant l'accompagnement qui va être mis en place, la limitation dans le temps du régime au delà d'un seuil intermédiaire permettra d'accélérer le développement des activités concernées au service du redressement de l'économie et de la relance de l'emploi.

Concernant l'année de transition, il aurait été envisageable de supprimer le bénéfice du régime de l'auto-entrepreneur dès la première année suivant celle au cours de laquelle est constatée le franchissement du seuil intermédiaire. Cette option aurait cependant été associée à une hausse importante des prélèvements sociaux, qui n'aurait pas pu être anticipée par l'auto-entrepreneur (effet de seuil). Pour cette raison, elle n'est pas retenue.

Il aurait pu également être envisagé de remettre en question la gratuité de l'immatriculation et de la taxe pour frais de chambre de manière à pousser jusqu'au bout la logique d'alignement sur le droit commun. Toutefois, cela aurait constitué une barrière à l'entrée trop importante pour des activités dont certaines vont rester durablement très modestes. C'est le basculement dans le droit commun, en cas de développement, qui enclenchera le paiement normal des frais de chambre.

IV. Impacts de la réforme

1. Impact financier

Le nombre d'auto-entrepreneurs ayant dépassé le seuil intermédiaire de chiffres d'affaires durant les deux années précédentes est évalué à 40 907 en 2012 (chiffres d'affaires 2010 et 2011).

En tenant compte des règles qui régissent la compensation du coût du dispositif de l'auto-entrepreneur à la sécurité sociale, conduisant à ce que ceux qui perçoivent les revenus les plus faibles n'entrent pas dans le champ de cette compensation³³, en se basant sur un effectif de

³³ La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2010 a introduit un article L.133-6-8-2 au code de la sécurité sociale excluant du champ de la compensation due par l'Etat aux régimes de sécurité sociale au titre du régime de l'auto-entrepreneur ceux d'entre eux déclarant pour une année donnée un revenu inférieur à un certain seuil. Celui-ci est fixé à 200 fois le montant horaire du Smic par l'article D. 131-6-4 du code de la sécurité sociale (1 886 €). Antérieurement, le dispositif de l'auto-entrepreneur, compte tenu de la prise en charge par l'Etat des cotisations minimales retraites, permettait au bénéficiaire de ce régime de valider les droits afférents aux cotisations minimales quel que soit le chiffre d'affaire (CA) déclaré. Cette situation aboutissait donc à permettre la constitution de droits retraite, financés par l'Etat, avec des niveaux de contributivité personnelle faibles voire quasi nuls.

près de 41 000 personnes³⁴ dépassant le seuil intermédiaire et en faisant l'hypothèse que toutes auraient un chiffre d'affaires égal au seuil intermédiaire en 2013 et en 2014³⁵, le passage du régime de l'auto-entrepreneur au régime de droit commun des travailleurs indépendants générerait un gain de 7,5 M€ par an au bénéfice des régimes de sécurité sociale concernés (RSI, CNAVPL, CIPAV, CNAF). Toutefois, compte tenu du lissage de la cotisation provisionnelle maladie en année de transition, ce gain serait réduit à 4,5 M€ en 2015, première année d'application de la mesure. Les années suivantes, le mécanisme de régularisation des cotisations de l'année précédente avec application de la cotisation minimale maladie neutraliserait cet effet.

Ce chiffre de 7,5 M€ ne tient pas compte de l'effet induit par le doublement concomitant de la réduction applicable à la cotisation minimale maladie des travailleurs indépendants de droit commun qui, en limitant l'écart entre le régime de l'auto-entrepreneur et celui de droit commun, réduirait le gain induit par la mesure, au titre des seuls auto-entrepreneurs, à 6,1 M€ par an en rythme de croisière.

Organismes impactés (régime, branche, fonds)	Impact financier en droits constatés (en M€)				
	Coût ou moindre recette (signe -) Economie ou recette supplémentaire (signe +)				
	2013 (rectificatif)	2014	2015	2016	2017
Etat (via une moindre compensation aux régimes de sécurité sociale)		0	+ 4,5	+ 7,5	+ 7,5

P pour impact financier en année pleine et **R** pour impact en année réelle

2. Impacts économiques, sociaux et environnementaux

L'obligation d'immatriculation à laquelle sera désormais soumise l'intégralité des artisans, concernera 195 200 auto-entrepreneurs, ce chiffre correspondant aux 284 700 auto-entrepreneurs administrativement actifs en 2011 (Rapport IGF/IGAS mars 2013), dont il convient de retrancher 89 500 artisans à titre principal déjà immatriculés (source INSEE). Elle donnera ainsi une visibilité et une crédibilité renforcées aux auto-entrepreneurs artisans, tout en rétablissant des conditions plus équitables de concurrence pour les entreprises artisanales, commerciales et libérales de droit commun.

Le maintien de l'exonération de la taxe pour frais de chambre n'aura pas d'impact direct pour les auto-entrepreneurs artisans. En ce qui concerne les chambres des métiers, il s'agit de la généralisation à tous les auto-entrepreneurs, sans limitation de durée, de la mesure existant pour les auto-entrepreneurs artisans à titre principal, aujourd'hui exonérés l'année de la création et les deux années suivantes. Ces frais de chambre sont des taxes dont il est possible d'exonérer certaines catégories.

³⁴ En l'absence de projections sur l'évolution du nombre total d'auto-entrepreneurs et du nombre de ces auto-entrepreneurs qui dépasseront les seuils intermédiaires et compte tenu du contexte économique actuel, il a été retenu l'hypothèse d'une stabilité de l'effectif servant de base au calcul de l'impact financier (environ 40 907 cas de dépassement par an).

³⁵ Le chiffrage a été réalisé en ajustant les taux des auto-entrepreneurs au regard de l'évolution connue des taux des cotisations de droit commun, en l'occurrence au regard de l'évolution de la cotisation vieillesse de base.

La mesure conditionnant l'ouverture du droit à la formation à la réalisation d'un chiffre d'affaires durant les 12 mois précédant la demande de formation devrait contribuer à la diminution d'effets d'aubaine et donc de prises en charge indues de formations professionnelles.

Enfin, la possibilité ouverte aux services de contrôle du travail illégal de se faire présenter les assurances professionnelles obligatoires permettra de renforcer l'efficacité de la répression contre le travail illégal en étendant les faisceaux d'indices et de présomption d'infraction.

3. Impacts pour chaque catégorie d'administrations publiques :

DGCIS, DSS et DGFIP : préparation (modification des textes d'application) et suivi de la mise en œuvre de la réforme.

RSI et ACOSS

1. Mise en place d'une information des auto-entrepreneurs sur les évolutions liées à la réforme (nouvelles modalités de sortie du régime et conditions de basculement dans le système de droit commun) ;
2. Mise en œuvre effective des nouvelles règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux.

Teneurs de registres (CMA) : gestion de l'immatriculation des 195 200 auto-entrepreneurs artisans actuellement non immatriculés (stock) et des nouveaux auto-entrepreneurs (flux).

Le coût estimé de la mesure d'immatriculation pour les CMA est pour ce qui concerne les artisans, de 24,4 millions d'euros environ (soit un coût unitaire de 125 € multiplié par 195 200 auto-entrepreneurs à immatriculer)³⁶ ;

4. Impact sur les personnes physiques et morales (particuliers, entreprises...)

Plus grande sécurisation juridique des consommateurs.

Limitation de certaines possibilités de fraudes par les entreprises ou les auto-entrepreneurs eux-mêmes.

5. Impact juridique (dont droit européen)

En droit interne, des textes réglementaires seront à modifier en application du projet de loi.

En droit communautaire, la réforme prévue à l'article 12 relève de la seule compétence des Etats membres. Elle est compatible avec le droit européen et notamment avec l'accord UE-Suisse sur la libre circulation des personnes (ALCP), signé le 21 juin 1999 et entré en vigueur en 2002.

6. Conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer :

³⁶ Les 195 200 auto-entrepreneurs à immatriculer correspondent à 284 700 auto-entrepreneurs administrativement actifs auxquels il convient de retrancher 89 500 artisans à titre principal déjà immatriculés

Cette législation ne s'applique pas à Mayotte où il n'existe pas de régime de protection sociale spécifique aux indépendants. Les dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux travailleurs indépendants ne sont pas applicables à Mayotte ; de même, ne sont pas applicables le code du travail ni le code général des impôts dans la mesure où il existe un code local du travail et un code des impôts mahorais, dans l'attente de la mise en place de la fiscalité de droit commun au 1^{er} janvier 2014.

S'agissant de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre et Miquelon, les dispositions modifiant le code de la sécurité sociale, le code de commerce, la loi du 5 juillet 1996 ou le code du travail sont applicables de plein droit dans ces collectivités. Il n'en est pas de même des modifications du code général des impôts eu égard à la compétence exercée par ces trois collectivités en matière d'impôts, de droits et de taxes (cf. articles L.O. 6214-3, L.O. 6314-3 et L.O. 6414-1 du CGCT).

V. Présentation des consultations

1. Consultations obligatoires à mener :

Le conseil d'administration du régime social des indépendants (RSI) : le bureau du conseil d'administration du RSI du 18/07/13 a donné un avis favorable à l'unanimité avec observations et propositions.

Le conseil d'administration de l'ACOSS du 18/07/13 a pris majoritairement acte des mesures d'ajustement du régime de l'auto-entrepreneur.

2. Consultations non obligatoires

Le Gouvernement a mené une large consultation auprès des organisations d'auto-entrepreneurs (Fédération des auto-entrepreneurs /FEDAE et Union des auto-entrepreneurs / UAE), de l'APCMA et des fédérations professionnelles de l'artisanat et du bâtiment (UPA, FFB et CAPEB).

Deux phases de concertation sont intervenues dans le courant du premier semestre 2013 consistant, à chaque phase, en une réunion bilatérale avec chaque organisation, suivie d'une réunion collective puis d'une réunion avec la ministre par groupe (représentants des auto-entrepreneurs d'une part et représentants de l'artisanat et du bâtiment d'autre part).

La première phase a porté sur l'appréciation des différentes parties prenantes sur les constats et préconisations du rapport d'évaluation de l'IGF et de l'IGAS. La seconde phase a été consacrée plus précisément aux mesures d'ajustement estimées nécessaires ainsi qu'aux modalités d'accompagnement des auto-entrepreneurs.

Ces échanges ont abouti à un constat largement partagé sur l'état des lieux de la mise en place et du fonctionnement du régime et sur la nécessité de procéder à des adaptations en mettant notamment en œuvre un véritable contrat de développement de l'entrepreneuriat. Quatre axes d'amélioration ont été dégagés de manière unanime :

- mettre en place un accompagnement des auto-entrepreneurs et limiter les effets de seuil consécutifs à la sortie du régime ;
- lutter contre certaines dérives et notamment le salariat déguisé ;

- améliorer la sécurité des consommateurs et des professionnels en particulier via le renforcement de la vérification du respect des obligations en matière de qualification et d'assurance professionnelles ;
- simplifier et moderniser les régimes juridiques, fiscaux et sociaux de l'entrepreneuriat et de l'ensemble des TPE.

Sur les modalités de mise en œuvre de l'accompagnement toutefois, des positions divergentes ont été constatées, les représentants des auto-entrepreneurs étant en faveur d'une approche incitative et d'une offre d'accompagnement facultative tandis que le secteur de l'artisanat a milité pour un accompagnement systématique avec bascule automatique au bout d'un an dans le régime de droit commun.

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

1. Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention (textes d'application, moyens budgétaires, organisationnels...)

Textes d'application

Il sera nécessaire de prendre un décret simple pour fixer les seuils intermédiaires prévu par l'article 12 du projet de loi modifiant l'article L.133-6-8 du code de la sécurité sociale.

En outre, il conviendra de prendre les mesures réglementaires suivantes :

Un décret en Conseil d'Etat modifiant le décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers : abrogation de l'article 7 ; modification des articles 7 bis et 7 quater (1^{er} alinéa) ; suppression des 2^e, 3^e et 4^e alinéas de l'art. 10.

Un décret en Conseil d'Etat modifiant le code de commerce : modification du 2^o et de l'avant dernier alinéa de l'article R. 123-3; suppression de l'article R. 123-32-1 ; suppression du dernier alinéa de l'article R.123-37 ; modification de l'article R. 123-237-1.

Dispositions transitoires

La mise en œuvre de l'article 12 s'appliquera aux cotisations et contributions de sécurité sociale dues à compter du 1^{er} janvier 2015. Ainsi, les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires dépassera le seuil intermédiaire à la fois en 2013 et en 2014 cesseront de bénéficier du régime de l'auto-entrepreneur au 1^{er} janvier 2015 et se verront appliquer le régime de droit commun à compter de cette même date dans les conditions énoncées ci-dessus.

Un décret précisera la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 13. Un délai de 12 mois est laissé aux auto-entrepreneurs pour se conformer à cette nouvelle obligation et aux teneurs de registre pour absorber le stock et prendre en charge les créations à compter de la date d'entrée en vigueur.

2. Présentation du suivi de la mise en œuvre

Sur le plan social, la mesure sera suivie en lien avec les organismes de sécurité sociale concernés.

PARTIE II	
CHAPITRE 2	ASPECTS RELATIFS AUX MESURES DE PROMOTION ET DEVELOPPEMENT DES TPE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT
<u>Section 2c Impact des mesures de simplification du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée</u>	
Articles 17 à 19	

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

Situation de référence

Largement majoritaire dans les PME, les entreprises individuelles, soit une population de plus de 1,7 millions d'entrepreneurs, doivent leur succès à la simplicité des formalités devant être accomplies lors de leur création et au cours de la vie de l'entreprise : absence de statuts, dispense du dépôt annuel des comptes notamment. C'est pourquoi les petits entrepreneurs, tout particulièrement les artisans, répugnent à créer des sociétés (SARL ou sociétés par actions simplifiées) qui génèrent des frais et des contraintes supplémentaires.

Toutefois, si ce dispositif donne satisfaction quand l'entreprise se développe dans des conditions favorables, il n'en va pas de même lorsqu'elle connaît des difficultés. Dans ce dernier cas en effet, du fait de l'unicité du patrimoine, ces entrepreneurs en nom propre doivent répondre de leurs dettes professionnelles sur la totalité de leur patrimoine. Cette vulnérabilité est ressentie comme une profonde injustice par les intéressés par rapport à l'exercice en société.

Cette vulnérabilité au risque a nourri une revendication vieille de plus de vingt ans en faveur de la création d'un dispositif séparant en deux le patrimoine de l'entrepreneur individuel, sans création d'une personne morale.

La création du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) par la loi du 15 juin 2010

La loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) a mis fin au principe d'unicité du patrimoine inscrit dans le code civil, en permettant aux entrepreneurs individuels, quel que soit leur domaine d'activité (commercial, artisanal, libéral ou agricole), de créer un patrimoine d'affectation professionnel séparé de leur patrimoine personnel. Les biens affectés au patrimoine professionnel sont le seul gage général des créanciers professionnels de l'EIRL dont la responsabilité est ainsi limitée au patrimoine affecté. Les créanciers personnels ont pour seul gage général le patrimoine non affecté de l'entrepreneur. Cette séparation du patrimoine constitue un facteur de sécurité et de limitation du risque entrepreneurial.

L'option pour le régime de l'EIRL se matérialise par le dépôt par l'entrepreneur d'une déclaration d'affectation contenant les éléments affectés au registre de publicité légale auquel l'entrepreneur est tenu de s'immatriculer (registre du commerce et des sociétés ou répertoire des métiers) ou, pour les entrepreneurs non tenus de s'immatriculer, au registre spécial tenu par le tribunal de commerce du lieu d'établissement de l'entreprise. Les exploitants agricoles déposent leur déclaration auprès de la chambre d'agriculture compétente.

Certaines formalités doivent cependant être respectées :

- évaluation des biens affectés d'une valeur unitaire supérieure à un seuil déterminé par décret (30 000 euros) obligatoirement réalisée par un commissaire aux comptes, un expert-comptable, une association de gestion et de comptabilité ou un notaire (pour les biens immobiliers uniquement) ;
- accord exprès du conjoint ou des co-indivisaires en cas d'affectation de biens communs ou indivis ;
- affectation d'un bien immobilier reçue obligatoirement par acte notarié et publiée à la conservation des hypothèques (le cas échéant, établissement d'un acte descriptif de division).

La loi prévoit une comptabilité autonome de l'activité professionnelle concernée et fixe les obligations de l'entrepreneur à cet égard (dépôt annuel des comptes de l'entreprise au lieu de dépôt de la déclaration d'affectation). Le décret en Conseil d'Etat du 29 décembre 2010 prévoit des obligations comptables simplifiées pour les personnes relevant des régimes «micro» d'imposition (tels les auto-entrepreneurs) ou des bénéficiaires agricoles forfaitaires.

Une autre innovation très importante réside dans le dispositif fiscal qui prévoit la possibilité pour l'EIRL d'opter pour l'impôt sur les sociétés afin d'assurer un traitement égal entre les entrepreneurs décidant d'exercer leur activité en créant un patrimoine affecté et ceux l'exerçant sous forme sociétale : le régime fiscal de l'entreprise à patrimoine affecté est ainsi aligné en tous points sur celui de la SARL à associé unique pour les EIRL qui optent pour l'impôt sur les sociétés.

Les procédures de traitement des difficultés des entreprises prévues par le code de commerce ainsi que la procédure de surendettement des particuliers prévue par le code de la consommation ont été aménagées dans le cadre de l'ordonnance du 9 décembre 2010.

Le régime de l'EIRL a ainsi pu devenir opérationnel dès le début de l'année 2011.

2. Justification de l'intervention

En dépit des efforts conjugués des pouvoirs publics, des organismes consulaires et des partenaires de l'entreprise (experts comptables, avocats, notaires...) et des vastes efforts de communication déployés depuis la création de l'EIRL, le nouveau régime peine à décoller.

		Nombre d'EIRL en cumulé au 31 de chaque mois	Nombre de nouveaux EIRL chaque mois	Augmentation en un mois en % par rapport au nombre d'EIRL cumulés
2011	août	3874	366	10,43%
	septembre	4396	522	13,47%
	octobre	4908	512	11,65%
	novembre	5448	540	11,00%
	décembre	6043	595	10,92%
	janvier	6813	770	12,74%

	février	7462	649	9,53%
	mars	8180	718	9,62%
	avril	8736	556	6,80%
	mai	9278	542	6,20%
	juin	9820	542	5,84%
	juillet	10431	611	6,22%
	août	10891	460	4,41%
	septembre	11387	496	4,55%
	octobre	12016	629	5,52%
	novembre	12485	469	3,90%
	décembre	12923	438	3,51%
2013	janvier	13693	770	5,96%
	février	14303	610	4,45%
	mars	14994	691	4,83%
	avril	15672	678	4,52%
	mai	16246	574	3,66%
	juin	16826	580	3,57%
	juillet	17437	611	3,63%

Il ressort des données communiquées par l'INSEE qu'il existe 17437 EIRL au 31 mai 2013, répartis comme suit :

-72% de créateurs ;

-28% d'entrepreneurs déjà en activité ayant opté pour le nouveau régime.

Près d'un tiers des EIRL sont des auto-entrepreneurs.

Le chiffre de 17437 EIRL est à rapprocher des 1 783 000 entreprises individuelles existant en France au 1^{er} janvier 2012 et des 390 000 créations d'entreprises individuelles en 2012.

La publication tardive des textes fiscaux qui levaient les incertitudes sur les conditions de transformation des entreprises individuelles déjà créées en EIRL³⁷, n'explique pas, à elle seule, la situation actuelle, ce qui incite à proposer des mesures de simplification du régime de l'EIRL afin de le rendre plus attractif pour les entrepreneurs individuels.

II. Objectif de la réforme

Compte tenu des risques assumés par les entrepreneurs individuels et de l'importance de la population concernée, le Gouvernement a estimé nécessaire de simplifier et de sécuriser le régime de l'EIRL notamment en apportant dans les textes législatifs les précisions nécessaires afin de rendre le régime plus attractif pour les entrepreneurs individuels, qu'ils soient primo-créateurs ou déjà en activité.

³⁷

Instruction fiscale BOI 4 A-4-12 sur l'EIRL du 12/03/2012

Rappelons que le régime proposé s'adresse aux entrepreneurs en nom propre déjà en activité de même qu'aux créateurs qui demeurent réticents à créer une société avec personnalité morale distincte, pour des raisons diverses de culture professionnelle, de coût ou encore de complexité du régime juridique et des démarches à accomplir.

Si l'on examine les données chiffrées au 30 juillet 2013, seuls 4 711 entrepreneurs individuels déjà en activité ont opté pour l'EIRL, sur un total de 1,7 millions d'entrepreneurs individuels. Il est essentiel de permettre à ces entrepreneurs individuels de bénéficier plus facilement du régime de protection offert par l'EIRL.

La simplification et la sécurisation du régime de l'EIRL pourra stimuler la création et le développement de ces entreprises, dans la cohérence de l'action gouvernementale visant à libérer les énergies entrepreneuriales, sans exposer ces dernières à des risques financiers excessifs et en évitant ainsi l'addition le cas échéant d'un échec familial à un échec professionnel.

La réforme devrait également stimuler l'emploi en incitant les entrepreneurs individuels à exercer leur activité professionnelle de façon plus sécurisée.

S'agissant du suivi de la mesure, la centralisation des données concernant les EIRL au sein des greffes des tribunaux de commerce et des répertoires des métiers permet de disposer d'un outil fiable en termes de création d'EIRL et des effets de la mesure sur le développement des entreprises (création par des primo-créateurs/ transformation par des entrepreneurs individuels déjà en activité).

III. Options possibles et nécessité de légiférer

1. Les limites des dispositifs existants autres que l'EIRL

En dehors du régime de l'EIRL, il existe deux principaux dispositifs permettant de limiter la responsabilité d'un entrepreneur individuel :

- la constitution d'une société unipersonnelle à responsabilité limitée (essentiellement l'EURL) ;
- la déclaration d'insaisissabilité permettant à l'entrepreneur individuel de rendre insaisissables certains biens de son patrimoine personnel.

Le recours à la société à responsabilité limitée à un seul associé

Le recours à cette forme sociétale introduite par le législateur en 1985 reste limité, en dépit de récentes réformes législatives qui ont considérablement simplifié la création et le fonctionnement de l'EURL :

- la loi du 1er août 2003 d'initiative économique a supprimé le capital minimum dans les SARL pluripersonnelles et unipersonnelles ;
- la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a d'une part institué un modèle de statuts-types déterminé par décret proposé aux créateurs et d'autre part simplifié le mécanisme d'approbation des comptes dans l'EURL ;
- la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a allégé le régime de publicité légale des EURL, assoupli les règles de participation à certaines assemblées en permettant le recours à la visioconférence, simplifié les formalités d'approbation des comptes et considéré que les statuts types s'appliquent d'office aux EURL, sauf production par le gérant de statuts différents lors de la demande d'immatriculation ;

- la loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers dispense certaines EURL de l'obligation d'établir un rapport de gestion ;
- la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives a assoupli et simplifié les augmentations de capital (possibilité de libérer d'un quart les parts sociales, en cas d'augmentation de capital en numéraire) et les formalités de dépôt des comptes sociaux (avec possibilité d'effectuer un dépôt par voie électronique).

Ces efforts du législateur ont partiellement porté leurs fruits car le nombre de créations d'EURL au cours des dernières années a progressé de manière significative. Les EURL représentaient 30 % des créations d'entreprises, toutes formes confondues, en 2012 contre 10% en 2008. Toutefois, les EURL ne représentent que 300 000 entreprises, soit environ 7,5 % du total des entreprises en 2012 alors que près de la moitié des entreprises existantes sont toujours constituées sous forme d'entreprises individuelles et continuent de l'être.

Si l'EURL n'a pas connu depuis 1985 le succès escompté, on peut expliquer cet état de fait par diverses raisons :

- beaucoup d'entrepreneurs estiment que les obligations qui en découlent (tenue d'un registre des décisions, gestion comptable et financière) constituent un obstacle psychologique et culturel freinant l'initiative ;
- les efforts gouvernementaux de communication concernant l'EURL ont connu peu de succès depuis la loi du 11 juillet 1985 et ont été peu relayés ;
- des freins psychologiques demeurent chez une partie des entrepreneurs, qui ne souhaitent pas créer une personnalité morale distincte d'eux-mêmes pour leurs activités entrepreneuriales.

En réalité, le passage en société ne se conçoit en principe qu'à un stade de croissance avancé, lorsque l'entrepreneur individuel entend développer son activité en s'associant à d'autres partenaires ou encore lorsque le développement de l'activité et ses implications fiscales et comptables nécessitent la création d'une personne morale.

L'insaisissabilité

Le législateur a permis par ailleurs d'atténuer les conséquences excessives du mode d'exercice individuel puisque l'entrepreneur en nom propre peut déclarer insaisissables ses droits sur l'immeuble où est fixée sa résidence principale (depuis la loi du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique) et de manière plus générale ses droits sur tout bien foncier bâti ou non bâti et non affecté à son usage professionnel (depuis la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie).

Le dispositif de l'insaisissabilité a été bien accueilli sur le plan des principes par les commerçants et les artisans ainsi que les praticiens (notamment les notaires). Pourtant, la mesure ne semble concerner que très peu d'entrepreneurs même si l'on ne disposait que de données chiffrées parcellaires jusqu'en avril 2008 : il y aurait environ 37 000 déclarations d'insaisissabilité à fin 2011, à rapporter au chiffre de 1,7 millions d'entreprises individuelles.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation :

- le formalisme de la déclaration qui doit intervenir par devant notaire et entraîne des coûts (de l'ordre de 500 euros) qui peuvent paraître dissuasifs pour certains petits entrepreneurs ;

- la nécessité de disposer d'un patrimoine immobilier, ce qui n'est pas toujours le cas notamment en phase de démarrage d'une activité et alors même que ce sont les jeunes entreprises qui sont les plus vulnérables ;
- le fait que le patrimoine immobilier sert souvent de garantie aux bailleurs de fonds.

La fiducie

Citons enfin, pour mémoire, le dispositif de la fiducie qui pourrait être utilisé par un entrepreneur agissant en qualité de constituant, pour séparer un patrimoine. Ce dispositif ne répond pas aux préoccupations des entrepreneurs individuels. En effet la fiducie instaurée par la loi n° 2007-211 du 19 février 2007 prévoit un mécanisme de transfert de propriété d'un bien entre les mains d'un fiduciaire, qui le tient séparé de son patrimoine propre, à des fins de gestion ou à des fins de sûreté (article 2011 et suivants du Code civil). Un tel transfert dans un patrimoine fiduciaire ne répond donc pas au besoin exprimé par les entrepreneurs individuels.

2. Analyse des options

A droit constant

Les mécanismes actuels de protection du patrimoine personnel de l'entrepreneur ont été examinés au 1. ci-dessus et ne répondent pas totalement aux difficultés des entrepreneurs pour un certain nombre de raisons :

- le recours à l'EURL permet une protection du patrimoine personnel, mais il implique la création d'une personne morale et se heurte de ce fait à un certain nombre de résistances de nature psychologique de la part des entrepreneurs. Les efforts en matière de simplification de l'EURL semblent avoir été poussés jusqu'au bout de même qu'en matière de promotion de cette forme sociétale qui existe depuis près de trente ans. L'objectif est de pouvoir offrir un autre moyen de protection du patrimoine personnel aux entrepreneurs réticents à créer une société, dans des conditions aussi simples ;

- la fiducie, dont le dispositif est encore récent et peu utilisé, n'est pas une option naturelle pour les entrepreneurs qui ont besoin, bien au contraire, d'un mécanisme qui leur soit directement parlant et adapté à leur situation. Les règles et le coût du contrat de fiducie ne présentent guère plus d'avantages que la mise en société et seraient rejetés par les entrepreneurs pour les mêmes raisons ;

- les dispositions relatives à l'insaisissabilité ne concernent que le patrimoine foncier ; le patrimoine mobilier de l'entrepreneur ne peut donc être protégé à droit constant. De plus, l'insaisissabilité est uniquement opposable aux créanciers professionnels postérieurs à la publication de la déclaration, les créanciers personnels continuant à bénéficier d'un gage sur la totalité des biens de l'entrepreneur.

Une réforme législative envisageable : l'extension de l'insaisissabilité

L'unique option qui pourrait être envisagée comme alternative à la simplification de l'EURL, permettant de concilier simplicité et protection du patrimoine personnel de l'entrepreneur sans avoir besoin de créer une forme sociétale, est l'extension de l'insaisissabilité à des biens autres qu'immobiliers.

Cette option n'a finalement pas été retenue pour les raisons suivantes : toute nouvelle mesure d'extension du dispositif comporterait des risques juridiques au regard des débats qui ont eu lieu,

à l'occasion de l'examen en 2008 du projet de loi de modernisation de l'économie prévoyant une extension de l'insaisissabilité, au-delà de la résidence principale de l'entrepreneur individuel, à l'ensemble des biens immobiliers bâtis et non bâtis. Un tel dispositif prive en effet de droits les créanciers professionnels, sans limiter symétriquement les droits des créanciers personnels.

Par ailleurs, seule l'option du patrimoine d'affectation permet de distinguer clairement patrimoine personnel et créancier personnel d'une part, et patrimoine professionnel et créancier professionnel d'autre part. Le régime de l'EIRL constitue donc une protection plus aboutie.

3. Présentation de l'option retenue

Une simplification et sécurisation de l'EIRL pour le rendre plus attractif

Diverses dispositions du code de commerce figurant à la section II (« De l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée ») du chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce sont complétées ou modifiées :

L'article 17 apporte certaines précisions et simplifications concernant le fonctionnement des registres auprès desquels est effectué le dépôt de la déclaration d'affectation :

Le 1° du I précise, dans le cas d'un exploitant agricole qui opte pour l'EIRL, que le dépôt de la déclaration d'affectation est effectué au registre de l'agriculture tenu par la chambre d'agriculture compétente.

Le 2° du I améliore par ailleurs l'information des tiers en cas de transfert de registre : lorsque l'EIRL, en cours d'activité, change de registre de rattachement ou de lieu d'inscription au sein d'un même registre, la déclaration qu'il a effectuée ainsi que les actes ou documents déposés lors de la constitution du patrimoine affecté et postérieurement sont transférés au nouveau registre par l'organisme chargé de la tenue du registre. Ainsi, les tiers pourront consulter au nouveau registre le dossier complet de l'EIRL.

Le II prévoit que c'est auprès de ce nouveau registre que l'EIRL dépose ses comptes annuels, déclarations d'affectation complémentaire et autres documents.

Le III prévoit qu'un décret viendra fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 18, qui entreront en tout état de cause en vigueur au plus tard douze mois à compter de la promulgation de la présente loi.

L'article 18 simplifie le passage d'une entreprise individuelle vers le régime de l'EIRL en permettant que le bilan de clôture de l'entrepreneur individuel constitue le bilan d'ouverture de l'EIRL. L'option pour le régime de l'EIRL n'entraîne pas la création d'une personne morale. Il est donc proposé que la déclaration d'affectation puisse retenir pour les besoins de la détermination de la consistance du patrimoine affecté tel que figurant dans l'état descriptif, les éléments inscrits au bilan du dernier exercice clos de l'entrepreneur individuel, à condition que ces comptes aient été clos depuis moins de trois mois. La composition du bilan de clôture de l'entrepreneur individuel correspondant à celle du bilan d'ouverture de l'EIRL, ce dispositif ne pourrait donc s'appliquer que si tous les éléments figurant au bilan du dernier exercice clos sont susceptibles d'être affectés.

L'article 19 allège les obligations de publication des comptes annuels de l'EIRL, à l'instar des simplifications annoncées par le Gouvernement en faveur des sociétés qui relèvent de la catégorie des micro-entités. Le nouvel article L. 526-14 prévoit que l'EIRL est tenu de déposer et de publier chaque année les informations relatives à son bilan ou, le cas échéant, le ou les

documents résultant des obligations comptables simplifiées prévues au deuxième alinéa de l'article L. 526-13 au registre auquel est déposée la déclaration d'affectation prévue à l'article L. 526-7. C'est en effet le bilan qui permet aux tiers de suivre l'évolution du patrimoine affecté. En conséquence, la disposition indiquant que le dépôt des éléments comptables vaut actualisation de la composition du patrimoine affecté est maintenue. En revanche, les termes « d'actualisation de la valeur » sont supprimés afin de lever toute ambiguïté sur les obligations comptables de l'EIRL qui est tenu par les règles de la comptabilité commerciale. Les cas de réévaluation du patrimoine affecté sont en effet strictement prévus par le code de commerce et il importe de ne pas laisser penser que l'EIRL pourrait être tenu de réévaluer chaque année les éléments de son patrimoine.

IV. Impact de la réforme

1. S'agissant des entrepreneurs

Simplicité et lisibilité sont des conditions essentielles à l'extension du régime de l'EIRL auprès de la population des entrepreneurs individuels, qu'ils soient créateurs ou déjà en activité. C'est dans ce sens que les améliorations sont proposées :

- le transfert du dossier de l'EIRL en cas de changement de registre de rattachement améliore l'information des tiers et simplifie les démarches de l'EIRL,
- la définition dans la loi des biens nécessaires devant être obligatoirement affectés sécurise les entrepreneurs,
- la possibilité d'utiliser le bilan de clôture de l'entreprise individuelle comme bilan d'ouverture de l'EIRL facilite le passage d'entreprise individuelle en EIRL,
- les allègements en matière de publication des comptes de l'EIRL concilient simplicité et protection des tiers. Les obligations de publicité restent renforcées par rapport à celles de l'entrepreneur individuel sans EIRL (les informations relatives au bilan de l'EIRL restent accessibles aux tiers) mais elles ne doivent pas entraîner de formalités et de coûts dissuasifs, notamment par rapport aux EURL.

Il importe à cet égard de faciliter le passage des 1,7 millions d'entrepreneurs individuels en EIRL. Ainsi les entrepreneurs pourront mettre leur patrimoine personnel à l'abri des poursuites des créanciers professionnels et une telle séparation des patrimoines devrait encourager l'esprit d'entreprendre chez ces petits entrepreneurs.

2. S'agissant des réseaux consulaires

Les mesures proposées sont sans impact sauf celle concernant le transfert du dossier de l'EIRL, en cas de changement de registre de rattachement de l'EIRL : ce point sera précisé dans le décret d'application et ne devrait pas justifier de mise en œuvre d'un coût supplémentaire, s'agissant d'une procédure accompagnant une formalité déjà tarifée.

3. Applicabilité dans les collectivités d'outre-mer

La loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'EIRL s'applique de plein droit dans les quatre DOM suivants: Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion.

Pour Mayotte, l'ordonnance n° 2011-322 du 24 mars 2011 portant extension et adaptation de la législation relative à l'EIRL en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, a procédé :

- à l'extension de deux articles de la loi (L. 526-9 et L. 526-11 du code de commerce),
- à deux adaptations nécessaires (concernant le bureau des hypothèques et le registre de l'agriculture), s'agissant des autres articles de la loi applicables de plein droit à Mayotte.

Depuis le passage à l'identité législative, l'ensemble des dispositions relatives à l'EIRL s'applique de plein droit à Mayotte. Toutefois, la modification apportée à l'article L. 526-7 du code de commerce, qui précise que l'entrepreneur individuel exploitant agricole dépose sa déclaration d'affectation au registre de l'agriculture tenu par la chambre d'agriculture compétente, ne s'applique pas dans ce département en raison de l'existence d'une disposition spécifique concernant le registre de l'agriculture à Mayotte, disposition prévue par l'article L. 925-7 du code de commerce. Le II de l'article 32 du projet de loi met en cohérence les dispositions de cet article L. 925-7 avec la nouvelle rédaction de l'article L. 526-7.

Si le régime de l'EIRL et les modifications de ce dispositif sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, l'ordonnance du 24 mars 2011 a prévu une adaptation concernant le lieu du dépôt par l'entrepreneur individuel exploitant agricole de sa déclaration d'affectation. Pour la même raison que pour Mayotte, la modification apportée à l'article L. 526-7 du code de commerce ne s'applique pas et le II de l'article 32 du projet de loi permet de mettre en cohérence les dispositions des articles L. 915-6 et L. 960-1 du code de commerce avec la nouvelle rédaction de l'article L. 526-7.

S'agissant de Wallis-et-Futuna, l'ordonnance du 24 mars 2011 a étendu le régime de l'EIRL à cette collectivité. Le projet de loi étend donc également les mesures proposées. Pour la même raison que pour Mayotte, la modification apportée à l'article L. 526-7 du code de commerce ne s'applique pas et le II de l'article 32 du projet de loi permet de mettre en cohérence les dispositions de l'article L. 955-8 du code de commerce avec la nouvelle rédaction de l'article L. 526-7.

4. S'agissant du coût budgétaire des mesures

Les mesures n'ont pas d'impact budgétaire.

5. S'agissant du recours au crédit

Les améliorations apportées par les mesures en termes de simplification et de sécurisation du régime devraient contribuer à promouvoir l'EIRL auprès de ses partenaires financiers.

Pour mémoire, les pouvoirs publics se sont fortement mobilisés pour faciliter l'accès au crédit de l'EIRL. Les entrepreneurs ayant fait le choix de devenir EIRL doivent en effet pouvoir accéder aux financements bancaires nécessaires à la création et au développement de leur activité.

Les dispositifs de cautionnement des prêts prévus dans la convention de partenariat signée entre OSEO et la SIAGI en avril 2011 ont été reconduits en 2012 et sont prévus dans la convention 2013. C'est ainsi qu'en 2011, la SIAGI a garanti 5,1 M€ de crédits bancaires accordés à des EIRL, dont 0,9 M€ co-garantis par OSEO et 1,1 M€ co-garantis par d'autres garants.

En 2012, le volume de crédits bancaires accordés à des EIRL a atteint 6,4 M€, en progression de 26%, alors que l'activité globale de la SIAGI connaissait une baisse de 18%. Le volume co-garanti par OSEO a plus que doublé pour atteindre 2 M€, le volume des crédits garantis par d'autres garants atteignant 1,5M€.

De manière générale, l'accès au crédit des EIRL est difficile à mesurer : les EIRL ne sont pas identifiés en tant que tels dans les statistiques de la Banque de France relatives aux encours de crédit. Toutefois, dans sa publication dédiée aux encours de crédit aux micro-entreprises (couvrant tous les encours des entreprises de moins de 2M€ de chiffre d'affaires), la Banque de France identifie l'évolution des encours de crédit professionnels aux entrepreneurs individuels. Les EIRL sont comptabilisés parmi ces entrepreneurs.

V- Consultations menées

1. Consultations obligatoires

Aucune consultation obligatoire n'a été identifiée.

2. Consultations non obligatoires

Comme cela s'est produit à plusieurs reprises dans le passé lors de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'EIRL, un comité de pilotage regroupant les organisations professionnelles et consulaires concernées par le projet et les partenaires de l'EIRL (experts-comptables, conseil national des barreaux, conseil supérieur du notariat) s'est réuni au cours du premier semestre 2013 pour examiner les propositions de simplification. Les professionnels ont ainsi pu exprimer leur position et apporter à cette occasion leur soutien à ces propositions.

Des réactions favorables ont également été reçues de la part de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris-Ile de France (CCIP) et du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables (CSOEC).

Il a par ailleurs été tenu compte des améliorations rédactionnelles formulées par certains partenaires, notamment par les greffiers s'agissant du transfert de registre de l'EIRL prévu à l'article 17.

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation

La mesure visée à l'article 17 (transfert de dossier de l'EIRL en cas de changement de registre) doit être complétée par un décret en Conseil d'Etat afin de préciser les modalités de transfert du dossier entre registres, d'immatriculation au nouveau registre et de radiation de l'ancien registre. Il est donc prévu que l'article 17 entre en vigueur à une date fixée dans le décret et au plus tard 12 mois à compter de la promulgation de la présente loi.

- **PARTIE II**

CHAPITRE 3/ ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

- **Section 3a/ Impact des mesures de simplification et de modernisation de l'aménagement commercial**
 - 1° Contrôle renforcé des projets structurants
 - 2° Suppléance des élus des CDAC
 - 3° Suppression des ODEC
 - 4° Formalisme en cas de nouvelle demande
 - 5° Modifications substantielles à la demande
- **Section 3b/ Impact des mesures relatives au pilotage du FISAC**
- **Section 3c/ Impact des aménagements apportés au régime des réseaux consulaires**
 - 1° Attributions de la chambre interconsulaire de Saint Martin
 - 2° Dispositions visant à faciliter et sécuriser le fonctionnement des instances consulaires

PARTIE II

CHAPITRE 3/ ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Section 3a/ Impact des mesures de simplification et de modernisation de l'aménagement commercial

- 1° Contrôle renforcé des projets structurants
- 2° Suppléance des élus des CDAC
- 3° Suppression des ODEC
- 4° Formalisme en cas de nouvelle demande
- 5° Modifications substantielles à la demande

PARTIE II	
CHAPITRE 3	ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE
<u>Section 3a Impact des mesures de simplification et de modernisation de l'aménagement commercial</u>	
1°	<i>Contrôle renforcé des projets structurants</i>
Article 23	

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

En 2012, les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) mises en place consécutivement au décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008 relatif à l'aménagement commercial, ont examiné 1 150 dossiers totalisant une surface de vente de 3,25 millions de m², ce qui représente une diminution de 490 000 m² par rapport à 2011.

Elles ont :

- autorisé 88,5% des projets (1018) représentant une surface de vente de 2,77 millions de m² (soit 85,3% des surfaces de vente). Il est à souligner que ce chiffre relatif aux surfaces de vente autorisées est en diminution de 527 000 m² par rapport à 2011, soit -16 % ;
- refusé 11,5 % des projets (132) pour une surface de vente de 476 000 m² (soit 14, 7% des surfaces de vente), soit en très légère augmentation par rapport à 2011 (436 000 m²).

Par ailleurs, il est important de souligner que les recours exercés devant la CNAC concernent près de la moitié des surfaces de vente examinées au niveau départemental (47, 8% en 2011).

Or, la pratique montre que si les décisions de CDAC concernant des projets de 20 000 à 25 000 m² font l'objet de recours devant la CNAC, il n'en va pas de même pour les projets commerciaux de grande envergure, c'est-à-dire dont la surface de vente est d'au moins 30 000 m², notamment en région parisienne (« le Millénaire » à Aubervilliers, « SO OUEST » à Levallois-Perret...), faisant planer une certaine suspicion sur la transparence de la vie économique. En d'autres termes, les projets de rayonnement régional (ou plus) échappent à l'examen de la commission nationale, qui est par ailleurs saisie de nombreux projets bien plus modestes (en 2012, elle a, par exemple, examiné 64 projets dont la surface de vente était inférieure à 2 500 m²).

Ainsi, en 2011, sur 13 projets concernant des surfaces de vente d'au moins 30 000 m², créations et extensions confondues, la CNAC n'en a connu que 9. En 2012 (b), sur 14 projets de ce type, la CNAC n'en a connu que 8.

a) En 2011, les CDAC ont autorisé les 13 projets portant sur au moins 30 000 m² de surface de vente soumis à leur contrôle.

Sur leurs 13 décisions, 4 sont devenues définitives (2 extensions – 37 582 et 45 989 m², à Paris- et 2 modifications substantielles – 33 300 m² à Levallois-Perret, dans les Hauts-de-Seine, et 43 758 m² à Vedène, dans le Vaucluse). Sur les 9 projets qu'elle a examinés, la CNAC a accordé 4 autorisations, opposé 3 refus, déclaré un recours irrecevable, et constaté le retrait d'un recours.

b) En 2012, les CDAC ont examiné 14 projets portant sur au moins 30 000 m² de surface de vente ; elles en ont autorisé 13 et refusé 1.

Sur leurs 14 décisions, 6 sont devenues définitives (il s'agissait de 6 autorisations, concernant 4 extensions et de 2 créations - 57 377 m², à Saint-Jean-de-Bonnefonds, dans la Loire ; 43 850 m², à Villeneuve-la-Garenne, dans les Hauts-de-Seine). Sur les 8 projets qu'elle a examinés, la CNAC a accordé 4 autorisations (dont le projet refusé en CDAC) et opposé 4 refus (à 4 projets autorisés en CDAC).

2. Justification de l'intervention

La loi du 4 août 2008 dite de modernisation de l'économie (LME) soumet à la procédure d'autorisation préalable les projets commerciaux concernant une surface de vente d'au moins 1 000 m² (par création ou extension d'un magasin ou d'un ensemble commercial ; changement de secteur d'activité ; réouverture après 3 ans de non-exploitation - article L.752-1 du code de commerce). L'obligation ne concerne que la saisine de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC).

Dans ces conditions, la commission nationale ne peut connaître d'un projet que si la décision rendue par la CDAC fait l'objet d'un recours, recours exercé par le porteur de projet, un membre de la CDAC, le préfet, et/ou un tiers justifiant d'un intérêt à agir (article L.752-17 du code de commerce).

Ainsi, en 2012, la CNAC n'a examiné que 57,14% des projets d'au moins 30 000 m² de surface de vente soumis à autorisation, et a rejeté 50% de ceux qu'elle a examinés. Sur les deux derniers exercices (2011 et 2012), sur 27 décisions rendues en commissions départementales pour des projets d'au moins 30 000 m² de surface de vente, un seul refus est recensé (et le projet concerné a été porté devant la CNAC), tandis que, sur les 26 projets autorisés en commission départementale, seize ont été portés devant la CNAC (soit 61,54%).

Cela signifie que des projets aussi structurants que, par exemple, celui de 31 170 m² de surface de vente (demande d'extension portant sur 396 m²) à Chambéry (Savoie), ceux de 59 424 m² (demande d'extension portant sur 18 885 m²) et de 42 531 m² (demande d'extension portant sur 1 992 m²) à Lieusaint (Seine-et-Marne), ou encore celui de 43 850 m² (création) à Villeveuve-la-Garenne (Hauts-de-Seine) n'ont fait l'objet que d'une instruction départementale, alors que leur envergure est clairement interrégionale.

II. Description des objectifs poursuivis

1. Description de la situation à laquelle on entend parvenir et des objectifs stratégiques associés

La nature et les conséquences des projets d'au moins 30 000 m² de surface de vente justifient de permettre à la commission nationale de les examiner. De telles réalisations structurantes ont en effet un impact économique à la mesure de leur surface de vente (qu'il s'agisse des investissements financiers, des retombées commerciales ou encore des créations d'emplois), qui dépasse le seul territoire de la zone de chalandise ou du SCoT.

Elles ont également des conséquences en termes d'aménagement du territoire, de développement durable ou de protection des consommateurs, pour reprendre les critères fixés par la LME. En d'autres termes, l'objectif est de permettre à la CNAC de s'autosaisir afin d'assurer un examen au niveau national pour des projets qui dépassent, par leur envergure et leurs conséquences, l'échelon départemental.

2. Présentation détaillée de la logique d'intervention et des objectifs associés conduisant à la situation nouvelle

La commission nationale dispose du recul nécessaire pour apprécier de tels projets, tout en tenant compte des réalités du terrain dont ne manquent pas de l'informer les services instructeurs locaux et les préfets. L'idée est donc de confier aux préfets le soin d'informer systématiquement la CNAC de tout projet concernant une surface de vente d'au moins 30 000 m², et ce, indépendamment des recours classiques (libre à qui justifie d'un intérêt à agir de saisir la commission nationale d'un recours contre un projet de grande envergure). Le rôle régulateur de la CNAC s'en trouvera renforcé.

Le nouveau dispositif doit également permettre d'améliorer l'efficacité de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale. Les plus gros projets, même minoritaires (en 2012, sur 1 150 projets examinés par les CDAC, 14 seulement avaient une surface de vente d'au moins 30 000 m²), sont ceux qui se remarquent le plus et ont force de symbole : les 14 projets de grande envergure examinés en 2012, soit 1,2% des projets soumis à la procédure d'autorisation, représentaient 631 767 m² sur les 3,25 millions examinés, soit environ 20% des mètres-carrés soumis à la procédure d'autorisation.

La procédure dérogatoire relative à l'autosaisine facultative de la CNAC, sur information du préfet, ne remet pas en cause le dispositif de droit commun issu de la LME, et notamment pas le recours administratif préalable obligatoire (seuls le porteur de projet et un requérant devant la CNAC peuvent saisir le juge administratif d'un recours contre la décision de la commission nationale, même en présence d'une autosaisine de la CNAC).

III. Options possibles et nécessité de légiférer

1. Liste des options d'actions possibles en dehors des règles de droit nouvelles

- auto-saisine obligatoire de la CNAC, après décision de la CDAC ;
- saisine obligatoire de la CNAC par le préfet, après décision de la CDAC,
- saisine facultative de la CNAC par le préfet, après décision de la CDAC.

2. Présentation du bilan des avantages et des inconvénients des autres options étudiées

Une procédure de saisine obligatoire aurait envoyé un signal négatif à l'égard des élus locaux, qui composent majoritairement la CDAC et se seraient vu ainsi dépossédés de leurs prérogatives en matière d'aménagement commercial pour les projets concernés.

En s'inspirant de l'article L. 752-17 du code de commerce, qui confère au préfet la faculté d'exercer un recours contre la décision de la CDAC, il était envisageable de confier au préfet le soin de saisir la CNAC, soit pour chaque projet structurant pour le territoire (saisine obligatoire), soit quand il l'aurait estimé opportun / nécessaire (saisine facultative) :

- **L'option « saisine obligatoire » (recours obligatoire du Préfet sur les décisions des CDAC portant sur des projets de plus de 30 000 m² de surface de vente aurait présenté le même écueil que l'option précédente, quant à la défiance envers les élus locaux, dépossédés de fait de leurs prérogatives.**
- L'option « saisine facultative » (recours formulé par le Préfet sur les décisions de la CDAC portant sur les projets définis précédemment, quand il le juge utile) aurait placé le représentant local de l'Etat, au cœur du dispositif de régulation. **Cette option ne modifie rien à la législation existante, puisque les Préfets peuvent déjà exercer des recours sur les décisions de la CDAC. Toutefois, dans les faits, ils ne mettent que très rarement en œuvre la procédure issue de l'article L752-17.**

3. Présentation de l'option retenue et estimation de sa contribution à la résolution du problème

L'option retenue, qui consiste en une faculté d'autosaisine de la CNAC, permet de préserver l'équilibre entre les deux niveaux de régulation existants. Et, s'agissant d'une autosaisine, elle fait reposer sur la seule autorité administrative indépendante, la responsabilité de la décision d'examiner, ou non, les dossiers de plus de 30 000 m² de surface de vente. La CNAC pourrait, par exemple, décider d'examiner un dossier dont la zone de chalandise comprend déjà des projets d'envergure, ou pour lequel la décision de la CDAC n'a pas été prise au regard des critères de la LME.

Le représentant de l'Etat dans le département sera à cet effet chargé d'informer la CNAC de l'examen de ces projets en CDAC (disposition qui sera introduite par voie réglementaire).

La CNAC devra respecter les délais de recours existants sur les décisions des CDAC, pour instruire le dossier et décider ou non de s'autosaisir. Ainsi, cette disposition n'allonge pas les délais de réalisation des projets.

4. Tableau de synthèse

Options		Avantages	Inconvénients
Saisine obligatoire de la CNAC	par le préfet (recours systématique sur décision de la CDAC)	- tous les projets d'envergure sont examinés au niveau national ;	- défiance ressentie par les élus locaux représentés majoritairement en CDAC ; - conséquences à définir en cas de défaillance du préfet
	par la CNAC (autosaisine suite à information systématique par le Préfet)	- tous les projets d'envergure sont examinés au niveau national ;	- défiance ressentie par les élus locaux représentés majoritairement en CDAC ; ; - conséquences à définir en cas de défaillance dans l'information de la CNAC ;
Saisine facultative de la CNAC	par le préfet (recours selon opportunité sur la décision de la CDAC)	- équilibre de la régulation de l'aménagement commercial préservé. Les CDAC conservent leurs prérogatives	- équivaut à la législation actuelle selon laquelle le Préfet peut exercer un recours sur les décisions des CDAC, mais cette faculté est dans les faits rarement usitée.
	par la CNAC (autosaisine suite à information systématique par le Préfet)	- équilibre de la régulation de l'aménagement commercial préservé. Les CDAC conservent leurs prérogatives - maîtrise par la CNAC de son volume de dossiers ; - décision de saisine dévolue à la seule AAI - préservation des délais d'instruction actuels	- risques de défaillance dans l'information de la CNAC (absence d'information ou information trop tardive).

IV. Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions envisagées dans le ou les domaines où elles se manifesteront

- Impacts économiques

Soumettre les implantations commerciales de grande envergure qui le nécessitent, au double degré d'autorisation d'exploitation commerciale à l'initiative de la CNAC permettra d'apprécier leurs conséquences à un niveau plus global.

S'agissant de projets structurants, ils ont un impact économique certain à l'échelle de territoires plus vastes que celui des départements. En termes d'aménagement du territoire, les projets d'au moins 30 000 m² de surface de vente, influent considérablement sur l'animation de la vie urbaine ou rurale, conduisent souvent à repenser le réseau routier (réaménagement, réfection, extension), et contribuent à une forte imperméabilisation des sols. S'ils sont bien intégrés, leurs retombées sur le dynamisme d'un territoire peuvent être très bénéfiques.

Le double degré d'examen des projets de vaste ampleur à l'initiative de la CNAC offre une garantie renforcée de respect des critères fixés par la LME, et doit donc achever de modifier les comportements dans le sens d'une meilleure prise en compte, par les porteurs de projets, des exigences liées, par exemple, au développement durable. Travailler notamment l'insertion des grands ensembles commerciaux dans leur environnement proche et dans une démarche éco-responsable impose un effort financier immédiat (matériaux nobles, performants et non polluants, végétalisation, ...) pour les maîtres d'ouvrage. Mais, concomitamment, au moment de la construction, un tel effort offre des marchés aux entreprises et fournisseurs. A plus long terme, un tel effort permet, entre autres, de réaliser des économies en termes de consommations énergétiques (certains bâtiments créent même davantage d'énergie qu'ils n'en consomment) et de foncier.

- Impacts financiers et budgétaires pour les particuliers

Sans objet

- Impacts financiers et budgétaires pour les entreprises

La mesure n'a pas d'impact financier pour les entreprises concernées puisque le système actuel prévoit déjà, en cas de recours sur les décisions de la CDAC, un examen par la commission nationale. Les délais d'autosaisine et de recours étant identiques, l'impact pour les entreprises porteuses de projet, est le même qu'en cas de recours, ce qui constitue un risque pour tout projet commercial, et qui est donc anticipé par les acteurs.

- Impacts sociaux

Les projets de plus de 30 000 m² de surface de vente sont proportionnellement les plus créateurs d'emplois.

Il faut toutefois bien distinguer entre la création ex nihilo, plus rare³⁸, des opérations d'extension ou de création d'ensembles commerciaux (les 30 000 m² sont alors atteints à force de projets successifs) : dans les secondes, le nombre d'emplois créés est nécessairement inférieur. Il n'est pas rare qu'un ensemble commercial de cette importance attire des magasins implantés ailleurs ; le déplacement du commerce s'opère à effectif salarial constant, ou en augmentation marginale. Il n'est pas rare non plus qu'un ensemble commercial de cette ampleur ait un effet négatif sur les commerces de centre-ville : il convient alors de raisonner en nombre d'emplois nets, à savoir emplois créés déduction faite de ceux détruits, avec cette difficulté qu'emplois créés et emplois détruits ne concernent pas toujours le même bassin de population.

Sans objet sur l'égalité hommes / femmes.

Sans objet pour les personnes en situation de handicap.

- Impacts environnementaux

Le non-respect par les CDAC des critères légaux, parmi lesquels l'aménagement du territoire et le développement durable, pose davantage de difficulté pour les projets de grande envergure dont l'impact sur leur environnement est d'autant plus important (les CDAC sont

³⁸ RAPPEL : en 2012, sur les 14 projets de grande ampleur, 5 consistaient en des créations ex nihilo, contre 8 extensions et 1 modification substantielle.

en effet souvent tentées de raisonner encore en nombre d'emplois créés, ou de privilégier le potentiel d'attractivité, économique, touristique, de la zone d'implantation).

Or de telles implantations ont un réel impact sur l'aménagement du territoire, en termes notamment de consommation de foncier, d'étalement urbain, de mitage du territoire, ou encore en termes de flux routiers, d'accessibilité et de sécurité pour tous les modes de déplacement.

De même leur impact est-il tout aussi réel sur le développement durable, en raison de l'augmentation de la pollution du fait de la multiplication des véhicules automobiles dans la zone, faute de desserte, sûre et effective, par les modes doux de déplacement (transports en commun, vélos, pieds), et/ou l'éloignement du site d'implantation par rapport aux lieux de vie. A cela s'ajoutent la consommation d'espaces agricoles ou naturels, l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols, le manque de végétalisation, ou encore des efforts insuffisants en matière d'économies d'énergies. Enfin, l'aspect architectural des dossiers ne figure que trop rarement au rang des préoccupations des commissions départementales, au risque de dénaturer un site ou d'enlaidir une entrée de ville.

Cette disposition aura donc un impact positif sur la prise en compte de préoccupations environnementales dans la définition des projets commerciaux les plus importants.

2. Impact sur les administrations publiques concernées

- Impacts budgétaires

Pour faire courir le délai d'un mois imparti à la CNAC pour décider de se saisir ou non d'un dossier, la décision de la CDAC doit lui être notifiée. Mais, compte tenu du faible nombre de dossiers concernant des surfaces de vente d'au moins 30 000 m², les frais inhérents aux notifications devraient être marginaux.

- Impacts sur l'emploi public et la charge administrative

A raison de 13 ou 14 dossiers par an, la charge de travail de la commission nationale et de son secrétariat (à effectif constant, soit 10 ETP) ne sera pas beaucoup impactée, même en imaginant une autosaisine de la CNAC sur 100% des dossiers concernés.

Ces dossiers répartis sur l'ensemble du territoire national, représentent moins d'un dossier pour 5 départements, l'incidence au niveau préfectoral sera quasi nulle.

3- Impact juridique

Une procédure insuffisamment encadrée donnerait lieu à une contestation abondante devant le juge administratif, et serait source d'insécurité juridique. C'est pourquoi les modalités d'autosaisine de la CNAC seront précisément décrites par voie réglementaire.

4- Conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer

La mesure s'applique sans exception dans les départements d'outre-mer.

V. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

1. Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention

L'article L.752-17 sera complété d'un 4^e alinéa en ces termes :

« Dans les conditions de délai prévues au premier alinéa, la commission nationale d'aménagement commercial peut se saisir de tout projet mentionné au I de l'article L.752-1 dont la surface de vente atteint au moins 30 000 mètres carrés. »

Devra être également modifié le décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008 relatif à l'aménagement commercial, afin de prévoir :

- l'information de la CNAC dès le dépôt en CDAC des dossiers concernant des projets d'au moins 30 000 m²
- la notification à la CNAC des décisions de CDAC dans ces mêmes dossiers, afin de faire courir le délai d'un mois imparti à la commission nationale pour éventuellement s'autosaisir,
- les critères selon lesquels la CNAC doit fonder sa décision de s'autosaisir.

2. Présentation du suivi de la mise en œuvre :

Sans objet

3. Evaluation (calendrier prévisionnel)

Une première évaluation de cette mesure sera effectuée par les services administratifs au plus tard un an après son entrée en vigueur.

PARTIE II	
CHAPITRE 3	ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE
Section 3a	Impact des mesures de simplification et de modernisation de l'aménagement commercial
2°	<i>Suppléance des élus des CDAC</i>
Article 20	

I. Diagnostic et justification de la mesure

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

L'article L 751-2 du code de commerce prévoit que la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) est composée de 8 membres : 5 élus locaux et 3 personnalités qualifiées.

Pour les élus locaux, qui peuvent exercer plusieurs mandats, et qui, à ce titre, remplissent plusieurs des qualités nécessaires pour siéger en CDAC, le code de commerce prévoit une règle stricte de non-cumul des mandats au sein des commissions départementales. Dans ce cas, il appartient au préfet de désigner leurs représentants.

Les 5 élus locaux prévus par l'article L 751-2 du code précité sont les suivants :

- le maire de la commune d'implantation ;
- le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement ou, à défaut, le conseiller général du canton d'implantation ;
- le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement ;
- le président du conseil général ou son représentant ;
- le président du syndicat mixte ou de l'EPCI chargé du SCoT auquel adhère la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, un adjoint au maire de la commune d'implantation.

Cet article définit également les règles applicables en cas de cumul : « *Lorsque l'un des élus détient plusieurs des mandats mentionnés ci-dessus, le préfet désigne pour le remplacer un ou plusieurs maires de communes situées dans la zone de chalandise concernée...* ».

Le législateur, lors du vote de la LME, a souhaité empêcher qu'un élu puisse disposer de plusieurs voix au sein de la CDAC, que ce soit à titre personnel ou par le biais de représentants qu'il aurait désignés.

L'article R. 751-2 précise cette règle : « *Le maire de la commune d'implantation ne peut pas siéger à la commission en une autre qualité que celle de représentant de sa commune. Il en*

est de même du maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement ou de l'agglomération multicommunale lorsque celle-ci n'est pas la commune d'implantation ».

Or la faculté de représentation n'est expressément prévue que pour le président du conseil général et le président du syndicat mixte ou de l'EPCI chargé du SCoT auquel adhère la commune d'implantation.

La différence de traitement (telle qu'elle résulte de la rédaction actuelle de l'article L.751-2 du code de commerce) pour le maire de la commune d'implantation, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation, et le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, ne se justifie pas.

2. Justification de l'intervention

Il s'agit de corriger, à la marge, la rédaction de l'article L.751-2 du code de commerce pour assurer clairement un statut identique aux élus membres de la CDAC.

II. Description du ou des objectifs poursuivis

1. Description de la situation à laquelle on entend parvenir et des objectifs stratégiques associés

Il s'agit d'une mesure de mise en cohérence et de simplification.

En effet, tous les élus membres de la CDAC peuvent être représentés. Cette faculté doit par conséquent être expressément mentionnée pour tous, sans distinction.

Or, la rédaction actuelle soulève, outre des questions, de l'incompréhension, notamment de la part des élus pour lesquels il n'est pas fait expressément mention de la faculté d'être représentés.

III. Options possibles et nécessité de légiférer

1. Liste des options possibles en dehors de règles de droit nouvelles

La composition de la CDAC, et les règles applicables en cas de cumuls de mandats sont définies par les dispositions de l'article L 751-2 du code de commerce.

Par conséquent, la modification de ces dispositions implique une mesure de nature législative.

Aucune alternative ne semble juridiquement possible.

IV - Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Cette mesure de simplification ne présente aucun impact négatif en termes économiques, financiers, budgétaires ou environnementaux.

Elle n'a également aucun impact en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et sur la condition des personnes en situation de handicap.

Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

La mesure contribue à mettre en concordance le code de commerce et le CGCT.

Impact sur les personnes physiques et morales (particuliers, entreprises...)

Sans objet.

Impact juridique

Aucun.

Conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer

La mesure s'appliquera sans exception dans les départements d'outre-mer.

V. Présentation des consultations menées

Aucune consultation n'est requise afin de mettre en œuvre cette mesure.

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention (textes d'application, moyens budgétaires, organisationnels...)

La mise en œuvre de cette mesure suppose la modification des articles L. 751-2 du code de commerce.

Par ailleurs, cette modification implique également de modifier l'article R. 751-2 du code de commerce afin de tirer les conséquences de la modification législative projetée.

Evaluation (calendrier prévisionnel d'évaluation)

Une première évaluation de cette mesure sera effectuée par les services administratifs au plus tard un an après son entrée en vigueur.

PARTIE II	
CHAPITRE 3	ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE
Section 3a	Impact des mesures de simplification et de modernisation de l'aménagement commercial
3°	<i>Suppression des ODEC</i>
Article 21	

I. Diagnostic et justification de la mesure

1. Objectif de la mesure

La mesure envisagée vise à abroger les dispositions de l'article L 751-9 du code de commerce qui prévoient que « *l'observatoire départemental d'équipement commercial est chargé de collecter les éléments nécessaires à la connaissance du territoire en matière commerciale et de mettre ces données à la disposition des collectivités locales et de leur groupement qui élaborent un schéma de développement commercial* ».

Les observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC) ont été créés en 1993. Une mission destinée à évaluer ce dispositif a été conduite en avril 2007 par la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL) et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'Industrie (ACFCI). Les conclusions de cette étude ont souligné le manque d'efficacité des ODEC.

Pour assurer sa mission de collecte des données, l'ODEC doit pouvoir s'appuyer sur des services publics en mesure de procéder à l'élaboration de l'inventaire commercial et à son actualisation. Avant l'adoption de la LME, en 2008, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et ses services locaux tenaient à jour un inventaire (BALI³⁹) de l'ensemble des équipements commerciaux de plus de 300 m² de surface de vente.

Or, les réorganisations administratives issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont conduit à l'abandon de toutes les interventions locales des agents de la DGCCRF dans le domaine de l'aménagement commercial. Aucune autre administration n'a pris le relai de cette mission. Désormais cette base de données n'est plus actualisée.

Dans ce contexte, la constitution des observatoires départementaux d'équipement commercial semble dépourvue de tout intérêt : ces organismes ne pouvant être en capacité d'assurer les missions qui leur ont été confiées par la loi de modernisation de l'économie et le décret du 24 novembre 2008.

2. Conséquences de la mesure

³⁹ Base d'aide logicielle à l'inventaire.

La suppression envisagée de l'article L 751-9 du code de commerce vise à annuler une disposition qui s'avère inapplicable.

3. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

1. Description de la situation de référence

L'article L 751-9 dispose que :

« L'observatoire départemental d'équipement commercial collecte les éléments nécessaires à la connaissance du territoire en matière commerciale, dans le respect des orientations définies à l'article L. 750-1. Il met ces données à disposition des collectivités locales et de leurs groupements qui élaborent un schéma de développement commercial »

– Présentation des parties prenantes concernées, de leurs comportements et de leur perception de la situation

Les différents acteurs qui interviennent dans le champ de la législation de l'aménagement commercial ne portent aucune attention aux ODEC.

En effet, d'une part, en l'absence d'inventaire commercial, les ODEC ne sont pas en capacité de fonctionner.

D'autre part, depuis la réforme de l'aménagement commercial opérée en 2008, les dispositions relatives à ces observatoires ont perdu tout intérêt. Deux raisons principales expliquent cela :

1 depuis la LME, les prérogatives des ODEC sont limitées à la collecte d'informations, lesquelles sont mises à disposition des collectivités locales et de leurs groupements en vue de l'élaboration d'un éventuel schéma de développement commercial (SDC) ;

2 ces SDC n'ont aucun caractère opposable, ce qui n'incite pas les collectivités locales précitées à en élaborer, celles-ci préférant à juste titre mobiliser leurs moyens à la rédaction de schémas de cohérence territoriale, dont les orientations s'imposent aux commissions d'aménagement commercial (article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme) et qui comprennent depuis la LME un document d'aménagement commercial, fixant les orientations stratégiques en la matière.

– Description des causes de la situation de référence et des risques associés à l'évolution tendancielle / Identification du ou des enjeux de l'intervention et du problème à résoudre

L'abrogation de l'article L 751-9 du code de commerce n'aura aucune incidence pratique pour l'ensemble des opérateurs qui interviennent dans le champ de la législation de l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

Sur la base d'une enquête réalisée en février 2013 par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) auprès des secrétariats de CDAC,

seulement trois départements métropolitains ont constitué leur observatoire ; un seul d'entre eux s'est déjà réuni.

Ainsi, cette disposition n'est pas appliquée à ce jour, cinq ans après son instauration par la loi.

4. Justification de l'intervention

La suppression d'une instance dont l'utilité ou l'efficacité n'ont pu être démontrées s'inscrit dans le droit fil des orientations arrêtées par le Gouvernement en matière de simplification et de modernisation de l'action publique.

En outre, le Gouvernement a décidé de mettre en place un dispositif plus fiable d'observation de l'appareil commercial sur le territoire qui ne nécessite pas de conserver ces commissions.

II. Description du ou des objectifs poursuivis

1. Description de la situation à laquelle on entend parvenir et des objectifs stratégiques associés

L'abrogation de l'article L 751-9 du code de commerce n'aura aucune incidence pratique. La mesure vise simplement à abroger une disposition inapplicable et inappliquée.

III. Options possibles et nécessité de légiférer

1. Liste des options d'action possibles en dehors de règles de droit nouvelles

Seule une intervention du législateur peut permettre l'abrogation d'une disposition législative obsolète. Par conséquent, la mesure envisagée n'a pas d'alternative.

IV - Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Cette mesure de simplification n'a pas d'impact substantiel en termes économiques et financiers, puisque les ODEC ont depuis cinq ans mobilisé très peu de moyens humains.

Par ailleurs, le rétablissement en parallèle d'un inventaire fiable et territorialisé des commerces, contribuera à éclairer les stratégies locales en la matière, pour garantir un développement équilibré de l'offre.

Cette proposition de réforme n'a aucun impact en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et sur la condition des personnes en situation de handicap.

Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

Cette mesure libère l'administration de l'obligation de constitution de ces observatoires, qui n'a pas pu être satisfaite.

Conditions d'application dans les outre-mer

La mesure s'applique sans exception dans les départements d'outre-mer.

V. Présentation des consultations menées

Aucune consultation obligatoire ou facultative n'est nécessaire en vue d'abroger l'article L. 751-9 du code de commerce. La mise en place d'un dispositif plus fiable d'observation de l'appareil commercial sur le territoire, ne nécessitant pas de mesure législative, fera l'objet d'une concertation avec les représentants des élus locaux.

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention (textes d'application, moyens budgétaires, organisationnels...)

La mise en œuvre de cette mesure suppose l'abrogation des articles R.751-12 à R.751-20 du code de commerce.

Présentation du suivi de la mise en œuvre

La mesure envisagée n'implique aucun suivi, dans le cadre de sa mise en œuvre, s'agissant d'une mesure de simplification administrative.

Evaluation (calendrier prévisionnel d'évaluation)

Une première évaluation de cette mesure sera effectuée par les services administratifs au plus tard un an après son entrée en vigueur. Elle comportera une synthèse d'un questionnaire qui sera adressé aux maires et aux présidents des conseils généraux destiné à retracer le bilan que ces élus auront tiré de cette mesure et les ajustements éventuels qu'ils en proposeraient.

PARTIE II	
CHAPITRE 3	ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE
Section 3a	Impact des mesures de simplification et de modernisation de l'aménagement commercial
4°	<i>Modifications substantielles en cas de nouvelle demande</i>
Article 22	

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

- Description de la situation de référence

L'article L.752-21 actuellement en vigueur dispose qu'« *en cas de rejet pour un motif de fond de la demande d'autorisation par la commission nationale susmentionnée, il ne peut être déposé de nouvelle demande par le même pétitionnaire, pour un même projet, sur le même terrain pendant une période d'un an à compter de la date de la décision de la commission nationale* ».

- Identification du problème à résoudre

D'un côté, faute de précision sur la notion de « même projet », les pétitionnaires qui entendent contourner le dispositif précité procèdent à des modifications marginales, sans considération pour les motifs de fond ayant justifié le refus opposé par la CNAC, et les commissions sont alors abusivement encombrées. C'est ainsi, par exemple, qu'un pétitionnaire, auquel la CNAC a opposé un refus le 24 juillet 2012, a déposé une nouvelle demande en CDAC seulement dix jours après, sans même attendre la notification de la décision de la Commission nationale, en n'ayant, pour toute modification de son projet, que légèrement augmenté la surface de vente. La CNAC, de nouveau saisie d'un recours contre la nouvelle décision d'autorisation rendue par la CDAC, a déclaré la demande irrecevable au visa de l'article L.752-21, et souligné, à titre subsidiaire, que les critères et objectifs fixés par la loi de modernisation de l'économie (LME) n'étaient (toujours) pas respectés.

De l'autre côté, le délai d'un an fixé à l'article L.752-21 du code de commerce ne trouve plus aucune justification. Or il est générateur de retard dans la réalisation de projets retravaillés par les pétitionnaires dans le sens des critères et objectifs fixés par la LME ; il constitue un frein à l'activité économique.

2. Justification de l'intervention

Seule une loi peut venir améliorer l'articulation de dispositions législatives et leur cohérence les unes par rapport aux autres.

Le dispositif actuel rend le détournement de l'esprit de la loi trop aisé pour les « mauvais élèves », et pénalise les « bonnes volontés ». Or le travail des commissions ne doit pas être parasité par des démarches et recours abusifs, l'activité économique ne doit pas être freinée par l'instrumentalisation de ce dispositif de régulation.

II. Description du ou des objectifs poursuivis

L'ensemble de l'arsenal législatif relatif à l'urbanisme commercial doit être à jour, par souci de cohérence et d'efficacité.

Depuis la LME, l'aménagement du territoire, le développement durable et la protection des consommateurs sont les seuls critères de référence pour accorder, ou refuser, une autorisation d'exploitation commerciale. Les dossiers déposés ne s'apprécient qu'au regard de ces seuls critères ; les modifications susceptibles de justifier une « nouvelle demande », après rejet d'un projet pour des motifs de fond, doivent, logiquement, porter sur ces critères et, surtout, s'apprécier au regard de la décision rendue par la Commission nationale (en réponse aux motifs de fond précédemment opposés).

Dans ces conditions, et alors que la procédure de délivrance des autorisations d'exploitation commerciale est jugée souvent longue, il n'est pas opportun de maintenir artificiellement un délai supplémentaire. Rien ne le justifie ; la seule référence en la matière est le respect des critères et objectifs fixés par la loi.

III. Options possibles et nécessité de légiférer

S'agissant d'une mise à jour de la législation, en corrigeant notamment des survivances de la législation précédente, il n'existe pas d'autre solution que de supprimer les références obsolètes des textes, pour le cas échéant les remplacer par les notions actuellement en vigueur, et ce par le **biais d'une nouvelle loi**.

IV. Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

En évitant aux porteurs de projet d'attendre un an avant de pouvoir redéposer leur dossier retravaillé sur la base des critères et objectifs fixés par la LME, la mesure envisagée fera gagner du temps, et donc limitera les pertes financières inhérentes à tout retard dans la réalisation de tels projets.

Pour les projets voués au succès, leur réalisation plus rapide emportera création plus rapide des emplois directs puis induits.

2. Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

Une législation plus claire, donc moins de questions d'interprétation et moins de contentieux. Moins de dépôts de demandes potentiellement irrecevables venant encombrer les ordres du jour des commissions.

3. Impact sur les personnes physiques et morales

Une meilleure compréhension de la législation, la mesure envisagée faisant en quelque sorte œuvre de pédagogie.

Moins de facilité pour détourner le dispositif.

Un gain de temps, et donc d'argent par la suppression d'un délai supplémentaire.

4. Impact juridique

La notion de modification substantielle suscitera des interprétations, et donc génèrera du contentieux, a fortiori désormais appliquée aux critères fixés à l'article L.752-6 du code de commerce.

Il n'est cependant pas envisageable de fixer les contours de la notion de modification substantielle faute de pouvoir envisager toutes les situations et d'être exhaustif. La marge d'interprétation est inévitable, et même souhaitable, l'appréciation de la compatibilité d'un projet avec les critères et objectifs fixés par la LME se faisant largement *in concreto*.

5. Conditions d'application dans les outre-mer

La mesure s'applique sans exception dans les départements d'outre-mer.

V. Présentation des consultations menées : sans objet

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des l'intervention

1. Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention

L'article L.752-21 du code de commerce doit être réécrit en ces termes :

« Un pétitionnaire dont le projet a été rejeté pour un motif de fond par la commission nationale susmentionnée ne peut déposer une nouvelle demande d'autorisation, sur un même terrain, sauf à avoir substantiellement modifié son projet au regard de la décision de la commission nationale ».

Par ailleurs, dans le cadre des modifications législatives projetées, il est envisagé d'amender la rédaction de l'article L.752-15⁴⁰ pour, d'une part, supprimer toute référence aux enseignes, et, d'autre part, rattacher la notion de modification substantielle à la décision rendue par la commission nationale, basée sur les critères et objectifs fixés par la LME, les projets, et leurs modifications, ne s'appréciant qu'à leur regard.

Ainsi, il faut assurer la cohérence entre les articles L.752-15 et L.752-21, afin que la notion de modification substantielle y ait la même acception et le même champ d'application.

2. Présentation du suivi de la mise en œuvre : sans objet

3. Evaluation (calendrier prévisionnel)

⁴⁰ *« Une nouvelle demande est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou dans sa réalisation, subit des modifications substantielles dans la nature du commerce ou des surfaces de vente. Il en est de même en cas de modification de la ou des enseignes désignées par le pétitionnaire »*

Une première évaluation de cette mesure sera effectuée par les services administratifs au plus tard un an après son entrée en vigueur.

PARTIE II	
CHAPITRE 3	ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE
Section 3a	Impact des mesures de simplification et de modernisation de l'aménagement commercial
5°	<i>changement d'enseigne</i>
Article 22	

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

- Description de la situation de référence

Conformément à l'article L.752-15 actuellement en vigueur, « *une nouvelle demande est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou dans sa réalisation, subit des modifications substantielles dans la nature du commerce ou des surfaces de vente. Il en est de même en cas de modification de la ou des enseignes désignées par le pétitionnaire.* »

Or, l'article 102 de la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie (LME), dans le cadre de la transposition de la directive Services, a abrogé l'article L.752-5 du code de commerce qui faisait obligation au pétitionnaire d'indiquer dans son dossier les enseignes pressenties pour son projet.

La notion de modification substantielle telle qu'actuellement appréhendée par le code de commerce résulte de la reprise de dispositions antérieures à la LME, et renvoie donc à des critères économiques qui n'ont plus cours, compte tenu du droit européen.

- Identification du problème à résoudre

Conformément à l'article L.752-15 du code de commerce actuellement en vigueur, l'indication de l'enseigne n'est pas obligatoire dans le cadre de la demande d'autorisation ; mais si le pétitionnaire indique une ou plusieurs enseignes qui seront implantées dans son projet, et qu'il en change en cours de réalisation de son projet, l'autorisation devient caduque. En d'autres termes, l'obtention d'une nouvelle autorisation est nécessaire quand le projet d'aménagement commercial autorisé est modifié sur une de ses caractéristiques dont l'indication n'est pourtant que facultative.

Cette situation est illogique, pénalisante pour les opérateurs économiques.

2. Justification de l'intervention

La réforme de l'urbanisme commercial par la LME en 2008 a laissé des traces de la législation passée.

Il s'agit d'une mise à jour de la législation, que seule une loi peut opérer.

La loi actuelle impose une obligation qu'il n'est pas possible de contrôler puisque les porteurs de projet ne sont pas tenus de déclarer les enseignes pressenties lors de leur demande d'autorisation.

De plus, elle emporte le maintien d'appréciations économiques dans les conditions d'examen des projets commerciaux, ce qui n'est pas compatible avec la directive « services ».

II. Description du ou des objectifs poursuivis

Cette correction s'inscrit dans une démarche de cohérence et de simplification.

Depuis la LME, l'aménagement du territoire, le développement durable et la protection des consommateurs sont les seuls critères de référence pour accorder, ou refuser, une autorisation d'exploitation commerciale. Les dossiers déposés ne s'apprécient qu'au regard de ces seuls critères, et non en fonction de la nature des commerces, qui rappelle de surcroît les critères économiques, dont celui de densité commerciale, en vigueur avant la LME.

Depuis la LME, la mention des enseignes n'est plus qu'une faculté laissée à l'appréciation des porteurs de projet. Il n'y a donc pas lieu de sanctionner un changement d'enseigne en cours de réalisation d'un projet autorisé, et ce d'autant moins que la mention de l'enseigne renvoie elle aussi aux critères économiques en vigueur avant la LME.

III. Options possibles et nécessité de légiférer

S'agissant d'une mise à jour de la législation, en corrigeant notamment des scories que sont ces survivances de la législation précédente, il n'existe pas d'autre solution que de supprimer les références obsolètes des textes, pour le cas échéant les remplacer par les notions actuellement en vigueur, et ce par le biais d'une nouvelle loi.

IV. Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementale

Le nouveau dispositif contribuera à accélérer les projets qui, pour n'emporter qu'un changement d'enseigne, ne seront désormais plus déposés en commission.

2. Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

Cette mesure évite les nouvelles instructions par l'administration de projets modifiés selon des aspects qu'elle n'est pas autorisée à prendre en compte du fait de la législation en vigueur.

3. Impact sur les personnes physiques et morales

Les porteurs de projets commerciaux feront ainsi l'économie d'une nouvelle procédure s'ils ont fait le choix de modifier leur projet sur des aspects que les commissions d'aménagement commercial ne peuvent prendre en compte.

4. Impact juridique

Cette disposition limite le risque de contentieux lié à l'inadéquation entre les critères de commissions, et ceux déclenchant un nouvel examen d'un projet modifié.

5. Conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer

La mesure s'applique sans exception dans les départements d'outre-mer.

V. Présentation des consultations menées : sans objet

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des l'intervention

1. Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention

L'article L.752-15 du code de commerce sera modifié comme suit :

« L'autorisation d'exploitation commerciale est délivrée préalablement à l'octroi du permis de construire s'il y a lieu, ou avant la réalisation du projet si le permis de construire n'est pas exigé.

L'autorisation est accordée par mètre carré de surface de vente.

Une nouvelle demande est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou dans sa réalisation, subit des modifications substantielles au regard de l'un des critères énoncés à l'article L.752-6 ou des surfaces de vente.

L'autorisation préalable requise pour la création de magasins de commerce de détail n'est ni cessible ni transmissible. »

Nota : Cette disposition est cohérente avec la modification proposée à l'article 30 du présent projet de loi (Cf. fiche d'impact correspondante). La notion de modification substantielle y a la même acception et le même champ d'application.

2. Présentation du suivi de la mise en œuvre :

Sans objet

3. Evaluation (calendrier prévisionnel)

Une première évaluation de cette mesure sera effectuée par les services administratifs au plus tard un an après son entrée en vigueur.

PARTIE II	
CHAPITRE 3	ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE
<u>Section 3b Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)</u>	
Article 25	

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

Le FISAC

L'article L750-1-1 du code de commerce stipule que le Gouvernement veille au développement de la concurrence dans le secteur du commerce au moyen de la modernisation des commerces de proximité, en lui apportant les concours du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) pour développer des entreprises commerciales et artisanales et améliorer leur environnement économique, juridique et social.

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) constitue un outil éprouvé pour les collectivités territoriales dans leurs projets d'aménagement et a un réel impact sur l'économie locale et, partant, sur la qualité de vie des habitants, y compris pour certains projets pour lesquels le FISAC sert de contrepartie à l'octroi de fonds FEDER.

Il joue également un rôle important auprès des TPE en intervenant directement aux côtés des collectivités territoriales dans les actions de modernisation, d'accessibilité et de sécurisation des locaux d'activité. Son utilité n'est plus à démontrer au plan local et l'effet de levier qu'il induit le prouve : quand l'Etat met 1 €, ce sont 5 € qui sont réunis au total pour le financement du projet.

Grâce aux aides du FISAC, un dernier commerce peut être sauvé dans un territoire rural, un emploi peut être maintenu, un centre-ville peut être préservé, un marché peut être modernisé et un centre commercial de proximité peut être restructuré.

La situation du FISAC

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et ses textes d'application ont ouvert plus largement les actions éligibles au FISAC et ses conditions d'intervention, ce qui a généré une très forte augmentation des demandes (1570 dossiers en 2011 et 1218 en 2012 contre 783 en 2008). Dans le même temps, les crédits ouverts en loi de finances ont enregistré une forte diminution (60 M€ en 2008, 42 M€ en 2012).

La soutenabilité financière du dispositif n'étant pas assurée, de premières mesures ont été prises dans l'urgence en 2011 et 2012 pour limiter unilatéralement, le cadre d'intervention du

FISAC ; en particulier, les aménagements urbains réalisés dans les communes de plus de 3 000 habitants (travaux de voirie, aménagement de trottoirs, de parcs de stationnement...) ont été exclus des dépenses subventionnables.

Dans ce contexte particulièrement difficile, la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme a souhaité qu'une mission d'inspection procède à l'évaluation complète du FISAC.

Les Pouvoirs publics souhaitant que dans le respect des engagements pris en matière de redressement des finances publiques (qui conduisent à doter le FISAC de 32,3 M€ dans la loi de finances pour 2013), les financements indispensables au dynamisme économique des territoires puissent être préservés, une évolution de ce dispositif est nécessaire pour lui rendre sa pleine efficacité.

2. Justification de l'intervention et description de l'objectif

La loi de finances du 30 décembre 2009 a supprimé la taxe professionnelle, désormais est remplacée par une contribution économique territoriale (la CET). La réforme a du même coup transféré la TASCOT aux communes et aux établissements de coopération intercommunale et leurs groupements, en compensation d'une partie de leurs pertes consécutives à l'institution de la Cotisation économique territoriale. Cette taxe n'alimente donc pas le FISAC qui est en fait financé par le programme 134 du budget de l'Etat.

Ses crédits ne cessent de décroître : de 64 M€ en 2010 et 2011, le budget du FISAC n'était plus que de 42 M€ en 2012, 32 M€ en 2013. La trajectoire 2014 se situe autour de 20M€

Dans le même temps la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a considérablement étendu le champ d'intervention du FISAC lui conférant un caractère « universel » en termes d'intervention⁴¹ (doublant le nombre de demandes d'intervention sur la période 2008/2011), auquel les dotations budgétaires actuelles ne permettent plus de faire face.

La mesure proposée :

- La nouvelle rédaction proposée a pour objectif de simplifier les modalités de mise en œuvre de ce Fonds et surtout de permettre de le piloter au plan budgétaire en fonction des disponibilités, au lieu d'une régulation par la file d'attente, seule modalité permise aujourd'hui.
- Le II de l'article L750-1-1 du code de commerce (alimentation du FISAC par la Tascom), vidé de son sens, doit donc être abrogé.

⁴¹ Création, maintien, modernisation, adaptation, transmission des entreprises de proximité, pour conforter le commerce sédentaire et non sédentaire, notamment en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et marchés ainsi que dans les quartiers de la politique de la ville. Sont également cités dans la loi : le retour à une activité normale après exécution de travaux publics, les intérêts d'emprunts contractés par les communes en application de l'article L.214-1 du code de l'urbanisme, les études, les médiateurs du commerce, les investissements pour l'accessibilité des personnes handicapées.

II - Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Présentation synthétique de l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions envisagées dans le ou les domaines dans lesquels elles se manifesteront.

Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Cette mesure de simplification est positive sur le plan budgétaire puisqu'elle permettra de centrer l'action du FISAC sur les besoins prioritaires en lieu et place d'une logique de guichet et d'une régulation par la file d'attente.

Elle est par ailleurs plus efficace et équitable, puisqu'elle permettra de mieux cibler les caractéristiques, les critères géographiques et qualitatifs sur lesquels seront sélectionnés les dossiers éligibles aux interventions du FISAC. D'une manière générale, il est à noter que l'enquête réalisée tous les ans montre que les taux de survie des entreprises aidées dans le cadre des opérations rurales individuelles du FISAC ont un taux de survie, à 3 et 5 ans, supérieur à la moyenne d'environ 20 %.

Elle n'a aucun impact en matière d'environnement, en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et sur la condition des personnes en situation de handicap.

Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

Les bénéficiaires resteront les collectivités territoriales et à travers elles, les entreprises du commerce et de l'artisanat.

Le circuit décisionnel devrait préserver une instruction par les services déconcentrés de l'Etat et un niveau de décision ministériel, révisés dans l'esprit d'une bonne gestion des finances publiques.

Impact sur les personnes physiques et morales (particuliers, entreprises...)

L'impact sur les particuliers est inexistant.

Celui sur les entreprises artisanales ou commerciales est faible puisqu'il s'agit essentiellement de réviser le mode de gestion budgétaire du fonds, et compte tenu des aides déjà mises en vigueur depuis la création du FISAC.

Impact juridique

Les demandes déposées antérieurement à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions législatives⁴² seront traitées conformément à celles-ci.

Par ailleurs, le II de l'article L750-1-1 prévoit en outre que les ressources du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce consistent, dans la limite d'un plafond de 100 millions d'euros, en une fraction de 15 % de la TASCOT. Ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre et il convient de les abroger.

Conditions d'application dans les outre-mer

La mesure s'applique sans exception dans les départements d'outre-mer.

⁴² Au 1er avril 2013 : 34,2 M€ de ressources disponibles pour les opérations territoriales, 1350 dossiers instruits par la DGCIS pour environ 71 M€, 650 dossiers en cours d'instruction à la DGCIS pour des aides estimées à environ 33 M€.

III. Présentation des consultations menées

1. Consultations obligatoires

Néant.

2. Consultations non obligatoires

En cours

Aucune consultation ne revêt un caractère obligatoire pour ce sujet.

Néanmoins, à titre facultatif, la plupart des organisations professionnelles et consulaires représentatives du commerce et de l'artisanat ont été consultées et leur avis pris en compte dans le cadre de l'élaboration du plan en faveur du commerce présenté en conseil des ministres le 19 juin 2013.

Les consultations avec les représentants des communes sont en cours et celles avec les parlementaires sont programmées en juillet 2013.

IV. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention (textes d'application, moyens budgétaires, organisationnels...)

La mise en œuvre de cette mesure suppose la modification de plusieurs dispositions réglementaires.

Présentation du suivi de la mise en œuvre

Les aides du FISAC étant attribuées par les administrations de l'Etat, le suivi de leur mise en œuvre ne pose aucune difficulté.

Evaluation (calendrier prévisionnel d'évaluation)

Une première évaluation de cette mesure sera effectuée par les services administratifs au plus tard un an après son entrée en vigueur.

PARTIE II

ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE

- Impact des aménagements apportés au régime des réseaux consulaires
 - Attributions de la chambre interconsulaire de Saint Martin
 - Dispositions visant à faciliter et sécuriser le fonctionnement des instances consulaires

PARTIE II	
CHAPITRE 3	ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE
<u>Section 3c Impact des aménagements apportés au régime des réseaux consulaires</u>	
1°	<i>Attributions de la chambre interconsulaire de Saint Martin</i>
Article 29	

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

Confier, par convention, à la Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin les attributions d'une chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) de droit commun.

2. Justification de l'intervention

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 a créé la collectivité d'outre-mer (COM) de Saint-Martin. Cette nouvelle collectivité, dénommée Conseil territorial de Saint-Martin, a souhaité se doter d'une structure consulaire et a ainsi créé la Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin (CCISM), établissement public local.

Cependant, aucune disposition de la loi organique précitée n'a conféré de compétence expresse à la collectivité de Saint-Martin en matière artisanale.

En l'absence de compétence organique, il est proposé d'introduire dans le code de l'artisanat (art. 81 ter nouveau) une disposition permettant à l'Etat de conventionner avec la CCISM afin de lui confier les missions dévolues à une CMA de droit commun.

La mesure proposée est identique à celle introduite pour la chambre consulaire de Saint-Barthélemy par l'article 46 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010.

II. Description du ou des objectifs poursuivis

1. Description de la situation à laquelle on entend parvenir et des objectifs stratégiques associés

Cf. I, 2.

2. Présentation détaillée de la logique d'intervention et des objectifs associés (objectifs stratégiques, intermédiaires, opérationnels) conduisant à la situation nouvelle

Cf. I, 2.

3. Présentation et explication des conditions clés de succès de l'intervention

Une fois la loi publiée, une convention sera signée entre l'Etat et la COM de Saint-Martin.

III. Options possibles et nécessité de légiférer

1. Liste des options d'action possibles en dehors de règles de droit nouvelles

Saisi d'un projet de décret relatif aux CMA qui contenait la disposition proposée, le Conseil d'Etat a estimé qu'une telle disposition est de nature législative dans la mesure où elle aurait pour effet de confier pour une durée indéterminée, à un établissement public local, des compétences que la loi attribue aux CMA, établissements publics de l'Etat définis à l'article 5-1 du code de l'artisanat,.

En ce sens, la Section des finances a relevé, au cours de sa séance du 28 mai 2013, qu'un amendement à la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 adopté, est devenu l'article 46 de la loi, pour permettre à l'Etat de confier, par convention, les attributions d'une CMA à la chambre économique multiprofessionnelle de Saint-Barthélemy. Elle a également relevé que la Section de l'Intérieur n'a donné un avis favorable à une disposition réglementaire confiant aux chambres consulaires particulières de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les missions dévolues aux CMA de droit commun en matière de création et de gestion des centres de formalités des entreprises (CFE), qu'au motif que la loi n° 94-126 du 11 février 1994 créant ces CFE prévoyait elle-même que la responsabilité en serait confiée à un organisme désigné et dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

2. Présentation du degré de contribution de chaque option étudiée à la résolution du problème posé / Présentation du bilan des avantages et des inconvénients

La voie réglementaire a été écartée par le Conseil d'Etat (cf. III, 1).

IV - Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1. Présentation synthétique de l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions envisagées dans le ou les domaines dans lesquels elles se manifesteront

Les attributions qui seront confiées à la CCISM sont actuellement exercées par la CMA de région de la Guadeloupe. Ce transfert d'attributions devrait générer une économie de ressources pour la CMAR de Guadeloupe mais celle-ci n'a pas été évaluée. Par ailleurs, la CCISM n'a sollicité et, par suite, ne bénéficiera d'aucune ressource supplémentaire en contrepartie du transfert de compétences. La CCISM est financée par une subvention du Conseil territorial de Saint-Martin, dont elle est une émanation en tant qu'établissement public local.

2. Impact sur les personnes physiques et morales (particuliers, entreprises...)

En termes économiques, les artisans de Saint-Martin relèveront désormais de la compétence de la CCISM et non plus de la CMAR de Guadeloupe, gage d'une meilleure proximité de

services. Les artisans de Saint-Martin n'auront donc plus à se rendre en Guadeloupe pour effectuer les formalités administratives, notamment en matière de création d'entreprise, ou pour bénéficier de l'accompagnement consulaire.

V. Présentation des consultations menées

Le Conseil territorial de Saint-Martin a été saisi pour avis le 20 août 2012 par le ministère de l'outre-mer, dans le cadre de la préparation du décret en CE qui portait initialement la disposition. La collectivité n'a jamais transmis d'observations suite à cette saisine. Pour autant, elle a encore récemment rappelé à la Ministre chargée de l'artisanat sa demande de transfert de compétences.

1. Consultations obligatoires

Conseil territorial de Saint-Martin : dans l'hypothèse où la consultation diligentée dans le cadre du projet de décret précité ne se révélerait pas suffisante.

2. Consultations non obligatoires

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) : l'APCMA a déjà donné son accord de principe sur la mesure proposée dans le cadre de la consultation diligentée sur le projet de décret en CE.

VI. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

1. Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention (textes d'application, moyens budgétaires, organisationnels...)

Suite à la publication de la loi, une convention sera signée entre l'Etat, la CMAR de Guadeloupe et la CCISM, à l'instar de la convention signée le 18 octobre 2012 pour la chambre consulaire de Saint-Barthélemy.

La convention, conclue pour une période de 5 ans renouvelable, prévoira que la CCISM adresse chaque année, au représentant de l'Etat, un bilan d'application de la convention.

La convention pourra être dénoncée par chacune des parties avec un préavis de 6 mois.

PARTIE II	
CHAPITRE 3	ASPECTS RELATIFS A L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE
Section 3c	Impact des aménagements apportés au régime des réseaux consulaires
2°	<i>Dispositions visant à faciliter et sécuriser le fonctionnement des instances consulaires</i>
Articles 26 à 28	

Réseau des chambres de commerce et d'industrie : articles 26 et 27

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

Les deux mesures relatives aux établissements publics du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI), répondent au triple objectif de lisibilité, d'intelligibilité et de sécurisation du droit.

La première mesure a trait aux élections des membres des CCI. Le dispositif applicable en matière de contentieux relatifs aux élections des membres des CCI doit être sécurisé en reclassant au niveau législatif, conformément aux dispositions prévues à l'article 4 du code de justice administrative, les dispositions figurant à l'article R.713-28 du code de commerce et relatives au caractère suspensif du recours en appel en cas de contentieux.

La seconde modification envisagée codifie les dispositions de l'ordonnance n°77-1106 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon de diverses dispositions législatives relatives au domaine industriel, agricole et commercial relatives à la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon et complète les dispositions du titre I du livre neuvième du code de commerce.

2. Justification de l'intervention

2.1. Le caractère suspensif de l'appel en matière de contentieux électoral

Aux termes de l'article R.713-28 du code de commerce : « [...] *L'appel est formé dans un délai d'un mois devant la cour administrative d'appel dans les conditions fixées aux articles R. 811-1 à R. 811-4 du code de justice administrative. Il est jugé comme affaire urgente. Les membres élus restent en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations.* »

Jusqu'aux élections de 2010, lorsqu'un recours en appel ou en cassation était formé, les membres d'une CCI dont l'élection avait été annulée en première instance par un tribunal administratif ou en appel par la Cour administrative d'appel demeuraient en fonction jusqu'à ce que le Conseil d'Etat statue, s'il était saisi.

Les dispositions de l'article R.713-28 ont été une source de difficultés pour les contentieux relatifs aux élections générales de 2010. Ainsi, alors que par jugement en date du 24 février 2011, le Tribunal administratif a annulé l'élection d'un membre à la CCIT des Vosges et à la CCIR de Lorraine, l'intéressé n'a démissionné que le jour de la confirmation du jugement par la Cour d'appel administrative de Nancy le 16 juin 2011. De même, les membres élus à la CCIT de Nîmes sont restés en fonction malgré l'annulation de leur élection par le tribunal administratif le 27 avril 2012.

Or les dispositions prévues à l'article R.713-28 ne permettent pas de déroger à la règle posée à l'article L. 4 du code de justice administrative précisant selon laquelle « *Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est ordonné autrement par la juridiction* ». Seule une disposition de nature législative peut rendre suspensif l'appel formé devant une Cour administrative d'appel. Il apparaît donc indispensable de reclasser le principe du caractère suspensif du recours en appel au niveau législatif.

2.2. La codification de l'ordonnance n°77-1106 du 26 septembre 1977.

Elle intervient à la demande de la section des finances du Conseil d'Etat, formulée lors de la séance du 28 mai 2013 consacrée à l'examen du projet de décret relatif à l'application de l'ordonnance n°2011-821 du 8 juillet 2011 relative à l'adaptation à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte de la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

II. Description du ou des objectifs poursuivis

1. Description de la situation à laquelle on entend parvenir et des objectifs stratégiques associés

1.1. Le caractère suspensif de l'appel en matière de contentieux électoral

Le projet de texte reprend les dispositions réglementaires existantes afin de sécuriser les pratiques en vigueur. Il est indispensable de prévoir que l'appel formé en matière de contentieux électoral est suspensif dans la mesure où l'annulation des élections, notamment lorsqu'elle concerne une majorité d'élus, peut avoir des conséquences importantes en terme de gestion des établissements publics constituant le réseau.

L'annulation de l'élection peut conduire à la désignation d'une commission provisoire, en application de l'article L.712-9 du code de commerce. Cette commission gère uniquement les affaires courantes, dans les conditions prévues à l'article R.712-5 du code de commerce. L'exemple du contentieux électoral intervenu à Nîmes illustre ce besoin de stabilisation.

Les élections de 2010 y ont été contestées le 17 décembre 2010 devant le tribunal administratif de Nîmes qui, par jugement rendu le 4 février 2011, a rejeté la contestation des requérants. Par arrêt du 21 décembre 2011, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé la décision du tribunal administratif de Nîmes et a annulé l'ensemble de l'élection. Les résultats des nouvelles élections organisées en 2012 ont été contestés à nouveau devant le tribunal administratif qui les a annulées par jugement du 27 avril 2012. Par arrêt du 29 novembre 2012, la cour Administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement rendu par le tribunal administratif de Nîmes et a confirmé le résultat des élections de 2012.

1.2. La codification de l'ordonnance n°77-1106 du 26 septembre 1977.

La codification intervient à droit constant et vise à assurer la lisibilité du droit en regroupant toutes les dispositions relatives à la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon au sein du titre I du livre neuvième du code de commerce.

2. Présentation détaillée de la logique d'intervention et des objectifs associés (objectifs stratégiques, intermédiaires, opérationnels) conduisant à la situation nouvelle

Sans objet.

3. Présentation et explication des conditions clés de succès de l'intervention

Il n'y a pas de difficulté prévisible de mise en œuvre dès lors que les dispositions envisagées se bornent à préciser des dispositions existantes, ou à reprendre les dispositions légales, à travers la codification, ou réglementaires existantes.

III - Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1. Présentation synthétique de l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions envisagées dans le ou les domaines dans lesquels elles se manifesteront

Les mesures envisagées n'ont pas de conséquences économiques, financières, sociales ou environnementales.

2. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Les mesures envisagées n'ont pas de conséquences économiques, financières, sociales ou environnementales.

3. Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

Les mesures envisagées permettront de faciliter le travail des administrations en charge de la tutelle des CCI. Elles constituent également un instrument de simplification à destination des établissements du réseau.

4. Impact sur les personnes physiques et morales (particuliers, entreprises...)

Les mesures envisagées n'ont pas de conséquences.

5. Impact juridique

Les dispositions relatives aux élections sont sécurisées.

6. Conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer

Les dispositions prévues aux articles 26 et 27 s'appliquent aux régions et départements d'outre-mer, à Saint Martin et à Saint Barthélemy, tandis que l'ensemble des dispositions s'appliquent à Saint Pierre et Miquelon.

En Nouvelle Calédonie et en Polynésie française, les dispositions ne s'appliquent pas (cf. art L. 940-1 et L. 930-1), de même que pour Wallis et Futuna.

IV. Présentation des consultations menées

Aucune consultation obligatoire n'est nécessaire. L'ACFCI a toutefois été consultée.

V. Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

1. Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention (textes d'application, moyens budgétaires, organisationnels...).

Pas nécessaire

2. Présentation du suivi de la mise en œuvre

3. Evaluation (calendrier prévisionnel d'évaluation)

Pas nécessaire.

Réseau des chambres de métiers et de l'artisanat : article 28

I. Diagnostic et justification de l'intervention

1. Présentation de l'enjeu de la réforme et du problème à résoudre

Le dispositif applicable en matière d'élections des membres des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) doit être sécurisé en reclassant au niveau législatif les dispositions du décret n° 99-433 du 27 mai 1999 relatif :

- au mode de scrutin ;
- à la parité des listes ;

- au caractère suspensif du recours en appel en cas de contentieux.

2. Justification de l'intervention

2.1. Le mode de scrutin

Actuellement, les dispositions législatives du code de l'artisanat se bornent à fixer le principe d'élection des membres des CMA (art. 5-1, al. 1^{er}), **et habilite le Gouvernement à fixer, par décret en Conseil d'Etat, ses modalités d'application (art. 7)**. Ainsi, les règles relatives à la composition, à l'électorat, à l'éligibilité, ainsi que les opérations électorales des CMA sont fixées par le décret n° 99-433 du 27 mai 1999.

Conformément à l'article 34 de la Constitution, la loi fixe notamment les règles concernant « *la création de catégories d'établissements publics* ». Ces règles de création comprennent également les règles constitutives de la catégorie⁴³.

A notamment été reconnue comme faisant partie de ces règles constitutives la détermination des organes de direction⁴⁴ et de leur structure, leur rôle, leur composition, jusqu'à l'importance relative de chaque catégorie⁴⁵ et jusqu'au mode de désignation des membres⁴⁶. Relève en revanche du pouvoir réglementaire la détermination des conditions d'éligibilité des membres des chambres de métiers (CE, 14 février 1973, *Assemblée permanente des chambres de métiers*, R. p. 130).

Afin de sécuriser le dispositif actuel, il est donc proposé de préciser, ***a minima*, au niveau législatif, la nature du scrutin, actuellement prévue par l'article 3 (I) du décret précité de 1999** : « *I. - Les membres des sections, des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et des chambres de métiers et de l'artisanat de région sont élus en même temps, au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, par l'ensemble des électeurs. (...)* ».

2.2. Le principe de parité

L'article 3 (I) précité du décret de 1999 prévoit également le principe de parité des listes : « (...) *Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.* »

⁴³ Cf. CC n° 64-27 L, 17 et 19 mars 1964 *Radiodiffusion-Télévision*, R. p. 33.

⁴⁴ Cf. décision RTF *supra* ; étant cependant observé que les règles qui fixent le cadre général d'organisation et de fonctionnement ont été regardées comme des règles constitutives et relevant donc de la compétence de la loi sur le fondement des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés fondamentales.

⁴⁵ CC, n° 82-124 L, 23 juin 1982, *Agences financières de bassin*, R. p. 99. Les règles établissant les catégories de personnes siégeant dans les conseils d'administration des agences financières de bassin, ainsi que l'importance relative accordée aux diverses catégories de membres composant ces conseils (représentants des administrations compétentes, des collectivités locales et des différentes catégories d'usagers), posent une règle constitutive d'une catégorie d'établissements publics et relèvent de la compétence du législateur.

⁴⁶ Cf. par exemple CC, n° 59-1 L, 27 novembre 1959, *RATP*, R. p. 67 : La règle prévoyant la présence de représentants des collectivités locales au sein du Conseil d'administration de la RATP est au nombre des règles qui régissent cet établissement et relève du domaine de la loi ; ce qui n'est pas le cas, en revanche, de celle fixant le nombre total des membres de ce Conseil et celui des représentants des collectivités locales qui en font partie.

Cf. également CC n° 64-27 L, précité.

Ce principe de parité a été inscrit dans le décret de 1999 par le décret n° 2010-651 du 11 juin 2010. Depuis cette date, les nouvelles élections qui ont eu lieu à la suite d'annulations contentieuses, notamment en Seine-Saint-Denis et dans les Bouches-du-Rhône, ont appliqué ce principe de parité hommes-femmes.

Le Conseil d'État a récemment jugé que seul le législateur peut édicter des règles destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions et mandats à caractère social ou professionnel et qu'il revient seulement au pouvoir réglementaire de prendre les dispositions d'application de ces mesures législatives (CE, Ass., 7 mai 2013, n° 362280).

Dans cette décision, rendue en Assemblée, le Conseil d'État a considéré que les mandats des membres des chambres d'agriculture constituent des « responsabilités sociales et professionnelles » au sens de l'article 1^{er} de la Constitution, et qu'il appartient donc au législateur d'adopter les règles destinées à favoriser la parité de ces élus consulaires.

Cette jurisprudence étant parfaitement transposable aux élus des CMA, il apparaît indispensable de reclasser le principe de parité des listes au niveau législatif.

2.3. Le caractère suspensif de l'appel en matière de contentieux électoral

Aux termes de l'article 32 du décret du 27 mai 1999 précité : « [...] *L'appel est formé devant la cour administrative d'appel dans les conditions fixées aux articles R. 811-1 à R. 811-14 du code de justice administrative. Les membres élus restent en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations.* »

Lorsqu'un recours en appel est formé, les membres d'une CMA dont l'élection a été annulée en première instance par un tribunal administratif, sont maintenus en fonction jusqu'à ce que la cour administrative d'appel statue définitivement.

Or, aux termes de l'article L. 4 du code de justice administrative, « *Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est ordonné autrement par la juridiction* ».

Par suite, conformément au code de justice administrative, les dispositions spéciales dérogeant à l'effet non suspensif des requêtes doivent être de nature législative.

Il apparaît indispensable de reclasser le principe du caractère suspensif du recours en appel au niveau législatif.

II. Description du ou des objectifs poursuivis

1. Description de la situation à laquelle on entend parvenir et des objectifs stratégiques associés

Le projet de texte législatif se bornant à reprendre des dispositions réglementaires existantes, la situation ne pas changera pas, mais elle sera juridiquement sécurisée.

2. Présentation et explication des conditions clés de succès de l'intervention

Il n'y a pas de difficulté prévisible de mise en œuvre dès lors que la modification proposée se borne à reprendre les dispositions réglementaires existantes.

III. Options possibles et nécessité de légiférer : Liste des options d'action possibles en dehors de règles de droit nouvelles

Seul un reclassement législatif des dispositions concernées permet d'atteindre l'objectif de sécurisation du dispositif en respectant les domaines respectifs de la loi et du règlement.

IV - Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1. Présentation synthétique de l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions envisagées dans le ou les domaines dans lesquels elles se manifesteront

Conséquences nulles, s'agissant d'un reclassement législatif à droit constant.

2. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Pas d'impact, du fait du reclassement à droit constant.

3. Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

Idem.

4. Impact sur les personnes physiques et morales (particuliers, entreprises...)

Idem.

V. Présentation des consultations menées

Aucune consultation obligatoire. L'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) a été consultée.

PARTIE III – Modalités d’application

TABLEAU DES MESURES D’APPLICATION

du projet de loi relatif à l’artisanat, au commerce et aux TPE

Article du projet de loi	Texte d’application (ordonnance, décret, arrêté)	Objet de la mesure	Direction compétente	Date prévisionnelle de publication	Commentaires
5	Décret (simple)	Etablir l’inventaire et la répartition des charges entre bailleurs et locataires	DGCIS	6 mois après la promulgation de la loi	
7	Décret (en Conseil d’Etat)	Préciser les conditions d’exercice et de mise en œuvre de la délégation du droit de préemption instaurée dans la présente loi. Ce décret modifiera le décret n° 2007-1827 du 26 décembre 2007.	DGCIS	6 mois après la promulgation de la loi	
9	Décret (en Conseil d’Etat)	- Exiger le niveau de qualification par métier pour les activités réglementées mentionnées à l’article 16 de la loi n° 96-603 ; - Déterminer les modalités de contrôle de la qualification par les présidents de chambre de métiers ; - Fixer les conditions pour se prévaloir de la qualité d’artisan ; - Supprimer dans le décret n° 98-247 les conditions d’exercice du droit de suite ; - Prévoir une date d’entrée en vigueur des dispositions relatives à la qualité d’artisan.	DGCIS	6 mois après la promulgation de la loi	Le décret modifiera les décrets n° 98-246 et n° 98-247 du 2 avril 1998
10	Décret (en Conseil d’Etat)	Préciser les conditions d’accès au fichier par les présidents de chambre de métier.	Justice (DACS)	1 ^{er} semestre 2014	
12	Décret (simple)	Fixation des seuils intermédiaires, pour les activités prestataires et commerciales, de sortie du régime de l’auto-entrepreneur après deux années consécutives de dépassement.	DSS (en lien avec DGCIS)	Immédiatement après la publication de la loi	
13	Décret (en Conseil d’Etat)	-Modification du décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers : abrogation de l’article 7 ; modification des articles 7 bis et 7 quater (1 ^{er} alinéa) ; suppression des 2 ^e , 3 ^e et 4 ^e alinéas de l’art. 10	DGCIS et Justice	2014	
17	Décret (en Conseil d’Etat)	Déterminer les modalités de transfert du dossier de l’EIRL au nouveau registre, lorsque l’EIRL change de registre de rattachement ou de lieu d’inscription au sein d’un même registre. Fixer en conséquence la date d’entrée en vigueur de l’article.	Justice (DACS)	2014	Le III de l’article 17 prévoit que les dispositions de l’article entrent en vigueur à la date fixée par décret et au plus tard 12 mois à compter de la promulgation de la loi

23	Décret (en Conseil d'Etat)	Définir les critères d'exercice par la CNAC de sa faculté d'auto-saisine	DGCIS	Au plus près de la date de publication de la loi	S'agissant d'une procédure dérogatoire, ses critères de mise en œuvre doivent être clairs et les plus objectifs possibles (éviter l'écueil de la rupture d'égalité entre les porteurs de projet). Optimiser l'application de la LME et assurer un maximum de transparence dans l'attribution des AEC, tels sont les 2 principaux objectifs de la mesure.
25	Décret + arrêté	FISAC : opérations, bénéficiaires et dépenses éligibles. Modalités de sélection des opérations. Nature, montant et taux d'aides.	DGCIS	Au plus près de la date de publication de la loi	
27 et 28	Décret (en Conseil d'Etat)	Supprimer les dispositions reclassées au niveau législatif	DGCIS	Dans les 6 mois à compter de la publication de la loi	-
29	Convention Etat / CCIT Guadeloupe / CMA Guadeloupe / Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin (CCISM)	Confier à la CCISM les missions dévolues aux CMA de droit commun	DGCIS / DéGéOM / Préfecture de Saint-Martin	Dans les 6 mois à compter de la publication de la loi	La convention sera identique à celle signée pour la Chambre consulaire de Saint-Barthélemy en octobre 2012.

MODALITES d'APPLICATION DANS L'ESPACE - OUTRE-MER -

I. Collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)

Le régime législatif et réglementaire applicable dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution est celui de « l'identité législative » ; les lois et règlements y sont applicables de plein droit.

1. Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion

Les mesures du présent projet de loi sont ainsi applicables de plein droit dans ces quatre départements d'outre-mer. Il n'est pas prévu de disposition d'adaptation de ces mesures.

2. Mayotte

Sous réserve des exclusions et adaptations suivantes, l'ensemble des dispositions du présent projet de loi sont applicables de plein droit à ce département.

a. Modernisation du régime des baux commerciaux (titre Ier)

Les dispositions du I de l'article 2 du projet de loi ne trouvent pas à s'appliquer dès lors que le premier alinéa de l'article L. 145-34 du code de commerce qui est modifié par ce I fait l'objet d'une rédaction spécifique pour Mayotte, rédaction que prévoit l'article L. 921-13 du code de commerce.

b. Valorisation de l'artisanat et définition de la qualité d'artisan (titre II, chapitre Ier)

Afin d'abroger les spécificités encore existantes et d'harmoniser le fonctionnement de l'artisanat avec le droit métropolitain, l'article 9 du projet de loi comporte une disposition expresse prévoyant l'extension de la totalité de la loi n° 96-603 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat au département de Mayotte.

Seul le V de l'article 19 de cette loi, qui traite de la situation des auto-entrepreneurs, ne sera pas applicable, dès lors que l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale n'est pas non plus applicable à Mayotte. Des dispositions d'adaptation sont par ailleurs prévues pour prendre en compte les règles d'applicabilité du droit de l'Union européenne à Mayotte ; en effet, cette collectivité relève jusqu'au 1er janvier 2014 de la catégorie des pays et territoires d'outre-mer non soumis au droit communautaire.

L'extension à Mayotte de la totalité de la loi de 1996 requiert une consultation du conseil général de Mayotte.

c. Dispositions relatives aux auto-entrepreneurs (titre II, chapitre II)

La législation relative à l'auto-entrepreneur ne s'applique pas à Mayotte où il n'existe pas de régime de protection sociale spécifique aux indépendants. Les dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux travailleurs indépendants ne sont pas applicables à Mayotte ; de même, ne sont pas applicables le code du travail ni le code général des impôts dans la mesure où il existe un code local du travail et un code des impôts mahorais, dans l'attente de la mise en place de la fiscalité de droit commun au 1er janvier 2014.

d. Simplification du régime de l'EIRL (titre II, chapitre III)

Depuis le passage à l'identité législative, l'ensemble des dispositions relatives à l'EIRL s'applique de plein droit à Mayotte. Toutefois, la modification apportée à l'article L. 526-7 du code de commerce, qui précise que l'entrepreneur individuel exploitant agricole dépose sa déclaration d'affectation au registre de l'agriculture tenu par la chambre d'agriculture compétente, ne s'applique pas dans ce département en raison de l'existence d'une disposition spécifique concernant le registre de l'agriculture à Mayotte, disposition prévue par l'article L. 925-7 du code de commerce. Le II de l'article 30 du projet de loi met en cohérence les dispositions de cet article L. 925-7 avec la nouvelle rédaction de l'article L. 526-7.

e. Aménagement commercial (titre III, chapitre Ier)

Malgré son changement de statut intervenu en 2011, Mayotte bénéficie toujours d'un régime dérogatoire prévu par l'ordonnance n° 98-526 du 24 juin 1998 réglementant l'urbanisme commercial dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Dès lors que les lois et règlements qui interviennent dans des matières où existe parallèlement une législation spécifique à Mayotte n'ont pour effet d'abroger implicitement ces dispositions spécifiques que s'ils procèdent à une refonte d'ensemble du droit applicable, les modifications du dispositif de l'aménagement commercial ne sont pas applicables au Département de Mayotte.

II. Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna), Nouvelle-Calédonie, TAAF

1. Collectivités régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon)

Les statuts de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon (ainsi que, accessoirement, des TAAF) prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit. Les dispositions du projet de loi sont donc applicables à ces collectivités sans qu'il soit nécessaire de prévoir une mention particulière d'applicabilité.

Les spécificités suivantes doivent être relevées, soit qu'elles découlent du projet de loi lui-même, soit qu'elles ressortissent à la préexistence de particularités.

a. Modernisation du régime des baux commerciaux (titre Ier)

Les dispositions du I de l'article 2 du projet de loi ne trouvent pas à s'appliquer à Saint-Pierre-et-Miquelon dès lors que le premier alinéa de l'article L. 145-34 du code de commerce qui est modifié par ce I fait l'objet d'une rédaction spécifique pour cette collectivité, rédaction que prévoit l'article L. 911-13 du code de commerce.

Par ailleurs, en raison de la compétence des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon (article L.O. 6414-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT) et de Saint-Barthélemy (article L.O. 6214-3 du même code) en matière d'urbanisme, les dispositions de l'article 7 du projet de loi relatives au droit de préemption ne sont pas applicables à ces collectivités.

b. Dispositions relatives aux auto-entrepreneurs (titre II, chapitre II)

Les dispositions modifiant le code de la sécurité sociale, le code de commerce, la loi du 5 juillet 1996 ou le code du travail sont applicables de plein droit dans ces collectivités. Il n'en est pas de même des modifications du code général des impôts eu égard à la compétence exercée par ces trois collectivités en matière d'impôts, de droits et de taxes (cf. articles L.O. 6214-3, L.O. 6314-3 et L.O. 6414-1 du CGCT).

c. Simplification du régime de l'EIRL (titre II, chapitre III)

Si le régime de l'EIRL et les modifications de ce dispositif sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, l'ordonnance n° 2011-322 du 24 mars 2011 portant extension et adaptation en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin de la

législation relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée a prévu une adaptation concernant le lieu du dépôt par l'entrepreneur individuel exploitant agricole de sa déclaration d'affectation. Pour la même raison que pour Mayotte (cf. I.2.d.), la modification apportée à l'article L. 526-7 du code de commerce ne s'applique pas et le II de l'article 30 du projet de loi permet de mettre en cohérence les dispositions des articles L. 915-6 et L. 960-1 du code de commerce avec la nouvelle rédaction de l'article L. 526-7.

e. Aménagement commercial (titre III, chapitre Ier)

L'article L. 910-1 du code de commerce dispose que la législation relative à l'aménagement commercial n'est pas applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il en est donc implicitement de même s'agissant des modifications apportées à ce dispositif par le projet de loi.

f. FISAC (titre III, chapitre II)

En vertu de ce même article L. 910-1, le dispositif du FISAC (article L. 750-1-1 du code de commerce) n'est pas applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon. Sa réforme ne concerne donc pas cette collectivité.

g. Codification de l'ordonnance n° 77-1106 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions législatives relatives au domaine industriel, agricole et commercial (article 27)

Le projet de loi codifie un dispositif propre à Saint-Pierre-et-Miquelon. S'agissant d'une codification à droit constant, aucune consultation de la collectivité n'est requise.

h. Attributions de la chambre interconsulaire de Saint-Martin (article 29)

Il s'agit d'une disposition propre à cette collectivité qui nécessitera la consultation du conseil territorial de Saint-Martin.

2. Collectivités régies par le principe de spécialité législative

La Polynésie française, les îles Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie sont soumises au principe dit de « spécialité législative », en vertu duquel les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial. Les dispositions du projet de loi ne sont donc pas applicables à ces collectivités sauf mention expresse d'applicabilité (voir les développements suivants).

a. Polynésie française et Nouvelle-Calédonie

Ces collectivités étant compétentes en matière de droit commercial, de protection sociale, de fiscalité et de droit du travail, l'Etat ne peut plus intervenir dans ces domaines. Par ailleurs, aucune disposition n'a étendu l'application de la loi n° 96-603 précitée.

b. Iles Wallis et Futuna

Les seules dispositions rendues applicables à cette collectivité sont les suivantes :

- Modernisation du régime des baux commerciaux (titre Ier)

L'article 30 prévoit une application de ces dispositions dans les îles Wallis et Futuna, à l'exception de l'article 7 qui modifie des dispositions qui ne sont pas actuellement applicables dans cette collectivité (articles L. 214-1 et L. 214-2 du code de l'urbanisme et article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales). Il peut être également relevé qu'à l'instar de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions du I de l'article 2 du projet de loi ne trouvent pas à s'appliquer aux îles Wallis et Futuna dès lors que le premier alinéa de l'article L. 145-34 du code de commerce qui est modifié par ce I fait l'objet d'une rédaction spécifique pour cette collectivité, rédaction que prévoit l'article L. 951-12 du code de commerce.

- Simplification du régime de l'EIRL (titre II, chapitre III)

L'ordonnance du 24 mars 2011 susmentionnée a étendu le régime de l'EIRL à cette collectivité. Le projet de loi étend donc également les mesures proposées. Pour la même raison que pour Mayotte, la modification apportée à l'article L. 526-7 du code de commerce ne s'applique pas et le II de l'article 30 du projet de loi permet de mettre en cohérence les dispositions de l'article L. 955-8 du code de commerce avec la nouvelle rédaction de l'article L. 526-7.

III. Consultations

Pour les dispositions relatives à l'outre-mer qui se bornent à étendre des dispositions (I de l'article 30 du projet de loi), à codifier à droit constant (article 27) ou à modifier une grille de lecture (II de l'article 30), les dispositions statutaires de chaque collectivité n'imposent aucune consultation.

S'agissant de l'achèvement de l'extension à Mayotte de la loi du 5 juillet 1996 (article 9 du projet de loi), une consultation du conseil général de Mayotte est nécessaire.

De même, en ce qui concerne la disposition relative à la possibilité pour l'Etat de passer une convention pour l'exercice des missions dévolues aux chambres de métiers et de l'artisanat à Saint-Martin, la consultation du conseil territorial de Saint-Martin est obligatoire.

CONSULTATIONS OBLIGATOIRES

Mesure du projet de loi	Organisme ou collectivité à consulter	Base légale de la consultation	Responsable de la consultation	Calendrier de la consultation
Article 9, I, 6° à 9° (extension de l'application de la loi n° 96-603 à Mayotte)	Conseil général de Mayotte	Code général des collectivités territoriales Art. L. 3444-1	Secrétariat général du Gouvernement	Saisine par lettre en date du
Article 12 (régime de l'auto-entrepreneur)	Conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale	Code de la sécurité sociale Art. L. 200-3	Ministère chargé de la sécurité sociale	Saisine par lettre en date du
Article 12 (régime de l'auto-entrepreneur)	Conseil d'administration de la Caisse nationale du régime social des indépendants	Code de la sécurité sociale Art. R. 611-9, II	Ministère chargé de la sécurité sociale	Saisine par lettre en date du
Article 29 (attributions de la chambre interconsulaire de Saint-Martin)	Conseil territorial de Saint-Martin	Code général des collectivités territoriales Art. L.O. 6313-3, 1°	Secrétariat général du Gouvernement	Saisine par lettre en date du

MESURES TRANSITOIRES

I. Modernisation du régime des baux commerciaux

Il est prévu une application des dispositions suivantes aux contrats conclus ou renouvelés à compter de l'entrée en vigueur de la loi :

- remplacement de l'indice du coût de la construction (ICC) par l'indice des loyers commerciaux (ILC) et par l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) comme indices de référence servant au plafonnement du loyer lors de la révision triennale ou du renouvellement du bail (article 2) ;
- limitation à 10 % du dernier loyer acquitté des réajustements annuels qui peuvent être appliqués au preneur dans les cas faisant exception au principe du plafonnement des loyers commerciaux (article 4) ;
- réalisation d'un inventaire annuel des charges locatives (article 5, I, 5e alinéa, et III) ;
- organisation, à l'instar des baux d'habitation, d'un droit de préférence du bailleur en faveur de son locataire en cas de vente du local commercial à équivalence d'offre (article 6).

Les mesures suivantes ne sont en revanche applicables qu'aux contrats conclus à compter de l'entrée en vigueur de la loi :

- allongement de la durée des baux dérogatoires (article 1er) ;
- obligation d'un état des lieux établi contradictoirement par les deux parties au moment de la prise de possession des locaux et lors de leur restitution (article 5, I, 4e alinéa, et II).

II. Valorisation de l'artisanat et définition de la qualité d'artisan

L'article 9 du projet de loi amende le II de 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 pour modifier les conditions pour se prévaloir de la qualité d'artisan afin de réserver cette qualité aux personnes qui exercent effectivement le métier.

Afin de limiter les conséquences de cette mesure, le II de l'article 9 du projet de loi comporte une disposition transitoire permettant aux personnes détenant la qualité d'artisan à la date d'entrée en vigueur de la loi de conserver cette qualité.

Par ailleurs, l'article 9 prévoit l'extension de la totalité de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 précitée au département de Mayotte. Afin de tenir compte des règles d'applicabilité du droit de l'Union européenne à ce département, il est introduit une disposition transitoire (9° du I de l'article 9) qui résulte du fait que cette collectivité relève jusqu'au 1er janvier 2014 de la catégorie des pays et territoires d'outre-mer non soumis au droit communautaire.

III. Dispositions relatives aux auto-entrepreneurs

L'article 12 du projet de loi fait entrer dans le régime social de droit commun des travailleurs indépendants classiques les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires dépasse, pendant deux années civiles consécutives, un seuil intermédiaire de chiffre d'affaires fixé par décret.

Le II de cet article prévoit que cette réforme s'appliquera aux cotisations et contributions de sécurité sociale dues à compter du 1er janvier 2015. Ainsi, les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires dépassera le seuil intermédiaire à la fois en 2013 et en 2014 cesseront de bénéficier du régime de l'auto-entrepreneur au 1er janvier 2015 et se verront appliquer le régime de droit commun à compter de cette même date.

L'article 13 impose à tous les auto-entrepreneurs artisans, qu'ils exercent leur activité à titre principal ou secondaire, une obligation d'immatriculation au répertoire des métiers, rétablissant ainsi le caractère universel de l'immatriculation pour ces catégories d'activités.

Un décret précisera la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article, entrée en vigueur effective au plus tard six mois après la promulgation de la loi. Un délai de douze mois est par ailleurs laissé aux auto-entrepreneurs pour se conformer à cette nouvelle obligation et aux teneurs de registre pour absorber le stock et prendre en charge les créations à compter de la date d'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif.

IV. Simplification du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL)

La mesure prévue à l'article 17 doit être complétée par un décret en Conseil d'Etat afin de préciser les modalités de transfert du dossier de l'EIRL entre registres, d'immatriculation au nouveau registre et de radiation de l'ancien registre. Il est donc prévu que cet article entre en vigueur à une date fixée dans le décret et au plus tard douze mois à compter de la promulgation de la loi.

V. Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Afin de permettre de traiter le stock des demandes d'aides au titre du FISAC, le II de l'article 25 prévoit que les demandes enregistrées antérieurement à la date de publication de la loi demeurent régies par l'ancien dispositif.