

N° 3843

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juin 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur la mise en **application de la loi n° 2014-626***
*du 18 juin 2014 relative à l'**artisanat, au commerce et aux très petites***
entreprises

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. FABRICE VERDIER et DANIEL FASQUELLE

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LA RÉNOVATION DU RÉGIME DES BAUX COMMERCIAUX	9
A. UNE AMÉLIORATION DES RELATIONS BAILLEURS-LOCATAIRES	9
1. Un inventaire précis des charges, impôts, taxes et redevances et de leur répartition entre le bailleur et le locataire	9
a. Un inventaire précis et limitatif des charges, impôts, taxes et redevances entre le bailleur et le preneur	10
b. La mise en place d'un état récapitulatif annuel	10
c. Ensemble immobilier : une répartition des charges en fonction de la surface exploitée	11
d. Précision sur la communication de l'état prévisionnel et récapitulatif des travaux afférents aux locaux loués	11
e. L'exception à la non-imputabilité : les travaux d'embellissement excédant le coût du remplacement à l'identique.....	12
2. Les conséquences de la réforme sur la durée des baux commerciaux.....	13
a. L'interdiction de la renonciation à la résiliation triennale	13
b. L'extension du bail dérogatoire.....	13
c. La possibilité offerte au locataire de notifier un congé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception	14
3. L'extension de la compétence des commissions départementales en matière de baux commerciaux	14
B. DES NOUVELLES RÈGLES DE NÉGOCIATION ET DE RÉVISION DU LOYER	15
1. La suppression de l'indice du coût de la construction comme indice de référence du droit commun	15
a. L'indice du coût de la construction, un indice instable.....	15
b. Une clarification des indices favorable aux commerçants.....	16
2. La nécessaire précision concernant le champ d'application des indices	16
3. Le cantonnement de l'évolution du loyer à la valeur locative	16

II. LA RÉNOVATION DE L'URBANISME COMMERCIAL	19
A. UNE NOUVELLE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE DE CONTRÔLE DES PROJETS	19
1. La mise en œuvre de la procédure	19
a. L'auteur de la demande	19
b. Le contenu des dossiers	20
c. Le dépôt de la demande	20
d. L'instruction de la demande	21
2. Un premier bilan de l'application de la mesure	21
a. Une mesure de simplification pour la mise en œuvre de projets commerciaux	21
b. Un possible renchérissement du coût des dossiers initiaux	22
c. La problématique du délai de validité des autorisations	22
B. UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DES COMMISSIONS D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL	23
1. Une recomposition des commissions d'aménagement commercial	23
2. La nouvelle faculté d'auto-saisine de la commission nationale d'aménagement commercial	24
III. DES MESURES DE CLARIFICATION À DESTINATION DES COMMERÇANTS	27
A. LA RÉFORME DU FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE	27
1. Contexte et objectif de la réforme	27
a. Des projets éligibles ciblés	28
b. Une subvention encadrée	28
c. Les premiers appels à projets	29
2. Une réforme à parachever	30
B. L'ÉLARGISSEMENT DU DROIT DE PRÉEMPTION DES COMMUNES	30
1. La délégation du droit de préemption à différents acteurs publics	31
2. Une transparence accrue dans la rétrocession des biens préemptés	31
C. L'ABROGATION DES SOLDES FLOTTANTS	32
IV. PROMOUVOIR ET DÉVELOPPER LES TRÈS PETITES ENTREPRISES	33
A. UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DES ACTIVITÉS ARTISANALES	33
1. Un recours à l'appellation d'artisan mieux encadré	33
2. Les débats provoqués par le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique	34
3. Les incertitudes liées au droit de suite	34

B. L'ALIGNEMENT DU RÉGIME DES AUTO-ENTREPRENEURS.....	35
1. De nouvelles obligations pour les auto-entrepreneurs	35
a. La suppression de l'exonération de taxes pour frais de chambre	36
b. Le droit à des prestations de formation conditionné à la réalisation d'un chiffre d'affaires	36
c. Le renforcement des moyens de contrôle des qualifications des bénéficiaires du régime micro-social	37
d. L'obligation d'immatriculation	37
2. La généralisation du stage de préparation à l'installation, une mesure contestée ..	37
3. Le report d'un régime fiscal et social unique.....	39
4. Un site unique d'affiliation	40
C. L'ABANDON DU PROJET DE STATUT UNIQUE DE L'ENTREPRISE INDIVIDUELLE	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	61

INTRODUCTION

Le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a été adopté en conseil des ministres le 21 août 2013 ; ayant bénéficié d'une procédure accélérée, ce texte a fait l'objet d'une lecture dans chaque chambre avant qu'un accord ne soit trouvé en commission mixte paritaire. Les conclusions de la CMP ayant été adoptées par l'Assemblée nationale le 26 mai 2014 et par le Sénat le 5 juin, la loi n° 2014-626 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE) a pu être promulguée le 18 juin 2014.

Cette loi avait pour objectif de soutenir une offre commerciale et artisanale diversifiée sur le territoire français en favorisant le développement des très petites entreprises. Dans ce cadre, elle prévoyait de dynamiser les commerces de proximité, en rénovant le régime des baux commerciaux, et de favoriser la diversité des commerces dans les territoires, notamment les plus fragiles, en renforçant les leviers des pouvoirs publics et en modernisant l'urbanisme commercial.

La loi s'est également attachée à promouvoir la qualité et les savoir-faire des artisans, en clarifiant leur statut, et à simplifier et harmoniser les régimes de l'entreprise individuelle, en créant un régime unique de la micro-entreprise et en facilitant l'accès au statut d'entreprise individuelle à responsabilité limitée.

La loi ACTPE était attendue par les acteurs du commerce, qui ont activement participé à son élaboration tant au niveau de la préparation du texte par le Gouvernement qu'au moment de la discussion parlementaire. Ce travail commun a permis de dégager un consensus politique assez remarquable puisque lors du vote solennel à l'Assemblée nationale en première lecture, seul un député non-inscrit a voté contre le texte⁽¹⁾. Il s'agit d'une situation suffisamment rare pour qu'elle soit soulignée.

La concertation qui a précédé l'élaboration de la loi s'est poursuivie lors de la rédaction des dispositions réglementaires et l'ensemble des personnes auditionnées par vos rapporteurs ont salué cet effort.

Deux après l'adoption de la loi, l'ensemble des dispositions réglementaires a été publié ce qui semble être la moindre des choses. La concertation souhaitée a néanmoins pu ralentir le rythme de publication des décrets : si les premiers textes

(1) Les groupes SRC, Écologiste, Radical, républicain, démocrate et progressiste et le groupe de la Gauche démocrate et républicaine ont voté pour. Les groupes UMP et UDI se sont majoritairement abstenus, certains de ses membres votant néanmoins en faveur du texte.

d'application ont pu être publiés dès novembre 2014 ⁽¹⁾, les plus importants ne l'ont été qu'en 2015, certains assez tardivement ⁽²⁾.

En outre, certaines dispositions de la loi ont été modifiées par des textes ultérieurs ; c'est en particulier le cas du régime fiscal et social unique prévu à l'article 24 de la loi ACTPE pour tous les travailleurs indépendants imposés selon le régime micro-fiscal, et les faisait tous relever automatiquement du régime micro-social. Cette disposition importante a été reportée de quatre ans par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 en raison de difficultés techniques qui n'avaient pas été expertisées lors de l'élaboration de la loi. Ce qui est pour le moins regrettable.

Ainsi, compte tenu de la publication tardive de certaines dispositions réglementaires, il paraît quelque peu prématuré d'établir un bilan de l'application de la loi dont certains effets ne se feront sentir que dans plusieurs années. Lors des nombreuses auditions conduites par vos rapporteurs, il a néanmoins pu être constaté que l'intention du législateur a été globalement respectée par le pouvoir réglementaire et que l'ambition modernisatrice de la loi a été préservée.

(1) Par exemple, le décret n° 2014-1317 du 3 novembre 2014 relatif au bail commercial.

(2) On peut citer le décret n° 2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial, le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 pris pour l'application de l'article L. 750-1-1 du code de commerce ou encore le décret n° 2015-810 du 2 juillet 2015 relatif à la qualité d'artisan et au répertoire des métiers.

I. LA RÉNOVATION DU RÉGIME DES BAUX COMMERCIAUX

L'un des objectifs principaux de la loi du 18 juin 2014 concernait la modernisation du régime des baux commerciaux. En effet, la concurrence entre enseignes et commerçants indépendants devenait critique et face à l'augmentation des prix des baux commerciaux concernant les locaux des grandes villes, la préservation de toutes les formes de commerces devenait un impératif, en particulier au regard de la diversification des offres de choix offertes aux consommateurs.

La matière des baux commerciaux est par nature complexe et l'équilibre entre bailleurs et locataires peut considérablement varier en fonction de l'équation économique des parties au contrat. Ainsi, la loi du 18 juin 2014 est venue instaurer les conditions d'une négociation plus équilibrée entre les bailleurs et les preneurs, tout en venant apporter plus de souplesse au régime juridique des baux commerciaux.

A. UNE AMÉLIORATION DES RELATIONS BAILLEURS-LOCATAIRES

L'un des objectifs de la loi était d'améliorer les relations entre les locataires et les bailleurs. Dans la grande majorité des cas, le preneur avait très peu de marge de négociation, notamment sur la prise en charge de frais, impôts et travaux incombant en principe au bailleur ou sur l'impossibilité de donner congé avant 6 ou 9 ans.

Pour atteindre cet objectif, plusieurs mesures ont été adoptées afin d'éviter ou d'anticiper tout litige : la clarification de l'imputation des charges entre locataires et bailleurs, l'assouplissement des conditions de durée des baux commerciaux ainsi que la mise en place de nouvelles règles de négociation et de révision des loyers.

1. Un inventaire précis des charges, impôts, taxes et redevances et de leur répartition entre le bailleur et le locataire

Lors de la présentation du projet de loi, le 20 août 2013, l'étude d'impact révélait qu'il y avait eu un doublement du poids des charges locatives en 10 ans. En effet, avant la publication du décret n° 2014-1317, les charges pouvant être imputées au locataire relevaient uniquement la volonté des parties.

Le décret n° 2014-1317 du 3 novembre 2014, publié au *Journal officiel* du 5 novembre 2015, a ainsi été pris pour l'application de l'article L. 145-40-2 du code de commerce tel que modifié par l'article 13 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014.

Par ce décret, le Gouvernement est venu apporter des précisions sur la liste des charges, travaux, impôts et redevances relatifs aux parties privatives qui ne peuvent pas être mis à la charge du locataire. Ces dispositions sont d'ordre public compte tenu de la nature juridique de l'article L. 145-40-2, mentionné comme étant d'ordre public par l'article L. 145-15 du code de commerce.

a. Un inventaire précis et limitatif des charges, impôts, taxes et redevances entre le bailleur et le preneur

La loi, dans un but de transparence et de bonne information du locataire, impose l'établissement d'un inventaire précis et limitatif des catégories de charges, impôt et taxes avec une répartition de ceux-ci entre les parties.

Ainsi, la loi met fin aux baux procédant à un transfert des charges, impôts, taxes et redevances sans plus de précisions. Le principe est désormais que le preneur ne paye que ce qui figure expressément dans le contrat.

Par ailleurs, l'article R. 145-35 du code de commerce, issu du décret du 4 novembre 2014, vient préciser que certaines charges ne peuvent jamais être imputables au locataire, telles que :

- les dépenses relatives aux travaux ayant pour objet de remédier à la vétusté ou de mettre en conformité avec la réglementation le bien loué ou l'immeuble dans lequel il se trouve ;

- les dépenses relatives aux grosses réparations mentionnées à l'article 606 du code civil, ainsi que, le cas échéant, les honoraires liés à la réalisation de ces travaux ;

- les impôts, notamment la contribution économique territoriale, les taxes et les redevances dont le redevable légal est le bailleur ou le propriétaire de l'immeuble ;

- les honoraires du bailleur liés à la gestion des loyers du local ou de l'immeuble faisant l'objet du bail ;

- dans un ensemble immobilier, les charges, impôts, taxes, redevances et le coût des travaux relatifs à des locaux vacants ou imputables à d'autres locataires.

b. La mise en place d'un état récapitulatif annuel

La loi prévoit par ailleurs que tout inventaire précis et limitatif des charges, impôts, taxes et redevances liés au bail donne lieu à un état récapitulatif annuel adressé par le bailleur au locataire. Cette disposition s'inscrit directement dans la volonté du législateur de favoriser la transparence des rapports locatifs entre les parties.

Le décret n° 2014-1317 a apporté des précisions sur le délai de communication de l'état récapitulatif annuel des charges, impôts, taxes et redevances à la charge du locataire.

L'état récapitulatif doit ainsi être communiqué au locataire au plus tard le 30 septembre de l'année suivant celle au titre de laquelle il est établi. Il incombera donc au bailleur d'envoyer au locataire, au plus tard, le 30 septembre 2016, l'état récapitulatif annuel de l'exercice 2015.

c. Ensemble immobilier : une répartition des charges en fonction de la surface exploitée

La loi est également venue préciser la répartition des charges et des coûts des travaux dans un « même ensemble immobilier », la répartition se faisant en fonction de la surface exploitée.

L'objectif de cette disposition est de mettre fin aux inégalités de traitement entre locataires présents dans les centres commerciaux, certains étaient amenés à payer proportionnellement plus que d'autres au regard des surfaces occupées.

À cette disposition, le décret n° 2014-1317 est venu apporter plusieurs précisions. Le bailleur d'un ensemble immobilier doit désormais garder à sa charge les dépenses relevant des locaux vacants (art. R. 145-35 du code de commerce). Les acteurs auditionnés par vos rapporteurs ont salué cette nouvelle obligation qui ne permet plus d'imposer aux seuls locataires présents de supporter l'ensemble des charges même, pour des locaux non loués.

Par ailleurs, le décret prévoit que la répartition entre les locataires des charges, impôts, taxes et redevances et du coût des travaux relatifs à l'ensemble immobilier peut être conventionnellement pondérée (art. R. 145-35 du code de commerce). L'idée est ainsi de permettre une modulation des charges en fonction de la nature des surfaces ou de la situation des locaux.

d. Précision sur la communication de l'état prévisionnel et récapitulatif des travaux afférents aux locaux loués

Dans un souci de transparence et d'information concernant les dépenses pouvant être imputées à la charge du preneur, le bailleur doit désormais communiquer tous les trois ans :

– un état prévisionnel des travaux qu'il envisage de réaliser dans les trois années suivantes, assorti d'un budget prévisionnel ;

– un état récapitulatif des travaux qu'il a réalisés dans les trois années précédentes, précisant leur coût.

L'article R. 145-37 du code de commerce fixe l'obligation de communication dans le délai de deux mois qui suit chaque échéance triennale. Le locataire peut à cette occasion demander au bailleur de lui communiquer « tout document justifiant le montant de ces travaux ».

Certains acteurs auditionnés par vos rapporteurs regrettent néanmoins le caractère purement informatif et donc non contractuel de l'état prévisionnel des travaux devant être engagés par le bailleur : celui-ci peut en effet le modifier ou ne pas réaliser les travaux prévus, sans en référer aux locataires.

e. L'exception à la non-imputabilité : les travaux d'embellissement excédant le coût du remplacement à l'identique

Un point suscite néanmoins des interrogations : l'article R. 145-35 du code de commerce, issu du décret du 3 novembre 2014, précise en effet que peuvent être imputées au locataire les dépenses qui se rapportent à des travaux d'embellissement dont le montant excède le coût du remplacement à l'identique. Cette disposition vise à permettre aux bailleurs de répercuter sur le locataire les dépenses liées aux grosses réparations lorsqu'elles embellissent les locaux.

Un certain nombre de questions ont été posées durant les auditions sur l'application concrète de cette mesure :

– sur quels critères les travaux seront-ils considérés comme excédant le remplacement à l'identique des biens en cause ?

– dans quelle proportion pourra-t-on refacturer au locataire les dépenses excédant le coût de remplacement à l'identique des biens en cause ?

La notion d'embellissement pourrait permettre de masquer des dépenses visant d'abord à accroître la valeur patrimoniale des ensembles commerciaux, plutôt qu'à améliorer leur commercialité ce qui pourrait être une source de contentieux important.

Certaines personnes auditionnées par vos rapporteurs ont pu souligner que cette notion d'embellissement n'était pas une nouveauté puisqu'elle figure dans plusieurs textes en vigueur (article 1019 du code civil, article L. 133-14 du code du tourisme...).

Il est néanmoins à craindre que de nombreux contentieux apparaissent autour de cette notion, ce qui amènera la jurisprudence à préciser celle-ci, comme elle l'a fait de longue date en interprétant les clauses des contrats de bail.

2. Les conséquences de la réforme sur la durée des baux commerciaux

De nombreux commerçants ne sont pas propriétaires du local dans lequel ils exercent leur profession en exploitant un fonds de commerce. Ils occupent les murs en qualité de locataire dans le cadre d'un contrat de bail commercial. D'un point de vue économique, la durée d'un bail commercial conditionne donc l'activité économique des commerçants.

La durée minimale d'un bail commercial classique est fixée à 9 ans. Cependant, la loi du 18 juin 2014 est venue apporter quelques aménagements à ce statut, conférant une plus grande souplesse aux parties dans l'établissement du contrat de bail commercial.

Dans cette optique, la loi a supprimé la possibilité de prévoir dans un contrat de bail une clause de renonciation à la résiliation triennale. La loi a également prévu l'extension du bail dérogatoire ainsi que la possibilité de notifier un congé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

a. L'interdiction de la renonciation à la résiliation triennale

La clause de renonciation à la résiliation triennale est la possibilité pour les parties d'insérer dans le contrat de bail une stipulation privant le locataire de son droit de donner congé tous les trois ans (article L. 145-4 du code de commerce). Cette pratique des baux fermes s'était répandue, en particulier dans les centres commerciaux et les parcs commerciaux, qui disposaient ainsi d'un moyen de sécuriser leurs revenus.

La loi du 18 juin 2014 est venue supprimer la possibilité de prévoir une clause privant le locataire de la possibilité d'une résiliation anticipée de son bail. Cette mesure a été accueillie favorablement par les acteurs auditionnés par vos rapporteurs. En effet, un commerçant a besoin de souplesse, il ne peut être bloqué pendant six ou neuf ans et continuer à payer un loyer pour des locaux qui ne répondraient pas directement à ses besoins.

b. L'extension du bail dérogatoire

La loi a par ailleurs porté de deux à trois ans la durée maximale d'un bail dérogatoire (art. L. 145-5 du code de commerce). Ce bail offre désormais la possibilité, pour le bailleur ne souhaitant pas donner son local à bail pour une période trop longue ainsi que pour le locataire qui n'entend pas rester dans le local pour une période supérieure à 3 ans, de conclure un bail dérogatoire.

Ce bail dérogatoire apporte plus de souplesse pour les parties et notamment pour le locataire. Cette durée semble plus appropriée pour tester la rentabilité d'une entreprise tout en ne favorisant pas la précarisation du locataire, du fait de l'interdiction de recourir à une succession de baux dérogatoires.

Cette mesure ne fait pourtant pas consensus auprès des acteurs auditionnés. En effet, l'extension de la durée du bail dérogatoire à 3 ans revient à aligner celui-ci sur la première période triennale d'un bail classique qui peut faire l'objet d'une résiliation et qui est beaucoup plus protecteur que le bail dérogatoire.

c. La possibilité offerte au locataire de notifier un congé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception

L'article L. 145-9 du code de commerce a été modifié par l'article 20 de la loi du 18 juin 2014. Par souci de simplification, le législateur a introduit la possibilité de délivrer congé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. En effet, avant cette réforme, le congé devait être donné par acte extrajudiciaire.

Le décret n° 2014-1317 du 3 novembre 2014 est venu préciser la date à prendre en compte lorsque le congé est donné par courrier recommandé avec demande d'avis de réception. Ainsi, l'article R. 145-1-1 du code de commerce dispose que « lorsque le congé prévu à l'article L. 145-9 est donné par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la date du congé est celle de première présentation de la lettre ».

Cette extension de l'usage de la lettre recommandée a bien été accueillie par l'ensemble des praticiens. Cela ne veut pas pour autant dire que l'acte extrajudiciaire par exploit d'huissier n'est plus nécessaire. Il le sera pour les actes lourds que sont, par exemple, la mise en demeure avant congé et le congé avec refus de renouvellement.

3. L'extension de la compétence des commissions départementales en matière de baux commerciaux

Afin de faciliter l'issue transactionnelle des conflits, la loi a étendu la compétence des commissions départementales de conciliation aux litiges portant sur le montant des loyers révisés (art. L. 145-38 du code de commerce) et aux litiges relatifs aux charges et aux travaux.

En effet, la mission de cette commission composée de bailleurs et de locataires, en nombre égal, est de s'efforcer de concilier les parties. L'extension du champ de compétences de cette commission, bien qu'elle ne soit pas obligatoire, pourra permettre de traiter des litiges plus nombreux.

Cette extension du champ de compétences des commissions trouve par ailleurs une utilité évidente, face à l'engorgement des juridictions et du fait des coûts des procédures sans cesse croissants.

B. DES NOUVELLES RÈGLES DE NÉGOCIATION ET DE RÉVISION DU LOYER

Avant la réforme, les parties à un bail commercial pouvaient choisir entre trois indices de référence : l'indice du coût de la construction (ICC – pour tout type d'activité), l'indice des loyers commerciaux (ILC – activités commerciales et artisanales), et l'indice trimestriel des loyers des activités tertiaires (ILAT – activités tertiaires).

Toutefois, le recours conventionnel à un indice de référence optionnel, qu'il s'agisse de l'ILAT ou de l'ILC, ne permettait pas d'étendre ces indices, plus favorables à des hausses mieux maîtrisées des loyers, à tous les locataires et, en particulier, aux petits commerces.

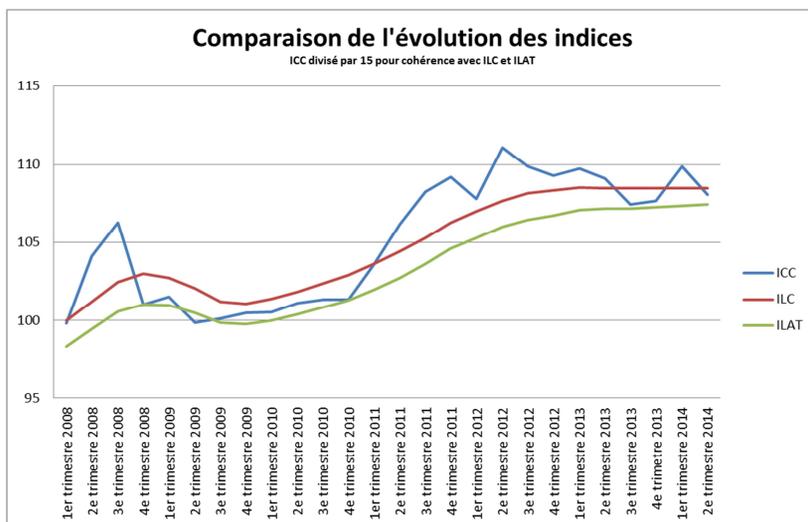
Aussi, depuis la loi du 18 juin 2014, l'ICC a été remplacé par l'ILC et par l'ILAT comme indices de référence servant au calcul de l'évolution du loyer lors de la révision triennale ou du renouvellement du bail.

1. La suppression de l'indice du coût de la construction comme indice de référence du droit commun

a. L'indice du coût de la construction, un indice instable

Les bulletins statistiques relatifs aux indices de référence des loyers publiés par l'INSEE permettent de suivre l'évolution de ces différents indices.

Le graphique ci-après présente l'évolution des trois indices à compter du 1^{er} trimestre 2008 jusqu'au deuxième trimestre 2014. À la lecture de ce graphique, on peut constater que les indices ILAT et ILC sont bien moins erratiques que l'indice ICC. L'objectif de la loi a donc été de soumettre les baux des artisans et commerçants à un indice dont les variations trimestrielles sont moins fortes.



b. Une clarification des indices favorable aux commerçants

Cette mesure a été accueillie favorablement par les acteurs auditionnés par vos rapporteurs. L'ILC est plus stable que l'ICC, sa composition correspond mieux à la réalité du commerce : il demeure fondé pour 25 % sur l'ICC, mais repose pour le restant pour 50 % sur l'indice des prix à la consommation et pour 25 % sur l'indice de l'évolution du chiffre d'affaires du commerce de détail. Ainsi, ce nouvel indice reflète-t-il mieux les coûts spécifiques des deux parties, bailleurs (coûts immobiliers) et preneurs (inflation et développement commercial).

2. La nécessaire précision concernant le champ d'application des indices

Durant les auditions, il a été soulevé une question concernant l'applicabilité de l'ILAT et de l'ILC. Il existe en effet à ce stade, un certain nombre d'activités qui entrent dans le champ d'application des deux indices.

Ainsi, il subsiste des ambiguïtés dans l'application de l'LC ou l'ILAT pour ce qu'on appelle « les bureaux boutiques » (agences bancaires, agences immobilières, agences d'intérim exerçant en boutique de pied d'immeuble ou dans les centres commerciaux). Une clarification des règles à respecter semble donc nécessaire.

3. Le cantonnement de l'évolution du loyer à la valeur locative

Dans le but de modérer l'évolution des loyers des commerçants, l'article 11 de la loi a prévu, en cas de déplafonnement du loyer, un étalement dans le temps de sa réévaluation lorsqu'elle conduit à une augmentation du loyer supérieure à 10 % du montant payé l'année précédente.

La mise en pratique de cette mesure a cependant soulevé quelques difficultés. En effet, si le texte limite l'augmentation annuelle à 10 % du loyer acquitté au cours de l'année précédente, il y a une difficulté d'interprétation concernant le loyer servant à calculer chaque palier de 10 % :

– s'agit-il de l'année précédant la date de la révision triennale ou du renouvellement du bail ?

– s'agit-il du loyer de chaque année précédant le palier d'augmentation ?

Par ailleurs, les acteurs auditionnés par vos rapporteurs regrettent que le dispositif prévu ne s'applique pas à l'ensemble des baux. Certains baux sont exclus, notamment lorsque le déplafonnement du loyer résulte d'une clause expresse fixant le loyer à la valeur locative.

Enfin, il subsiste un doute sur l'opérabilité à long terme de cette mesure. Le lissage de l'augmentation due au déplafonnement n'est pas une règle d'ordre public. En pratique, dans les centres-villes et parcs commerciaux, les nouveaux contrats proposés par les bailleurs l'excluent systématiquement. Ainsi, on peut

s'interroger sur la portée de cette disposition qui n'est applicable, en tout état de cause, que depuis le 1^{er} septembre 2014 aux contrats conclus et renouvelés à compter de cette date.

II. LA RÉNOVATION DE L'URBANISME COMMERCIAL

La création des grandes surfaces alimentaires dans les années 1960 a marqué l'entrée de la France dans l'ère de la distribution de masse. Cependant, la mise en place d'une police de la concurrence ne pouvait être l'alpha et l'oméga d'une politique d'urbanisme.

En ce sens, la loi du 18 juin 2014 a eu comme volonté de réintégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général. Il s'agit désormais de prendre en considération l'articulation entre différentes fonctions : déplacements, habitat, travail, développement durable et services.

Dans le même temps, la rénovation de l'urbanisme commercial a eu comme objectif de donner une place plus importante aux élus dans la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale avec comme volonté de trouver la bonne adéquation entre la gestion des surfaces de ventes et les besoins des habitants.

A. UNE NOUVELLE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE DE CONTRÔLE DES PROJETS

La simplification procédurale mise en place par la loi prévoit que, pour des projets nécessitant la délivrance d'un permis de construire en sus de l'autorisation d'exploitation commerciale, le permis pourra tenir lieu d'autorisation d'exploitation.

La fusion de la procédure de permis de construire (PC) et de l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC), tout en permettant l'intégration de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun, en simplifie considérablement les formalités.

1. La mise en œuvre de la procédure

L'un des apports majeurs de la loi est d'intégrer l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) dans le permis de construire. Le principe de la fusion entre l'AEC et le permis de construire, affirmé par l'article L. 425-4, alinéa 1^{er}, du code de l'urbanisme, pour les projets nécessitant un permis de construire, trouve sa traduction dans le décret n° 2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial.

a. L'auteur de la demande

Le décret d'application relatif à l'aménagement commercial a modifié la liste des personnes habilitées à déposer une demande d'autorisation d'exploitation commerciale lorsque cette demande est sollicitée dans le cadre d'une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale.

Selon l'article R. 752-4 du code de commerce, la demande est présentée :

– soit par le ou les propriétaires du ou des terrains ou immeubles, ou par toute personne justifiant d'un titre de ceux-ci l'habilitant à exécuter les travaux ou par son mandataire ;

– soit par une personne ayant qualité pour bénéficier d'une expropriation.

Par rapport au code de commerce dans sa version antérieure au décret du 12 février 2015, on peut mentionner que le titre habilitant à construire devient le titre habilitant à exécuter les travaux, ce qui unifie la rédaction avec celle de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme relatif au demandeur du permis de construire.

b. Le contenu des dossiers

Les articles R. 752-4 à R. 752-8 du code de commerce détaillent les informations et les pièces à fournir dans les dossiers de demande d'autorisation. Le contenu du dossier pour cette nouvelle procédure d'autorisation reprend largement la trame des anciens dossiers pour les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale autonome.

Il est demandé au pétitionnaire d'indiquer la localisation, la superficie du ou des terrains, la nature du projet (1° de l'article R. 752-6), la délimitation de la zone de chalandise comprenant la nature et la taille de l'équipement envisagé, les temps de déplacement nécessaires pour y accéder, la présence éventuelle de barrière géographique (2° du même article).

Le décret précise, à ce titre, que la délimitation de la zone de chalandise doit comporter une carte ou un plan indiquant les limites de celle-ci (3° de l'article R. 752-6). Le pétitionnaire devra ensuite présenter les effets de son projet sur l'aménagement du territoire (4° du même article) ainsi qu'en matière de développement durable (5° du même article).

Le décret d'application relatif à l'aménagement commercial vient par ailleurs ajouter deux éléments complémentaires pour la constitution des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale. Le dossier doit désormais comprendre les effets sur la protection des consommateurs (6° de l'article R. 752-6) ainsi qu'un critère facultatif concernant la contribution en matière sociale du projet (7° du même article).

c. Le dépôt de la demande

Lorsque le projet ne nécessite pas un permis de construire, la demande d'autorisation d'exploitation commerciale est déposée, comme par le passé, au secrétariat de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). Ainsi, la nouvelle procédure de guichet unique n'est-elle valable que

lorsque le permis de construire est exigé, ce qui est notamment le cas lors de constructions nouvelles ou de travaux réalisés sur une construction existante.

Selon l'article R. 752-9 du code de commerce, la demande de permis est déposée selon le droit commun des articles R. 423-1 et suivants du code de l'urbanisme, permettant d'assurer une concordance entre ces deux législations en prévoyant les étapes de dépôt et d'instruction du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale.

Le dossier de permis, comprenant le dossier commercial, est déposé dans la commune d'implantation. Le maire transmet, dans un délai de 7 jours suivant le dépôt, deux exemplaires du dossier, dont un sur support dématérialisé, au secrétariat de la CDAC.

Si le dossier est incomplet, le secrétariat de la CDAC dispose d'un délai de 15 jours francs pour demander au maire les pièces manquantes. Le maire a ensuite un délai de 3 jours pour transmettre les pièces à la CDAC. Une fois le dossier complet, les instructions de demande d'avis à la CDAC et de permis de construire peuvent débiter.

d. L'instruction de la demande

La CDAC se prononce sur la demande d'autorisation d'exploitation commerciale dans un délai de deux mois à compter de la saisine, le silence de la commission valant acceptation. Le point de départ du délai d'instruction correspond à la date de réception du dossier complet par la CDAC. L'instruction de la demande d'autorisation d'exploitation commerciale attachée à un permis de construire s'opère ensuite selon les mêmes conditions qu'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale autonome.

De manière concomitante, la mairie pourra instruire la demande d'autorisation de construire dans un délai de cinq mois. Ce délai court à compter de la réception en mairie du dossier complet.

2. Un premier bilan de l'application de la mesure

a. Une mesure de simplification pour la mise en œuvre de projets commerciaux

La fusion de la procédure de permis de construire et de l'autorisation d'exploitation commerciale a eu pour effet de provoquer une anticipation par les acteurs économiques et le dépôt de nombreux projets juste avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif.

Depuis octobre 2015, la grande majorité des dossiers examinés par les CDAC et la CNAC relèvent de la nouvelle procédure. Sur les deux premiers mois de l'année 2016, la CNAC a rendu 87 % d'avis dans le cadre de permis de construire valant autorisation d'exploitation.

Dans les premiers mois d'application de la nouvelle procédure, plusieurs maires ont délivré des permis de construire sans attendre l'avis conforme des CDAC, entraînant parfois des illégalités. La constitution des dossiers uniques auprès des mairies a également été perçue comme une contrainte supplémentaire par les acteurs du secteur. Globalement, après un an d'exercice, la plupart des anomalies ont été corrigées et les acteurs sont mieux informés de la procédure.

La fusion a été bien accueillie par l'ensemble des acteurs en ce qu'elle simplifie et accélère les projets d'implantation de commerce. C'est en outre, une cause probable de limitation du contentieux, puisque seul le permis de construire comportant l'autorisation d'exploitation commerciale est désormais susceptible de recours de la part des tiers, alors qu'auparavant les deux autorisations pouvaient donner lieu à recours ce qui ralentissait et complexifiait la réalisation des projets.

Par ailleurs, il a été posé, durant les auditions, la question de l'échelon territorial adéquat pour instruire les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale. Selon certains acteurs, les projets commerciaux étant de plus en plus inter-départementaux, la mise en place de commissions régionales permettrait de mieux mesurer l'impact de ces projets sur le territoire. Cependant, cette question avait été débattue lors de l'élaboration de la loi et le choix avait été fait de rester au niveau départemental pour l'instruction des demandes d'autorisation.

b. Un possible renchérissement du coût des dossiers initiaux

Cette appréciation positive de la réforme doit cependant être nuancée par le fait que l'établissement des dossiers de demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale peut conduire à un renchérissement du coût de constitution du dossier. En effet, le pétitionnaire doit avoir renseigné l'ensemble des éléments relatif au permis de construire dès le dépôt initial.

Au-delà des coûts portés par le porteur de projet, cette disposition oblige les mairies à devoir commencer leurs travaux sur le dossier alors même qu'il existe un risque de refus de l'autorisation d'exploitation commerciale. Ainsi, dans ce cas de figure, les collectivités locales auraient engagé des investissements en pure perte.

En effet, en cas d'avis défavorable de la CDAC, aucun permis de construire ne pourra être délivré. Un recours préalable devant la CNAC pourra néanmoins être formé par le pétitionnaire, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'avis défavorable.

c. La problématique du délai de validité des autorisations

Durant les auditions, est apparu un problème concernant la durée de validité des autorisations. En effet, l'autorisation d'exploitation commerciale incluse dans le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale est périmée si les surfaces de vente ne sont pas ouvertes au public dans les trois ans suivant la date à laquelle le permis est devenu définitif.

Ainsi, bien qu'il n'y ait qu'une procédure d'autorisation unique, la durée de validité de l'autorisation d'exploitation commerciale fait l'objet d'un régime particulier qui vient s'ajouter aux conditions de validité du permis de construire.

Cela peut être problématique dans le cadre de projets complexes et mixtes (notamment de restructuration en centre-ville) qui nécessitent des travaux dont la durée totale excède trois années.

Une solution simple consisterait donc à aligner la durée de validité de l'autorisation d'exploitation commerciale sur celle du permis de construire, qui est de cinq ans, ce qui serait en cohérence avec la mise en place d'une procédure d'autorisation unique.

B. UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DES COMMISSIONS D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL

La loi du 18 juin 2014 apporte plus de maîtrise dans l'implantation des grands ensembles commerciaux à travers la nouvelle faculté d'auto-saisine de la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). En effet, certains projets structurants peuvent avoir des effets importants sur les territoires. La CNAC peut désormais s'emparer de projets affectant toute un département ou une région, et dont l'importance peut éveiller des craintes quant au respect des objectifs fixés par la loi.

Cette maîtrise de l'implantation commerciale se conjugue, par ailleurs, avec un renforcement de la professionnalisation des commissions d'aménagement commercial, afin de donner plus de cohérence aux décisions rendues par ces instances.

1. Une recomposition des commissions d'aménagement commercial

La loi ACTPE a modifié la composition de l'ensemble des commissions d'aménagement afin de professionnaliser ces instances, tout en exigeant, au sein de celles-ci, la présence accrue d'élus locaux.

Ainsi, la composition de la CDAC a été élargie, la loi portant de huit à onze le nombre de ses membres : sept élus locaux (contre cinq auparavant) et quatre « personnes qualifiées » (contre trois auparavant). Grâce à ces nouveaux membres permanents, qui ont à connaître de tous les projets d'un territoire, les CDAC peuvent se forger une « jurisprudence » garante du respect des critères de loi, de la prise en compte des spécificités locales ainsi que de l'équité entre les projets examinés.

Dans le même temps, la loi a modifié la composition de la CNAC pour augmenter le nombre de ses membres et intégrer des représentants d'élus locaux. Le nombre des membres de la CNAC est porté de huit à douze, ce qui donne la composition suivante :

Quatre hauts fonctionnaires ou magistrats :

- un membre du Conseil d'État, désigné par son vice-président ;
- un membre de la Cour des comptes, désigné par son premier président ;
- un membre de l'inspection générale des finances, désigné par le chef de ce service ;
- un membre du corps des inspecteurs généraux de l'administration du développement durable, désigné par le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable.

Quatre personnalités qualifiées désignées par :

- le Président de l'Assemblée nationale ;
- le Président du Sénat ;
- le ministre chargé du commerce ;
- le ministre chargé de l'urbanisme.

Quatre représentants des élus locaux (Art. R. 751-6 du code de commerce) désignés sur proposition :

- du président de l'Association des maires de France ;
- du président de l'Assemblée des communautés de France ;
- de l'Assemblée des départements de France ;
- de l'Association des régions de France.

La présence d'élus locaux a été jugée positive ; ils apportent à la CNAC une vision nouvelle. À ce titre, leur expérience en tant qu'élus leur confère une autre vision de l'aménagement commercial en général et, en particulier, des schémas de cohérence territoriale (SCoT).

2. La nouvelle faculté d'auto-saisine de la commission nationale d'aménagement commercial

Depuis la loi du 18 juin 2014, la CNAC dispose de la faculté de s'auto-saisir pour tout projet mentionné à l'article L. 752-1 du code de commerce dont la surface de vente atteint au moins 20 000 m² (II de l'article L. 752-17).

Un premier dossier a été examiné par la CNAC à travers la nouvelle procédure d'auto-saisine, le 12 novembre 2015. À ce jour, la commission a utilisé sept fois la faculté de s'autosaisir sur des projets aussi bien de création que d'extension.

Il convient de rappeler que l'auto-saisine ne préjuge pas de la position de la CNAC sur le projet. Ainsi, par exemple, pour un projet emblématique tel que « l'îlot Gaîté » à Paris, la CNAC, qui n'a connu ce projet qu'à la faveur de son pouvoir d'auto-saisine, a émis un avis favorable.

D'une manière plus générale, la CNAC a tenu 23 réunions sur l'année 2015, soit le nombre le plus élevé depuis son installation en 2009. 240 décisions ont été rendues pour des projets concernant un total de 1 191 270 m² de surface de vente, avec un taux moyen d'acceptation des projets de 59 %.

Activité de la CNAC				
	2013	2014	2015	2016
Nombre de séances	19	17	23	4
Nombre de décisions	257	205	240	47
<i>Autorisations</i>	151	109	141	33
<i>Refus</i>	106	96	99	14
m² autorisés	667 293 m ²	553 070 m ²	620 503 m ²	74 386 m ²
m² refusés	737 070 m ²	574 801 m ²	570 767 m ²	102 122 m ²
Taux de refus	41 % des projets 52 % des surfaces	47 % des projets 51 % des surfaces	41 % des projets 48 % des surfaces	Non significatif
Auto-saisines	-	-	1	6

Source : Commission nationale d'aménagement commercial.

Les acteurs auditionnés par vos rapporteurs ont défendu l'idée de faire évoluer le statut de la CNAC. En effet, la CNAC n'a pas aujourd'hui le statut « d'autorité administrative indépendante » (AAI), la structure institutionnelle de cette institution est donc indéterminée. À titre d'exemple, le Conseil d'État, dans son étude de 2001, a estimé qu'elle était une AAI, mais cette commission ne dispose ni de personnel, ni de budget propres.

La mission de service public de la CNAC étant essentielle, la qualification d'AAI permettrait ainsi de mettre en avant son indépendance.

III. DES MESURES DE CLARIFICATION À DESTINATION DES COMMERÇANTS

Dans les secteurs du commerce et de l'artisanat, constitués d'un nombre important de petites entreprises, la puissance publique dispose d'un certain nombre d'outils d'intervention comme le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) ou la possibilité d'utiliser son droit de préemption.

La loi ne pouvait pas permettre un renforcement du commerce et de l'artisanat de proximité sans repenser le rôle des pouvoirs publics. Ainsi, la loi est venue réformer le FISAC afin d'en modifier la gestion, dans une optique de projets plutôt que de guichet. Cette réforme s'est également accompagnée de la suppression des soldes flottants, ainsi que de l'élargissement du droit de préemption au profit des collectivités territoriales.

A. LA RÉFORME DU FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE

Le FISAC constitue un outil éprouvé pour les collectivités territoriales dans leurs projets d'aménagement et a un réel impact sur l'économie locale.

Cependant, les contraintes budgétaires qui s'imposent au FISAC depuis plusieurs années (le fonds était doté de 61 millions d'euros en loi de finances pour 2011 contre 18 millions d'euros en loi de finances pour 2016) et les dysfonctionnements induits sur la procédure mise en œuvre (délai de financement des opérations), ont rendu nécessaire une refonte du dispositif pour lui redonner sa pleine efficacité.

Ainsi, l'objectif de la loi était-il de remplacer un dispositif qui fonctionnait selon une logique de guichet par la mise en place de nouvelles modalités de sélections des dossiers au moyen d'appels à projets. Les appels à projets doivent permettre de sélectionner, parmi les dossiers éligibles, ceux qui bénéficieront d'une aide du FISAC compte tenu des ressources disponibles et des priorités fixées par le ministre chargé du commerce.

1. Contexte et objectif de la réforme

La modification de l'article L. 750-1-1 du code de commerce, intervenue à l'article 61 de la loi du 18 juin 2014, prévoit de définir par décret, dans le cadre des objectifs fixés par la loi, les opérations, les bénéficiaires et les dépenses éligibles aux aides du FISAC ainsi qu'une nouvelle modalité de sélection des dossiers par voie d'appel à projets.

a. Des projets éligibles ciblés

Le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 est venu apporter des précisions concernant la mise en œuvre de la réforme du FISAC. Le nouveau dispositif « territorial » s'organise désormais autour de deux catégories d'opérations éligibles :

– **Des opérations collectives** (article 2 du décret n° 2015-542 du 15 mai 2015), qui concernent des entreprises appartenant à un secteur géographiquement donné, fragilisé par l'évolution démographique ou par une situation économique particulièrement difficile. Ces opérations visent à maintenir ou à améliorer le tissu des entreprises commerciales, artisanales et de services de proximité implantées dans les groupements de communes rurales, ainsi que dans les centres-villes et les quartiers des communes de plus de 3 000 habitants.

– **Des opérations individuelles** en milieu rural (article 4 du décret n° 2015-542 du 15 mai 2015), qui incitent les entreprises installées ou devant s'installer dans les centres-bourg des communes de moins de 3 000 habitants à apporter de nouveaux services à la population locale par la création d'activités nouvelles ou par la modernisation de celles déjà existantes.

Le décret vient limitativement énumérer les dépenses éligibles au titre de ces opérations. Les opérations collectives combinent des dépenses d'investissement ciblées sur les activités commerciales, artisanales et de services (modernisation, sécurisation et accessibilité des entreprises...) et des dépenses de fonctionnement (conseil, audit, communication...).

En ce qui concerne les opérations individuelles, sont éligibles les dépenses d'investissement destinées à permettre la création ou la modernisation des entreprises (équipement professionnel, acquisition ou construction de locaux si le maître d'ouvrage est public...).

Il ressort des auditions que la limitation de l'éligibilité des opérations individuelles aux communes de moins de 3 000 habitants pour des dépenses destinées à la sécurité contre les effractions n'est pas forcément adaptée puisque ces périmètres sont ceux qui sont les moins exposés aux risques d'effractions. Il semble ainsi souhaitable de prévoir la possibilité d'octroyer de telles aides à des commerçants situés dans des villes de plus de 3 000 habitants.

b. Une subvention encadrée

L'article 5 du décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 vient fixer les taux maximaux de subvention dans le cadre d'une opération issue du FISAC. Cette subvention est de 30 % pour les dépenses de fonctionnement et de 20 % pour les dépenses d'investissement, ce dernier taux étant porté à 30 % pour les aménagements destinés à faciliter l'accessibilité des entreprises à tous les publics.

L'aide financière maximale est plafonnée à 400 000 euros pour les opérations collectives en milieu rural et celles concernant les quartiers prioritaires de la politique de la ville et à 200 000 euros pour les autres opérations collectives en milieu urbain. Enfin, pour les opérations individuelles en milieu rural dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité publique, l'aide ne peut excéder 100 000 euros.

La subvention à verser est calculée sur la base de l'ensemble des dépenses engagées au titre de l'opération concernée, et non plus seulement sur celle des actions cofinancées par le FISAC, ce qui incitera le maître d'ouvrage à réaliser en totalité le projet élu au financement du FISAC.

Enfin, le décret prévoit que des actions spécifiques de niveau national peuvent être décidées par le ministre chargé du commerce pour anticiper ou pour accompagner l'évolution et les mutations des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services.

Ces actions spécifiques comprennent :

– le financement des actions de développement économique réalisées par les chambres des métiers et de l'artisanat au bénéfice des entreprises artisanales (DEVECO) ;

– le soutien aux pôles d'innovation de l'artisanat (PIA) ;

– un dispositif d'aide au bénéfice des stations-service indépendantes faisant suite à la suppression de la dotation de l'État au comité professionnel de distribution des carburants (CPDC) par la loi de finances pour 2015.

c. Les premiers appels à projets

Le règlement de l'appel à projets a été diffusé le 28 mai 2015 ; celui-ci est financé sur les crédits ouverts en loi de finances au titre de l'année 2016.

La date limite de dépôt des dossiers de candidature portant sur les opérations individuelles dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) était fixée au 30 octobre 2015.

Après un premier examen, les DIRECCTE les ont transmis à la direction générale des entreprises (DGE) avant le 30 novembre 2015 pour complètement d'instruction et établissement d'une fiche synthétique de notation. À ce jour, 191 dossiers ont été reçus par la DGE et sont en cours d'instruction. Le comité de sélection s'est réuni le mois dernier.

En ce qui concerne les opérations collectives, les dossiers de candidature devaient être déposés dans les DIRECCTE au plus tard le 29 janvier 2016. Celles-ci devaient les transmettre à la DGE avant le 31 mars 2016.

2. Une réforme à parachever

Pour certains acteurs auditionnés par vos rapporteurs, la réforme du FISAC semble insuffisante du fait d'un manque de corrélation entre les objectifs de la réforme et les crédits alloués à ce fonds. Par ailleurs, la solidarité financière entre la grande distribution et les petites entreprises commerciales et artisanales par le biais de la TASCOM n'a pas été rétablie.

Cependant, la réforme en cours a permis de clarifier le rôle de chaque échelon d'instruction des dossiers dans un souci de complémentarité des moyens mobilisés. Elle s'est traduite par une meilleure répartition des missions entre ce qui relève de l'instruction locale, s'agissant d'opérations relatives au commerce et à l'artisanat de proximité, et ce qui incombe au pilotage national, à savoir l'orientation du dispositif des crédits. Les DIRECCTE ont reçu à cet effet une fiche méthodologique par catégorie d'opération (opérations individuelles en milieu rural et opérations collectives) définissant de manière précise les tâches relevant de leurs compétences et celles, différentes, incombant à la DGE.

La mise en place de ce nouveau régime d'aides doit permettre de réduire les délais d'instruction, dont la dérive était due, non pas aux modalités d'instruction des demandes, mais à l'insuffisance des crédits affectés au fonds dans les années qui ont suivi sa réforme par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. La procédure d'appel à projets permet ainsi de sélectionner les meilleurs dossiers par un comité qui veillera au respect des critères choisis.

B. L'ÉLARGISSEMENT DU DROIT DE PRÉEMPTION DES COMMUNES

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. En ce sens, la loi ACTPE est venue offrir la possibilité de confier ce droit à des organismes spécialisés ayant les compétences techniques et juridiques pour mettre en œuvre ce droit.

Ainsi, il est désormais possible pour une commune de déléguer le droit de préemption à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), à un établissement public y ayant vocation, à une société d'économie mixte, au concessionnaire d'une opération d'aménagement ou encore au titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale. Cela offre désormais aux collectivités territoriales un moyen efficace pour sauvegarder le commerce de proximité.

Dans un second temps, d'autres ajustements, complémentaires ont été mis en œuvre : la loi a ainsi porté de deux à trois ans le délai de rétrocession des fonds préemptés, afin de faciliter la recherche d'un repreneur.

1. La délégation du droit de préemption à différents acteurs publics

Le décret n° 2015-914 du 24 juillet 2015 modifiant certaines dispositions du code de l'urbanisme relatives au droit de préemption des communes a adapté les dispositions de la partie réglementaire du code de l'urbanisme pour tenir compte de la loi du 18 juin 2014 et a notamment précisé la procédure en cas de délégation du droit de préemption.

Le décret prévoit que la délégation du droit de préemption doit résulter d'une décision du conseil municipal, ou le cas échéant, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette délibération précise, si nécessaire, les conditions auxquelles est subordonné l'exercice de ces compétences déléguées.

Par ailleurs, le décret précise les modalités selon lesquelles les titulaires du droit de préemption doivent procéder aux rétrocessions des fonds ou baux préemptés. La rétrocession ainsi que le cahier des charges de rétrocession doivent être approuvés par délibération du conseil municipal ou, le cas échéant, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ayant reçu délégation.

Les acteurs auditionnés par vos rapporteurs sont satisfaits des dispositions relatives au droit de préemption commerciale compte tenu du fait que les problématiques du commerce sont autant intercommunales que communales. Cependant, il a été souligné que l'utilisation du droit de préemption doit rester exceptionnelle, celui-ci remettant en cause à la fois le droit de propriété et la liberté d'entreprise.

2. Une transparence accrue dans la rétrocession des biens préemptés

La problématique de la rétrocession des biens préemptés demeure opaque pour bon nombre d'acteurs. Cependant, plusieurs dispositions du code de l'urbanisme, tel qu'issu du décret du 24 juillet 2015, permettent d'assurer une transparence de la procédure.

Tout d'abord, l'article R. 214-12 du code de l'urbanisme prévoit qu'avant toute décision de rétrocession, le maire publie, par voie d'affichage en mairie pendant une durée de quinze jours, un avis de rétrocession. Cet avis comporte un appel à candidatures, la description du fonds, du bail ou du terrain, le prix proposé et mentionne que le cahier des charges peut être consulté en mairie. Lorsque la rétrocession porte sur un bail commercial, l'avis précise que la rétrocession est subordonnée à l'accord préalable du bailleur et il indique le délai dans lequel les candidatures doivent être présentées.

En outre, l'article R. 214-14 du code de l'urbanisme dispose que la rétrocession est autorisée par délibération du conseil municipal ou, le cas échéant de l'organisme délibérant de l'EPCI ayant reçu délégation à cet effet.

Enfin, l'article R. 214-15 du code de l'urbanisme prévoit que, dans le mois suivant la signature de l'acte de rétrocession, le maire procède à l'affichage en mairie, pendant une durée de quinze jours, d'un avis comportant la désignation sommaire du fonds, du bail ou du terrain rétrocédé, le nom et la qualité du cessionnaire, ainsi que les conditions financières de l'opération.

La procédure prévue par le décret vient ainsi apporter des éclaircissements aux différents acteurs sur la destination des biens préemptés.

C. L'ABROGATION DES SOLDES FLOTTANTS

Le système des « soldes flottants » a été mis en place par l'article 98 de la loi n° 2008-476 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Il prévoyait, à compter du 1^{er} janvier 2009, l'ajout aux deux grandes périodes traditionnelles de soldes, de deux semaines de soldes supplémentaires dits « soldes flottants » au cours de l'année, à des dates librement choisies par les commerçants.

La loi du 18 juin 2014 est venue supprimer ce dispositif à travers le décret n° 2015-516 du 7 mai 2015 relatif aux périodes de soldes. Les deux semaines de soldes flottants ont très souvent été accolées aux deux périodes de soldes classiques, faisant perdre au système tout intérêt puisque les achats pendant les périodes de soldes se concentrent pendant les quinze premiers jours.

Les soldes flottants n'ont eu qu'une influence restreinte sur l'économie, en contribuant à la confusion du consommateur et en y ajoutant du désordre là où se mêlaient déjà soldes, promotions, déstockages...

La suppression des soldes flottants ayant fait consensus auprès de l'ensemble des acteurs, cette mesure a permis une clarification du régime juridique des soldes.

IV. PROMOUVOIR ET DÉVELOPPER LES TRÈS PETITES ENTREPRISES

A. UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DES ACTIVITÉS ARTISANALES

L'un des objectifs de la loi ACTPE était d'apporter une plus grande précision et une meilleure compréhension du statut d'artisan, qui est de la plus haute importance pour la reconnaissance des savoir-faire dans notre pays. Cette clarification a été accentuée lors de l'examen parlementaire, l'Assemblée nationale souhaitant préciser que la qualification professionnelle doit être détenue non seulement par groupe d'activités mais également par métier.

1. Un recours à l'appellation d'artisan mieux encadré

Afin de mieux valoriser les métiers de l'artisanat, la classification des artisans a été aménagée par l'article 22 de la loi. La qualité d'« artisan » est désormais réservée aux seuls détenteurs d'une qualification professionnelle pour le métier qu'ils exercent personnellement et effectivement. La notion d'artisan qualifiée, introduite par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012, dite loi « Warsmann », a, en conséquence, été supprimée.

Le décret n° 2015-810 du 2 juillet 2015 relatif à la qualité d'artisan et au répertoire des métiers est venu préciser cette réforme : pour pouvoir se prévaloir de la qualité d'artisan, il faut désormais détenir soit un certificat d'aptitude professionnelle ou un brevet d'études professionnelles, soit un titre homologué ou enregistré au répertoire des certifications professionnelles, soit une expérience professionnelle de 3 ans au moins.

Ainsi, il n'est plus possible d'obtenir la qualité d'artisan uniquement parce que l'on est immatriculé au répertoire des métiers depuis 6 ans. Toutefois, les personnes qui bénéficient actuellement de la qualité d'artisan parce qu'elles ont été immatriculées au répertoire pendant 6 ans au moins, peuvent encore revendiquer cette qualité et ce, jusqu'au 18 juin 2017.

Par ailleurs, le contrôle des qualifications par les chambres des métiers et de l'artisanat lors de l'immatriculation au répertoire des métiers est renforcé. Pour leur permettre de vérifier que l'activité artisanale se déroule sous l'autorité d'une personne possédant effectivement les qualifications professionnelles requises, le dossier de demande d'immatriculation de l'activité au répertoire des métiers doit, en application du décret n° 2015-810, comporter, depuis le 1^{er} octobre 2015, les éléments suivants :

– l'identité et la qualité de la personne qui, au sein de l'entreprise, exerce le contrôle effectif et permanent de l'activité ;

– à défaut, un engagement de recruter un salarié qualifié professionnellement pour assurer ce contrôle ;

– la copie du diplôme ou du titre ou de toute pièce justifiant de la qualification professionnelle requise.

Une fois le dossier déposé, l'absence de notification d'une décision dans les 15 jours vaut acceptation de la demande d'immatriculation.

2. Les débats provoqués par le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Lors de son examen en commission, le projet de loi avait été modifié par un amendement de Mme Fanny Dombre Coste afin de rectifier un effet pervers engendré par l'imprécision de l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996. Les activités artisanales réglementées sont parfois définies de façon très large et la rédaction précédente laissant entendre que certaines professions pouvaient être exercées sous couvert de bénéficier d'une qualification pour un métier qui est totalement différent.

Le législateur a donc souhaité préciser que la qualification professionnelle devait donc être détenue non pas seulement par groupe d'activités mais également par métier.

Comme l'avait précisé le Gouvernement lors de l'adoption de l'amendement, cette nouvelle rédaction supposait des adaptations par voie réglementaire, adaptations qui ne sont pas intervenues.

En outre, l'article 43 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a pour conséquence d'écraser les modifications apportées par la loi ACTPE, ce qui, moins de deux ans après son adoption, ne semble pas opportun.

Cet article 43, qui provoque de vives inquiétudes chez de nombreux artisans, a suscité des débats intenses lors de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale. Après de nombreux échanges, une solution de compromis a été trouvée avec le Gouvernement, solution qui permet de maintenir les qualifications nécessaires à l'accès aux professions artisanales réglementées et de préserver l'équilibre atteint par la loi ACTPE.

3. Les incertitudes liées au droit de suite

Depuis 1983, le principe est que ne sont immatriculées au répertoire des métiers que les personnes n'employant pas plus de dix salariés. Un tempérament, appelé « droit de suite », était néanmoins prévu puisque l'immatriculation pouvait être maintenue avec des conditions de qualification et de durée précises.

L'article 22 de la loi est venu assouplir ce « droit de suite » en autorisant désormais une immatriculation au répertoire des métiers pour toute entreprise dépassant le seuil de dix salariés, ce sans aucune limitation de durée ou de qualification. Il revenait néanmoins au pouvoir réglementaire de fixer le seuil

au-delà duquel une entreprise ne pouvait plus rester immatriculée au répertoire des métiers. Le Gouvernement avait envisagé de fixer ce seuil à 15 salariés mais, consultée lors de la préparation du décret, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), a alerté le Gouvernement sur une telle solution.

Dans un courrier du 5 juin 2015, l'ACPMA indiquait que cette disposition aurait un impact budgétaire sur les chambres de métiers de l'ordre de 7,6 millions d'euros pour le droit fixe, le droit additionnel et le conseil de la formation. L'impact sur le fonds de promotion serait de 320 000 € et celui sur le fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise de 1,9 million d'euros. Par ailleurs, l'APCMA alertait sur le fait qu'une telle disposition aurait également pour conséquence d'augmenter fortement la fiscalité acquittée par les entreprises de moins de 15 salariés, par effet report de la fiscalité qui ne serait plus acquittée par les entreprises de plus de 15 salariés.

Compte tenu de ces éléments, cette disposition a été disjointe du projet de décret. Dans ce contexte, l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique en première lecture par l'Assemblée nationale a permis une réécriture de l'article 19 de la loi du 5 juillet 1996. Des amendements identiques des groupes UDI et Socialiste, écologiste et républicain ont été adoptés venant très largement libéraliser les conditions d'inscription au répertoire des métiers. Il s'agit désormais de l'article 43 *ter* du projet de loi qui va bientôt être discuté au Sénat.

B. L'ALIGNEMENT DU RÉGIME DES AUTO-ENTREPRENEURS

Pour préparer le projet de loi, le Gouvernement était parti du constat que le statut d'auto-entrepreneur avait certes permis à de nombreuses personnes de lancer un projet de création d'entreprise ou de compléter leur revenu par une activité d'appoint mais qu'il avait également créé les conditions d'une concurrence inéquitable avec les entrepreneurs soumis au droit commun, et conduit à certains excès. Partageant cette analyse, le législateur a donc souhaité rétablir une certaine équité en rapprochant ce statut du droit commun, tout en conservant la simplicité de déclaration et de paiement des charges sociales.

Pour mener à bien ce rapprochement, le Gouvernement et le Parlement se sont appuyés sur les conclusions du rapport de notre collègue Laurent Grandguillaume sur la simplification des régimes juridiques, sociaux et fiscaux de l'entrepreneuriat individuel, remis au Gouvernement le 17 décembre 2013 et qui avait permis de rapprocher les points de vue sur de nombreux sujets.

1. De nouvelles obligations pour les auto-entrepreneurs

La loi ACTE a souhaité harmoniser certaines obligations afin de mettre fin à ce qui était parfois perçu par certains acteurs économiques comme une concurrence déloyale.

a. La suppression de l'exonération de taxes pour frais de chambre

L'article 29 de la loi du 18 juin 2014 a ainsi mis fin à l'exonération dont bénéficiaient les auto-entrepreneurs au titre de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (CCI) et de la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat (CMA). Il instaure de nouvelles modalités de calcul spécifiques à cette population, qui s'appliquent au chiffre d'affaires réalisé à compter du 1^{er} janvier 2015.

Concrètement, le montant des droits dus procède de l'application d'un taux unique au chiffre d'affaires réalisé :

– concernant le réseau des CCI, le taux est de 0,044 % pour les redevables exerçant une activité de prestations de services, de 0,015 % pour ceux réalisant des opérations d'achat-vente et de 0,007 % pour les artisans inscrits au répertoire des métiers tout en étant inscrits sur la liste électorale de la CCI territoriale de leur circonscription ;

– concernant le réseau des CMA, le taux est de 0,48 % pour les prestations de services (0,65 % en Alsace et 0,83 % en Moselle) et de 0,22 % pour ceux réalisant des opérations d'achat-vente (0,29 % en Alsace et 0,37 % en Moselle).

La taxe est recouvrée en même temps que les cotisations sociales par les URSSAF. Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2015-1137 du 14 septembre 2015 relatif au reversement par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale du produit des taxes pour frais de chambres consulaires recouvrées auprès des cotisants mentionnés à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale.

b. Le droit à des prestations de formation conditionné à la réalisation d'un chiffre d'affaires

Avant la loi, un auto-entrepreneur qui ne réalisait pas de chiffre d'affaires et qui ne versait donc pas de contribution à la formation professionnelle pouvait néanmoins bénéficier de financements en provenance des différents fonds d'assurance formation. Ces derniers ont constaté une dérive, certaines inscriptions au régime de l'auto-entrepreneur étant motivées par la seule recherche d'un accès au financement de la formation des personnes inscrites.

En conséquence, l'article 30 de la loi du 18 juin 2014 a limité le droit aux prestations de formation professionnelle aux micro-entrepreneurs qui ont réalisé un chiffre d'affaires durant les douze mois précédant la demande de formation.

c. Le renforcement des moyens de contrôle des qualifications des bénéficiaires du régime micro-social

L'article 22 de la loi du 18 juin 2014 (qui introduit un article 22-2 dans la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat) oblige les bénéficiaires du régime micro-social à indiquer, sur chacun de leur devis et sur chacune de leurs factures, l'assurance professionnelle, dans le cas où elle est obligatoire pour l'exercice de leur métier, qu'ils ont souscrite au titre de leur activité, les coordonnées de l'assureur ou du garant ainsi que la couverture géographique de leur contrat ou de leur garantie.

d. L'obligation d'immatriculation

Avant la réforme, seuls les auto-entrepreneurs exerçant une activité artisanale à titre principal étaient tenus de s'immatriculer au répertoire des métiers (RM). Les auto-entrepreneurs exerçant une activité artisanale à titre complémentaire en étaient dispensés. Les auto-entrepreneurs commerçants étaient, quant à eux, dispensés de l'obligation de s'immatriculer au registre du commerce et des sociétés (RCS).

Dans une logique d'alignement du régime micro-social sur le droit commun, l'article 27 de la loi du 18 juin 2014 rétablit le caractère universel de l'immatriculation en soumettant tous les micro-entrepreneurs (ex-auto-entrepreneurs) artisans et commerçants, que leur activité soit exercée à titre principal ou complémentaire, à l'obligation d'immatriculation. Toutefois, contrairement aux autres entrepreneurs, le régime micro-social ouvre droit à une immatriculation gratuite. Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2015-731 du 24 juin 2015 relatif aux formalités administratives nécessaires à l'exercice de l'activité économique des personnes relevant du régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale.

Les représentants des auto-entrepreneurs auditionnés par vos rapporteurs ont critiqué cette obligation d'immatriculation en soulignant son caractère excessivement compliqué (de très nombreux documents sont nécessaires) et en regrettant que son caractère gratuit soit contourné par certaines chambres des métiers qui facturent des « frais de conseil » au motif que le dossier est incomplet.

2. La généralisation du stage de préparation à l'installation, une mesure contestée

L'article 28 de la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux TPE a mis fin à la dispense de stage de préparation à l'installation (SPI) dont bénéficiaient les auto-entrepreneurs en vertu de l'article 2 de la loi n° 82-1091 du 23 décembre 1982 relative à la formation professionnelle des artisans.

La généralisation du SPI aux auto-entrepreneurs visait à établir l'égalité de traitement entre tous les artisans et comportait un objectif de sécurisation durant la phase de création de l'entreprise afin d'améliorer le taux de pérennité des entreprises créées.

Depuis la loi ACTPE, les modalités d'organisation de ce stage ont évolué dans le sens d'une modularité de son contenu. L'assemblée générale de l'APCMA a ainsi, les 2 et 3 juin 2015, adopté la refonte du stage de préparation à l'installation. Le SPI obligatoire d'une durée de trente heures est désormais composé d'un tronc commun pour l'ensemble des participants sur deux jours et demi, d'une partie modulaire en fonction du niveau des stagiaires sur deux jours et d'une évaluation de fin de stage sur une demi-journée. Pour le public « débutant » qui correspond, entre autres, aux flux des micro-entrepreneurs, ce module est axé sur le renforcement des connaissances sur les fonctions financières et commerciales de l'entreprise. Pour le public « plus averti », les fonctions financières et de ressources humaines sont développées.

Pour autant, lors des auditions conduites par vos rapporteurs, cette généralisation du SPI a été très fréquemment critiquée : coût du dispositif trop élevé, inadéquation du contenu au public, engorgement des services qui obligent certains micro-entrepreneurs à attendre de longs mois avant de pouvoir commencer leur activité. Aujourd'hui, sur les 160 000 entrepreneurs suivant un SPI, 100 000 sont des micro-entrepreneurs et cette nouvelle réalité n'a manifestement pas été suffisamment prise en compte par les chambres de métiers et de l'artisanat.

Pour répondre à ces défauts, l'article 38 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de l'économie comporte deux types de dispositions relatives au SPI.

D'une part, il est prévu un ajustement consistant à donner un délai de 30 jours après l'immatriculation au répertoire des métiers pour suivre le stage tout en maintenant son caractère obligatoire. La mesure apporte plus de souplesse au créateur en lui permettant de choisir à quel moment il suit ce stage tout en lui donnant la possibilité de s'inscrire immédiatement au répertoire des métiers s'il le souhaite. Le but recherché est de faciliter la création de l'entreprise artisanale en accélérant le processus d'immatriculation. Ce processus est en effet retardé du fait de l'attente imposée aux créateurs pour suivre le stage de préparation à l'installation en raison de l'afflux des demandes générées par l'obligation de suivre ce stage pour les « auto-entrepreneurs » depuis 2015. Afin d'encadrer le dispositif, l'Assemblée nationale a, en première lecture, précisé que cette mesure devrait s'accompagner d'une obligation renforcée, pour les chambres de métiers, de faire commencer les stages demandés sous trente jours. Au-delà de ce délai, l'immatriculation du futur chef d'entreprise ne pourra lui être refusée ou être différée, sans préjudice des autres obligations conditionnant l'immatriculation.

D'autre part, le projet de loi élargit le champ des dispenses actuelles à l'obligation de suivre ce stage. En premier lieu, les motifs de dispense du SPI sont étendus aux créateurs qui ont bénéficié d'un accompagnement à la création d'entreprise délivré par l'un des réseaux d'aide à la création d'entreprise, dont la liste sera fixée par la ministre chargée de l'artisanat. En second lieu, il est prévu de préciser par arrêté la liste des formations à la gestion ouvrant droit à la dispense de suivre le SPI prévue à l'article 2 de la loi du 23 décembre 1982. Cet élargissement des dispenses vise à mieux tenir compte de la diversité croissante des profils et des parcours des créateurs d'entreprise artisanale en permettant aux futurs chefs d'entreprise artisanale de disposer d'un accompagnement sécurisant leur projet tout en étant mieux adapté au niveau de compétences acquis. L'objectif est ainsi d'éviter d'imposer aux créateurs d'entreprise artisanale de suivre un stage, d'une durée de 30 heures, dès lors qu'ils disposent des compétences correspondant à celles apportées par ce stage. Ici encore, l'Assemblée nationale a, en première lecture, précisé le dispositif en prévoyant que l'accompagnement à la création d'entreprise doit, pour valoir dispense du SPI, dispenser une formation d'un niveau au moins équivalent à celui du stage et être enregistré au répertoire national des certifications professionnelles.

3. Le report d'un régime fiscal et social unique

Jusqu'au 31 décembre 2015, le régime micro-social était ouvert au travailleur indépendant soumis au régime micro-fiscal à condition qu'il exerce une option en faveur de ce régime. En l'absence d'une démarche de sa part, il était soumis au régime social de droit commun. Le régime micro-social était donc un régime optionnel.

L'article 24 de la loi ACTPE avait prévu, à compter du 1^{er} janvier 2016, de créer un régime fiscal et social unique pour tous les travailleurs indépendants imposés selon le régime micro-fiscal, en les faisant tous relever automatiquement du régime micro-social. Dans ce cadre, le dispositif imposait aux personnes relevant du micro-fiscal mais qui n'avaient pas opté jusqu'à présent pour le régime micro-social (100 000 à 200 000 personnes sont dans cette situation hybride) de relever de ce dernier.

Les articles 15 et 21 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 (LFSS 2016) ont modifié ce dispositif en reportant son application à 2020⁽¹⁾. Dans l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, ce report était justifié par les problèmes techniques rencontrés par les organismes de sécurité sociale : *« Une bascule automatique dès le 1^{er} janvier 2016 se heurterait à des difficultés techniques liées à l'absence de données sur le régime fiscal des assurés dans le système d'information tant de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) que du Régime*

(1) Ces nouvelles dispositions ont été précisées par le décret n° 2016-193 du 25 février 2016 relatif au recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale des travailleurs indépendants non agricoles relevant du régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale.

social des indépendants (RSI). [...] Cette bascule automatique supposerait donc nécessairement pour les régimes concernés une opération lourde en gestion, afin d'identifier ces redevables, de les alerter en amont, de procéder à leur bascule et de répondre à leurs demandes éventuelles. »

Dans son rapport sur le PLFSS 2016, Gérard Bapt faisait la remarque suivante : « *sans méconnaître aucunement la réalité de ces difficultés, on peut toutefois s'étonner qu'elles n'aient pas été identifiées depuis la publication de la loi ACTPE, voici plus de 15 mois, alors même que les dispositions dont il est désormais question de repousser l'application sont d'origine gouvernementale* ».

Vos rapporteurs partagent cet étonnement et regrettent que l'on ait proposé au Parlement une réforme sans s'être assuré auparavant de sa faisabilité technique.

4. Un site unique d'affiliation

En application du V de l'article L. 133-6-7-2 du code de la sécurité sociale (tel qu'issu de l'article 26 de la loi du 18 juin 2014), un article R. 123-5-1 du code de commerce, créé par le décret n° 2015-731 du 24 juin 2015 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, dispose que les déclarations de création d'entreprise des personnes relevant du régime social prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale sont effectuées par voie électronique.

Ce même décret a supprimé la possibilité, pour les entrepreneurs, commerçants ou artisans, optant pour ce régime, de transmettre leur dossier par voie électronique aux centres de formalités des entreprises des Urssaf (site « lautoentrepreneur.fr ») à compter du 1^{er} janvier 2016. Cette suppression a été motivée par la volonté gouvernementale de procéder à une rationalisation des sites électroniques publics consacrés à la création d'entreprise, les déclarants étant dorénavant invités à accomplir leurs formalités auprès du guichet unique électronique « guichet-entreprises.fr ».

Le décret du 24 juin 2015 prévoit d'ailleurs que la gestion du téléservice « guichet-entreprises.fr » est désormais assurée par l'État. Ce service informatique, qui était assuré jusqu'au 31 janvier 2015 par le groupement d'intérêt public « Guichet entreprises » dont la convention constitutive n'a pas été prorogée au-delà de cette date, est dorénavant mis en œuvre par l'État, plus particulièrement par le service à compétence nationale « guichet entreprises » créé par un arrêté du 22 avril 2015 et rattaché à la direction générale des entreprises.

Avec le site guichet-entreprises.fr, le créateur d'entreprise dispose d'une porte d'entrée unique, qui doit lui permettre de s'informer et de réaliser les démarches de création de son entreprise, quelle que soit son activité et sa forme juridique.

En ce qui concerne le traitement des déclarations d'activité des « micro-entrepreneurs », ce portail est effectivement opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2016. Depuis cette date, ce téléservice permet ainsi aux créateurs d'entreprise d'effectuer, par voie électronique et auprès d'un interlocuteur unique, l'ensemble des déclarations relatives à la création d'entreprise que ces personnes sont tenues de transmettre à l'Insee, aux teneurs de registre de publicité légale, aux organismes de sécurité sociale ou aux services fiscaux.

Ce téléservice permet notamment de répondre à l'obligation d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés et au répertoire des métiers, ainsi qu'à l'obligation de régularisation des micro-entrepreneurs existants au regard de ces immatriculations, en application de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

L'ensemble des fonctionnalités du site « lautoentrepreneur.fr », c'est-à-dire, en sus de la formalité de création, les formalités de modification de situation et de cessation d'activité des micro-entrepreneurs, sont aujourd'hui reprises au sein du téléservice « guichet-entreprises.fr », dans la perspective de la fermeture du site « lautoentrepreneur.fr » prévue en application de l'article R. 123-3 du code de commerce.

La coexistence des deux sites, portant des fonctionnalités similaires, a vocation à s'arrêter avant le 1^{er} juillet 2016. Cette période transitoire devant permettre une vérification approfondie du bon fonctionnement du service.

C. L'ABANDON DU PROJET DE STATUT UNIQUE DE L'ENTREPRISE INDIVIDUELLE

Une des propositions du rapport Grandguillaume consistait en la création d'un statut juridique unique intitulé « entreprise individuelle ». Cette dernière aurait été dotée de la personnalité morale et elle aurait eu vocation à se substituer aux autres statuts existants (entreprise individuelle, entreprise individuelle à responsabilité limitée, entreprise unipersonnelle à responsabilité, société par actions simplifiée unipersonnelle).

L'article 32 de la loi ACTPE disposait ainsi que l'établissement d'un statut unique de l'entreprise individuelle ferait « *l'objet d'un rapport remis au Gouvernement et au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création et dont la composition est fixée par décret.*

« Ce rapport précise les conditions dans lesquelles les statuts juridiques actuels, notamment de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée et de l'entreprise individuelle, peuvent être simplifiés en vue de parvenir à un statut juridique unique. »

L'étude des propositions juridiques et fiscales de ce rapport a été renvoyée à un groupe de travail, piloté par le ministère de la justice. Ce groupe de travail a réuni au cours du premier semestre 2014 des représentants des administrations concernées, des organismes de sécurité sociale, des organismes consulaires, des partenaires de l'entreprise, des organisations professionnelles représentatives ainsi que des universitaires. Aucun consensus n'est apparu sur l'opportunité ou la nécessité de créer un statut unique et impératif de l'entreprise individuelle et la proposition a même rencontré l'hostilité de certains participants.

En effet, chaque statut répond aujourd'hui à des besoins particuliers dans une logique de « boîte à outils ». La proposition aurait pour effet de restreindre le choix des entrepreneurs sur la forme juridique d'exercice de leur activité, en leur imposant un statut dont ils n'ont pas toujours besoin (notamment, en l'absence de patrimoine à protéger, ou en cas d'exercice d'une activité sans risque ou peu risquée).

De plus, la suppression de la société unipersonnelle (EURL et SASU) au profit du statut unique proposé ne semble pas possible en raison des contraintes européennes.

Il a été décidé, dans ces conditions, d'abandonner la piste du statut unique au profit de la simplification des dispositifs existants et de la fluidification du passage d'un statut vers un autre.

Des réformes de simplification ont donc été intégrées dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui a notamment prévu la protection de droit de l'habitation principale de l'entrepreneur individuel (l'une des principales propositions du rapport du député Grandguillaume) permettant ainsi de sécuriser le statut de l'entrepreneur individuel.

Le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique poursuit cette démarche. Son Titre VI relatif à l'amélioration du parcours de croissance pour les entreprises contient plusieurs mesures visant à faciliter le passage de l'entreprise individuelle vers l'EURL ou la société unipersonnelle.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 15 juin 2016, la commission a examiné **le rapport sur la mise en application de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises**, dont MM. Fabrice Verdier et Daniel Fasquelle sont les rapporteurs.

Mme la présidente Frédérique Massat. Nous sommes aujourd'hui réunis pour examiner le rapport d'application de la loi 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite « loi Pinel » ou « loi ACTPE ». C'est un sujet d'actualité qui nous a d'ailleurs beaucoup occupés ces dernières semaines avec l'examen de l'article 43 du projet de loi dit « Sapin II », relatif aux qualifications professionnelles des artisans. La loi de 2014 avait permis de rassurer le monde de l'artisanat mais aussi de porter une rénovation des baux commerciaux et de l'urbanisme commercial, sujet qui occupe cette commission depuis des années et qui, sur les territoires, est une question extrêmement sensible. Concernant les qualifications professionnelles des artisans, l'équilibre atteint par la loi Pinel a été préservé puisque l'article 43 a été complètement réécrit, en particulier pour conforter la validation des acquis de l'expérience (VAE) et pour créer le statut d'artisan cuisinier.

M. Fabrice Verdier, co-rapporteur. La loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises avait pour objectif de soutenir une offre commerciale et artisanale diversifiée sur le territoire français en favorisant le développement des très petites entreprises. Dans ce cadre, elle prévoyait de dynamiser les commerces de proximité, en rénovant le régime des baux commerciaux, et de favoriser la diversité des commerces dans les territoires, notamment les plus fragiles, en renforçant les leviers des pouvoirs publics et en modernisant l'urbanisme commercial.

La loi s'est également attachée à promouvoir la qualité et les savoir-faire des artisans, en clarifiant leur statut, et à simplifier et harmoniser les régimes de l'entreprise individuelle, en créant un régime unique de la micro-entreprise et en facilitant l'accès au statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

La loi était attendue par les acteurs du commerce, qui ont activement participé à son élaboration, tant au niveau de la préparation du texte par le Gouvernement qu'au moment de la discussion parlementaire. Ce travail commun a permis de dégager un consensus politique assez remarquable puisque, lors du vote solennel à l'Assemblée nationale en première lecture, seul un député non inscrit a voté contre le texte. Il s'agit d'une situation suffisamment rare pour qu'elle soit soulignée.

La concertation qui a précédé l'élaboration de la loi s'est poursuivie lors de la rédaction des dispositions réglementaires et l'ensemble des personnes auditionnées par vos rapporteurs ont salué cet effort.

Deux après l'adoption de la loi, l'ensemble des dispositions réglementaires a été publié, ce qui semble être la moindre des choses. La concertation souhaitée a néanmoins pu ralentir le rythme de publication des décrets : si les premiers textes d'application ont pu être publiés dès novembre 2014, les plus importants ne l'ont été qu'en 2015, certains assez tardivement.

En outre, certaines dispositions de la loi ont été modifiées par des textes ultérieurs ; c'est en particulier le cas du régime fiscal et social unique prévu à l'article 24 de la loi Pinel pour tous les travailleurs indépendants imposés selon le régime micro-fiscal, qui visait à les faire tous relever automatiquement du régime micro-social. Cette disposition importante a été reportée de quatre ans par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 en raison de difficultés techniques qui n'avaient pas été expertisées lors de l'élaboration de la loi. Ce qui est pour le moins regrettable.

Ainsi, compte tenu de la publication tardive de certaines dispositions réglementaires, il paraît quelque peu prématuré d'établir un bilan de l'application de la loi dont certains effets ne se feront sentir que dans plusieurs années. Lors des nombreuses auditions conduites par vos rapporteurs, il a néanmoins pu être constaté que l'intention du législateur a été globalement respectée par le pouvoir réglementaire et que l'ambition modernisatrice de la loi a été préservée.

M. Daniel Fasquelle, co-rapporteur. Je souhaiterais revenir quelque peu sur notre façon d'élaborer la loi : ce que nous constatons, c'est que l'expertise solide, indispensable pour la bonne élaboration de la norme, n'est pas toujours au rendez-vous. Ce qui nous oblige, à peine une loi adoptée, à revenir sur certaines dispositions dans des textes ultérieurs et ce qui provoque une instabilité législative dénoncée par l'ensemble des acteurs économiques.

Revenons maintenant en détail sur les dispositions de la loi, en commençant par la réforme des baux commerciaux. L'un des objectifs de la loi était en effet d'améliorer les relations entre les locataires et les bailleurs, en particulier pour les commerces de détail. Dans la grande majorité des cas, le preneur avait très peu de marge de négociation, notamment sur la prise en charge de frais, impôts et travaux incombant en principe au bailleur ou sur l'impossibilité de donner congé avant six ou neuf ans.

Pour atteindre cet objectif, plusieurs mesures ont été adoptées afin d'éviter ou d'anticiper tout litige : la clarification de l'imputation des charges entre locataires et bailleurs, l'assouplissement des conditions de durée des baux commerciaux ainsi que la mise en place de nouvelles règles de négociation et de révision des loyers.

Le décret du 3 novembre 2014 relatif au bail commercial a été publié assez rapidement et est venu préciser les dispositions réglementaires nécessaires, en particulier concernant la liste des charges, travaux, impôts et redevances relatifs aux parties privatives qui ne peuvent pas être mis à la charge du locataire. L'élaboration de ce décret s'est faite en concertation avec les acteurs du secteur et n'a pas soulevé de problème majeur.

Deux points suscitent néanmoins des interrogations. Le premier porte sur la notion de « travaux d'embellissement » qui peuvent être mis à la charge du locataire si le montant excède le coût du remplacement à l'identique. Cette disposition vise à permettre aux bailleurs de répercuter sur le locataire les dépenses liées aux grosses réparations lorsqu'elles embellissent les locaux. Or, cette notion d'embellissement semble peu précise juridiquement et il est à craindre que de nombreux contentieux apparaissent autour de cette notion alors que l'intention du législateur avait été de clarifier les choses et limiter les définitions jurisprudentielles.

Le second point concerne les nouvelles règles de revalorisation des loyers : l'indice du coût de la construction (ICC) a en effet été remplacé par l'indice des loyers commerciaux (ILC) et l'indice trimestriel des loyers des activités tertiaires (ILAT). Certaines activités semblent néanmoins relever des deux domaines (commerciaux et tertiaires), par exemple les agences bancaires ou immobilières, et il existe une incertitude sur l'indice à appliquer. Cette ambiguïté devra être levée.

S'agissant de l'urbanisme commercial, la loi du 18 juin 2014 a eu pour but de réintégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général. Il s'agissait de prendre en considération l'articulation entre différentes fonctions : déplacements, habitat, travail, développement durable et services.

Dans le même temps, la rénovation de l'urbanisme commercial a eu comme objectif de donner une place plus importante aux élus dans la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale avec la volonté de trouver la bonne adéquation entre la gestion des surfaces de ventes et les besoins des habitants et de mieux respecter le droit européen.

La simplification procédurale mise en place par la loi prévoit que, pour des projets nécessitant la délivrance d'un permis de construire en sus de l'autorisation d'exploitation commerciale, le permis peut tenir lieu d'autorisation d'exploitation.

La fusion de la procédure de permis de construire (PC) et de l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC), tout en permettant l'intégration de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun, en simplifie considérablement les formalités.

Le décret du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial est venu tirer les conséquences réglementaires de la réforme, en précisant la liste des personnes habilitées à déposer une demande, le contenu des dossiers, le calendrier de dépôt des demandes et les modalités d'instruction.

La fusion a été bien accueillie par l'ensemble des acteurs auditionnés par vos rapporteurs en ce qu'elle simplifie et accélère les projets d'implantation de commerce. C'est, en outre, une cause de limitation du contentieux, puisque seul le permis de construire comportant l'autorisation d'exploitation commerciale est désormais susceptible de recours de la part des tiers, alors qu'auparavant les deux autorisations pouvaient donner lieu à recours ce qui ralentissait et complexifiait la réalisation des projets.

Cette appréciation positive de la réforme peut être nuancée par le fait que l'établissement des dossiers de demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale peut conduire à un renchérissement du coût de constitution du dossier, le pétitionnaire devant avoir renseigné l'ensemble des éléments relatif au permis de construire dès le dépôt initial.

Durant les auditions, est par ailleurs apparue une difficulté concernant la durée de validité des autorisations. En effet, l'autorisation d'exploitation commerciale incluse dans le permis de construire est périmée si les surfaces de vente ne sont pas ouvertes au public dans les trois ans suivant la date à laquelle le permis est devenu définitif. Ainsi, bien qu'il n'y ait qu'une procédure d'autorisation unique, la durée de validité de l'autorisation d'exploitation commerciale fait l'objet d'un régime particulier qui vient s'ajouter aux conditions de validité du permis de construire. Cela peut être problématique dans le cadre de projets complexes et mixtes qui nécessitent des travaux dont la durée totale excède trois années.

Une solution simple consisterait donc à aligner la durée de validité de l'autorisation d'exploitation commerciale sur celle du permis de construire, qui est de cinq ans, ce qui serait en cohérence avec la mise en place d'une procédure d'autorisation unique.

Toujours s'agissant d'aménagement commercial, la loi a modifié la composition et le fonctionnement des commissions d'aménagement commercial. Le niveau départemental a été conservé mais la composition des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) a été légèrement modifiée. La loi a également modifié la composition de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) pour augmenter le nombre de ses membres et intégrer des représentants d'élus locaux. La présence de ces élus a été jugée positive ; ils apportent à la CNAC une vision nouvelle ; leur expérience en tant qu'élus leur conférant une autre vision de l'aménagement commercial.

Par ailleurs, la loi a conféré à la CNAC une capacité d'auto-saisine, certains projets structurants pouvant avoir des effets importants sur les territoires. La CNAC peut désormais s'emparer de projets affectant toute un département ou une région, et dont l'importance peut éveiller des craintes quant au respect des objectifs fixés par la loi. Un premier dossier a ainsi été examiné par la CNAC à travers la nouvelle procédure d'auto-saisine, le 12 novembre 2015. Et, à ce jour, la commission a utilisé sept fois la faculté de s'auto-saisir sur des projets aussi bien de création que d'extension.

M. Fabrice Verdier, co-rapporteur. Autre dossier important traité par la loi, la réforme du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). En effet, les contraintes budgétaires qui s'imposent au FISAC depuis plusieurs années et les dysfonctionnements induits sur la procédure mise en œuvre ont rendu nécessaire une refonte du dispositif pour lui redonner sa pleine efficacité.

Ainsi, l'objectif de la loi était-il de remplacer un dispositif qui fonctionnait selon une logique de guichet par la mise en place de nouvelles modalités de sélections des dossiers au moyen d'appels à projets. Les appels à projets doivent permettre de sélectionner, parmi les dossiers éligibles, ceux qui bénéficieront d'une aide du FISAC compte tenu des ressources disponibles et des priorités fixées par le ministre chargé du commerce.

Le décret du 15 mai 2015 est venu apporter des précisions concernant la mise en œuvre de la réforme du FISAC. Le nouveau dispositif « territorial » s'organise désormais autour de deux catégories d'opérations éligibles : des opérations collectives et des opérations individuelles. Le décret vient limitativement énumérer les dépenses éligibles au titre de ces opérations ainsi que les taux maximaux de subvention.

Le règlement de l'appel à projets a été diffusé en 2015 et la date limite de dépôt des dossiers de candidature portant sur les opérations individuelles était fixée au 30 octobre 2015.

Après un premier examen, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) les ont transmis à la direction générale des entreprises (DGE) avant le 30 novembre 2015 pour un complètement d'instruction. À ce jour, 191 dossiers ont été reçus par la DGE et sont en cours d'instruction. Le comité de sélection s'est réuni le mois dernier.

En ce qui concerne les opérations collectives, les dossiers de candidature devaient être déposés dans les DIRECCTE au plus tard le 29 janvier 2016. Celles-ci devaient les transmettre à la DGE avant le 31 mars 2016.

Un autre sujet traité par la loi du 18 juin 2014 concerne le droit de préemption des communes. Le maintien et la diversification des commerces de proximité constituent en effet 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. Ainsi, la loi a-t-elle permis à une commune de déléguer le droit de préemption à un établissement public de coopération intercommunale, à un établissement public y ayant vocation, à une société d'économie mixte, au concessionnaire d'une opération d'aménagement ou encore au titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale.

Le décret du 24 juillet 2015 modifiant certaines dispositions du code de l'urbanisme relatives au droit de préemption des communes a adapté les dispositions de la partie réglementaire du code de l'urbanisme pour tenir compte de la loi du 18 juin 2014 et a notamment précisé la procédure en cas de délégation du droit de préemption.

La dernière thématique abordée par la loi et le rapport porte sur le soutien et le développement des très petites entreprises.

L'un des objectifs de la loi ACTPE était, en particulier, d'apporter une plus grande précision et une meilleure compréhension du statut d'artisan, qui est de la plus haute importance pour la reconnaissance des savoir-faire dans notre pays.

Afin de mieux valoriser les métiers de l'artisanat, la classification des artisans a été aménagée par l'article 22 de la loi. La qualité d'artisan est désormais réservée aux seuls détenteurs d'une qualification professionnelle pour le métier qu'ils exercent personnellement et effectivement. La notion d'artisan qualifiée a, en conséquence, été supprimée.

Le décret du 2 juillet 2015 relatif à la qualité d'artisan et au répertoire des métiers est venu préciser cette réforme : pour pouvoir se prévaloir de la qualité d'artisan, il faut désormais détenir soit un certificat d'aptitude professionnelle ou un brevet d'études professionnelles, soit un titre homologué ou enregistré au répertoire des certifications professionnelles, soit une expérience professionnelle de trois ans au moins. Par ailleurs, le contrôle des qualifications par les chambres des métiers et de l'artisanat lors de l'immatriculation au répertoire des métiers a été renforcé.

L'Assemblée nationale avait par ailleurs souhaité préciser que la qualification professionnelle devait être détenue non seulement par groupe d'activités mais également par métier. Cette question ayant longuement occupé notre commission ces dernières semaines, je n'y reviens pas : l'équilibre atteint la semaine dernière lors de l'examen en séance publique du projet de loi Sapin II me semble adapté.

Une incertitude subsiste par contre s'agissant du « droit de suite » que la loi avait souhaité assouplir en autorisant désormais une immatriculation au répertoire des métiers pour toute entreprise dépassant le seuil de dix salariés, ce sans aucune limitation de durée ou de qualification. Lors de l'élaboration des dispositions réglementaires nécessaires, l'assemblée permanente des chambres de

métiers et de l'artisanat, a alerté le Gouvernement sur les conséquences budgétaires de la réforme. Ce qui a conduit le Gouvernement à disjoindre ces dispositions du projet de décret. Lors de l'audition conduite par vos rapporteurs, le cabinet de la ministre indiquait qu'une réflexion devrait être menée afin de revoir la rédaction de l'article 19 de la loi du 5 juillet 1996 dans sa rédaction résultant de la loi Pinel. Vos rapporteurs regrettent que le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Sapin II) n'ait pas pu accueillir cette clarification.

La loi a enfin souhaité préciser le statut des auto-entrepreneurs : pour préparer le projet de loi, le Gouvernement était parti du constat que ce statut avait certes permis à de nombreuses personnes de lancer un projet de création d'entreprise ou de compléter leur revenu par une activité d'appoint mais qu'il avait également créé les conditions d'une concurrence inéquitable avec les entrepreneurs soumis au droit commun, et conduit à certains excès. Partageant cette analyse, le législateur a donc souhaité rétablir une certaine équité en rapprochant ce statut du droit commun, tout en conservant la simplicité de déclaration et de paiement des charges sociales.

L'article 29 de la loi du 18 juin 2014 a ainsi mis fin à l'exonération dont bénéficiaient les auto-entrepreneurs au titre de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (CCI) et de la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat (CMA).

Par ailleurs, l'article 30 a limité le droit aux prestations de formation professionnelle aux seuls micro-entrepreneurs qui ont effectivement réalisé un chiffre d'affaires durant les douze mois précédant la demande de formation.

L'article 22 oblige en outre les bénéficiaires du régime micro-social à indiquer, sur chacun de leur devis et sur chacune de leurs factures, l'assurance professionnelle qu'ils ont souscrite au titre de leur activité, dans le cas où elle est obligatoire pour l'exercice de leur métier, les coordonnées de l'assureur ou du garant ainsi que la couverture géographique de leur contrat ou de leur garantie.

De surcroît, l'article 27 de la loi rétablit le caractère universel de l'immatriculation en soumettant tous les micro-entrepreneurs, artisans et commerçants, que leur activité soit exercée à titre principal ou complémentaire, à l'obligation d'immatriculation. Toutefois, contrairement aux autres entrepreneurs, le régime micro-social ouvre droit à une immatriculation gratuite. Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2015-731 du 24 juin 2015.

Enfin, l'article 28 a mis fin à la dispense de stage de préparation à l'installation (SPI) dont bénéficiaient les auto-entrepreneurs, cette généralisation du SPI visant à établir l'égalité de traitement entre tous les artisans et à améliorer le taux de pérennité des entreprises créées. Pour autant, lors des auditions conduites par vos rapporteurs, cette généralisation du SPI a été très fréquemment critiquée : coût du dispositif trop élevé, inadéquation du contenu au public,

engorgement des services qui oblige certains micro-entrepreneurs à attendre de longs mois avant de pouvoir commencer leur activité. Aujourd'hui, sur les 160 000 entrepreneurs suivant un SPI, 100 000 sont des micro-entrepreneurs et cette nouvelle réalité n'a manifestement pas été suffisamment prise en compte par les chambres de métiers et de l'artisanat.

Pour répondre à ces défauts, l'article 38 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de l'économie a proposé certaines modifications au SPI. Ici encore, nous n'y reviendrons pas, cette question ayant été longuement traitée par notre commission.

M. Philippe Kemel. Messieurs les rapporteurs, vous avez rappelé quel était l'objectif de cette loi sur l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises et les principaux résultats qui apparaissent. Mon intervention portera sur trois sujets : les baux commerciaux, le FISAC et la concurrence entre les auto-entrepreneurs et les artisans.

Ma première question porte sur les baux commerciaux, la hausse des loyers est désormais anticipable puisqu'elle est limitée à 10 % en cas de déplaçonnement. Un indice des loyers commerciaux existe aujourd'hui, vous l'avez rappelé. Les relations entre les commerçants locataires et les bailleurs sont aujourd'hui plus transparentes. Mais il y a un changement de système qui engendre de l'instabilité et forcément de l'incompréhension et des contentieux. C'est ce que nous constatons sur le terrain. Comment sont faites aujourd'hui ces renégociations de loyers ? Lorsqu'il y a conflit, pour ne pas aller vers des procédures judiciaires, ne peut-on pas envisager un système de médiation qui pourrait être porté par les chambres artisanales ou les chambres de commerce afin de favoriser le passage harmonieux d'un mode de règlement du bail vers un autre.

Deuxième question, Monsieur Fabrice Verdier, vous avez rappelé les nouvelles règles régissant le FISAC : il s'agit de passer d'une logique de guichet à une logique de projet. Avez-vous eu, dans vos auditions, des exemples montrant que l'on en prend le chemin ? Les commerces ont aujourd'hui une problématique forte à résoudre qui est celle de l'accessibilité. Bien souvent, les demandes de FISAC se font sur cette question mais il ne devrait pas se réduire au financement de ce seul objectif. Il y a là un sujet à approfondir. Où en sommes-nous de la rédaction des projets des territoires en matière de développement commercial pour qu'il y ait une harmonisation avec le FISAC ?

Ma troisième question concerne la concurrence entre auto-entrepreneurs et artisans. Il y avait beaucoup à faire. L'harmonisation du système du micro-social et du micro-fiscal été proposée et elle semble bien fonctionner : avez-vous constaté, lors de vos auditions, des difficultés particulières ? Est-on capable de quantifier le nombre d'entreprises passées au micro-fiscal ? Sur les formalités qu'elles ont à accomplir, n'y a-t-il pas, là aussi, des difficultés qui nécessiteraient des conseils particuliers des chambres des métiers et des chambres de commerce ?

M. Dino Ciniéri. Je m'associe à mes collègues pour féliciter les deux rapporteurs qui ont fait un travail remarquable. Je voudrais évoquer trois points dont l'un a été évoqué. C'est celui des auto-entrepreneurs, je n'y reviendrai pas. Sur l'allongement de la durée du bail dérogatoire à trois ans, est-elle vraiment justifiée et efficace ? Enfin, quel bilan tirez-vous de la réforme du FISAC ?

Mme Jeanine Dubié. Merci Messieurs les rapporteurs pour la qualité de votre rapport qui revient sur l'ensemble des dispositions de la loi. Deux ans après son adoption vous constatez que ces mesures ont tardé à être mises en œuvre puisque l'ensemble des dispositions réglementaires a tardé à être publié. Désormais c'est fait, mais la publication des décrets, notamment les plus importants, ayant été tardive, je comprends votre difficulté pour apprécier certains points.

Toutefois, je ne peux m'empêcher de revenir sur ce qui s'est passé lors de l'examen de l'article 43 du projet de loi Sapin II. Je veux dire que nous regrettons la méthode du Gouvernement, qui a tenté de revenir sur des dispositions qui avaient pourtant trouvé un équilibre, en concertation avec les acteurs professionnels. L'insécurité législative est difficile à vivre, elle est souvent dénoncée par nos entrepreneurs. On a bien vu la réaction des organisations professionnelles contre cet article 43. Je me félicite du travail effectué dans l'hémicycle, mais on aurait pu éviter trois heures de débat.

Je souhaite revenir aussi sur le volet concernant l'urbanisme commercial qui, me semble-t-il, a été une réussite : cette loi a stabilisé l'encadrement législatif de l'urbanisme commercial. La mise en application des nouvelles dispositions a provoqué une fusion des procédures qui a permis d'éliminer des projets insuffisamment aboutis et a donné plus de temps et de marge de manœuvre aux élus. Vous semblez noter que la durée de validité des autorisations d'exploitation commerciale semble poser problème et vous souhaitez l'allonger, dans un but de simplification, à une durée de cinq ans. Pourriez-vous nous donner des éléments sur cette question ?

Quel bilan pouvez-vous tirer de la présence renforcée des élus dans les commissions d'aménagement commercial ? Pourriez-vous nous apporter des précisions sur la mise en œuvre du droit de suite concernant l'immatriculation à la chambre des métiers pour les entreprises de plus de dix salariés ? J'ai compris que c'était compliqué. Enfin, on entend dire dans nos chambres des métiers qu'il y a des artisans qui quittent l'artisanat pour rejoindre l'auto-entrepreneuriat : est-ce quelque chose que vous avez pu vérifier lors de vos auditions ?

M. Frédéric Roig. Je voudrais également saluer ce bon travail d'évaluation d'un texte qui, au cœur de la crise des auto-entrepreneurs, avait permis de trouver un équilibre. Comme le souligne le travail de nos rapporteurs, on peut néanmoins regretter que les travaux de notre collègue Laurent Grandguillaume n'aient pas encore pu aller au-delà et notamment sur le statut unique qui permettait un parcours de croissance intéressant.

En matière d'urbanisme commercial on voit bien les tensions dans nos circonscriptions entre les grandes opérations d'urbanisme et l'équilibre à trouver avec les centres-villes. Ce sont de longues opérations et, croisées avec le travail fait sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux, ces outils permettront de trouver l'équilibre.

Je ne reviens pas sur le FISAC, nos rapporteurs l'ont dit : la logique de projet, à la place de celle de guichet, apporte satisfaction dans les territoires où il peut y avoir des projets retenus. Je formulerai un vœu : que cela soit croisé avec les politiques de la ville ou les projets de centre bourg. Il y a plusieurs types d'interventions publiques et nous ne sommes pas nécessairement dans une complémentarité.

Enfin, sur la question des qualifications professionnelles des artisans, on a eu le débat de la semaine dernière sur l'article 43 du projet de loi Sapin II. On voit bien, avec l'ubérisation de notre économie, la nécessité de protéger les professions artisanales, en tout cas de garantir des qualifications qui, pour le client, mais aussi pour la qualité des prestations, permettent d'avoir des résultats importants et de légitimer les chambres consulaires dans le travail qu'elles font en matière de formation, de qualification et de contrôle.

M. Laurent Furst. Je voulais rebondir sur un seul des éléments de ce rapport : la politique des commerces de proximité. Cette problématique est majeure. Les articles de presse sont nombreux actuellement sur les centres-villes des communes de 5 000 à 100 000 habitants. Les centres-villes se vident, les vitrines blanches sont de plus en plus nombreuses. Je note que deux aspects sont abordés. D'une part, celui de la préemption qui est outil assez vaste à la disposition des élus et de leurs relais. D'autre part, le FISAC, sachant qu'il se heurte à la difficulté des crédits qui l'abonde. La commune dont je suis le maire a commencé un FISAC et on a dû l'abandonner en cours de route parce que l'État a dit qu'il n'y avait plus d'argent. On a fait le volet étude mais pas le volet action car nous étions face à un vide sidérant qui est le vide des crédits budgétaires.

Je voulais surtout vous dire que la problématique du commerce de centre-ville ou du commerce en ruralité est essentielle car elle est un indicateur de la vie dans les territoires et cela me semble dépasser la problématique du FISAC et celle de la préemption, qui sont deux bons outils. Il faut avoir une vision d'ensemble et nous n'avons pas les outils pour faire des politiques de communication visant à redévelopper les centres-villes et à les faire connaître auprès de nos citoyens en ayant des politiques d'aménagement (par exemple, avec la création de places de parking). Si l'on veut sauver la vie au cœur de nos cités, il faudra être plus ambitieux que l'utilisation des outils que nous avons à notre disposition.

Mme Marie-Hélène Fabre. Je voudrais m'associer à mes collègues pour féliciter les deux rapporteurs pour l'excellence de leur travail. Vous avez dans votre rapport pointé un certain nombre d'évolutions positives comme la

suppression des soldes flottants, qui a fait consensus auprès de l'ensemble des acteurs, ou la redéfinition du statut d'artisan. Je ne reviendrai pas sur les dispositions du projet de loi Sapin II, notamment celles de l'article 43, que nous avons, à l'initiative de Madame la Présidente, vidé de son contenu négatif.

Je voudrais revenir sur la réforme en cours du FISAC, qui a eu plusieurs vertus, notamment celle consistant à clarifier le rôle de chaque échelon dans l'instruction des dossiers. Cela a-t-il permis la réduction du délai d'instruction ? Cependant, pour un grand nombre d'acteurs, la réforme du FISAC pourrait être ajustée en renforçant le lien entre les objectifs de la réforme et les crédits alloués à ces fonds. Le FISAC a beaucoup souffert du décalage entre les crédits affectés aux fonds, dans les années qui ont suivi sa réforme par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, et le nombre de dossiers déposés. Ce décalage est-il en passe d'être comblé ? Vous semblerait-il utile de rétablir la solidarité financière entre la grande distribution et les petites entreprises commerciales qui passait auparavant par la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ? Comment pourrait-on procéder ? Je m'associe aux questions qui ont déjà été posées sur la concurrence des auto-entrepreneurs et de la micro-entreprise.

Mme Annick Le Loch : Je veux saluer les dispositions qui étaient dans ce texte de loi ainsi que le travail réalisé par nos deux rapporteurs pour évaluer leur application. Je m'interroge toutefois, comme certains de mes collègues, sur les capacités que nous avons aujourd'hui à revitaliser les centres bourgs et les centres-villes. Une table ronde organisée il y a peu par notre commission nous a montré que c'était une réelle problématique pour certains et un enjeu national. Le Gouvernement a lancé une mission de revitalisation du commerce de centre-ville dont les conclusions vont être connues ce mois-ci. Avez-vous eu quelques éléments à ce sujet ?

J'ai d'autres questions à vous poser. La première concerne les contrats de revitalisation artisanal et commercial et l'expérimentation qui est en cours et qui doit durer cinq ans. Le décret est récent mais avez-vous pu obtenir quelques retours d'expérience sur ces contrats ?

Ma deuxième question concerne le FISAC et la TASCOM. À la page 28 de votre rapport, vous dites à propos du FISAC qu'il y a un décalage entre les objectifs et les moyens alloués. Quel correctif faudrait-il y apporter ? Vous soulignez également que la solidarité financière entre la grande distribution et les petites entreprises artisanales et commerciales par le biais de la TASCOM n'a pas été rétablie. Dès lors, que préconisez-vous ?

Ma troisième question concerne la loi de modernisation de l'économie (LME). C'est la LME qui a augmenté le seuil au-delà duquel une extension ou une création de surface commerciale nécessite l'autorisation des CDAC : on est passé de 300 à 1 000 mètres carrés. Les critères de finalisation du dossier ont été modifiés puisqu'on ne tient plus compte des critères de déstabilisation de l'emploi ou de l'activité des petits commerces. Ces dossiers ne prennent pas non plus en

compte le *e-commerce*. Ces sujets ont-ils été abordés lors de vos auditions ? Comment intégrer le *e-commerce* dans l'analyse des CDAC ? Ne devrait-on pas revenir au critère des 300 mètres carrés et redonner un pouvoir d'appréciation aux CDAC ? Des critères d'emploi qualitatifs ou de commerce éthique ne pourraient-ils pas être pris en compte par CDAC ?

Mme Sophie Errante. Je souhaiterais revenir sur l'article 43 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Je souhaiterais apaiser les débats car je pense qu'il n'est pas question d'opposer les différentes ambitions mais de les rendre compatibles. On ne peut pas nier que de nombreuses questions doivent être analysées : je pense à la simplification de la VAE, à la reconversion professionnelle à laquelle on ne pense pas toujours mais qui doit être plus simple et accompagnée. Nous avons souhaité inverser l'écriture de l'article 43 qui ne nous convenait pas dans sa rédaction proposée par le Gouvernement pour rendre cet article positif.

J'aimerais avoir des précisions sur ce que vous entendez par un manque de clarification sur le droit de suite ? L'amendement n° 1413, que j'ai porté et qui a été voté lors de l'examen du projet de loi Sapin II, donne la possibilité aux entreprises artisanales de demeurer inscrites au registre des métiers, même au-delà de 10 salariés, et me semble apporter cette clarification. D'ici le passage au Sénat et le retour du texte à l'Assemblée nationale, y a-t-il des choses sur lesquelles nous devons travailler ?

Mme Marie-Lou Marcel. Messieurs les rapporteurs, à mon tour de vous féliciter pour le travail qui a été fait. Je ne reviendrai pas sur l'article 43, les débats ont été longs et pour moi, il reste encore certaines imperfections sur cet article.

Je voudrais aborder un autre sujet, celui de la micro-entreprise. J'ai été alertée sur mon territoire par la diminution du nombre d'entreprises artisanales au profit de micro-entreprises. Cette situation engendre des conséquences sur le tissu économique local, sur la paupérisation de l'artisanat, sur l'emploi et sur la formation. Les entreprises artisanales permettent de répondre tant aux besoins des particuliers qu'à ceux des collectivités, ce que la micro-entreprise ne peut pas faire. Le constat que fait la chambre des métiers sur mon territoire est que le statut juridique et social plus avantageux de la micro-entreprise incite certains artisans à changer de statut pour celui de micro-entrepreneur. Cela engendre des problèmes de formation et d'apprentissage car la micro-entreprise n'est pas un lieu qui privilégie la formation. Comment analysez-vous le statut de la micro-entreprise par rapport au secteur de l'artisanat ?

M. Jean-Pierre Le Roch. Messieurs les rapporteurs, comme vous le notez dans votre excellent rapport, un des objectifs de cette loi était de réintégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général en donnant une place plus importante aux élus dans la délivrance d'autorisations d'exploitation commerciale. Or un des enjeux commerciaux, en particulier dans les petites villes, voire dans les villes moyennes, est le maintien voire le développement du commerce de centre-

ville. Quelles sont les premières indications des conséquences de cette rénovation de l'urbanisme commercial du point de vue de l'équilibre ou du déséquilibre de l'offre commerciale entre la périphérie et les centres-villes ? La vitalité commerciale d'un centre-ville n'est pas qu'un enjeu économique mais également un enjeu essentiel de cohésion sociale.

M. Fabrice Verdier, co-rapporteur. Merci, chers collègues, pour ces questions. Il faut rappeler que deux ans c'est un peu juste pour expertiser sérieusement une loi qui n'a pas produit tous ses effets.

Concernant le FISAC, sans polémique aucune, je voudrais d'abord saluer le travail fait par l'ancienne ministre de l'artisanat, Mme Sylvie Pinel, qui avait dû gérer une situation qui n'était pas évidente. À l'époque, la capacité budgétaire ne permettait de répondre qu'à un dixième des promesses de subventions qui étaient faites. Il a donc fallu redéfinir une politique en fonction des moyens budgétaires dont on disposait. L'élu local que je suis regrette que la corrélation entre la TASCOM et le budget du FISAC n'existe plus. Toutefois, nous connaissons les difficultés que traverse le pays et les arbitrages que nous devons faire.

Par ailleurs, je considère que, quand bien même il n'y aurait pas eu de problème budgétaire, la logique d'appels à projet est une bonne logique. Elle évite quelques effets d'aubaine, puisque par le passé, il était possible de voir des subventions FISAC sans grand rapport avec l'objet de ce fonds, certains élus se targuant en *off* d'avoir réussi à faire financer quelques ronds-points à côté d'opérations de centre-bourgs. Le bilan de la réforme est difficile à faire. La sélection des projets s'est faite le mois dernier et nous n'avons pas encore de retour pour évaluer la qualité de ces projets. Ce que l'on peut regretter, et on le souligne dans le rapport, c'est le fait qu'on ait limité l'éligibilité des dépenses de sécurité pour les commerçants aux communes de moins de 3 000 habitants alors qu'il s'avère que les questions de sécurité sont plutôt prégnantes dans les communes de plus de 3 000 habitants. Nous nous rapprocherons de la ministre du commerce et de l'artisanat pour faire évoluer cette règle.

Sur les questions plus générales, je ne vais peut-être pas répondre de façon ciblée et précise à chaque interpellation. Nous pourrions avoir un nouvel échange si vous le voulez. Concernant les régimes de la micro-entreprise et de l'auto-entrepreneur, je pense que l'on a trouvé un véritable équilibre. On a répondu aux exemples précis d'iniquité entre les deux régimes en rapprochant les deux régimes. Aujourd'hui, un auto-entrepreneur peut aussi facilement créer son entreprise qu'il pouvait le faire il y a trois ans. La position que nous avons trouvée est équilibrée. Il est logique dans un monde où la concurrence doit être libre et non faussée, que tout entrepreneur soit obligé de payer les mêmes taxes de frais de chambre que ses concurrents et de se former.

Par contre, et je l'ai dit dans les auditions avec les responsables des chambres consulaires, il faut faire évoluer le stage préalable à l'installation (SPI) vers un stage des années 2016 qui tienne compte des évolutions numériques de

notre société et des profils hétérogènes des entrepreneurs. C'est compliqué d'imposer à un jeune qui crée son entreprise, qui a BAC + 5 et qui maîtrise beaucoup d'outils de rester assis pendant cinq jours dans une salle d'une chambre des métiers et d'assister de manière passive à une formation qui ne lui sert à rien. Il faut maintenir ce stage mais l'individualiser pour apporter des outils à ceux qui en ont besoin, peut-être en amenant des entrepreneurs à faire part de leur expérience. Cela permettrait de maintenir l'obligation de formation sans coût. Cela ne regarde toutefois pas directement le législateur, c'est plus du travail à faire entre les chambres et les créateurs d'entreprises.

Nous avons donc apaisé la situation. Pour avoir auditionné les différentes fédérations d'auto-entrepreneurs, force est de constater qu'il n'y a pas eu de sujet de tension portant sur les obligations supplémentaires mais que le débat a porté principalement sur le SPI. Le discours a été peut-être un peu plus sévère par rapport aux auto-entrepreneurs du côté des chambres des représentants des artisans classiques. Il faut continuer à être vigilant sur le salariat déguisé des auto-entrepreneurs et sur le système de protection sociale des entrepreneurs individuels, quel que soit leur régime.

Je suis aussi les questions touchant au Régime social des indépendants (RSI). Il y a une question d'équilibre de ce régime. Il y a également un problème de bombe à retardement : des personnes pensent être suffisamment couvertes par leur régime mais le sont, à mon sens, insuffisamment et seront très surprises par le nombre de trimestres validés quand elles feront valoir leurs droits à la retraite.

L'évolution est plutôt positive mais il faut faire un travail de pédagogie important sur les avantages et les inconvénients du régime de la micro-entreprise. Très franchement, selon le chiffre d'affaires et l'activité que vous avez, le régime d'auto-entrepreneur n'est pas toujours adapté. Si on veut travailler avec les collectivités publiques et investir, on a besoin d'être entrepreneur individuel et de récupérer la TVA. C'est un bon régime de départ qui permet de passer un palier et devenir ensuite entrepreneur individuel. L'équilibre a été trouvé, il ne faut pas revenir dessus.

M. Daniel Fasquelle, co-rapporteur. S'agissant des baux commerciaux, les décrets ont été pris il y a quelques mois seulement. Comme les baux ont une durée de trois, six ou neuf ans, nous n'avons pas encore de recul suffisant sur l'impact de la loi sur les négociations des baux commerciaux.

S'agissant de la proposition d'un système de médiation, la loi a prévu que la compétence de la commission départementale de conciliation soit étendue aux baux commerciaux. Mais nous n'avons pas assez de recul pour savoir si cela a permis d'atténuer les litiges, ni s'il faudrait inclure les chambres de métiers dans cette procédure. Ces litiges sont d'ailleurs plus nombreux qu'on ne le croit ; les commerçants font face à des propriétaires dont la location d'espaces commerciaux est le métier et ils sont souvent pris au dépourvu et cèdent face à des menaces de procès dont ils savent qu'ils n'ont pas les moyens de les soutenir dans la durée.

Espérons que l'intervention de la commission départementale permette à ces commerçants de trouver une oreille attentive, et à ces conflits de s'atténuer rapidement, sans que le coût en soit excessif pour les commerçants.

Sur le FISAC, ses moyens diminuent chaque année, toutes majorités confondues. C'est un phénomène ancien. Nous sommes quelques-uns à nous être battus pour que ses crédits soient maintenus, car le FISAC a montré son efficacité. Le passage d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets peut se justifier, mais on s'aperçoit que ce changement met beaucoup de temps à se mettre en place, pour les opérations individuelles comme collectives. S'agissant des opérations individuelles, le comité de sélection du FISAC s'est réuni le mois dernier sur 191 dossiers seulement : je trouve cela très peu. La réforme introduite par la loi est-elle un moyen de gérer la pénurie de moyens ou s'agit-il d'un redéploiement efficace de la politique du FISAC ? Un bilan devra être fait, mais je suis, pour ma part, assez sceptique. Je pense qu'il faut établir à nouveau un lien entre la taxe sur les surfaces commerciales et le FISAC, afin que l'argent payé par les grandes surfaces serve effectivement à aider le petit commerce et le commerce de centre-ville.

Concernant les baux commerciaux, j'étais très hostile à leur extension à trois ans. La durée de deux ans pour les baux dérogatoires était satisfaisante. Maintenant que leur durée est de trois ans, ils offrent une protection juridique inférieure au bail de droit commun. En conséquence, le bail de droit commun leur est préféré, et on résilie de plus en plus au bout de trois ans. La souplesse et l'intérêt du bail dérogatoire sont remis en cause par cette extension. Il faudra réfléchir à un retour à la durée initiale de deux ans. Les auditions ont montré que c'était le souhait des acteurs de terrain.

En matière d'urbanisme commercial, il faudrait passer à une durée de cinq ans pour les autorisations d'exploitation commerciale car il y a un décalage entre la durée du permis de construire, qui est de cinq ans, et l'autorisation d'exploitation commerciale, qui est de trois ans. Or certaines opérations commerciales sont complexes, notamment lorsqu'elles ont lieu en centre-ville ou en centre-bourg. Dans ces cas, une durée de trois ans est insuffisante. Le bon sens voudrait qu'on aligne la durée des autorisations d'exploitation commerciale sur celle des permis de construire, soit cinq ans.

S'agissant d'un statut unique de l'entrepreneur, la fusion des différents statuts a, en effet, été à l'étude. Mais la commission d'experts réunie sur ce sujet a conclu qu'un statut unique serait trop compliqué à mettre en œuvre techniquement, et qu'il créerait plus de problèmes qu'il n'apporterait de solutions. Cette piste qui paraissait prometteuse a donc été abandonnée pour des raisons techniques.

Sur le droit de préemption, il est trop tôt pour savoir si les dispositions nouvelles introduites par la loi sont efficaces. L'ouverture de ce droit aux établissements publics de coopération intercommunale est une avancée. Mais on

sait que la difficulté est plutôt de trouver les moyens financiers pour préempter et surtout de trouver un nouveau commerçant pour occuper la place vacante. Il y aura sans doute à retravailler sur ce droit de préemption pour le rendre vraiment efficace.

Madame Annick Le Loch a posé la question de la vente sur internet. La déstabilisation des commerces de centre-ville tient, en effet, à la fois aux baux commerciaux et au montant excessif des loyers, mais aussi au développement de la vente sur internet. C'est tout le commerce de détail qui est aujourd'hui remis en cause.

S'agissant de la loi de modernisation de l'économie et du relèvement du seuil de 300 à 1 000 mètres carrés, la question est de savoir s'il y a concurrence ou non entre les moyennes surfaces à la périphérie des villes. Le fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et l'existence de seuils relativement bas avaient entraîné des situations totalement figées dans certaines parties du territoire, avec des grandes surfaces qui avaient conquis des parts de marché en demeurant à l'abri de ces règles, et acquis, à certains endroits, une situation de monopole qui les mettait en capacité d'empêcher l'arrivée de tout nouveau concurrent. Or il faut garantir au consommateur un degré minimal de concurrence.

Sur le statut de l'auto-entrepreneur, la loi de 2014 a peut-être corrigé sur certains points une forme de concurrence déloyale entre ceux qui étaient auto-entrepreneurs et ceux qui ne l'étaient pas. Mais je pense que ce statut est utile. Certains commencent comme auto-entrepreneurs, développent leur activité, et il est normal qu'ils basculent ensuite sur un autre statut. D'autres peuvent s'installer durablement dans le statut d'auto-entrepreneur car leur activité est partielle, annexe ou secondaire : ceux-là ne souhaitent pas aller au-delà d'un certain niveau d'activité, et ce statut leur suffit parfaitement. Quant aux contraintes nouvelles que la loi leur impose, les auto-entrepreneurs se plaignent de l'obligation d'immatriculation, qui implique des procédures parfois très lourdes, alors que ce statut vise précisément à faciliter la création d'entreprise, et du stage de préparation à l'installation, qu'ils trouvent lourd, coûteux et parfois pas vraiment utile. Il faudra poursuivre la réflexion sur ce point car je pense que l'équilibre n'est pas encore totalement trouvé.

M. Fabrice Verdier, co-rapporteur. Je remercie Madame Sophie Errante de son amendement sur le droit de suite dans le cadre du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Nous intégrerons cette avancée récente dans notre rapport.

Je rejoins ce que disait Madame Annick Le Loch : il faut relever le défi du numérique. À terme, les acteurs de l'e-commerce qui le souhaitent devraient être éligibles au FISAC. Mais le numérique est aussi un vrai défi pour les artisans. J'ai évoqué cette question hier avec le président du Conseil national du numérique. Ce qui se passe aujourd'hui avec Uber pour les taxis se passera demain pour tous les

artisans : des plateformes permettront d'identifier d'un clic le serrurier qui peut intervenir à domicile sous quinze ou vingt minutes. J'invite les professionnels qui ont des qualifications et des savoir-faire à entrer dans cette ère du numérique car s'ils ne le font pas, d'autres le feront pour eux, et ils rencontreront les mêmes difficultés que les taxis, qui n'ont pas su s'adapter à temps. L'artisan qui a des qualifications, des savoir-faire et la capacité de faire valoir son expérience sera forcément gagnant avec la transparence apportée par les plateformes. Beaucoup de nos amis artisans s'y refusent aujourd'hui, mais il faudra pourtant bien se lancer dans cette direction.

Sur l'e-commerce, une dirigeante de La Poste, qui avait publié un rapport sur les nouveaux défis numériques, nous avait expliqué, lors de son audition, qu'Amazon pratiquait désormais des délais de livraison extrêmement réduits tous les jours de la semaine, dans les douze heures : on peut passer commande un dimanche matin à huit heures et recevoir son colis le jour même à vingt heures. Je crois que les commerçants de centre-ville sont capables de s'organiser collectivement à travers l'outil numérique, en se différenciant d'Amazon en termes de service.

Mme Frédérique Massat, présidente de la commission des affaires économiques. Nous devons maintenant autoriser la publication du rapport.

La commission autorise la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) *

M. Alain Griset, président

M. François Moutot, directeur général

Mme Véronique Matteoli, directrice adjointe du département des relations institutionnelles

PROCOS

M. Laurent Caraux, administrateur de Procos, président-directeur général d'El Rancho

M. Pascal Madry, directeur de Procos

Union du grand commerce de centre-ville (UCV) *

M. Claude Boule, président exécutif

M. Guillaume Simonin, responsable des affaires économiques

Fédération des auto-entrepreneurs (FEDAE)

M. Grégoire Leclercq, président

M. Ludovic Badeau, secrétaire général

Confédération des commerçants de France (CDF)

M. Francis Palombi, président

Mme Bénédicte Boudet-Corric, déléguée générale

Direction générale des entreprises (DGE)

Mme Sylvie Donne, sous-directrice

M. Nicolas Lermant, chef de service

M. Alain Schmitt, chef de service

Mme Sonia Beurier, sous-directrice

M. Thierry Lange, adjoint au chef du service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises

Mme Constance Lacheze, chef du bureau du droit des affaires

M. Arnaud Beaumard, adjoint au chef du bureau du droit fiscal et social

Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)

M. Gérard Bohelay, vice-président de la CGPME en charge du commerce

M. Lionel Vignaud, juriste à la Direction des affaires économiques

Mme Amélie Jugan, juriste à la Direction des affaires économiques

Chambre de commerce et d'industrie France (CCI France)

Mme Sandrine Wehrli, directrice générale déléguée

Mme Corinne Manerouck, juriste conseil

M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

Agence pour la création d'entreprise (ACPE)

M. Dominique Restino, président

M. Alain Belais, directeur général

Mme Laurence Piganeau, en charge de la Direction de l'expertise et de la production

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

M. Michel Dessolain, président

M. Jean Michel Silberstein, délégué général

M. André Jacquin, président de la commission juridique

M. Bertrand Boullé, président de la commission réglementaire

M. Dorian Lamarre, directeur des relations institutionnelles et extérieures

Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)

M. Michel Valdiguié, conseiller maître honoraire de la Cour des comptes, président de la Commission Nationale d'Aménagement Commercial

M. Philippe Schmit, membre de la CNAC, Inspecteur général de l'administration du développement durable

M. Nicolas Lermant, chef de service à la Direction Générale des Entreprises

M. Bernard Rozenfarb, chef de bureau et secrétaire de la CNAC, Direction Générale des Entreprises

Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI)

Mme Stéphanie Deschaume, directrice de cabinet du directeur général

M. Olivier Maillebauu, chargé de mission auprès du Cabinet de la Présidence de la Caisse nationale du RSI

Fédération française du bâtiment (FFB) *

M. Henry Brin, vice-président

M. Benoit Vanstavel, directeur des relations parlementaires

M. Jérôme Vial, secrétaire général du conseil de l'artisanat

Conseil du Commerce de France (CdCF) *

Mme Fanny Favorel-Pige, secrétaire générale

Mme Sofy Mulle, déléguée générale

Cabinet de la Secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire, Mme Martine Pinville

M. Xavier Piccino, directeur de cabinet

Mme Miyako Guy, conseillère chargée du commerce

M. Sébastien Malangeau, conseiller chargé de l'artisanat

Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF)

M. Dorian Kelberg, délégué général

M. Laurent Campredon, directeur juridique, Altarea Cogedim

Fédération des très petites entreprises (FTPE)

M. Michel Galabert, président d'honneur

M. Michel Fossaert, président de FTPE 92, président de l'Association française des investisseurs et des prêteurs en faveur des TPE (Afip TPE)

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) *

M. Patrick Liébus, président

Mme Cécile Sauveur, directrice du pôle juridique et social

M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles et parlementaires

Mme Claire Corre, chargée de mission

Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM)

M. Jean-François Buet, président

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*