

Le registre des entreprises

JUILLET 2018

Olivier **LE GALL**
Jérôme **GAZZANO**
Claire **BIZARD**

Maud **MOREL-COUJARD**
Claire **D'URSO**
Maxime **DE BLASI**

Benoît **LOUTREL**

Inspection générale des
finances

N° 2018-M-008-03

Inspection générale de la
justice

N° 014-18

Inspection générale de
l'institut national de la
statistique et des études
économiques

N° 2018_13/DG75-B001

RAPPORT

LE REGISTRE DES ENTREPRISES

Établi par

JÉRÔME GAZZANO
Inspecteur des finances

MAUD MOREL-COUJARD
Inspectrice générale de la
justice

BENOÎT LOUTREL
Inspecteur général de l'INSEE

Avec le concours de
CLAIRE BIZARD
Assistante de vérification

CLAIRE D'URSO
Inspectrice de la justice

Sous la supervision de
OLIVIER LE GALL
Inspecteur général des
finances

MAXIME DE BLASI
Inspecteur de la justice

- JUILLET 2018 -

SYNTHÈSE

Les registres et répertoires des entreprises assurent une fonction de publicité légale, indispensable à la sécurité juridique et à la transparence de la vie économique ; ils comportent des informations économiques qui ont une valeur stratégique pour les entreprises. Leur pluralité représente une source de complexité pour les entrepreneurs, notamment en cas d'immatriculations multiples (ce qui concerne plus d'un million d'entreprises). Elle augmente le coût des formalités pour les entreprises et les coûts globaux de gestion pour les teneurs de registres. Elle explique également une diffusion inégale des données de la publicité légale.

Il est proposé de **créer un registre des entreprises** (proposition n° 1). Ce registre unique rassemblera les entreprises actuellement immatriculées au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers, aux registres des actifs agricoles, de l'agriculture et des fonds agricoles, au registre spécial des agents commerciaux, au registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée et au registre des entreprises de la batellerie artisanale. **Une ou plusieurs mentions pourront être inscrites au registre des entreprises** pour toute personne physique ou morale immatriculée (proposition n° 2). Ces mentions vaudront immatriculation aux registres et répertoire actuels, les entreprises immatriculées au registre des entreprises conserveront dès lors les droits et obligations créés par l'immatriculation aux registres et répertoire existants. Ces mentions seront les suivantes : commerçant, artisan, agriculteur, agent commercial et entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

Dans le cadre de la création du registre des entreprises, **plusieurs registres et répertoires locaux ou nationaux devront être supprimés** (proposition n° 1 bis) : le registre national du commerce et des sociétés, le répertoire national des métiers, les répertoires locaux des métiers, le registre des actifs agricoles, le registre des fonds agricoles, le registre de l'agriculture et le registre des entreprises de la batellerie artisanale. Les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture, qui perdent leur mission de teneurs de registres, conserveront la validation des qualifications professionnelles.

Afin de **préserver la charge des greffiers des tribunaux de commerce**¹, la mission propose de conserver leurs attributions d'officiers publics et ministériels pour ce qui concerne, sur le ressort de chaque tribunal de commerce, le registre du commerce et des sociétés, le registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée et le registre spécial des agents commerciaux. Les données de ces registres locaux seront intégrées, au niveau national, au registre des entreprises, afin que ces registres soient transparents pour les usagers (proposition n° 1 ter).

Ce registre unique avec mentions garantira une **stabilité juridique forte** pour les entreprises. Il ne s'agit pas d'un alignement des régimes juridiques des professionnels – qui constituerait une réforme juridique majeure. Malgré tout, le rapprochement constaté du régime des artisans, des agriculteurs dans une moindre mesure, et de celui des commerçants pourrait justifier de soumettre au contrôle du greffe de tribunal de commerce certaines informations transmises par les entreprises artisanales et agricoles au cours de leurs formalités, quand celles-ci gagneraient à être opposables aux tiers (proposition n° 3).

¹ L'indemnisation complète des greffiers des tribunaux de commerce pour leur charge s'élèverait à un montant compris entre 243 M€ et 326 M€ (cf. §1.2.1).

Dans une volonté de simplification pour les entreprises et de centralisation des démarches, **les autorisations administratives** pourront être progressivement incluses au guichet unique et mentionnées au registre unique (proposition n° 5). À terme, le registre des entreprises pourra comporter des mentions relatives à l'état d'endettement des entreprises (proposition n° 3 bis). La mission formule également des recommandations en termes de simplification des formalités pour les entreprises (proposition n° 17).

Le guichet unique et dématérialisé, tel que prévu à l'article 1^{er} du projet de loi, est déterminant pour la fiabilité du registre des entreprises, en ce qu'il doit garantir la qualité des données collectées au moment des formalités. Faisant le constat de l'importance qu'un contrôle soit réalisé le plus en amont possible sur les dossiers déposés par les entreprises, il est proposé de définir un **contrôle de premier niveau** des dossiers de formalités des entreprises, intervenant avant la transmission des informations aux organismes destinataires (proposition n° 8). Il combinera des contrôles automatiques et humains. Il pourra être l'occasion de consolider les dispositifs de lutte contre la fraude documentaire (proposition n° 9).

Considérant les tentatives passées de réformes – tant en ce qui concerne la publicité légale que les centres de formalités des entreprises – il semble opportun de mettre en place le registre des entreprises sans le dissocier de la création d'un guichet unique pour les formalités, dans le cadre d'une gouvernance unique et associant les divers acteurs existants. **Un groupement d'intérêt public (GIP)** à durée de vie illimitée pourra être créé. Il serait **en charge de la collecte, de la conservation exclusives** des données inscrites au registre des entreprises **et de la diffusion exclusive** de ces données en *open data*² (proposition n° 10). Ces compétences entraînent plusieurs conséquences.

- ♦ **les portails de collecte des données des formalités auront vocation à se fondre dans un portail unique** : Guichet Entreprises, www.lautoentrepreneur.fr, le portail dédié aux formalités d'Infogreffe, les portails des autres centres de formalités des entreprises ;
- ♦ **les médias de diffusion de la publicité légale et des informations inscrites aux registres auront vocation à se fondre dans un média de diffusion unique** : notamment Infogreffe dans ses fonctions de diffusion, les annonces relatives aux informations légales des entreprises dans la presse³, le registre national du commerce et des sociétés⁴ (diffusé par l'Inpi), le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales⁵ (Bodacc).

La création du registre des entreprises et la mise en place du GIP ainsi proposées s'accompagneraient d'une **diminution importante du coût des formalités pour les entreprises**, du fait de la fin des obligations de publication d'annonces légales dans la presse et de la suppression de la part des tarifs des formalités versée à l'Inpi et à la Dila⁶. Cette diminution tarifaire peut être globale ou ciblée, par exemple (proposition n° 15) :

- ♦ la **gratuité de l'obtention de son propre extrait Kbis** par une entreprise, qui représenterait une mesure symbolique et répondrait à un irritant souvent évoqué ;

² En ce qui concerne la diffusion des données, l'entité gérant le registre des entreprises devra rechercher l'accord des greffiers des tribunaux de commerce afin de devenir le vecteur de la diffusion des données authentifiées. L'exclusivité de diffusion constitue donc un objectif dans la négociation avec les greffiers et non une disposition à imposer par voie législative.

³ Le chiffre d'affaires de ces annonces légales en 2017 est de 186 M€, dont plus de 70 % sont financés au titre des formalités d'immatriculation, de modification ou de radiation au registre du commerce et des sociétés.

⁴ L'Institut national de la propriété industrielle perçoit 14 M€ par an au titre des formalités auprès des greffes.

⁵ La Direction de l'information légale et administrative (Dila) prélève une redevance lors des formalités réalisées au registre du commerce et des sociétés pour un montant total de 92 M€ par an.

⁶ En supprimant les redevances dues à l'Inpi et à la Dila, le tarif de la moitié des formalités au registre du commerce et des sociétés pour les personnes physiques diminuerait de plus 52 %.

Rapport

- ♦ la **gratuité des formalités liées à la radiation** des entreprises (au minimum 889 €), qui est une mesure nécessaire pour garantir la qualité du registre ;
- ♦ **diminuer les coûts correspondant à la portabilité du dossier** de formalités des entreprises, notamment en ce qui concerne le changement de siège, l'ouverture d'établissements secondaires et les frais de transfert entre greffes.

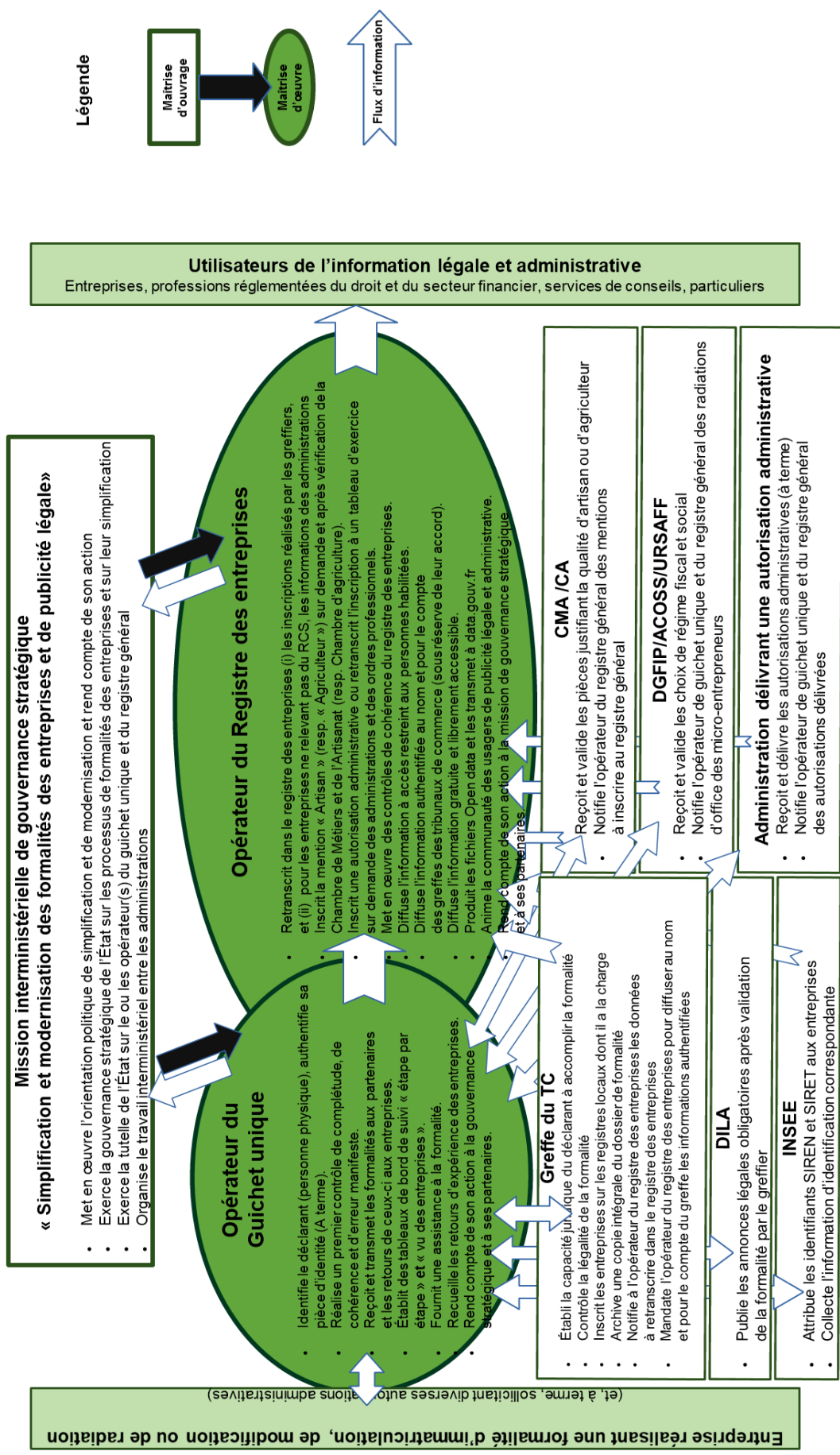
En fonction de l'organisation et des missions retenues, le GIP pourra rassembler l'État, les greffes de tribunal de commerce, l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et éventuellement CCI France (proposition n° 11). La création de plusieurs collèges, aux capacités décisionnaires distinctes, pourra permettre d'éviter les blocages liés à une gouvernance dépendant d'un trop grand nombre d'entités. Les autres acteurs en lien avec les formalités devant être étroitement associés (proposition n° 13). Le GIP aura vocation à **mutualiser les outils informatiques existants**, notamment Infogreffe et Guichet Entreprises (proposition n° 12), dans le cadre d'une démarche volontaire.

Une mission de préfiguration du GIP pourra être mise en place, afin d'en définir les fonctions, le calendrier prévisionnel, les engagements de chacun de ses membres, son financement, son modèle économique et les modalités de contrôle par l'État (proposition n° 14). Toutefois, **sans changement du calendrier de mise en place de l'article 1^{er} du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (1^{er} janvier 2021), la mission propose de mettre en place directement une mission interministérielle de gouvernance stratégique « simplification et modernisation des formalités des entreprises et de publicité légale »** chargée notamment d'exercer la maîtrise d'ouvrage stratégique des projets de mise en place du guichet unique et du registre des entreprises, d'en préciser le contenu, les objectifs et le calendrier, de s'assurer de son pilotage. Elle coordonnera les travaux de simplification et d'harmonisation des concepts utilisés pour les formalités des entreprises et assurera la coordination (en lien avec la DITP, la Dinsic et l'Anssi) du projet avec les autres démarches de modernisation de l'action publique et de numérisation de l'État.

Afin de permettre les conditions d'une négociation utile pour la mise en place de la nouvelle gouvernance du guichet et du registre des entreprises, la réforme pourra être menée à court terme sans incidence négative sur le total des émoluments des greffiers des tribunaux de commerce. Ceci se fera sans préjudice de la poursuite de la mise en œuvre du décret n° 2016-230 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit, avec pour objectif une **réforme tarifaire ambitieuse et progressive**. Celle-ci devrait permettre de clarifier la nomenclature des tarifs et de fournir une trajectoire de réduction jusqu'à la détermination de coûts pertinents et d'un niveau raisonnable de rémunération pour les greffiers des tribunaux de commerce. Cette réduction peut être globale ou ciblée sur certaines formalités (proposition n° 16). Le revenu net mensuel moyen d'un greffier de tribunal de commerce s'établit pour l'année 2016 à 34 000 €.

Pour permettre la création du guichet unique et du registre des entreprises, **la tutelle effective de l'État sur des greffiers des tribunaux de commerce devra être renforcée** dans un calendrier compatible avec ces réformes, et donc, le cas échéant, dans un calendrier distinct de celui des autres professions juridiques réglementées (proposition n° 19).

Représentation schématique des missions du guichet unique et du registre des entreprises



Source : Mission.

PROPOSITIONS

Les propositions nouvelles par rapport au rapport d'étape sont encadrées.

Proposition n° 1 : Créer un registre unique des entreprises. Ce registre rassemblera les entreprises actuellement immatriculées au :

- ◆ registre du commerce et des sociétés ;
- ◆ répertoire des métiers ;
- ◆ registres des actifs agricoles, de l'agriculture et des fonds agricoles ;
- ◆ registre spécial des agents commerciaux ;
- ◆ registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée ;
- ◆ registre des entreprises de la batellerie artisanale

Proposition n° 1 bis : Supprimer les registres et répertoires suivants – nationaux ou locaux – et les fonctions de teneur de registre afférentes :

- ◆ registre national du commerce et des sociétés ;
- ◆ répertoire national des métiers ;
- ◆ répertoires locaux des métiers ;
- ◆ registre des actifs agricoles ;
- ◆ registre des fonds agricoles ;
- ◆ registre de l'agriculture ;
- ◆ registre des entreprises de la batellerie artisanale.

Les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture, qui perdent leur mission de teneurs de registres, conservent la validation des qualifications professionnelles.

Proposition n° 1 ter : Afin de préserver la charge des greffiers des tribunaux de commerce, conserver leurs attributions d'officiers publics et ministériels pour ce qui concerne le registre du commerce et des sociétés, le registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée et le registre spécial des agents commerciaux. Les données de ces registres locaux seront intégrées au registre des entreprises, afin que ces registres soient transparents pour les usagers.

Proposition n° 2 : Une ou plusieurs mentions pourront être inscrites au registre des entreprises pour toute personne physique ou morale immatriculée. Ces mentions vaudront immatriculation aux registres et répertoire listés dans la proposition 1. Les entreprises immatriculées au registre des entreprises conserveront les droits et obligations créés par l'immatriculation aux registres et répertoires existants. Ces mentions seront les suivantes :

- ◆ commerçant ;
- ◆ artisan ;
- ◆ agriculteur ;

Rapport

- ♦ agent commercial ;
- ♦ entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

Proposition n° 3 : Étudier l’opportunité de soumettre au contrôle du greffe de tribunal de commerce certaines informations transmises par les entreprises artisanales au cours de leurs formalités, quand elles gagneraient à être opposables aux tiers.

Complément : Confier aux greffiers des tribunaux de commerce les formalités suivantes :

- ♦ le traitement de l’ensemble des affectations de patrimoine des entreprises individuelles à responsabilité limitée (EIRL) artisanales et agricoles, qui pouvaient auparavant opter pour déposer leurs déclarations au répertoire des métiers ou au registre de l’agriculture ;
- ♦ le traitement des déclarations de fonds agricoles (rendant en conséquence sans objet l’actuel registre des fonds agricoles) ainsi que les warrants agricoles.

Proposition n° 3 bis : À terme, étendre le registre des entreprises afin qu’il comporte des mentions relatives à l’état d’endettement des entreprises dans le cadre de la réforme des sûretés.

Proposition n° 4 : Permettre aux organismes destinataires des formalités, dans un ordre préétabli, de valider les informations soumises à leur contrôle, par exemple via une interface de programmation applicative. Ce mécanisme de validations progressives devra permettre à l’entreprise de suivre l’état d’avancement de sa formalité.

Proposition n° 5 : Le guichet unique pour les formalités des entreprises devra permettre aux entreprises de réaliser les démarches relatives à l’obtention des autorisations administratives d’exercice de leur activité. Le registre des entreprises portera mention de ces autorisations et les diffusera aux tiers. La mise en œuvre de ces dispositions devra être progressive, en fonction des développements informatiques des entités concernées.

Proposition n° 6 : Au sein des chambres consulaires, distinguer d’une part les fonctions de conseil, de formation et d’aide aux formalités et, d’autre part, les fonctions relatives au guichet unique et au registre des entreprises, afin de garantir la neutralité (et l’apparence de neutralité) du guichet unique et du registre des entreprises.

Proposition n° 7 : Définir un dispositif de contrôle de premier niveau des dossiers de formalités des entreprises, intervenant avant la transmission des informations aux organismes destinataires.

Proposition n° 8 : Remplacer la procédure dérogatoire de saisine directe du greffe de tribunal de commerce par un dispositif permettant d’encourager les mandataires en formalités à garantir la qualité des dossiers des entreprises. Cette qualité plus importante des dossiers passant par des mandataires devra être valorisée par l’entité chargée de la réception des formalités, en accélérant la transmission aux organismes destinataires des formalités, dont le greffe de tribunal de commerce.

Proposition n° 9 : Consolider les dispositifs de lutte contre la fraude documentaire au moment de l’immatriculation, de la modification et de la radiation des entreprises. Des tests pourront être mis en place dans le cadre du contrôle de premier niveau des dossiers de formalités.

Proposition n° 10 : Créer un groupement d’intérêt public (GIP) à durée de vie illimitée en charge de la collecte, de la conservation et de la diffusion en *open data* exclusives des données inscrites au registre des entreprises.

Rapport

Complément : en ce qui concerne la diffusion des données, l'entité gérant le registre des entreprises devra rechercher l'accord des greffiers des tribunaux de commerce afin de devenir le vecteur de la diffusion des données authentifiées. L'exclusivité de diffusion constitue donc un objectif dans la négociation avec les greffiers et non une disposition à imposer par voie législative.

Proposition n° 10 bis : Renforcer les obligations de transmission des données mises à la charge des greffiers et réformer à cette fin les dispositions de l'article D. 123-80-1 du code de commerce pour introduire le principe d'une transmission préalable des inscriptions, actes et pièces au registre des entreprises avant toute diffusion de ces données par les greffiers, supprimant ainsi les exceptions actuellement prévues par ce texte.

Proposition n° 10 ter : Conférer une forme officielle labellisée (type Kbis ou Lbis actuels) aux données ayant vocation à être diffusées sans frais par le registre des entreprises et revoir en conséquence les textes conditionnant les démarches administratives à la production d'un Kbis ou d'un Lbis.

Proposition n° 11 : En fonction de l'organisation et des missions retenues, le GIP dont la création est proposée pourra associer l'État, les greffes de tribunal de commerce, l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et, éventuellement, CCI France.

Proposition n° 12 : Mutualiser les outils informatiques existants dans le cadre du GIP (notamment Infogreffe et Guichet Entreprises) sans les faire participer au GIP en tant que personnes morales (respectivement groupement d'intérêt économique et service à compétence nationale).

Complément : Compte tenu de l'objectif de mise en service rapide et de la nécessité de sécuriser la permanence des services de formalités, la mission propose d'explorer un scénario où le GIP s'appuierait préférentiellement sur le GIE Infogreffe. À cet effet et compte tenu des contraintes juridiques (sauf à modifier l'article L. 743-12 du code de commerce qui ne prévoit pas que les greffiers puissent exercer leurs missions directement dans le cadre d'un GIP), le GIE Infogreffe pourra être membre du GIP.

Proposition n° 13 : Prévoir des mécanismes de consultation des organismes destinataires des formalités, des administrations, centrales ou déconcentrées, et des organismes en charge de la délivrance d'autorisations ou d'habilitations administratives à exercer une activité professionnelle.

Proposition n° 14 : Mettre en place une mission de préfiguration du GIP afin de définir ses fonctions, le calendrier prévisionnel, les engagements de chacun de ses membres (notamment en termes de mutualisation des systèmes d'information), son financement, son modèle économique et les modalités de contrôle par l'État.

Complément à la proposition n° 14 : Sans changement du calendrier de mise en place de l'article 1^{er} du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (1^{er} janvier 2021), la mission propose de ne pas recourir à une étape intermédiaire via la mise en place d'une mission de préfiguration, au profit de la mise en place directe de structures pérennes (cf. proposition n° 14 bis).

Proposition n° 14 bis : Mettre en place une mission interministérielle de gouvernance stratégique « simplification et modernisation des formalités des entreprises et de publicité légale » chargée :

- ◆ d'exercer la maîtrise d'ouvrage stratégique des projets de mise en place du guichet unique et du registre des entreprises, d'en préciser le contenu et les objectifs détaillés, le calendrier de ses grandes étapes, de s'assurer de son pilotage et de veiller au bon déroulement des travaux de préparation et de lancement ;
- ◆ d'instruire les deux scénarios concernant le choix de l'opérateur de la maîtrise d'œuvre, puis de négocier pour le compte de l'État les modalités de mise en œuvre de l'option retenue ;
- ◆ de coordonner les travaux de simplification et d'harmonisation des concepts utilisés pour les formalités des entreprises ;
- ◆ d'assurer la coordination, en lien avec la DITP, la Dinsic et l'Anssi du projet avec les autres démarches de modernisation de l'action publique et de numérisation de l'État ;
- ◆ d'assurer une coordination étroite avec les services exerçant ou intervenant dans la tutelle des greffiers des tribunaux de commerce.

Proposition n° 14 ter : Mettre en place un comité de normalisation des données d'entreprise, présidée par la mission de gouvernance stratégique et chargé d'élaborer une norme des données utilisées dans les formalités des entreprises.

Proposition n° 14 quater : Désigner un (ou des) opérateur(s) de mise en œuvre, disposant de la capacité institutionnelle nécessaire pour assumer la maîtrise d'œuvre du projet de création du guichet unique et du registre des entreprises.

Proposition n° 14 quinquies : Organiser une concertation permanente avec l'ensemble des acteurs du projet tant au sein de l'État qu'au sein de l'ensemble des partenaires économiques afin de fédérer les énergies.

Proposition n° 15 : À revenus constants pour les greffes des tribunaux de commerce au titre du traitement des formalités, diminuer les émoluments de manière globale ou ciblée en instaurant par exemple la gratuité de l'obtention de son propre extrait Kbis par une entreprise et la gratuité des tarifs relatifs aux formalités de radiation des entreprises. Une partie de la réduction des tarifs due à la suppression de la part destinée à l'Inpi et à la Dila pourrait compenser les pertes de revenus liées à la gratuité du Kbis et de la radiation.

Complément : Diminuer les coûts correspondant à la portabilité du dossier de formalités des entreprises, notamment en ce qui concerne le changement de siège, l'ouverture d'établissements secondaires et les frais de transfert entre greffes.

Proposition n° 16 : Sur la base de la mise en œuvre effective d'une comptabilité analytique par les greffiers des tribunaux de commerce (sur la base de normes comptables qui pourront être définies par l'État) et de la mise en place de mécanismes de transparence, engager une réforme tarifaire ambitieuse permettant de clarifier la nomenclature des tarifs et fournissant une trajectoire de réduction des tarifs jusqu'à un niveau raisonnable de rémunération pour les greffiers des tribunaux de commerce. Cette réduction pourra être globale ou ciblée sur certaines formalités.

Proposition n° 17 : Engager une démarche de simplification des formalités des entreprises. Notamment :

- ◆ pour l'avenir, adopter un principe de minimisation de la situation actuelle de sur-transposition des règles européennes en matière de formalités de création des entreprises ;
- ◆ conduire une démarche de simplification, de convergence des normes administratives et d'harmonisation des concepts, notamment sur le concept d'activité des entreprises ;
- ◆ compléter la démarche de simplification administrative des formalités des entreprises existantes entreprises par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives ;
- ◆ conduire une démarche de simplification de la nomenclature du tarif des formalités de greffe.

Proposition n° 18 : En matière de législation pénale, revoir les textes prévoyant des infractions pénales par coordination avec les dispositions relatives à la suppression du répertoire des métiers et réfléchir à l'opportunité d'une dépénalisation pour les infractions pénales en lien avec les registres maintenus.

Proposition n° 19 : Concernant la tutelle de l'État sur les greffiers des tribunaux de commerce, la mission propose que :

- ◆ le CNGTC soit invité sans délai à préciser selon quelles modalités (sur les plans opérationnel juridique, économique et financier), les greffiers pourraient jouer un rôle dans la mise en place d'un GIP chargé d'assurer la maîtrise d'œuvre de la mise en place d'un guichet unique et d'un registre unique ;
- ◆ la tutelle effective des greffiers soit renforcée dans un calendrier compatible avec la réforme, et donc, le cas échéant, dans un calendrier distinct de celui des autres professions juridiques réglementées.

Rapport

RAPPORT D'ÉTAPE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. UN REGISTRE UNIQUE DES ENTREPRISES PEUT ÊTRE UTILEMENT CRÉÉ AFIN D'ASSURER UN ACCÈS SIMPLIFIÉ AUX FORMALITÉS ET UNE FONCTION DE PUBLICITÉ LÉGALE ET DE PUBLICITÉ ADMINISTRATIVE POUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES	2
1.1. Les entreprises peuvent être regroupées dans un registre unique portant mention de leur(s) catégorie(s) juridique(s)	2
1.1.1. <i>Les registres et répertoires existants correspondent à des catégories juridiques d'entreprises</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Le rapprochement des régimes juridiques des professionnels impliquerait une réforme majeure.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Les doubles immatriculations concernent plus d'un million d'entreprises : environ 800 000 entreprises artisanales et plus de 260 000 entreprises agricoles.....</i>	<i>6</i>
1.1.4. <i>Sans rapprochement des régimes juridiques des entreprises, un registre unique peut les distinguer par des mentions.....</i>	<i>7</i>
1.2. L'enregistrement au registre unique des sociétés peut se fonder sur une formalité commune mais différenciée en fonction de la forme et de la nature juridique de l'entreprise.....	9
1.2.1. <i>Les formalités de création, modification et radiation d'une entreprise s'organisent autour d'un dossier unique dont le contenu doit pouvoir s'adapter.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Les informations demandées aux sociétés pour leurs formalités représentent une sur-transposition légère de la directive 2017/1132</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>La pertinence de certaines déclarations obligatoires pourra être utilement étudiée.....</i>	<i>10</i>
1.3. Le contrôle et les validations administratives liés aux données inscrites au registre doivent correspondre à l'effet juridique souhaité.....	11
1.3.1. <i>Le greffe du tribunal de commerce réalise un contrôle de légalité conférant un effet juridique à l'information diffusée.....</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>La chambre des métiers et de l'artisanat opère un contrôle de qualification qui n'a pas les mêmes effets que celui réalisé par le greffe du tribunal de commerce</i>	<i>11</i>
1.3.3. <i>Les autres organismes destinataires des formalités effectuent un contrôle administratif.....</i>	<i>12</i>
1.3.4. <i>Un mécanisme fluide de validations progressives de la formalité peut être imaginé.....</i>	<i>12</i>
1.4. Le registre des entreprises pourra assurer une fonction de publicité des autorisations administratives	13
1.4.1. <i>Les autorisations sont nombreuses et délivrées par des acteurs variés.....</i>	<i>13</i>
1.4.2. <i>Les autorisations administratives font théoriquement partie du champ de compétence des CFE</i>	<i>13</i>
1.4.3. <i>Les autorisations administratives devront être progressivement ajoutées au registre des entreprises</i>	<i>14</i>

Rapport d'étape

1.5. L'extension du champ de la publicité légale aux professions libérales et aux associations constitue une option qui nécessite encore un examen approfondi	14
1.5.1. <i>Soumettre les professions libérales à immatriculation au registre des entreprises représenterait un alourdissement des formalités auxquelles elles sont aujourd'hui soumises.....</i>	14
1.5.2. <i>La proposition visant à soumettre certaines associations à une immatriculation au registre, formulée par le CNGTC et plusieurs acteurs de la lutte contre la fraude, pose des difficultés juridiques.....</i>	15
2. LE GUICHET UNIQUE DES ENTREPRISES SERA DÉTERMINANT POUR LA FIABILITÉ DU REGISTRE DES ENTREPRISES, EN GARANTISSANT LA QUALITÉ DES DONNÉES ISSUES DES FORMALITÉS	17
2.1. Les missions de conseil aux formalités assurées par les consulaires doivent être clairement distinguées des missions relatives au guichet unique et au registre des entreprises.....	17
2.2. Le contrôle de premier niveau des dossiers, aujourd'hui réalisé consécutivement par plusieurs acteurs, devra être clairement organisé dans le cadre du guichet unique.....	18
2.2.1. <i>Les centres de formalités des entreprises ont été créés pour centraliser les démarches des entreprises en ce qui concerne leurs formalités.....</i>	18
2.2.2. <i>Les contrôles réalisés par les centres de formalités des entreprises dépassent généralement leurs attributions réglementaires.....</i>	20
2.2.3. <i>Un premier contrôle de complétude et de cohérence des dossiers semble utile à la qualité des données transmises aux organismes destinataires.....</i>	21
2.2.4. <i>Un contrôle de premier niveau devra être défini afin de garantir une qualité maximale des dossiers transmis pour un coût minimal</i>	22
2.3. Un dispositif adapté devra remplacer la saisine directe du greffe de tribunal de commerce	23
2.3.1. <i>La saisine directe du greffe de tribunal de commerce a été pensée comme une mesure de simplification visant à accélérer la délivrance du Kbis.....</i>	23
2.3.2. <i>Principalement utilisée par les mandataires, la procédure de saisine directe pose des difficultés opérationnelles.....</i>	24
2.3.3. <i>Le guichet unique pourra s'appuyer sur les mandataires pour améliorer la qualité des dossiers transmis et accélérer les formalités des entreprises.....</i>	24
2.4. L'inscription au répertoire Sirene par l'Insee devra rester une étape transparente pour le créateur d'entreprise	26
2.4.1. <i>L'inscription au répertoire Sirene n'emporte aucun effet juridique mais donne à l'entreprise un identifiant unique, indispensable dans ses relations avec les tiers.....</i>	26
2.4.2. <i>L'Insee doit conserver un rôle de prestataire transparent pour l'identification des entreprises</i>	27
2.5. La mise en place d'un guichet unique pourrait s'accompagner d'un renforcement des outils de lutte contre la fraude documentaire	27

3. UN SYSTÈME D'INFORMATION UNIFIÉ DOTÉ D'UNE GOUVERNANCE FORTE DEVRAIT CENTRALISER LES FORMALITÉS DES ENTREPRISES, LES INTERACTIONS AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT ET LA DIFFUSION DES DONNÉES ..	29
3.1. Quatre blocs fonctionnels peuvent être distingués dans une vision globale des systèmes d'information de gestion des formalités et de tenue de registre	29
3.1.1. <i>L'échange d'information avec l'entreprise</i>	29
3.1.2. <i>L'échange d'information entre administrations.....</i>	29
3.1.3. <i>La constitution et la tenue du registre.....</i>	29
3.1.4. <i>La diffusion d'un registre.....</i>	30
3.2. Les différents acteurs en charge de la tenue et de la diffusion des registres ont développé en parallèle des systèmes d'information distincts et inachevés, sans que le taux de dématérialisation des formalités ne soit satisfaisant.....	30
3.2.1. <i>Les tentatives de créer un portail unique et partagé pour l'ensemble des réseaux de CFE ont échoué.....</i>	31
3.2.2. <i>Le site « Guichet entreprises » a fait l'objet d'un développement ambitieux, englobant en théorie les formalités des entreprises en ce qui concerne les différents registres et les autorisations administratives.....</i>	31
3.2.3. <i>Les systèmes d'information des CCI, des CMA et de l'Inpi</i>	32
3.2.4. <i>Infogreffe est le système d'information actuellement le plus complet, couvrant le champ de la publicité légale de la collecte des données au moment des formalités jusqu'à leur diffusion.....</i>	33
3.2.5. <i>La dématérialisation globale des formalités augmente mais reste faible.....</i>	34
4. UN GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC POURRA ASSURER LES MISSIONS RELATIVES AU GUICHET UNIQUE ET AU REGISTRE DES ENTREPRISES	35
4.1. La gouvernance du dispositif doit être adaptée à une mutualisation et à une transformation des systèmes d'information existants	35
4.1.1. <i>La mutualisation d'outils informatiques et des missions correspondantes pose des difficultés particulières de gouvernance.....</i>	35
4.1.2. <i>Des lignes directrices de bonne gouvernance peuvent être dégagées</i>	36
4.1.3. <i>La Dinsic devra jouer un rôle dès la préfiguration du système d'information et de sa gouvernance</i>	36
4.2. La gouvernance générale du dispositif devra être confiée à un acteur public pérenne qui associera les acteurs de la publicité légale et des formalités des entreprises et l'État	37
4.2.1. <i>Les missions de service public relatives à la collecte, la conservation et la diffusion des données inscrites au registre nécessitent une entité publique pérenne.....</i>	37
4.2.2. <i>De nombreux acteurs interviennent aujourd'hui dans la tenue et la diffusion des registres et répertoires existants</i>	39
4.2.3. <i>Le greffe de tribunal de commerce est un acteur pivot du dispositif général de publicité légale, mais ne peut être seul en charge du registre des entreprises</i>	41
4.2.4. <i>L'État devra être pleinement intégré à la gouvernance du dispositif.....</i>	42
4.3. Considérant les contraintes liées à la publicité légale et aux acteurs existants, la constitution d'un groupement d'intérêt public aux compétences larges semble opportune.....	42
4.3.1. <i>La forme juridique du GIP permet d'associer de façon souple les différents acteurs concernés.....</i>	42
4.3.2. <i>Pour garantir son efficacité et le préserver de missions redondantes, les compétences du GIP devront être larges et exclusives.....</i>	43

Rapport d'étape

4.3.3.	<i>Il est proposé que l'État s'associe a minima aux anciens teneurs de registres et répertoire.....</i>	<i>45</i>
4.3.4.	<i>Il ne semble pas opportun que le GIE Infogreffe et le SCN Guichet entreprises fassent partie du GIP en tant que personnes morales.....</i>	<i>45</i>
4.3.5.	<i>Les destinataires des formalités et d'autres acteurs intéressés par la publicité légale devront être associés au GIP sans en être directement parties prenantes.....</i>	<i>46</i>
4.3.6.	<i>Une mission de préfiguration du GIP sera nécessaire pour en définir les contours précis, le financement et les mécanismes de transparence et de contrôle</i>	<i>47</i>
4.4.	Considérant l'historique des tentatives de réformes, les risques d'exécution apparaissent importants et justifient des mesures de prévention renforcée.....	48
4.5.	Si les risques d'exécution apparaissent trop importants ou se matérialisent, un calendrier alternatif peut être envisagé	49
5.	LES COÛTS RELATIFS AUX FORMALITÉS DES ENTREPRISES ET À LA PUBLICITÉ LÉGALE DEVRONT ÊTRE RÉDUITS PAR LE BIAIS DE LA FUSION DES REGISTRES ET, PROGRESSIVEMENT, PAR UNE DIMINUTION DES TARIFS DU GREFFE DE TRIBUNAL DE COMMERCE	50
5.1.	Les coûts de la publicité légale et des formalités liées aux immatriculations des entreprises sont multiples et varient en fonction de nombreux critères.....	50
5.1.1.	<i>Le coût global des formalités et de la publicité légale est de l'ordre d'un demi-milliard d'euros par an pour les entreprises.....</i>	<i>50</i>
5.1.2.	<i>La décomposition du coût des formalités et de la publicité légale révèle des disparités importantes et un grand nombre d'acteurs financés par les entreprises</i>	<i>50</i>
5.1.3.	<i>Ces coûts traduisent des équilibres économiques historiques</i>	<i>51</i>
5.2.	À rémunération constante pour les greffiers des tribunaux de commerce, les coûts liés aux formalités peuvent diminuer pour les entreprises	52
5.2.1.	<i>Le remplacement du RNCS diffusé par l'Inpi, du Bodacc et de la presse d'annonce légale par la diffusion assurée pour le registre unique par le GIP réduira le coût tarifé de 292 M€ pour les entreprises.....</i>	<i>52</i>
5.2.2.	<i>La gratuité de son propre extrait Kbis pour l'entreprise représenterait une mesure symbolique forte.....</i>	<i>52</i>
5.2.3.	<i>La gratuité complète des formalités liées à la radiation des entreprises est nécessaire pour garantir la qualité du registre</i>	<i>53</i>
5.2.4.	<i>Afin de permettre la mise en place de la nouvelle gouvernance du guichet et du registre des entreprises, la réforme pourra être menée dans un premier temps en maintenant à leur niveau actuel les émoluments des greffiers des tribunaux de commerce.....</i>	<i>54</i>
5.3.	Une trajectoire ambitieuse de réduction des tarifs réglementés doit être menée.....	55
5.3.1.	<i>Une évaluation des coûts de fonctionnement de la juridiction commerciale et des coûts engagés sans contrepartie par les greffes des tribunaux de commerce devra être réalisée.....</i>	<i>55</i>
5.3.2.	<i>Une réforme tarifaire ambitieuse devra fournir une trajectoire de réduction des tarifs jusqu'à un niveau raisonnable de rémunération pour les greffiers des tribunaux de commerce</i>	<i>56</i>
5.3.3.	<i>Des mécanismes de transparence devront être mis en place et correctement utilisés.....</i>	<i>56</i>

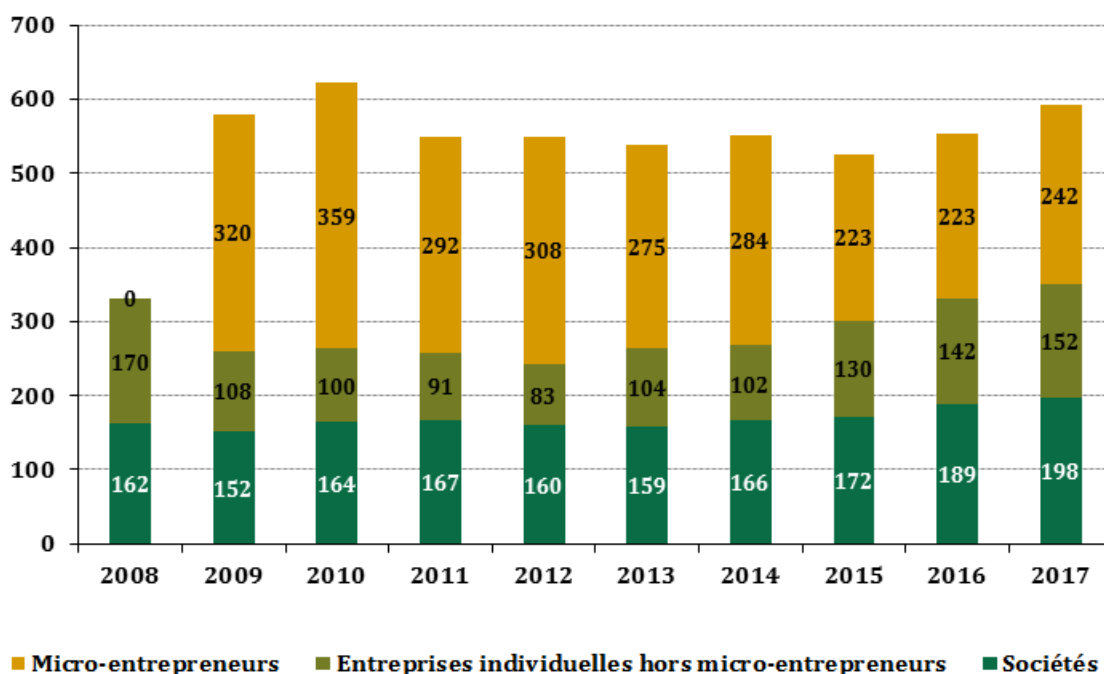
INTRODUCTION

« Avant le XVI^e siècle les publicités légales prenaient la forme d'un cérémonial. Proclamations et cérémonies publiques, telles étaient les formes de la publicité légale. Puis, l'affiche elle-même voit son domaine se restreindre au profit des "petites affiches" que sont les journaux d'annonces légales. Aujourd'hui, le constat que l'on peut faire est celui de l'existence de plusieurs modes de publicité légale sur support écrit, alors que se développe la publicité légale sur support électronique. »¹

Les registres et répertoires des acteurs économiques constituent un état civil des entreprises et un support de publicité légale ; ils contiennent des informations sur l'existence de chaque entreprise ainsi qu'un ensemble de données dont la liste est établie dans les textes définissant chaque registre, utiles aux créanciers ou aux autres tiers. Ils suivent la vie d'un acteur économique, de son immatriculation à sa disparition, et permettent des modifications tout au long de son existence. Outre les registres de publicité légale, les entreprises peuvent faire l'objet d'inscriptions à des registres administratifs, correspondant à des autorisations à exercer une activité. Les données relatives à ces autorisations ne font pas l'objet d'une publicité *légale*, mais peuvent néanmoins intéresser des tiers.

Selon l'Insee, 591 000 entreprises ont été créées en 2017 dans l'ensemble de l'économie marchande hors secteur agricole, soit une augmentation de 7 % par rapport à 2016 (cf. graphique 1). Les sociétés représentent 33 % des créations et les entreprises individuelles classiques 26 %. 41 % des créations sont le fait de micro-entrepreneurs.

Graphique 1 : Créations d'entreprise en France, en milliers



Source : Insee, répertoire des entreprises et des établissements. Champ : ensemble des activités marchandes non agricoles.

¹ LexisNexis, Fascicule 27-40, « Publicité des sociétés – Généralités », Jean-Marc Bahans, 26 avril 2016.

1. Un registre unique des entreprises peut être utilement créé afin d'assurer un accès simplifié aux formalités et une fonction de publicité légale et de publicité administrative pour les acteurs économiques

1.1. Les entreprises peuvent être regroupées dans un registre unique portant mention de leur(s) catégorie(s) juridique(s)

1.1.1. Les registres et répertoires existants correspondent à des catégories juridiques d'entreprises

Les **registres de publicité légale des entreprises** sont les suivants (cf. tableau 1) :

- ◆ registre du commerce et des sociétés (RCS) ;
- ◆ registre spécial des agents commerciaux (RSAC) ;
- ◆ registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (RSEIRL) ;
- ◆ répertoire des métiers (RM)² ;
- ◆ registre des actifs agricoles (RAA)³, à partir du 1^{er} juillet 2018 ;

Le RSEIRL est exclusif des autres registres : seul un entrepreneur qui n'est inscrit dans aucun des autres registres peut s'immatriculer à ce registre spécial. En revanche, l'immatriculation au RM ou au RAA ne dispense pas, le cas échéant, de l'immatriculation au RCS, en fonction de la forme juridique ou de l'activité de l'entreprise, créant ainsi des cas de double immatriculation (cf. partie 1.1.3).

L'existence de ces différents registres révèle des catégorisations juridiques diverses appliquées aux entreprises (et la multiplicité de ces critères explique les cas de double immatriculation) :

- ◆ les personnes morales et physiques sont distinguées : une société est toujours inscrite au RCS, tandis qu'une personne physique le sera en fonction de son activité ;
- ◆ la forme juridique de l'entreprise est prise en compte (RSEIRL, registre de l'agriculture) ;
- ◆ la nature des activités de l'entreprise détermine l'inscription aux RCS (commerçant), RM (artisan), RSAC (agent commercial) et RAA (agriculteur) ;
- ◆ le nombre d'employés travaillant dans l'entreprise peut intervenir (seuil de dix employés pour une entreprise inscrite au RM).

L'immatriculation au RCS emporte présomption de la qualité de commerçant pour la personne physique (article L. 123-7 du code de commerce) et donne à toute société inscrite la personnalité morale, en application de l'article L. 210-6 du code de commerce et de l'article 1842 du code civil. Tous les registres ne sont pas directement créateurs de droits. La qualité d'artisan ne dépend par exemple pas de l'inscription au registre des métiers selon l'article 1^{er} du décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers. Il en va de même pour la qualité d'artisan d'art et le titre de maître artisan. Ces qualités et ces titres sont reconnus seulement au travers de la qualification.

L'effet juridique diffère entre les différents registres et répertoires, sans qu'il ne semble indispensable à court-terme de rapprocher les catégories professionnelles (commerçants, artisans, agriculteurs, professions libérales notamment) dans le cadre du registre unique. Le droit applicable (commercial ou civil) dépend de chaque acte de l'entreprise.

² Le registre de la batellerie artisanal est distinct. Il ne rassemble qu'environ 700 entreprises.

³ Existent également un registre des fonds agricoles, qui représentait 108 inscriptions en 2016, et un registre de l'agriculture pour les EIRL agricoles, qui représentait 44 immatriculations en 2016.

Tableau 1 : Principaux registres de publicité légale et les catégories d'entreprises tenues de s'enregistrer

Registre	Base normative	Personnes physiques et morales tenues de s'immatriculer	Teneur du registre	Diffuseur
Registre du commerce et des sociétés (RCS)	Article L. 123-1 du code de commerce et suivants	Les personnes physiques ayant la qualité de commerçant, même si elles sont tenues à immatriculation au répertoire des métiers	Greffe du tribunal de commerce du ressort	Le greffe du tribunal de commerce et l'Institut national de la propriété industrielle
		Les sociétés et groupements d'intérêt économique ayant leur siège dans un département français et jouissant de la personnalité morale conformément à l'article 1842 du code civil ou à l'article L. 251-4 du code de commerce		
		Les sociétés commerciales dont le siège est situé hors d'un département français et qui ont un établissement dans l'un de ces départements		
		Les établissements publics français à caractère industriel ou commercial		
		Les autres personnes morales dont l'immatriculation est prévue par les dispositions législatives ou réglementaires		
Registre spécial des agents commerciaux (RSAC)	Article R. 134-6 du code de commerce	Les représentations commerciales ou agences commerciales des États, collectivités ou établissements publics étrangers établis dans un département français	Greffe du tribunal de commerce du ressort	Greffe du tribunal de commerce du ressort
		Les agents commerciaux, tels que définis à l'article L. 134-1 du code de commerce		
Registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (RSEIRL)	Article R. 526-15 du code de commerce	Les vendeurs à domiciles, tels que définis à l'article L. 135-3 du code de commerce	Greffe du tribunal de commerce du ressort	Greffe du tribunal de commerce du ressort
Répertoire des métiers (RM)	Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996	Les entrepreneurs individuels à responsabilité limitée qui ne sont pas tenus de s'immatriculer à un registre de publicité légale	Les chambres de métiers et de l'artisanat de région ou de département	L'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat
Registre des actifs agricoles* (RAA)	Article L. 311-2 du code rural et de la pêche maritime	<p>Tout chef d'exploitation agricole qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> exerce des activités réputées agricoles (au sens de l'article L. 311-1), à l'exception des cultures marines et des activités forestières ; est redevable de la cotisation due au titre de l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, mentionnée à l'article L. 752-1 du code rural et de la pêche maritime, ou bien relève des 8° ou 9° de l'article L. 722-20 et détient, directement ou indirectement, la majorité du capital social de la société. 	L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture	L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

Source : Code de commerce ; loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat ; code de l'artisanat ; code rural et de la pêche maritime ; décret n° 2017-916 du 9 mai 2017 relatif aux modalités de tenue et de mise à jour du registre des actifs agricoles.

* À partir du 1^{er} juillet 2018.

Rapport d'étape

Les **registres des sûretés mobilières et des privilèges** constituent également des registres de publicité légale, en ce qu'ils apportent une information indispensable sur la solvabilité des entreprises et permettent également aux entreprises soucieuses d'investir d'accéder plus facilement au crédit en diversifiant les garanties apportées. Contrairement aux registres de publicité légale précédemment listés, ils ne concernent que les entreprises ayant procédé à certains types d'engagements financiers. Il s'agit des registres suivants qui sont, sauf précision, tenus par le greffe de tribunal de commerce :

- ◆ registre des privilèges de vendeur, des nantissements (sur les fonds de commerce, fonds agricole, fonds artisanal, sur les parts de sociétés civiles, l'outillage et le matériel) ;
- ◆ registre des privilèges sociaux et fiscaux ;
- ◆ registre des gages (gages sur stock, gages sans dépossession) ;
- ◆ registre des warrants ;
- ◆ registre des warrants agricoles (tenu par les greffes des tribunaux d'instance) ;
- ◆ registre de publicité des protêts et du non-paiement de chèques postaux.

D'autres registres existent, sans être opposables juridiquement aux tiers ; ils ne sont pas des registres de publicité légale. Plusieurs types de **registres administratifs** existent :

- ◆ le système informatisé du répertoire national des entreprises et des établissements (**Sirene**), géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), enregistre l'ensemble des entreprises et de leurs établissements, quelle que soit leur forme juridique et quel que soit leur secteur d'activité. Il comprend l'identifiant numérique de l'entreprise et une série de données juridiques et économiques, sans que ces données n'aient une quelconque valeur juridique ;
- ◆ le registre des bénéficiaires effectifs (RBE) ;
- ◆ les différents registres, répertoires et listes relatifs aux autorisations administratives, habilitations d'exercer certaines activités ou encadrant l'exercice de certaines professions réglementées. Il peut s'agir de registres tenus par l'administration, comme par une organisation ou un ordre professionnel. Font par exemple partie de cette catégorie de registres le registre des intermédiaires en assurance, banque et finance, le registre d'immatriculation des entreprises conchyliques ou le registre des commissionnaires de transport.
- ◆ Le fichier national des interdits de gérer (Fng) étant un fichier de personnes, il ne constitue pas un registre similaire à ceux cités ci-dessus. Il occupe néanmoins une place importante dans les contrôles liés aux formalités.

1.1.2. Le rapprochement des régimes juridiques des professionnels impliquerait une réforme majeure

La réflexion sur l'opportunité d'instituer un registre unique ne doit pas se borner à constater, pour se proposer d'y remédier par ce seul biais, le degré de complexité atteint par la réglementation. Il est certes difficile de dégager la logique interne d'une législation construite par strates législatives successives, ajoutant souvent au formalisme préexistant. En réalité, la recherche d'un système rationnel suppose de résoudre la question du maquis des différents régimes juridiques que recouvre la notion économique d'« entreprise ».

Aux distinctions classiques personnes physiques/personnes morales d'une part, commerçant/non-commerçant d'autre part, se sont en effet superposées d'autres grilles d'analyse.

Rapport d'étape

Ainsi, sur de nombreux points, le statut des commerçants et celui des artisans se rapproche et à compter du 1^{er} janvier 2022, la compétence des tribunaux de commerce, d'ores et déjà effective pour les procédures collectives ouvertes à l'égard des artisans (article L. 621-2 du code de commerce), sera étendue aux contestations relatives aux engagements entre artisans (article L. 721-3 du code de commerce).

Mais d'autres dispositions du code de commerce sont en réalité applicables non seulement aux commerçants et aux artisans mais aussi aux agriculteurs et professionnels indépendants (cf. tableau 2), à tel point que la doctrine évoque un « code des activités professionnelles indépendantes ».

Tableau 2 : Application de certaines dispositions du code de commerce aux commerçants, artisans, agriculteurs et professions libérales (O/N)

Dispositions prévues au code de commerce	Commerçant	Artisan	Agriculteur	Profession libérale
Fonds de commerce, fonds agricole, fonds artisanal et fonds libéral				
Composition du fonds de commerce	O	N	N	N
Procédures de cession du fonds	O	N	N	N
Location-gérance du fonds (L. 144-1)	O	O	N	N
Nantissement du fonds (L. 142-1 et suivants)	O	O	O	N
Entreprises en difficulté				
Tribunal de commerce compétent	O	O	N	N
Adhésion à un groupement de prévention	O	O	N	N
Procédure de conciliation (L. 611-4 et 611-5)	O	O	O	O
Procédure de sauvegarde (L. 620-2)	O	O	O	O
Redressement judiciaire (L. 631-1)	O	O	O	O
Liquidation judiciaire (L. 640-2 à 640-5)	O	O	O	O
Autres dispositions du code de commerce				
Bénéfice du statut du bail commercial	O	O	N	N
Statut de conjoint collaborateur (L. 126-4)	O	O	N	O

Source : Code de commerce.

Toutefois, dans la période la plus récente, plusieurs dispositions ont eu pour fondement la volonté du législateur de distinguer des catégories d'entreprises, notamment pour aménager les conditions d'exercice des entrepreneurs individuels⁵. La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a instauré le régime de micro-entrepreneur pour encourager la création d'entreprises individuelles par des mesures fiscales et sociales adaptées et par un allègement des formalités, dans une logique de protection du patrimoine personnel. En 2010, cette même logique a motivé la création du statut de l'« entrepreneur individuel à responsabilité limitée » (EIRL).

Dispensées à l'origine de l'inscription au registre du commerce et des sociétés, les personnes physiques soumises au régime de micro-entrepreneur ont désormais l'obligation de s'immatriculer au RCS dès lors qu'elles exercent une activité commerciale, à titre principal ou complémentaire et/ou au répertoire des métiers pour les activités qui nécessitent cette inscription. Elles sont, en revanche, exonérées des frais de greffe de tribunaux de commerce pour les formalités d'immatriculation, d'inscription modificative ou de radiation. Ouvert sous certaines conditions aux demandeurs d'emploi, aux retraités, ce statut brouille la distinction entre professionnels et non-professionnels. En 2017, la part des micro-entrepreneurs dans le total des créations d'entreprise est de 41 %.

⁵ Quatre catégories d'entreprises ont été définies par la loi de modernisation de l'économie, pour des besoins d'analyse statistique et économique, les micro-entreprises, les petites et moyennes entreprises, les entreprises de taille intermédiaire, les grandes entreprises.

Enfin, s'agissant des sociétés, des distinctions quant à l'étendue de leurs obligations déclaratives ont été apportées sur le fondement des catégories d'entreprises définies en 2008, lesquelles ne revêtent donc pas qu'une finalité statistique et comptable⁶.

Ainsi, seule une réforme d'ampleur permettrait de rationaliser les différents régimes juridiques sous lesquels s'exercent les activités des entreprises. Le registre unique facilitera les possibles rapprochements futurs en droits.

1.1.3. Les doubles immatriculations concernent plus d'un million d'entreprises : environ 800 000 entreprises artisanales et plus de 260 000 entreprises agricoles

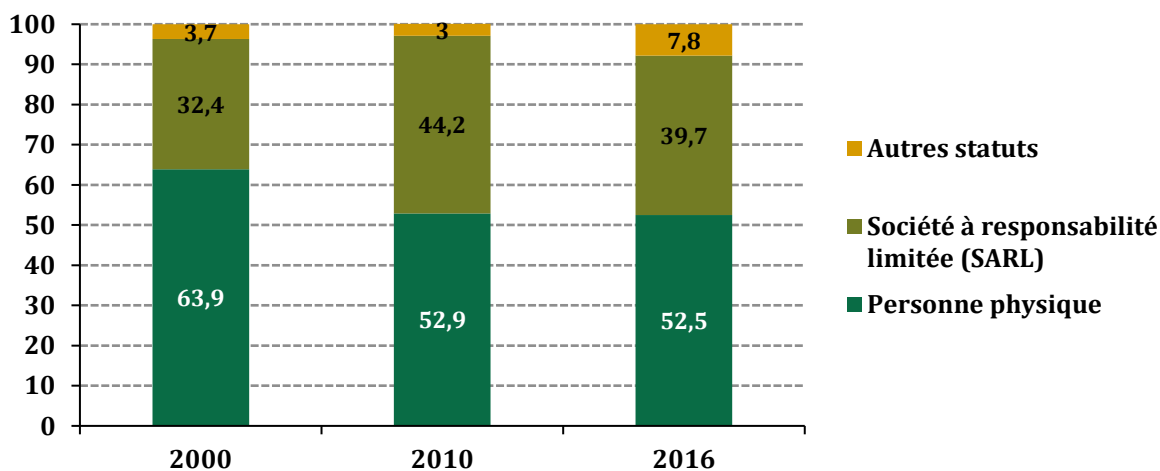
Les immatriculations obligatoires à des registres et répertoires multiples sont source de complexité pour les entrepreneurs, enchérissent les formalités (cf. annexe II) et induisent des transferts de dossiers entre teneurs de registres. Ces transferts augmentent les délais de traitement des formalités et créent des difficultés de gestion.

Au 1^{er} janvier 2016, selon l'Insee, le nombre total d'entreprises artisanales est de 1 358 269. Parmi celles-ci (cf. graphique 2), 39,7 % sont des sociétés à responsabilité limitée, inscrites au registre du commerce et des sociétés (RCS) comme toutes les entreprises constituées en société. 52,5 % des entreprises artisanales sont des personnes physiques, qui peuvent exercer une activité exclusivement artisanale ou réaliser des actes de commerce en plus de leurs tâches artisanales. Une partie des artisans personnes physiques est doublement immatriculée, au RCS et au répertoire des métiers (RM).

À l'inverse, CCI France estime qu'un tiers des inscrits au registre du commerce et des sociétés sont également ressortissants du répertoire des métiers.

À la date du 31 janvier 2018, l'Insee estime à environ 800 000 le nombre d'entités immatriculées au RCS et au RM.

Graphique 2 : Statut juridique des entreprises artisanales en 2000, 2010 et 2016 (en %)



Source : Insee.

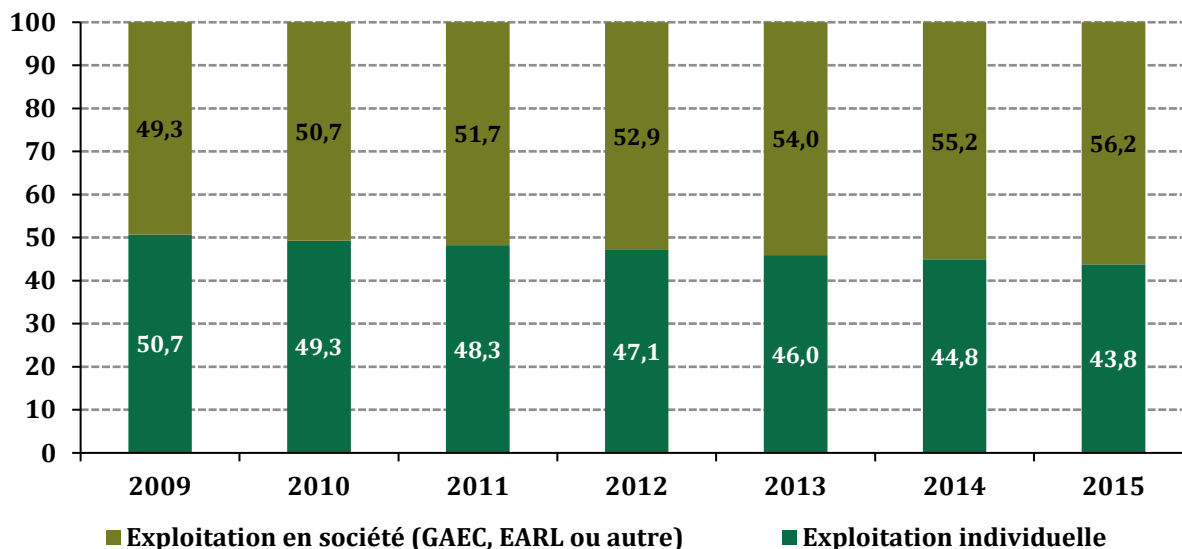
⁶ L'ordonnance n° 2014-86 du 30 janvier 2014 allégeant les obligations comptables des micro-entreprises et petites entreprises a créé une option de confidentialité des comptes annuels au bénéfice des micro-entreprises et la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, complétée par le décret n°2016-296 du 11 mars 2016, a créé une nouvelle option de confidentialité au bénéfice des petites entreprises (article L. 232-25 du code de commerce et article L. 524-6-6 alinéa 2 du code rural et de la pêche maritime), limitée au compte de résultat.

Rapport d'étape

En ce qui concerne les entreprises agricoles, 262 960 exploitants étaient sous un statut de société en 2015 (parmi lesquels 38,3 % sous forme d'EARL et 31,7 % sous forme de GAEC), soit 56,2 % des exploitants, en augmentation de 7 points de pourcentage depuis 2009. Ces exploitants sont inscrits au RCS, comme toutes les entreprises constituées en société. Ils seront dès lors doublement immatriculés lorsque le registre des actifs agricoles (RAA) entrera en vigueur.

Par ailleurs, des cas de double immatriculation – voire de triple immatriculation – au RAA, au RM et au RCS sont possibles, lorsque l'exploitant individuel (au nombre de 204 631 en 2015) exerce à titre principal ou secondaire une activité commerciale ou artisanale.

Graphique 3 : Évolution des effectifs des chefs d'exploitation par statut juridique (en %)



Source : Mutualité sociale agricole.

1.1.4. Sans rapprochement des régimes juridiques des entreprises, un registre unique peut les distinguer par des mentions

Un registre unique peut être instauré sans fusionner les catégories professionnelles existantes (commerçants, artisans, agriculteurs notamment). **Une mention apposée au registre** des entreprises peut signaler à quelle catégorie se rattache l'entreprise. La mention vaudra juridiquement inscription à un des anciens registres (la mention « commerçant » vaudra inscription au RCS, la mention « artisan » vaudra inscription au RM, etc.) et pourra être attribuée en suivant les mêmes critères que ceux qui président aujourd'hui à l'inscription dans les différents registres et répertoires.

Proposition n° 1 : Créer un registre unique des entreprises. Ce registre rassemblera les entreprises actuellement immatriculées au :

- ◆ registre du commerce et des sociétés ;
- ◆ répertoire des métiers ;
- ◆ registres des actifs agricoles, de l'agriculture et des fonds agricoles ;
- ◆ registre spécial des agents commerciaux ;
- ◆ registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée ;
- ◆ registre des entreprises de la batellerie artisanale.

Proposition n° 2 : Une ou plusieurs mentions pourront être inscrites au registre des entreprises pour toute personne physique ou morale immatriculée. Ces mentions vaudront immatriculation aux registres et répertoire listés dans la proposition 1. Les entreprises immatriculées au registre des entreprises conserveront les droits et obligations créés par l'immatriculation aux registres et répertoires existants. Ces mentions seront les suivantes :

- ◆ commerçant ;
- ◆ artisan ;
- ◆ agriculteur ;
- ◆ agent commercial ;
- ◆ entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

Pour les sociétés auparavant inscrites au registre du commerce et des sociétés (RCS), l'absence de mention « commerçant » ne les priverait pas des droits et obligations créés par leur immatriculation au RCS, ceux-ci découlant de sa forme juridique. En cas d'ambiguïté, la mention « commerçant » peut être remplacée par une mention « commerce et sociétés ».

La proposition ci-dessus n'inclut pas de mention « batellerie artisanale ». Par un référé en date du 8 décembre 2017 portant sur la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), la Cour des comptes a recommandé de « supprimer l'établissement public CNBA ainsi que la taxe prévue aux articles L. 4432-3 à 5 du code des transports, et de confier les missions de l'établissement aux organismes à même de les porter avec une plus grande efficacité ». La tenue du registre des bateliers est qualifiée de défaillante (cf. encadré 1). Par courriers en date du 7 février 2018 et du 1^{er} mars 2018, le ministre de la transition écologique et solidaire et la ministre chargée des transports, d'une part, et le ministre de l'action et des comptes publics, d'autre part, ont souscrit aux recommandations de la Cour des comptes en ce qui concerne la fermeture de la CNBA.

Les entreprises de la batellerie artisanale pourront être soumises à l'obligation de s'immatriculer au registre des entreprises (proposition 1) sans que la CNBA ne soit chargée d'un quelconque contrôle des formalités en vue de l'apposition d'une mention particulière au registre.

Encadré 1 : Recommandations de la Cour des comptes relatives à la chambre nationale de la batellerie artisanale

La CNBA ne répond pas aux missions qui lui sont confiées et aux enjeux nouveaux de la profession de batelier. La tenue du registre des entreprises et des bateliers, équivalent du répertoire des métiers des chambres des métiers, est défaillante. La régularité des inscriptions n'est pas garantie, le président de la CNBA n'ayant pas pris les dispositions pour radier les membres inscrits irrégulièrement au registre. Centre de formalités des entreprises au même titre que les chambres consulaires, la CNBA fonctionne encore avec des documents papiers et tarde à proposer les procédures dématérialisées mises en place par tous les autres centres de formalités. [...]

Comme la Cour l'avait déjà relevé, les recettes de la CNBA apparaissent disproportionnées par rapport à la modestie de son action. Ainsi, en 2015 l'établissement public a perçu environ 1,05 M€ de « taxe CNBA » et a versé en contrepartie environ 90 000 € d'aides à caractère économique ou social aux artisans bateliers adhérents, attribué près de 112 000 € d'indemnités journalières de fonctions à ses administrateurs et mis en réserve un résultat représentant 40 % de ses recettes de fonctionnement.[...]

Dans ce contexte général, la réforme, qui doit aboutir à la suppression de la CNBA dans sa configuration actuelle, ne peut être de nouveau reportée. Les missions de la CNBA pourraient être confiées aux chambres des métiers, aux services de l'État, à VNF, et à une association professionnelle ad hoc pour ce qui concerne la représentation professionnelle, ainsi renforcée.

Source : Référé de la Cour des comptes n° S2017-3372 du 8 décembre 2017.

1.2. L'enregistrement au registre unique des sociétés peut se fonder sur une formalité commune mais différenciée en fonction de la forme et de la nature juridique de l'entreprise

1.2.1. Les formalités de création, modification et radiation d'une entreprise s'organisent autour d'un dossier unique dont le contenu doit pouvoir s'adapter

L'article 2 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, modifié par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, prévoit l'existence d'un « dossier unique » pour les formalités des entreprises en ce qui concerne sa création, la modification de sa situation ou la cessation de ses activités. Les obligations des entreprises en ces sujets sont légalement satisfaites auprès de l'État et de tous les autres acteurs concernés⁷ « par le dépôt d'un seul dossier comportant les diverses déclarations que ladite entreprise est tenue de remettre ». Le dossier unique est défini aux articles R. 123-7 et R. 123-8.

Les informations que doit communiquer l'entrepreneur font l'objet d'une harmonisation :

- ♦ les déclarations obligatoires sont très proches en ce qui concerne le RCS et le RM. Les articles R. 123-37 et R. 123-38 du code de commerce pour le RCS, ainsi que l'article 10 bis du décret n° 98-247 du 2 avril 1998 prévoient des dispositions quasiment identiques, par exemple pour l'inscription d'une personne physique ;
- ♦ quatre formulaires Cerfa P0 et M0 standardisés recueillent les informations relatives aux entreprises, en fonction du statut de l'entreprise (personne physique, micro-entrepreneur, SARL, autre société)⁸ ;
- ♦ l'annexe 1-1 du livre Ier du code de commerce présente une liste exhaustive des pièces justificatives relatives aux déclarations obligatoires du RCS.

Toutefois, l'inscription au registre des actifs agricoles, définie à l'article D. 311-23 du code rural, présente des déclarations obligatoires réduites par rapport au RCS et au RM. Il en va de même pour le RSAC et le RSEIRL. Le registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée se focalise sur le patrimoine affecté de l'entrepreneur⁹ (articles L. 526-7 et L. 526-8 du code de commerce). Concernant le RSAC, l'article A. 134-2 du code de commerce sélectionne les mentions de l'annexe 1-1 du livre Ier du code de commerce qui s'appliquent aux agents commerciaux.

L'inscription des entreprises à un registre unique ne doit pas entraîner une harmonisation des déclarations obligatoires ou des pièces justificatives demandées, si celles-ci ne sont pas nécessaires et proportionnées par rapport à l'objet de l'inscription au registre pour l'agent économique concerné. **Uniformiser les déclarations obligatoires au niveau du RCS ou du RM constituerait un alourdissement des formalités demandées aux entreprises inscrites aujourd'hui dans d'autres registres.** Un dépôt sur une plateforme unique n'implique pas le dépôt d'informations similaires.

⁷ Liste dressée à l'article 1 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 : « les administrations de l'État, les établissements publics de l'Etat à caractère administratif, les collectivités locales, leurs groupements et leurs établissements publics à caractère administratif, les personnes privées chargées d'un service public administratif, à l'exception des ordres professionnels, sauf pour l'application du dernier alinéa de l'article 2, les organismes gérant des régimes de protection sociale relevant du code de la sécurité sociale et du code rural ou visés aux articles L. 223-16 et L. 351-21 du code du travail et les organismes chargés de la tenue d'un registre de publicité légale, y compris les greffes. »

⁸ Ces formulaires comportent entre 19 et 23 rubriques à compléter par le créateur d'entreprise, selon le statut choisi. Ils comportent tous les volets suivants : déclarations relatives à la personne, déclaration relative à l'établissement et à l'activité de l'entreprise, déclaration relative aux autres personnes liées à l'entreprise, options fiscales et, s'agissant des entreprises individuelles, un volet relatif à la protection sociale.

⁹ Cette déclaration représente un formalisme lourd.

1.2.2. Les informations demandées aux sociétés pour leurs formalités représentent une sur-transposition légère de la directive 2017/1132

Parmi les informations que comporte aujourd'hui le registre du commerce et des sociétés, certaines vont au-delà des exigences européennes pour ce qui concerne les sociétés (directive 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, relative à certains aspects du droit des sociétés)¹⁰ :

- ♦ informations déjà mentionnées dans les statuts : l'article L. 210-2 du code de commerce précise les informations devant obligatoirement figurer dans les statuts ; le dépôt des statuts en annexe au RCS est obligatoire, leur publicité est en effet imposée par la directive 2017/1132 à l'article 14a). L'inscription en sus de ces informations au RCS leur offre une visibilité immédiate puisqu'il n'est pas nécessaire de solliciter une copie des statuts. Pour certaines informations, la mention au RCS est importante car elle sécurise les tiers (forme juridique, durée par exemple). Pour d'autres, elle n'est pas indispensable (activités principales par exemple) ;
- ♦ informations en lien avec un dispositif spécifique de droit interne :
 - s'agissant de l'installation provisoire du siège social au domicile personnel du représentant légal et du contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE), la mention au RCS est nécessaire car elle conditionne l'opposabilité du dispositif aux tiers et en conséquence certains effets juridiques ;
 - s'agissant de l'économie sociale et solidaire, la mention au RCS offre une visibilité à ce label ; sa conservation ou suppression est un choix d'opportunité politique.

Par ailleurs, certaines informations sont prévues par la directive mais non inscrites au RCS :

- ♦ la dissolution et la nullité de la société ne font pas l'objet d'une inscription au RCS mais leur publicité est assurée par l'insertion d'un avis au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (Bodacc) en application de l'article R. 123-159 du code de commerce. Il en va de même de la radiation (article R. 123-160). Les décisions relatives à la liquidation de la société prévues par la directive donnent lieu à des mentions d'office au RCS en application des articles R. 123-122 et suivants ;
- ♦ l'acte de nomination des liquidateurs de la société est publié dans un journal habilité à recevoir des annonces légales (article R. 237-2 du code de commerce).

1.2.3. La pertinence de certaines déclarations obligatoires pourra être utilement étudiée

La directive 2017/1132 ne concerne que les sociétés. Les déclarations obligatoires pour les personnes physiques peuvent être réduites sans atteindre à la directive. L'opportunité de la symétrie des déclarations entre les personnes physiques et morales pourra être étudiée.

Par ailleurs, l'APCMA propose de retirer des dossiers de formalités la déclaration de non-condamnation pénale. Ce document, qui n'est qu'une déclaration sur l'honneur, peut constituer une cause de rejet de la formalité, lorsqu'il est oublié ou non-signé. Lorsque la pièce est présente au dossier, le président de la CMA, pour les personnes immatriculées au RM, ou le greffier, pour les personnes immatriculées au RCS doivent vérifier cette déclaration en interrogeant le casier judiciaire national. La consultation du fichier national des interdits de gérer (Fnig) prévu aux articles L. 128-1 et suivants du code de commerce pourrait remplacer la déclaration sur l'honneur – d'autant plus que le CFE demande en l'occurrence une information que l'administration détient déjà au travers du Fnig.

¹⁰ Selon une note de la direction des affaires civiles et du Sceau en date du 2 mars 2018.

1.3. Le contrôle et les validations administratives liés aux données inscrites au registre doivent correspondre à l'effet juridique souhaité

1.3.1. Le greffe du tribunal de commerce réalise un contrôle de légalité conférant un effet juridique à l'information diffusée

L'existence des registres et répertoires des entreprises s'explique par une fonction de publicité légale. Contrairement à un acte non publié, valable seulement entre les parties, les informations déclarées et les pièces déposées en annexe au registre du commerce et des sociétés (RCS) sont opposables aux tiers (article L. 123-9 du code de commerce). Cette opposabilité vaut également pour les pièces déposées auprès de tout registre de publicité légale en ce qui concerne la déclaration d'affectation du patrimoine déposée par l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL), en application de l'article L. 526-12 du code de commerce.

Le RCS est tenu par le greffier de chaque tribunal de commerce, sous la surveillance du président ou d'un juge commis à cet effet, qui sont compétents pour toutes contestations entre l'assujetti et le greffier. Le greffier doit opérer un contrôle général de légalité sur les demandes qui lui sont présentées. Il ne s'agit pas uniquement d'un contrôle formel. Ce contrôle ne peut toutefois, aboutir à un contrôle d'opportunité de l'acte. Il s'agit d'un contrôle de légalité des demandes consistant à vérifier qu'elles sont conformes aux lois et règlements. Il porte à la fois sur des questions formelles, telles que l'existence d'une autorisation d'exercice et sur des questions de fond, telles que la validité d'une clause des statuts ou encore la présence d'un associé mineur non représenté.

Dans le cadre de sa responsabilité de teneur de registre le greffier doit procéder, à partir des informations obtenues de sa juridiction ou d'une autre, à l'inscription d'office des modifications résultant :

- ◆ de la situation de cessation de paiement d'une entreprise ou de la mise en place d'un plan de sauvegarde, d'un redressement judiciaire ou d'une liquidation.
- ◆ des mesures d'incapacité ou d'interdiction d'exercer, de gérer, d'administrer ou de diriger résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée ;
- ◆ d'une décision administrative définitive et des décisions judiciaires prononçant la dissolution ou la nullité de la personne morale ;
- ◆ du décès, d'une dissolution, d'une cessation d'activité, d'un changement d'adresse ;

Le greffier a par ailleurs, la possibilité de s'assurer de la permanence de la conformité des informations versées au RCS. En cas de non-conformité, invitation est faite à la personne immatriculée d'avoir à régulariser son dossier. Faute par celle-ci de déférer à cette invitation dans le délai d'un mois à compter de la date de cette dernière, le greffier saisit le juge commis à la surveillance du registre.

1.3.2. La chambre des métiers et de l'artisanat opère un contrôle de qualification qui n'a pas les mêmes effets que celui réalisé par le greffe du tribunal de commerce

L'immatriculation d'une entreprise artisanale implique pour les CMA la vérification de deux conditions préalables :

- ◆ d'une part, la vérification de la qualification professionnelle de l'artisan (production de diplômes ou pièces permettant de s'assurer que l'artisan est qualifié pour exercer son activité) ;
- ◆ d'autre part, la réalisation d'un stage préalable à l'installation (SPI), sauf dispense légalement accordée, le stage étant facturé au créateur d'entreprise.

Le répertoire des métiers (RM) « porte à la connaissance du public » les mentions qui y sont inscrites (article 7 bis du décret n° 98-247 du 2 avril 1998) et participe de ce fait de la transparence de la vie économique. Toutefois, le rapprochement progressif du statut d'artisan avec celui de commerçant (cf. partie 1.1.2 et tableau 2) pourrait s'accompagner d'un renforcement des modalités de contrôle de certains actes relatifs aux entreprises artisanales, par exemple pour ce qui encadre le fonds artisanal. L'entité en charge du contrôle des données déclarées dans le registre doit être adaptée à la finalité juridique recherchée pour chaque donnée.

Proposition n° 3 : Étudier l'opportunité de soumettre au contrôle du greffe de tribunal de commerce certaines informations transmises par les entreprises artisanales au cours de leurs formalités, quand elles gagneraient à être opposables aux tiers.

1.3.3. Les autres organismes destinataires des formalités effectuent un contrôle administratif

Les organismes destinataires des formalités sont :

- ◆ l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), qui délivre le numéro Siren¹¹ ;
- ◆ les organismes chargés du recouvrement des impôts et cotisations sociales : services des impôts des entreprises (SIE) et Urssaf ;
- ◆ l'inspection du travail, lorsque l'entreprise comporte des salariés ;
- ◆ les organismes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles, commerciales et libérales.

Le traitement qu'ils réalisent des formalités est administratif. Il attribue à l'entreprise un numéro Siren, un régime fiscal ou encore un régime social. Ce contrôle peut toutefois faire l'objet d'échanges avec l'entreprise à l'origine de la formalité, en cas d'erreur ou d'irrecevabilité de la formalité destinée à chaque organisme destinataire.

1.3.4. Un mécanisme fluide de validations progressives de la formalité peut être imaginé

Un système fluide de validations progressives des différents aspects de l'entreprise devra être mis en place.

Une norme de transferts EDI (échange de données informatisé) régit les relations entre les centres de formalités des entreprises et les organismes destinataires des dossiers. Celle-ci détermine quelles parties de la liasse sont transférées à chaque organisme. Ces envois sont dématérialisés vers l'ensemble des destinataires, sauf les services des impôts des entreprises. Ce dispositif ne permet pas d'allers-retours entre les CFE et les organismes destinataires, ni une information complète de l'utilisateur sur l'état d'avancement de sa formalité (il ne peut pas savoir simplement si chacun des organismes destinataires a validé sa formalité ou non).

Une interface de programmation applicative (ou API - *application programming interface*) permettrait aux organismes destinataires d'obtenir la liasse les concernant. Elle rendrait également possible des retours des organismes destinataires, sous forme de validation ou non-validation de la formalité en ce qui la concerne.

¹¹ Le numéro Siren (système d'identification du répertoire des entreprises) est affecté par l'Insee et permet d'identifier l'entreprise à des fins statistiques.

Rapport d'étape

Un ordre de validation pourra être établi afin de garantir la sécurité juridique au cours des formalités, certaines validations pouvant être nécessaires avant la transmission du dossier aux autres organismes destinataires. Devront notamment être prioritaires :

- ◆ l'Insee pour la confirmation du numéro Siren et Siret ;
- ◆ le greffe du tribunal de commerce, pour les contrôles le concernant – l'inscription au RCS confère la personnalité morale à une entreprise constituée en société ;
- ◆ la chambre des métiers et de l'artisanat pour le contrôle de la qualification de l'artisan.

Proposition n° 4 : Permettre aux organismes destinataires des formalités, dans un ordre préétabli, de valider les informations soumises à leur contrôle, par exemple *via* une interface de programmation applicative. **Ce mécanisme de validations progressives devra permettre à l'entreprise de suivre l'état d'avancement de sa formalité.**

1.4. Le registre des entreprises pourra assurer une fonction de publicité des autorisations administratives

1.4.1. Les autorisations sont nombreuses et délivrées par des acteurs variés

Pour de nombreuses activités, des autorisations administratives d'exercice sont nécessaires. Elles sont délivrées par les différents services de l'État, par des organismes indépendants ou par des associations de professionnels. Les listes d'entreprises habilitées à exercer une activité ne sont pas toujours publiées, malgré leur intérêt pour les tiers.

L'Agence France entrepreneur recense à ce titre 157 activités réglementées au 1^{er} avril 2017, sans garantie d'exhaustivité¹². À titre d'exemple :

- ◆ les intermédiaires en assurance, banque et finance s'enregistrent auprès d'une association (l'Orias), en application des articles L. 512-1 du code des assurances et L. 546-1 du code monétaire et financier). Le registre de l'Orias est accessible au public ;
- ◆ les entreprises de transport par route et les commissionnaires de transport sont soumis à une autorisation au niveau de chaque région par la Dreal ou Driea ;
- ◆ les débitants de boissons doivent suivre une formation qui donne lieu à la délivrance d'un permis d'exploitation valable dix ans.

1.4.2. Les autorisations administratives font théoriquement partie du champ de compétence des CFE

L'article R. 123-1 du code de commerce, modifié par le décret n° 2010-210 du 1^{er} mars 2010 relatif aux centres de formalités des entreprises, confiait aux CFE le rôle de centraliser les demandes d'autorisations d'exercer une activité, puis de les transmettre aux autorités compétentes : « *Les centres de formalités des entreprises permettent aux entreprises de souscrire en un même lieu l'ensemble des formalités et procédures nécessaires à l'accès et à l'exercice de leur activité. Ils reçoivent à cet effet le dossier unique [...]. Ce dossier comporte : [...] 2° Les demandes d'autorisation que les entreprises sont tenues de remettre aux autorités compétentes pour la délivrance de ces autorisations sauf si le déclarant souhaite déposer ces demandes directement auprès des autorités compétentes.* »

¹² <https://www.afecreation.fr/pid316/activites-reglementees.html>

1.4.3. Les autorisations administratives devront être progressivement ajoutées au registre des entreprises

Les autorisations administratives ne font pas partie du champ de la publicité légale. Elles constituent néanmoins une information pouvant intéresser un tiers dans le cadre d'une relation contractuelle. Une centralisation des informations relatives à ce type d'autorisation présenterait également un intérêt statistique.

Dans le cadre de l'objectif « dites-le nous une fois », il semble également opportun que la création d'un guichet unique et d'un registre des entreprises soit l'occasion de créer un dispositif permettant la centralisation de ces demandes d'autorisations.

Considérant le nombre et la diversité des acteurs concernés, une intégration de ces autorisations au dispositif proposé ne pourra qu'être progressive. Cet aspect du registre devra néanmoins être pris en compte dès le début, afin de permettre de construire un système d'information permettant d'ajouter des interlocuteurs (par le biais d'une interface de programmation applicative – API – par exemple).

Proposition n° 5 : Le guichet unique pour les formalités des entreprises devra permettre aux entreprises de réaliser les démarches relatives à l'obtention des autorisations administratives d'exercice de leur activité. Le registre des entreprises portera mention de ces autorisations et les diffusera aux tiers. La mise en œuvre de ces dispositions devra être progressive, en fonction des développements informatiques des entités concernées.

1.5. L'extension du champ de la publicité légale aux professions libérales et aux associations constitue une option qui nécessite encore un examen approfondi

1.5.1. Soumettre les professions libérales à immatriculation au registre des entreprises représenterait un alourdissement des formalités auxquelles elles sont aujourd'hui soumises

Les professions libérales exercent une activité indépendante de prestation de services principalement intellectuelle, technique ou de soins¹³. Elles sont caractérisées par l'importance du lien à la clientèle, le respect du secret professionnel et des règles déontologiques. Très nombreuses et diversifiées, elles recouvrent des activités qui peuvent n'être ni commerciales, ni artisanales, ni agricoles. Lorsqu'elles sont réglementées, elles sont fortement structurées par leurs ordres professionnels¹⁴. Les professions libérales peuvent exercer leur activité dans un cadre individuel ou au sein d'une personne morale. Cette personne morale peut être une société commerciale par la forme, y compris unipersonnelle. Des structures juridiques spécifiques sont dédiées aux professions libérales réglementées : société d'exercice libéral (SEL) et société civile professionnelle.

¹³ Ce n'est que depuis la loi du 22 mars 2012 de simplification du droit et allègement des procédures qu'il existe une définition des professions libérales. Elles « groupent les personnes exerçant à titre habituel, de manière indépendante et sous leur responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins, mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant ».

¹⁴ Les professions libérales réglementées comportent notamment les médecins, pharmaciens et les professionnels du droit, dont les avocats et les officiers publics et ministériels titulaires de charges, huissiers, notaires, commissaires-priseurs et greffiers de tribunaux de commerce.

Rapport d'étape

Lorsqu'elles exercent sous forme sociétale, ce sont les sociétés et non les professionnels concernés qui sont inscrites au RCS. Toutefois, les personnes physiques exerçant une activité professionnelle indépendante, y compris une profession libérale réglementée, peuvent faire l'objet, lorsqu'elles connaissent des difficultés financières, d'une procédure collective visée par le livre VI du code de commerce (article L. 611-5 du code de commerce). Mais elles sont alors justiciables du tribunal de grande instance et non du tribunal de commerce.

L'inscription au RCS de l'ensemble des professions libérales, outre qu'elle présenterait l'inconvénient d'imposer des obligations à des professionnels qui aujourd'hui n'y sont pas soumis¹⁵, poserait à terme la question de l'extension à ces professionnels de la compétence du tribunal de commerce. Cette réflexion est soutenue par des revendications du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce et de la conférence générale des juges consulaires, mais n'est pas partagée par les autres interlocuteurs qu'a pu rencontrer la mission, notamment les autorités en charge de la lutte contre la fraude et le blanchiment.

Une telle solution se heurte également à la difficulté de constituer, sur ces bases sociologiques, un corps électoral cohérent, la juridiction consulaire étant composée de juges élus par leurs pairs.

S'agissant des éléments d'information tirés du droit comparé, on peut observer que seule l'Italie prévoit expressément l'inscription d'une profession libérale au registre des entreprises, en l'espèce les sociétés entre avocats.

1.5.2. La proposition visant à soumettre certaines associations à une immatriculation au registre, formulée par le CNGTC et plusieurs acteurs de la lutte contre la fraude, pose des difficultés juridiques

L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 définit l'association comme un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager un bénéfice. L'association peut rester un acte juridique ou, en procédant à sa déclaration en préfecture et à la publication d'un extrait de celle-ci au Journal officiel, bénéficier de la personnalité juridique.

Le principe est celui de la liberté d'association : liberté de constitution, sans autorisation ni déclaration préalable obligatoire.

La poursuite d'un but autre que le partage des bénéfices ne fait cependant pas obstacle à ce qu'une association accomplisse des actes de commerce, pourvu que ceux-ci ne soient pas habituels et que les bénéfices qui en résultent ne soient pas distribués entre les membres.

¹⁵ Ainsi les professions médicales, dont les activités sont par ailleurs déjà fortement réglementées et soumises à une traçabilité très fortement structurée par les dispositifs de suivi des dépenses sociales ou encore les avocats, à qui toute activité commerciale est interdite.

Rapport d'étape

Il existe un Répertoire national des associations (RNA)¹⁶, contenant environ 2,5 millions de dossiers d'associations, regroupant tous les éléments que les dirigeants d'associations doivent obligatoirement déclarer à la préfecture, sous peine d'amende¹⁷ ; toute personne intéressée y a accès en soumettant sa demande à la préfecture compétente. Donnée de référence, la base RNA est accessible gratuitement sur data.gouv.fr.

Prenant en considération le poids des associations dans certains secteurs concurrentiels, la proportion de salariés que compte le monde associatif et le fait que certaines associations sont assujetties à l'impôt sur les sociétés et/ou à la TVA, le CNGTC milite pour étendre l'obligation d'inscription au RCS des associations employant plus de dix salariés ou assujetties à la TVA¹⁸.

Les organes de lutte contre la fraude et le blanchiment, notamment Tracfin, soutiennent cette position, dans le but d'une transparence accrue.

En droit comparé, on relève que la Belgique connaît un registre unique des entreprises dont relèvent toutes les personnes morales, dont les associations. L'Italie, en revanche, enregistre également les associations mais dans un registre des personnes morales, tenu par les préfectures, distinct du registre des entreprises.

Toutefois, à ce stade de ses réflexions, la mission considère que le principe constitutionnellement protégé de liberté d'association invite à une grande prudence. La tenue du RNA par les préfectures illustre bien, de même que l'existence au sein de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur (DLPAJ) d'un bureau dédié au suivi des associations et fondations, la prégnance des problématiques tenant aux libertés publiques.

À cet égard, la question du contentieux et de la juridiction compétente, qui se pose en filigrane de celle de l'inscription au RCS, pose, à un degré encore plus intense que pour les professions libérales, le problème de la cohérence du corps électoral.

La faisabilité juridique, le coût pour les intéressés et les gains en termes de lutte contre la fraude qu'impliquerait l'assujettissement des professions libérales et de certaines associations à l'immatriculation au registre des entreprises méritent d'être encore approfondis.

¹⁶ Le Répertoire National des Associations (RNA) contient l'ensemble des associations relevant de la loi 1901, à savoir toutes les associations de France, dont le siège est déclaré en métropole ou dans les départements d'outre-mer, sauf dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui relèvent du régime du Concordat. Le RNA contient également les associations reconnues d'utilité publique (dites "ARUP"). Conformément aux dispositions de la loi pour une République numérique, les données du Répertoire National des Associations (RNA), produites par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du Ministère de l'intérieur, sont aujourd'hui accessibles librement, hormis les statuts et la liste des dirigeants.

¹⁷ Notamment, la liste des dirigeants déclarés avec les éléments relatifs à leur identité et leur domicile figure en tant que pièce jointe au RNA, de même que les derniers statuts. Par ailleurs, les associations qui reçoivent plus de 153 000€ de dons ou de subventions doivent publier leurs comptes au Journal officiel.

¹⁸ En l'état du droit positif, seules deux catégories d'associations sont aujourd'hui inscrites au RCS : les associations qui émettent des obligations (article L. 231-10 du code monétaire et financier) et les associations qui procèdent à des opérations de change manuel (article L. 524-3 du code monétaire et financier).

2. Le guichet unique des entreprises sera déterminant pour la fiabilité du registre des entreprises, en garantissant la qualité des données issues des formalités

L'article 1^{er} de l'avant-projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, dans sa version du 23 mars 2018, prévoit la création d'un centre de formalités des entreprises unique et électronique. Il crée une section 4 dédiée au chapitre III du titre II du livre Ier du code de commerce. Une articulation fine de cette disposition devra être prévue avec le dispositif proposé par la mission pour la mise en place d'un registre des entreprises.

2.1. Les missions de conseil aux formalités assurées par les consulaires doivent être clairement distinguées des missions relatives au guichet unique et au registre des entreprises

Des services d'accompagnement aux formalités, gratuits ou payants, sont organisés par les chambres consulaires en accord avec l'article 26 du code de l'artisanat pour les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) et avec l'article L. 710-1 du code de commerce pour les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Dans les CMA et CCI visitées par la mission, le coût de ces dispositifs d'accompagnement varie de 0 € à 540 €.

Dans les CCI¹⁹, les prestations payantes d'assistance aux formalités ont généré un chiffre d'affaire de 6,2 M € en 2015, en hausse de 171 % depuis 2012. Elles étaient proposées en 2015 par 87 % des CFE. De même, 71 % des chambres d'agriculture proposent un service payant d'assistance à formalités, contre 29 % qui offrent ce service gratuitement.

Le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) a traité annuellement 477 000 formalités CFE en 2015, dont 168 800, soit 35 %, ont fait l'objet d'un dépôt physique. La même année, le réseau des CMA a accueilli physiquement 349 000 chefs d'entreprises et porteurs de projet dans le cadre des formalités (selon une enquête réalisée par l'Assemblée permanente des CMA), soit plus que le nombre de dépôts physiques de formalités. Le ratio est de 0,73 accueil physique par formalité CFE.

Dans certains centres de formalités des entreprises (CFE) visités par la mission, les missions d'accompagnement aux formalités et de tenue des registres se confondent. Cette confusion est problématique, du fait de la gratuité des formalités et du caractère parfois payant (et concurrentiel) des aides aux formalités. Certaines prestations payantes sont par ailleurs présentées comme un moyen permettant de réduire la durée de traitement de la formalité par le CFE, celle-ci devant pourtant être gratuite et la même pour tous.

Proposition n° 6 : Au sein des chambres consulaires, distinguer d'une part les fonctions de conseil, de formation et d'aide aux formalités et, d'autre part, les fonctions relatives au guichet unique et au registre des entreprises, afin de garantir la neutralité (et l'apparence de neutralité) du guichet unique et du registre des entreprises.

¹⁹ Selon le rapport 2016-M-113 de l'Inspection générale des finances, « Interlocuteur unique pour la création d'entreprise », de juillet 2017.

2.2. Le contrôle de premier niveau des dossiers, aujourd'hui réalisé consécutivement par plusieurs acteurs, devra être clairement organisé dans le cadre du guichet unique

2.2.1. Les centres de formalités des entreprises ont été créés pour centraliser les démarches des entreprises en ce qui concerne leurs formalités

Les centres de formalités des entreprises (CFE) ont été institués par le décret n° 81-257 du 18 mars 1981 créant des centres de formalités des entreprises. L'objectif était de permettre aux entrepreneurs de réaliser, en un même lieu et au moyen d'un document unique, les déclarations obligatoires dans les domaines juridique, administratif, social, fiscal et statistique s'agissant de la création de leur entreprise, de la modification de sa situation ou de la cessation de leur activité. Ces centres ont vocation à recueillir les déclarations et pièces justificatives afférentes et à les transmettre aux organismes destinataires des formalités.

Les principaux organismes destinataires des formalités des entreprises sont, selon l'annexe à l'article R. 123-30 du code de commerce :

- ◆ le greffe du tribunal de commerce ou de grande instance statuant commercialement, lequel transmet à l'Institut national de la propriété industrielle ;
- ◆ le service des impôts ;
- ◆ les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) ou caisses générales de sécurité sociale ;
- ◆ les organismes du régime général chargés de la gestion de l'assurance vieillesse ainsi que de la tarification et de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles ;
- ◆ les organismes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles, commerciales et libérales ;
- ◆ les caisses départementales ou pluridépartementales de mutualité sociale agricole ;
- ◆ l'inspection du travail ;
- ◆ les chambres des métiers et de l'artisanat ;
- ◆ l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ;
- ◆ la chambre nationale de la batellerie artisanale.

Le champ de compétence de chaque CFE dépend de la localisation de l'entreprise, de sa forme juridique et de la nature de son activité. Il existe sept réseaux de CFE : les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), les chambres d'agriculture (CA), la chambre nationale de la batellerie artisanale, les greffes des tribunaux de commerce, les Urssaf et les services des impôts des entreprises (SIE).

La répartition des compétences de ces réseaux selon la forme juridique de l'entreprise et la nature de son activité est précisée à l'article R. 123-3 du code de commerce (cf. tableau 3). En application de ces dispositions, chaque entreprise relève ainsi en principe d'un seul et unique CFE. Lorsque deux centres s'estiment compétents, le déclarant choisit le centre auprès duquel il souhaite effectuer ses formalités, en application de l'article R. 123-6 du code de commerce. Ce centre est alors tenu d'accepter le dossier.

Rapport d'étape

Tableau 3 : Champ de compétence des CFE

Centre de formalités des entreprises	Compétence du CFE
Chambre de commerce et d'industrie	Les commerçants et les sociétés commerciales, sauf en cas d'inscription obligatoire au répertoire des métiers
Chambre de métiers et de l'artisanat	Personnes physiques et sociétés assujetties à l'immatriculation au répertoire des métiers ²⁰
Chambre d'agriculture	Société ou entreprise individuelle exerçant à titre principal une activité agricole
Chambre nationale de la batellerie artisanale	Entreprise de transport de marchandises par voie d'eau ou société coopérative de transport fluvial
Greffe du tribunal de commerce ou du tribunal de grande instance statuant commercialement	Les sociétés civiles et autres que commerciales ; les sociétés d'exercice libéral ; les établissements public industriels et commerciaux ; les agents commerciaux ; les groupements d'intérêt économique ou groupements européens d'intérêt économique ; les personnes morales assujetties à l'immatriculation au Registre du commerce et des sociétés (RCS) autres que celles relevant du réseau des CCI et des CMA.
Urssaf	Les personnes exerçant une activité indépendante autre que commerciale, artisanale et agricole (il s'agit principalement des professions libérales, qu'elles soient réglementées ou non). Les entreprises employant du personnel mais non immatriculées au Répertoire des métiers (RM) ou RCS.
Service des impôts aux entreprises (SIE)	Entreprises ne relevant pas d'un autre CFE et n'ayant pas d'autres obligations déclaratives que statistiques et fiscales ²¹

Source : Article R. 123-3 du code de commerce.

Au niveau national²², la réalisation des formalités liées aux CFE occupent 960 ETP (équivalent temps plein) au sein des chambres consulaires (510 dans les CCI, 300 dans les CMA et 150 dans les CA) et 600 ETP au sein des greffes des tribunaux de commerce²³. La compétence des services chargés des formalités est souvent plus large que le seul périmètre des formalités CFE, notamment au sein des réseaux consulaires.

²⁰ La loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat dispose que « Doivent être immatriculées au répertoire des métiers (...) les personnes physiques et les personnes morales qui n'emploient pas plus de dix salariés et qui exercent à titre principal ou secondaire une activité professionnelle indépendante de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat. ». Le décret n° 98-247 du 2 avril 1998 modifié relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers énumère dans son annexe la liste des activités relevant de l'artisanat.

²¹ Il est précisé que « la compétence des centres de formalités des entreprises des services des impôts pour les activités exercées par les assujettis ou les redevables susmentionnés peut être transférée aux organismes mentionnés aux 1° à 6° [autres CFE] par convention conclue entre le directeur général des finances publiques et le représentant de la personne morale placée à la tête du réseau des organismes destinataires de ce transfert. Cette convention est approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre assurant la tutelle des organismes destinataires de ce transfert. »

²² Les chiffres repris ici correspondent au nombre total d'agents occupés dans les services chargés des formalités, y compris lorsque ceux-ci réalisent des formalités ne relevant pas *stricto sensu* de la compétence des CFE ; ils ne peuvent être considérés comme étant précis.

²³ Selon le rapport 2016-M-113 de l'inspection générale des finances, « Interlocuteur unique pour la création d'entreprise », de juillet 2017.

2.2.2. Les contrôles réalisés par les centres de formalités des entreprises dépassent généralement leurs attributions réglementaires

Les actions de contrôle des dossiers transmis par les entreprises qui incombent aux centres de formalités des entreprises sont définies dans la partie réglementaire du code de commerce. Le CFE réalise un contrôle de la complétude du dossier, au sens de l'article R. 123-10 du code de commerce. Cet article prévoit les modalités d'envoi du récépissé attestant de la transmission du dossier de l'entreprise aux différentes administrations (si le dossier est complet) ou du récépissé indiquant les pièces manquantes en cas de dossier incomplet.

À l'inverse, le CFE ne peut pas contrôler le bien-fondé²⁴, la régularité ou la validité²⁵ du dossier qui lui est transmis. Ces contrôles relèvent des seules destinataires des formalités.

Toutefois, il ressort des visites de terrain réalisées par la mission et des entretiens conduits que les contrôles effectués par les différents CFE outrepassent généralement les dispositions réglementaires précédentes. Il apparaît notamment que :

- ♦ les contrôles réalisés par les CFE portent sur la **complétude des dossiers** transmis par les entreprises, tel que cela est prévu à l'article R. 123-10 du code de commerce ;
- ♦ un **contrôle de cohérence** est conduit au niveau du CFE, portant sur des erreurs manifestes commises par l'entreprise déclarante (à titre d'exemple, une entreprise déclarant modifier sa forme juridique qui inscrirait une forme juridique inchangée). Ce contrôle peut conduire à des modifications par le CFE des déclarations des entreprises, en présence de l'entrepreneur ou accompagnées d'une demande de confirmation formalisée de la modification ;
- ♦ un **contrôle des activités déclarées** (principale et secondaires) est réalisé, pouvant donner lieu à une interprétation par le CFE. Ce contrôle permet de déterminer la compétence du CFE, les réglementations applicables, par exemple l'obligation de justifier sa qualification ou d'obtenir une autorisation administrative, et révèle une éventuelle obligation de double immatriculation de l'entreprise, par exemple au registre du commerce et des sociétés et au répertoire des métiers.

Les contrôles de cohérence des dossiers et des activités réalisés par les CFE sur les dossiers de création, de modification et de radiation d'entreprise sont redondants avec les missions des organismes destinataires des formalités. Notamment, ils doublent le contrôle juridique réalisé par le greffe du tribunal de commerce et le contrôle de l'Insee sur l'attribution d'un code activité principale à des fins statistiques (sur les codes activités, cf.). Ces recoupements induisent des inefficacités.

Les cas de saisine directe du greffe de tribunal de commerce, prévu à l'article R. 123-5 du code de commerce, est en ce sens révélateur : plusieurs interlocuteurs de la mission, dans des CFE, estiment que certaines pièces des dossiers des entreprises qui sont conservées par le greffe du tribunal de commerce pourraient leur être utiles dans leur traitement des dossiers. Or, si ces pièces sont conservées par le greffe, c'est qu'elles ne sont nécessaires qu'au contrôle de fond, déjà réalisé par le greffe et ne relevant pas du CFE.

²⁴ R. 123-8 du code de commerce : « Le centre ne peut refuser les déclarations et demandes d'autorisation respectant les conditions ci-dessus énumérées ni en apprécier le bien-fondé. »

²⁵ R. 123-18 : « Les organismes destinataires des déclarations et des demandes d'autorisation sont seuls compétents pour en contrôler la régularité ou en apprécier la validité. Leur transmission à ces organismes dessaisit le centre en ce qui concerne les formalités à accomplir. »

Encadré 2 : Contrôles relatifs à l'activité de l'entreprise

L'Insee attribue un numéro d'identification unique à l'entreprise, le Siren, et à ses établissements, les SIRET et l'intégration des entreprises dans le répertoire d'identification Sirene. À cette occasion, l'Insee réalise une interprétation des activités déclarées, conduisant à attribuer un code APE (activité principale exercée) à l'entreprise. Ce code est conforme à la nomenclature d'activité française (ou « NAF rev2 2008 ») et a un rôle seulement statistique. Il permet d'établir des statistiques sectorielles d'entreprise. Ce code peut être modifié durant la vie de l'entreprise en cas de modification importante de son activité principale.

L'Insee procède à une codification automatique de l'activité principale basée sur la déclaration d'activité transmise par l'entreprise via le CFE. Le traitement algorithmique est conclusif dans 62 % des cas. Dans 38 % des cas, une codification manuelle par un agent de l'Insee est nécessaire.

Si l'entreprise a déclaré une activité, principale ou secondaire, artisanale relevant de la compétence de la CMA, celle-ci procède alors à une identification plus fine de ces activités artisanales en utilisant la nomenclature NAFA rev2 2008. Cette nomenclature établit par la DGE, en collaboration avec l'Insee, permet d'identifier plus finement les seules activités artisanales. La NAFA s'emboîte dans la NAF. La CMA vérifie alors que l'entreprise peut justifier sa qualification pour chaque activité artisanale. Parmi les activités artisanales qu'elle a identifiées pour une entreprise, la CMA définit une activité artisanale principale et attribue un code APRM (activité principale au registre des métiers) conforme à la norme NAFA. Une entreprise exerçant à titre principal une activité de commerçant et à titre secondaire une activité artisanale peut donc avoir un code APE de commerçant et un code APRM d'artisan.

Source : Mission.

2.2.3. Un premier contrôle de complétude et de cohérence des dossiers semble utile à la qualité des données transmises aux organismes destinataires

Si le contrôle réalisé par les CFE outrepassait souvent leurs attributions réglementaires, il répond, selon les interlocuteurs de la mission, à la volonté de garantir la bonne qualité des dossiers transmis aux organismes destinataires, pour éviter que l'entreprise ne soit contactée à plusieurs reprises par chacun de ces organismes, pour demander les mêmes rectifications.

En 2016, 54,8 % des dossiers de formalités déposés par voie dématérialisée aux CMA et concernant des micro-entrepreneurs sont incomplets. Selon l'APCMA, au total, un tiers des dossiers déposés par voie dématérialisée nécessite un traitement physique.

Sur 6 461 dossiers reçus en 2017 par la CCI du Puy-de-Dôme, par exemple, 5 529 étaient complets, soit 85,6 % des dossiers. Parmi les dossiers incomplets au moment de l'envoi par l'entreprise ou son mandataire, 732 dossiers (soit 11,3 %) étaient complets après relance par la CCI et 171 (soit 3,1 %) ont été transmis incomplets aux organismes destinataires.

Encadré 3 : Perception par l'APCMA de la qualité des dossiers dématérialisés

Il apparaît qu'un tiers des dossiers déposés n'aboutissent pas dans la procédure dématérialisée et nécessite un traitement physique.

Nous observons que les téléprocédures occasionnent de la part des porteurs de projets de très nombreux appels téléphoniques, pour pallier un manque de compréhension des éléments à fournir, le cas échéant des demandes complémentaires ou des motifs de rejet.

Nous constatons néanmoins un doublement des formalités dématérialisées [en 2016] par rapport à 2015, probablement dû en grande partie à l'obligation d'immatriculation en ligne imposée par la loi aux micro-entreprises. En effet, sur les 90 977 dossiers déposés, 66 316 concernent des micro-entrepreneurs. La part des créations est de 48 250 dossiers sur ces 66 316 dossiers dématérialisés avec seulement 29 998 dossiers complets, dont 10% ont été déposés sur le site du Guichet Entreprises.

Source : Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat.

Rapport d'étape

Parmi les erreurs récurrentes des déclarants qui ne font théoriquement pas partie du contrôle de complétude des CFE, le volet fiscal du formulaire n'est pas souvent renseigné. Même si le CFE constate que cette rubrique n'est pas remplie et invite le créateur d'entreprise à apporter des compléments d'information, le dossier restera transmis en l'état au service des impôts des entreprises en l'absence de réponse dans un délai de quinze jours, comme le prévoit l'article R. 123-11 du code de commerce. **L'absence d'information sur le choix du régime fiscal n'est pas un motif d'irrecevabilité prévu par le code de commerce.**

2.2.4. Un contrôle de premier niveau devra être défini afin de garantir une qualité maximale des dossiers transmis pour un coût minimal

Dans le cadre du guichet unique pour les formalités des entreprises, un premier contrôle des erreurs manifestes liées à la complétude des dossiers, à la cohérence des déclarations et à l'harmonisation de l'usage des codes activité devra avoir lieu, avant transmission au greffe de tribunal de commerce et organismes destinataires. Ce contrôle de premier niveau pourra avoir lieu après obtention du numéro Siren par l'Insee.

Ce contrôle devra être automatisé autant que le permettent les technologies existantes : la plateforme unique dédiée à l'enregistrement des données liées aux formalités et aux pièces justificatives doit permettre de réaliser un contrôle simple de complétude. Des outils permettant des contrôles de cohérence devront être progressivement mis en place. Au fur et à mesure du déploiement de ces outils, le contrôle humain de premier niveau pourra être réduit.

Plusieurs scénarios peuvent être envisagés Le contrôle de premier niveau pourra être confié à différentes entités :

- ◆ aux CFE actuels : cette solution permet une transition fluide par rapport au système existant, maintient les emplois dédiés dans les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture notamment. Toutefois, ce scénario ne garantit pas l'harmonisation des pratiques. Il équivaut à reconnaître aux CFE actuels un rôle de contrôle de premier niveau, qu'ils assurent parfois de fait aujourd'hui ;
- ◆ à une entité nouvelle : une centralisation totale (en un lieu unique) ou partielle (à un niveau régional par exemple) du contrôle de premier niveau peut être envisagé. Cette solution permettrait de professionnaliser et d'industrialiser davantage les fonctions de contrôle de premier niveau, tout en garantissant une meilleure harmonisation du traitement des dossiers. Les équipes dédiées pourront dépendre directement de l'entité en charge du guichet unique ou des réseaux consulaires.

Les contrôles réalisés par les services déconcentrés de l'Insee sur l'activité principale exercée (APE) pourront être inclus ou non dans ce contrôle de premier niveau. L'amélioration d'un contrôle de premier niveau permettra d'améliorer le taux de codification automatique de l'APE par l'Insee et de réduire en conséquence le besoin et le coût de retraitement manuel. L'incidence sur les 220 équivalents temps plein travaillant sur le répertoire Sirene dans les services déconcentrés de l'Insee devra être évaluée.

A minima, la responsabilité de chaque acteur devra être clairement définie, afin d'éviter les redondances aujourd'hui constatées dans les contrôles non-juridiques réalisés avec l'immatriculation des entreprises.

Proposition n° 7 : Définir un dispositif de contrôle de premier niveau des dossiers de formalités des entreprises, intervenant avant la transmission des informations aux organismes destinataires.

2.3. Un dispositif adapté devra remplacer la saisine directe du greffe de tribunal de commerce

2.3.1. La saisine directe du greffe de tribunal de commerce a été pensée comme une mesure de simplification visant à accélérer la délivrance du Kbis

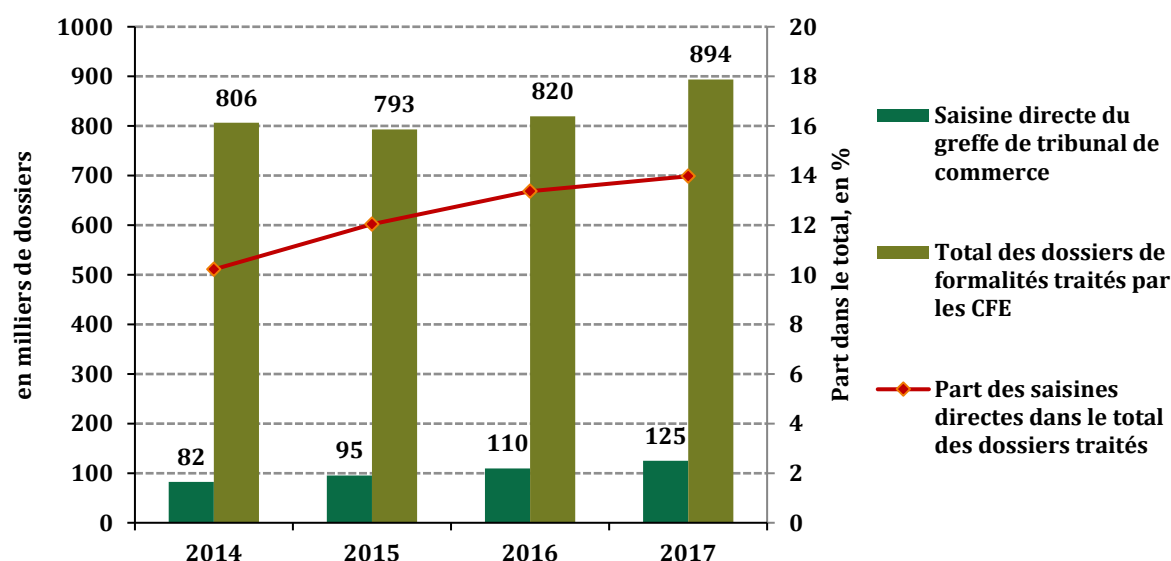
L'article R. 123-5 du code de commerce dispose que, par dérogation au principe selon lequel les déclarations sont obligatoirement réalisées auprès du CFE compétent, « lorsque la déclaration comporte une demande d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (...) le déclarant a la faculté de déposer le dossier de déclaration directement auprès du greffe du tribunal compétent pour y procéder ». Dans ce cas, le greffe procède à l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS) et transmet sans délai le reste du dossier au centre de formalités des entreprises compétent. Coexistent ainsi deux circuits pour les déclarants devant s'immatriculer au RCS : ils peuvent saisir leur CFE ou bien saisir directement le greffe, charge à celui-ci de transmettre leur dossier, pour complément d'instruction, au CFE compétent une fois l'immatriculation au RCS effectuée. Pour les autres entreprises, l'obligation de saisir le CFE compétent demeure.

L'article R. 123-5 du code de commerce (sous le nom de procédure « article 3 ») permet d'accélérer la délivrance d'un Kbis, nécessaire à de nombreuses formalités liées à la création des entreprises (ouverture d'un compte bancaire par exemple). Ce Kbis peut être provisoire dans le cas où l'entrepreneur doit également s'immatriculer au répertoire des métiers.

En 2017, 14,0 % des dossiers de formalités traités par les CFE étaient préalablement passés par un greffe de tribunal de commerce, en application de la saisine directe (cf. graphique 4). Cet usage augmente à la fois en volume (augmentation de 51,6 % entre 2014 et 2017) et par rapport au nombre total de dossiers traités par les CFE (augmentation de 3,8 points de pourcentage). La saisine directe est notamment utilisée pour les dossiers relevant des CCI et des CMA en tant que CFE :

- ♦ le nombre de dossiers transmis aux CFE des CCI par les greffes s'élevait en 2015 à 322 592, soit 40,4 % du total, selon CCI France ;
- ♦ en 2017, les dossiers remis à la CMA du Puy-de-Dôme après saisine directe du greffe du tribunal de commerce de Clermont-Ferrand représentaient 30,6 % des dossiers.

Graphique 4 : Volumétrie de la saisine directe du greffe de tribunal de commerce



Source : Insee ; Mission.

2.3.2. Principalement utilisée par les mandataires, la procédure de saisine directe pose des difficultés opérationnelles

Selon les interlocuteurs de la mission, cette procédure est principalement utilisée par les mandataires²⁶, qui réalisent les démarches pour le compte d'entreprises. À la CMA du Puy-de-Dôme, selon les interlocuteurs de la mission, environ les deux tiers des formalités réalisées par des mandataires pour le compte des entreprises sont effectuées par la voie de l'article R. 123-5 du code de commerce. Les dossiers transmis aux CFE des CCI par les greffes émanent le plus souvent de mandataires : 63 % des dossiers de saisine directe, contre 52,5 % pour l'ensemble des dossiers selon CCI France.

La délivrance accélérée du Kbis dans le cadre de la procédure de saisine directe pose plusieurs problèmes :

- ◆ le greffe de tribunal de commerce délivre un document attestant de l'existence de l'entreprise (l'immatriculation au RCS est accordée « *sous condition suspensive de l'immatriculation au répertoire des métiers* »²⁷), alors même que le dossier d'immatriculation peut ne pas être complet ou comporter des erreurs. L'entrepreneur peut devoir fournir des pièces ou des informations supplémentaires après avoir obtenu son Kbis, ce qui peut créer des incompréhensions et, *in fine*, réduire la force probante du Kbis ;
- ◆ la saisine directe du greffe de tribunal de commerce brouille le schéma du CFE comme interlocuteur unique de l'entreprise pour ses formalités (ou du futur guichet unique). Notamment, certains mandataires transmettent concomitamment un dossier au greffe de tribunal de commerce et un dossier à la chambre des métiers et de l'artisanat compétence, afin d'accélérer l'obtention du Kbis sans ralentir l'inscription au répertoire des métiers ;
- ◆ au niveau local, des CFE ont déclaré recevoir des greffes des dossiers parfois incomplets, ce qui peut poser problème lorsque le greffe est le premier destinataire du dossier.

2.3.3. Le guichet unique pourra s'appuyer sur les mandataires pour améliorer la qualité des dossiers transmis et accélérer les formalités des entreprises

Dans le cadre de la création d'un guichet unique – qui implique la disparition de la procédure de saisine directe – une solution doit être trouvée pour garantir aux acteurs économiques qui le souhaitent et qui en ont besoin une procédure accélérée, afin que la réforme ne revienne pas sur une mesure simplifiant de fait les démarches des entreprises, notamment au moment de leur création.

Partant du principe que les mandataires sont les principaux utilisateurs de la saisine directe, plusieurs scénarios peuvent être envisagés.

²⁶ Professions du chiffre et du droit mais également services proposés par des services spécialisés dans la réalisation de formalités en ligne (par exemple, les *start-up* Captain contrat ou Legalstart).

²⁷ En vertu de l'avis n° 2015-019 du comité de coordination du registre du commerce et des sociétés et de la réponse n° 439 de ce même comité en date du 13 mars 2016. Ce comité, prévu par l'article R. 123-81 du code de commerce, veille à l'harmonisation de l'application des dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de RCS. Il intervient soit sur saisine écrite émanant d'un greffier, d'un centre de formalités des entreprises, d'un professionnel mandaté, d'une administration ou d'un organisme destinataire des formalités, soit à la demande de l'un de ses membres.

Un **dispositif d'agrément ou de certification des mandataires de confiance**, qui dispenserait du contrôle de premier niveau, pourra remplacer la saisine directe du greffe. Les mandataires, une fois agréés par l'entité en charge du guichet unique sur la base de la qualité des dossiers d'entreprises qu'ils ont gérés dans le passé, bénéficieraient ainsi d'une procédure accélérée. Un seuil de dossiers ayant correctement passé les contrôles de complétude et de cohérence pourrait constituer un critère d'agrément. Dans le cadre de cette procédure, les dossiers qu'ils transmettraient pourraient passer le filtre du guichet unique sans contrôle de premier niveau, contrairement aux autres dossiers d'entreprises, et être transmis directement au greffe de tribunal de commerce – ou aux autres organismes destinataires si le passage au greffe n'est pas prioritaire. Ce dispositif ferait peser le risque de transmettre au greffe de tribunal de commerce puis aux organismes destinataires des dossiers incomplets ou manifestement incohérents.

Ce dispositif présente plusieurs risques. Il encourage le recours aux mandataires, renchérissant de ce fait les formalités pour les entrepreneurs. Il contribue par ailleurs à instaurer un traitement différencié des dossiers des entreprises, plus ou moins rapide en fonction du recours ou non à un intermédiaire privé. Enfin, les critères permettant d'agréer ou de certifier un mandataire – et de lui retirer la certification ou l'agrément – devraient être précisément définis.

De façon moins contraignante pour le guichet unique, une **procédure de traitement différencié des dossiers sur le fondement d'une reconnaissance de la qualité** des envois de certains mandataires pourrait être mise en place. Une fois identifié, le mandataire ferait l'objet d'un contrôle de premier niveau minimal (seulement automatisé par exemple) sans qu'il ne soit nécessaire de le tenir informé de ce traitement accéléré. Ce traitement différencié des dossier, au niveau du contrôle de premier niveau, doit permettre de concentrer le travail de recherche des erreurs manifestes sur les dossiers présentant le risque le plus élevé de présenter des incomplétudes ou des incohérences flagrantes ; il accélèrera ainsi le traitement d'ensemble des dossier.

Proposition n° 8 : Remplacer la procédure dérogatoire de saisine directe du greffe de tribunal de commerce par un dispositif permettant d'encourager les mandataires à garantir la qualité des dossiers des entreprises. Cette qualité plus importante des dossiers passant par des mandataires devra être valorisée par l'entité chargée de la réception des formalités, en accélérant la transmission aux organismes destinataires des formalités, dont le greffe de tribunal de commerce.

2.4. L'inscription au répertoire Sirene par l'Insee devra rester une étape transparente pour le créateur d'entreprise

2.4.1. L'inscription au répertoire Sirene n'emporte aucun effet juridique mais donne à l'entreprise un identifiant unique, indispensable dans ses relations avec les tiers

Le système informatisé du répertoire national des entreprises et des établissements (Sirene), géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), attribue un identifiant numérique unique, le Siren, à l'ensemble des entreprises et le Siret à chacun de leurs établissements, quelle que soit leur forme juridique et quel que soit leur secteur d'activité, situés en métropole et dans les régions et départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Les entreprises étrangères qui ont une représentation ou une activité en France y sont répertoriées. Le champ du répertoire Sirene couvre aussi l'ensemble des personnes physiques exerçant une activité économique : professions libérales, commerçants et artisans, l'ensemble des entités publiques de l'État ou des collectivités territoriales (y compris en Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna) et une large part des associations²⁸. Le répertoire Sirene identifie aussi des structures juridiques dépourvues de personnalité morale mais soumises à une fiscalité propre.

L'inscription au répertoire Sirene est une obligation. Aucun effet juridique ne s'attache à l'identification ou à la non-identification d'une personne inscrite au répertoire (article R. 123-231 du code de commerce). Toutefois, l'article 3 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle impose comme numéro unique d'identification pour les entreprises, le numéro Siren, et prévoit que dans ses relations avec les administrations, « une entreprise ne peut être tenue d'indiquer un numéro d'identification autre que le numéro unique ». Elle permet ainsi une interopérabilité de l'ensemble des bases de données publiques via l'instauration de cet identifiant numérique unique.

Plus généralement, les identifiants Siren et Siret sont couramment utilisés et de fait exigés, par des acteurs économiques (banques et assurances par exemple). Les numéros d'identification Siren et Siret constituent le socle de la construction de base de données sur les entreprises, que ce soit par les administrations ou par les acteurs privés nationaux ou étrangers. Pour exister dans un monde numérique, un acteur économique doit être identifié par un identifiant numérique unique à la fiabilité maximale.

Sirene comprend l'identifiant numérique de l'entreprise, la raison sociale et l'adresse du siège et des établissements secondaires et une série de données de classification juridique (forme juridique) et économiques (code APE – activité principale exercée – et classe d'effectifs des établissements). Il est confronté à plusieurs sources administratives et à des fichiers d'enquêtes administratives pour le mettre à jour régulièrement et fiabiliser les données de chaque établissement et entreprise : déclarations fiscales, fichiers de la comptabilité publique, fichiers des Urssaf, fichiers de la fonction publique hospitalière, fichiers des codes postaux, enquête sectorielle annuelle (ESA), enquête annuelle de production (EAP) et déclarations sociales nominatives (DSN). En moyenne, selon l'Insee, 15 000 mouvements au répertoire sont enregistrées chaque jour.

²⁸ Dès lors qu'elles (i) emploient des salariés ou (ii) acquittent des impôts ou (iii) reçoivent des subventions publiques.

2.4.2. L'Insee doit conserver un rôle de prestataire transparent pour l'identification des entreprises

L'inscription au répertoire Sirene est une étape transparente pour le créateur d'entreprise, l'Insee n'entrant jamais directement en contact avec lui, seules étant échangées des données avec les centres de formalités des entreprises. Depuis 2010, cette étape est en outre entièrement dématérialisée²⁹. Les données transmises par les CFE font l'objet d'un premier contrôle automatisé, afin de détecter d'éventuels doublons et d'attribuer le code APE à partir d'un traitement algorithmique de l'activité déclarée. En cas de doute, une codification manuelle est réalisée par les équipes de l'Insee. Environ 220 ETP sont affectés à la gestion du répertoire Sirene, qu'il s'agisse des inscriptions, modifications ou radiations, ou des contrôles de qualité à l'initiative de l'Insee sur l'ensemble des champs : entreprises, professions libérales, associations et personnes publiques.

Les CFE peuvent également communiquer directement au créateur d'entreprise un numéro Siren lors de leur passage en CFE. Ce numéro est attribué grâce à une interface de programmation applicative (API) de l'Insee intégrée au système d'information du CFE. Afin d'éviter le risque de doublons, cette interface ne permet d'attribuer un numéro que dans les cas où il n'existe pas d'entreprise répertoriée avec une dénomination et une adresse proche de l'entreprise qui se crée.

2.5. La mise en place d'un guichet unique pourrait s'accompagner d'un renforcement des outils de lutte contre la fraude documentaire

Les formalités relatives à la création, aux modifications et à la radiation des entreprises peuvent faire l'objet de fraudes. La création d'un guichet unique et d'un registre unique peut être l'occasion d'un renforcement des dispositifs de prévention des fraudes relatives aux personnes réalisant les formalités.

Selon les interlocuteurs de la mission à Tracfin et à la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), les dispositifs actuels de vérification de l'identité des personnes effectuant des formalités relatives aux entreprises et la prévention contre l'utilisation de faux documents peuvent être améliorés. Ce constat vaut pour l'ensemble des entités réceptionnant les dossiers relatifs aux formalités et tenant les registres et répertoires des entreprises. Les risques de fraudes créés sont par exemple :

- ◆ la création d'entités juridiques avec un mandataire social utilisant une identité fictive ou usurpée ;
- ◆ l'utilisation du régime de micro-entrepreneur pour justifier d'une activité, permettant à des personnes étrangères résidant en France de bénéficier de prestations sociales ;
- ◆ le développement de sociétés éphémères.

²⁹ À l'exception des inscriptions des entreprises relevant du CFE de la chambre nationale de la batellerie artisanale, soit une soixantaine de dossiers par an.

Rapport d'étape

Afin de réaliser un contrôle suffisant de l'identité de la personne déclarante, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

- ◆ un accès de l'entité chargée du traitement des dossiers de formalité ou du teneur de registre aux dispositifs permettant d'authentifier l'identité, par exemple :
 - pour les personnes nées en France, le dispositif Communication électronique des données de l'état civil (**Comédec**) dématérialise la délivrance de données de l'état civil et a pour vocation de centraliser l'ensemble des demandes d'acte adressées aux communes. Son déploiement doit s'achever le 1^{er} novembre 2018. Au 31 décembre 2017, le délai moyen de réponse des communes raccordées au dispositif Comédec était toutefois de 57 heures ;
 - pour les personnes nées à l'étranger, l'Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (**AGDREF**) permettrait de confirmer l'identité de l'entrepreneur ;
- ◆ un dispositif de croisement des données recueillies sur la personne au moment de la formalité de l'entreprise avec une base distincte, gérée par un autre acteur. Le numéro d'identification fiscale (NIF), géré par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pourrait par exemple constituer une base de croisement pour l'identité de la personne. Il s'agirait alors de demander au déclarant son NIF, d'envoyer ce NIF et l'identité déclarée à la DGFIP, qui pourrait ensuite valider ou non l'information, par un système *hit-no hit* (concordance/non-concordance) ;
- ◆ toute autre solution innovante, notamment identifiée dans le cadre du programme sur la mise en place de solutions d'identité numérique sécurisée, lancé le 5 janvier 2018 par les ministres de l'intérieur, la ministre de la justice et le secrétaire d'État chargé du numérique.

Ces contrôles de l'authenticité des documents d'identité fournis lors du dépôt de la formalité pourraient être assurés au niveau du contrôle de premier niveau réalisé à la réception du dossier de l'entreprise (cf. partie 2.2). Considérant les délais qu'ils peuvent nécessiter (57 heures pour Comédec en 2017), ces contrôles pourraient être réalisés sans bloquer la transmission des informations présentes dans la formalité aux différents organismes qui en sont destinataires, afin de ne pas allonger la procédure de création, de modification ou de radiation de l'entreprise.

Dans une démarche de lutte contre la fraude, une attention particulière pourra également être portée aux **sociétés de domiciliation**. Une société de domiciliation est un prestataire de services qui fournit une domiciliation juridique à des personnes morales ou physiques (siège social, adresse commerciale, administrative ou postale). L'exercice de cette activité est soumis à un agrément préfectoral. Selon la DNLF, ces activités de domiciliation présentent un risque de fraude sur l'adresse des entreprises inscrites aux registres et répertoires.

Proposition n° 9 : Consolider les dispositifs de lutte contre la fraude documentaire au moment de l'immatriculation, de la modification et de la radiation des entreprises. Des tests pourront être mis en place dans le cadre du contrôle de premier niveau des dossiers de formalités.

3. Un système d'information unifié doté d'une gouvernance forte devrait centraliser les formalités des entreprises, les interactions avec les services de l'État et la diffusion des données

3.1. Quatre blocs fonctionnels peuvent être distingués dans une vision globale des systèmes d'information de gestion des formalités et de tenue de registre

3.1.1. L'échange d'information avec l'entreprise

Ce bloc fonctionnel inclut l'ensemble des interfaces permettant à l'entreprise :

- ◆ de réaliser sa formalité, d'être informée et guidée à cette occasion lorsque cela est nécessaire, de transmettre aux administrations les informations et pièces justificatives requises ;
- ◆ d'être informée de l'avancement du traitement de sa formalité par les différentes administrations ;
- ◆ de pouvoir modifier, compléter sa demande ou son dossier à son initiative ou sur demande d'une administration : fourniture de pièces justificatives supplémentaires, modification des déclarations en cas d'incohérence.

3.1.2. L'échange d'information entre administrations

Ce bloc fonctionnel inclut l'ensemble des échanges d'informations entre les administrations permettant :

- ◆ de transmettre tout ou partie des informations et documents de l'entreprise aux différentes administrations ;
- ◆ d'organiser le traitement du dossier par les différentes administrations de manière successive ou en parallèle lorsque cela est possible. Ainsi, par exemple, lors des créations d'entreprise, l'identification et l'attribution d'un Siren par l'Insee et, lorsqu'elle est requise, l'inscription au registre du commerce et des sociétés (RCS) qui donne naissance à la personnalité morale, constituent des préalables à la prise en compte de la formalité par les autres administrations ;
- ◆ d'organiser la remontée d'information sur les suites données à sa demande à l'entreprise.

3.1.3. La constitution et la tenue du registre

Ce bloc fonctionnel inclut l'ensemble des opérations visant à constituer le registre et à le maintenir à jour pour en assurer la fiabilité. Il inclut les fonctions suivantes :

- ◆ la mise à jour du registre sur la base des formalités accomplies par les entreprises ;
- ◆ la mise à jour du registre suite à des contrôles de cohérence et de fiabilité initiés à l'initiative des administrations (radiation ou inscription d'office, modification d'information d'office par croisement de fichiers, rappel de l'entreprise à ses obligations, etc.) ;
- ◆ la sécurisation du registre et la définition de l'accessibilité des différentes informations qui le composent.

3.1.4. La diffusion d'un registre

Ce bloc fonctionnel inclut toutes les fonctions suivantes :

- ♦ la mise en œuvre d'accès privilégié et sécurisé (notamment en termes de traçabilité) pour des informations à accès restreint au sein ou hors des administrations : accès gratuit pour les administrations à des informations payantes pour les tiers ou accès à des informations non publiques dans le cas des acteurs assujettis à des obligations de lutte contre le blanchiment par exemple ;
- ♦ la mise en œuvre de modes de diffusion à titre onéreux et/ou avec une certification de l'authenticité de l'information ayant une valeur juridique ;
- ♦ la mise en œuvre des différents modes de diffusion publique pour les données libres d'accès que ce soit sur requête (interface homme/machine de recherche et de visualisation du registre sur internet ou API d'accès pour intégration dans un système d'information tiers) ou en masse (diffusion en open data de l'ensemble des données publiques du registre).

3.2. Les différents acteurs en charge de la tenue et de la diffusion des registres ont développé en parallèle des systèmes d'information distincts et inachevés, sans que le taux de dématérialisation des formalités ne soit satisfaisant

En l'absence d'une vision structurée et partagée des systèmes d'information, chaque acteur a développé son système d'information de manière autonome, voire à l'échelle locale dans les réseaux consulaires. Ils apparaissent donc fragmentés, peu performants et peu évolutifs.

Néanmoins, sous l'égide de la commission de coordination des centres de formalités des entreprises (CCCFE)³⁰, présidée par l'Insee et dont le secrétariat est assuré par la direction générale des entreprises (DGE), une norme d'échange des données a été mise en place et est régulièrement mise à jour pour prendre en compte les évolutions réglementaires ainsi que les améliorations fonctionnelles.

Globalement l'ensemble des échanges d'informations entre CFE et partenaires est dématérialisé avec deux exceptions notables. L'envoi des pièces justificatives des CFE consulaires aux greffes demeurent souvent sous forme papier. Des accords locaux entre chambres consulaires et greffe ont pu permettre des dématérialisations partielles. Par ailleurs, de nombreux échanges à destination de la DGFIP demeurent sous forme papier. Cette situation devrait se résorber à l'été 2018 par la mise en place d'un accord d'intermédiation numérique fourni par l'Insee au profit de la DGFIP.

Réciproquement, les échanges entre les entreprises et les CFE demeurent peu développés. Chaque réseau de CFE a développé son propre portail de déclaration des formalités en ligne auquel se rajoute le portail de Guichet entreprises. L'ensemble forme un tout peu lisible pour les entreprises, incomplet en termes de formalités dématérialisées, et l'ergonomie des interfaces reste perfectible. Les retours d'information à l'entreprise restent limités et les interactions complexes lorsque le dossier est incomplet.

³⁰ La CCCFE est régie par les articles R. 123-28 et A. 123-7 à A. 123-11 du code de commerce. Elle comprend un représentant de chacun des ministres assurant la tutelle des CFE et des organismes destinataires des formalités prises en charge par les CFE.

3.2.1. Les tentatives de créer un portail unique et partagé pour l'ensemble des réseaux de CFE ont échoué

Dans un premier temps, en mai 2009, les principaux réseaux de CFE et des partenaires se sont regroupés au sein d'une association « Guichet entreprises » constituée par CCI France, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), les Ursaff, l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi) et l'Agence pour la création d'entreprise (APCE). Cette association assure la mise en place d'un premier site web « guichetentreprise.fr » en janvier 2010 et la mise en place d'un GIP « Guichet entreprises » en avril 2011.

La mise en place du GIP « Guichet entreprises » a permis d'intégrer l'État directement auprès des autres acteurs : Inpi, Acof, CCI France, APCMA, APCA, CNBA, CNGTC, Infogreffe. Le GIP est financé par ses membres *via* des apports financiers, en actif immatériel (i.e. brique logicielle), et des mises à disposition de personnels.

Loin d'apporter l'amplification souhaitée aux travaux de l'association, la création du GIP a été un échec. La complexité des apports en systèmes d'information et en personnels, l'absence de véritable *affectio sociatis* entre les membres du GIP et le choix de ne pas structurer le GIP autour d'un groupe de membres solidaires et disposant d'un contrôle majoritaire sont sans doute parmi les causes principales de l'échec de la gouvernance du GIP.

L'État décide donc d'internaliser le développement du site « guichet-entreprise.fr ». Le service à compétence nationale (SCN) « Guichet Entreprises » est créé, par arrêté du 22 avril 2015 et placé sous l'autorité de la DGE.

3.2.2. Le site « Guichet entreprises » a fait l'objet d'un développement ambitieux, englobant en théorie les formalités des entreprises en ce qui concerne les différents registres et les autorisations administratives

Les systèmes d'information du SCN « Guichet entreprises » permettent aujourd'hui de réaliser les formalités de créations d'entreprise et, dans le seul cas des personnes physiques ayant opté pour le statut du micro-entrepreneur, les formalités de modification et de cessation d'activité. Les interfaces du guichet ne permettent pas de suivi des formalités ou d'interaction entre les entreprises ou les administrations concernées. Une plateforme téléphonique d'assistance de niveau 1 accompagne le créateur d'entreprise pour répondre à ses difficultés techniques d'usage du site web. Les personnels du SCN assure un deuxième niveau d'assistance à la formalité et assure des mises en relation avec les CFE et administrations compétentes. Ce second dispositif d'assistance est actuellement en cours de déploiement et de rodage.

En 2017, 54 975 déclarations de création d'entreprise ont été adressées aux CFE par le service électronique www.guichet-entreprises.fr, soit 9,3 % du total des créations d'entreprises (cf. tableau 4). Cette part est en augmentation de 6,3 points de pourcentage par rapport à 2015. 87 % des dossiers passant par Guichet entreprises concernent des microentreprises.

Tableau 4 : Dossiers adressés aux CFE par le service électronique www.guichet-entreprises.fr

Type de dossier	2015	2016	2017
Déclarations de création d'entreprise	15 950	39 905	54 975
Nombre total de créations d'entreprise	525 100	554 000	591 000
Part du Guichet entreprises dans le total des créations (en %)	3,0	7,2	9,3
Déclarations de modification de situation d'entreprise	320	995	2601
Régularisations de microentreprises	0	1 047	806
Déclarations de cessation d'activité	0	1 846	3 573

Source : Guichet entreprises.

Le SCN a succédé au GIP correspondant. Son comité d'orientation stratégique (COS), chargé d'insérer le GIP dans l'architecture globale des CFE, prévu dans ses statuts dès sa création en 2015, n'a jamais été mis en place. Un comité de coordination technique limité aux seuls problématiques d'interconnexion a permis la mise en place des premiers services.

Le SCN indique avoir développé un outil technologique performant pour produire des interfaces pour les entreprises de manière efficace et flexible, c'est-à-dire pouvant aisément être modifiées en fonction des retours d'expérience et des évolutions réglementaires. Cet outil pourrait être utilisé pour la dématérialisation des formalités gérées actuellement par les CFE mais aussi pour la dématérialisation des processus d'autorisation administrative des professions réglementées. Cet outil n'a pas été présenté à la mission et n'a pas fait l'objet d'une expertise externe à la connaissance de la mission.

Le *statu quo* actuel, caractérisé par une absence de gouvernance stratégique et de vision partagée, ne satisfait aucun des acteurs que ce soit le SCN ou ses partenaires et fait clairement obstacle à l'accomplissement des objectifs assignés au SCN lors de sa création en dépit des moyens financiers et humains mobilisés par l'Etat.

3.2.3. Les systèmes d'information des CCI, des CMA et de l'Inpi

Les systèmes d'information des CCI et des CMA sont fragmentés, peu performants, peinent à suivre les modifications de la réglementation et de la norme d'interconnexion entre partenaires des CFE.

Cette situation insatisfaisante découle en partie de la faiblesse institutionnelle des têtes de réseau CCI France et APCMA, qui n'ont pas historiquement été chargées de développer les systèmes d'information des chambres consulaires. Il existe en conséquence une fragmentation à l'échelle régionale voire infrarégionale.

La connaissance des intentions de l'État de créer un CFE unique national dématérialisé, *via* les consultations sur les premières versions de l'avant-projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, a pu avoir pour effet de geler les travaux des têtes de réseau en matière de développement des systèmes d'information.

En ce qui concerne l'Inpi, les systèmes d'information dédiés à la mise en place du registre national du commerce et des sociétés (RNCS) forment une part minoritaire des systèmes d'information consacrés à son cœur de mission, la gestion des brevets et des marques. Historiquement, l'Inpi a su innover à l'heure du minitel mais n'a pas su prendre le virage de la diffusion par internet. Elle a donc noué un accord avec Infogreffe, à qui elle a sous-traité la mise en œuvre de la diffusion. Suite à la mise en œuvre de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'Inpi a cherché à assurer elle-même la diffusion du RNCS en *open data*. Ces efforts ont été obérés par l'obstruction des greffiers des tribunaux de commerce, qui ont initié un contentieux contre l'État et suspendu la diffusion de certaines bases de données à l'Inpi.

À ce jour, et suites aux décisions contentieuses du Conseil d'Etat à l'été 2017 (cf. annexe II) en faveur de l'État, les relations entre le CNGTC, Infogreffe et l'Inpi sont en voie de normalisation. Néanmoins, l'Inpi est dans une position stratégique défavorable car situé en aval du processus de création de l'information par les CFE et de constitution des registres du commerce et des sociétés locaux, au niveau des greffes des tribunaux de commerce, et du registre national établi *de facto* par Infogreffe. La publicité légale diffusée par Infogreffe est plus complète (inclusion des registres annexes des privilèges et des sûretés, agrégation du registre Sirene), mise à jour de manière plus rapide et plus fiable (du fait de la position en amont d'infogreffe) et plus ergonomique que le RNCS publié par l'Inpi, dont le principal avantage est d'être gratuit.

3.2.4. Infogreffe est le système d'information actuellement le plus complet, couvrant le champ de la publicité légale de la collecte des données au moment des formalités jusqu'à leur diffusion

Les systèmes d'information du groupement d'intérêt économique (GIE) Infogreffe couvrent les quatre blocs fonctionnels d'un système d'information global entreprise/registre, mais de façon inégale :

- ◆ échanges avec les entreprises : Infogreffe a développé un portail pour l'accomplissement de formalités dématérialisées auprès des greffes des tribunaux de commerce (inscription initiale et modifications d'inscription au RCS, déclaration des bénéficiaires effectifs). Le champ de ce bloc fonctionnel se limite au champ de l'activité de CFE des greffes complété du champ du régime dérogatoire de la saisine directe ;
- ◆ échanges avec les administrations pour l'accomplissement des formalités : en tant que CFE, Infogreffe diffuse les informations à l'ensemble des partenaires du réseau. Infogreffe gère en plus un ensemble d'interconnexions avec la Dila pour les publications légales, l'Inpi pour la constitution du RNCS, et, pour la mise en œuvre des procédures de saisine directe, dérogatoires au processus général, avec l'Insee et les CFE des CCI et CMA. Le champ de ce bloc fonctionnel se limite au champ de l'activité de CFE des greffes complétés du champ du régime dérogatoire de la saisine directe ;
- ◆ tenue des registres : les systèmes d'information du GIE Infogreffe consolident l'ensemble des informations détenues par chacun des 134 greffes des tribunaux de commerce. Le registre d'Infogreffe constitue de fait un registre national du commerce et des sociétés, concurrent du registre constitué par l'Inpi. Son champ géographique demeure incomplet puisqu'il n'intègre pas nativement les registres des tribunaux d'instances de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, ni des tribunaux mixtes d'outre-mer, mais Infogreffe a signé cette année des accords avec le ministère de la justice pour intégrer nativement les registres de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Il complète ces informations par un extrait du RNCS de l'Inpi pour les régions et départements d'outre-mer et par la base Sirene de l'INSEE pour les entreprises non soumises à l'immatriculation au RCS ;
- ◆ diffusion du registre : les systèmes d'information d'Infogreffe permettent à l'ensemble des tiers d'accéder à plusieurs registres gérés par les greffes : les registres du commerce et des sociétés mais aussi les états d'endettement (inscriptions de privilèges et nantissements, inscriptions prises pour révéler l'existence d'un droit de propriété ou celle d'un impayé), état des procédures collectives, jugements et registre des bénéficiaires effectifs. Le site permet de commander sous forme numérique ou papier l'ensemble des informations détenues (et communicables aux tiers) par chacun des 134 greffes.

Infogreffe a par ailleurs été sélectionné par la commission européenne pour participer aux expérimentations visant à construire une interconnexion des registres européens des sociétés et est membre du réseau européen des registres nationaux des entreprises, l'EBR (*European Business Register*).

Rapport d'étape

Infogreffe offre aussi (i) des services d'alerte pour être informé de la disponibilité de nouvelles informations sur une ou plusieurs sociétés, (ii) des services de suivi des contentieux devant les juridictions commerciales. Infogreffe met en œuvre, pour le compte de ses membres, le portail d'accès restreint aux tiers assujettis à l'obligation de lutte contre blanchiment au registre des bénéficiaires effectifs conformément au décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017.

Infogreffe a développé un dispositif d'accès à plusieurs niveaux de sécurité pour les usagers de ces SI, d'une identification simple par mot de passe jusqu'à des systèmes d'authentification conforme au RGS* et RGS**, via le service Certigreffe en partenariat avec l'entreprise CertEurope qui est l'opérateur de services de certification d'Infogreffe.

Infogreffe indique être propriétaire du code source de ses systèmes d'information qui sont développés et hébergés par Docapost, filiale de La Poste. Infogreffe intègre une équipe de développement des systèmes d'information d'une taille réduite visant à maîtriser cette compétence et à réduire sa dépendance à ses prestataires extérieurs.

En tant que GIE, Infogreffe n'est pas soumis au code des marchés publics et n'est pas habilité à manier des fonds publics. Il se finance par un prélèvement de 20 % sur les sommes encaissées pour le compte de ses membres et dispose de ressources propres sur les services annexes (abonnement, émission de signature électronique, etc.).

Aucun représentant de l'État ne participe à la gouvernance des systèmes d'information d'Infogreffe, qui est assurée par les organes de gouvernance du GIE.

3.2.5. La dématérialisation globale des formalités augmente mais reste faible

Il apparaît que la dématérialisation des formalités reste très faible sur l'ensemble des réseaux. En 2016, 67 441 formalités d'immatriculation au RCS ont été réalisées de manière entièrement dématérialisée auprès des greffes de tribunal de commerce (soit 17,6 % des immatriculations). En 2015, selon CCI France, moins de 3 % des dossiers adressés aux CCI parvenaient par voie électronique. Concernant les CMA et selon l'APCMA, 80 247 dossiers ont été transmis par voie électronique en 2017, soit 17 % de l'ensemble des dossiers CFE. Cette part n'était que de 7 % en 2015.

Il convient de noter que l'on ne peut parler que de dématérialisation du dépôt initial de la formalité puisqu'à ce jour il n'existe pas de dématérialisation du suivi de la formalité lors de son traitement. Dès lors que le traitement de la formalité implique un complément d'information ou une modification des déclarations des entreprises, les acteurs des réseaux CFE sont réduits à recontacter l'entreprise (ou son mandataire) par courrier, téléphone ou courrier électronique (si celui-ci a été renseigné par l'entreprise).

4. Un groupement d'intérêt public pourra assurer les missions relatives au guichet unique et au registre des entreprises

4.1. La gouvernance du dispositif doit être adaptée à une mutualisation et à une transformation des systèmes d'information existants

La fusion des registres et répertoires des entreprises s'apparente dans un premier temps à un projet de mutualisation de systèmes d'information. Il s'agira de permettre à des acteurs, qui travaillent aujourd'hui trop en silos et avec des outils différents, de mener une politique publique commune, autour d'outils communs. Une fois ce travail de mutualisation réalisé, les différentes fonctionnalités supplémentaires décrites pour le système d'information (gestion des autorisations administratives par exemple) pourront être ajoutées. Au projet de mutualisation s'ajoutera alors un projet de transformation et de construction en partant du système d'information en place.

4.1.1. La mutualisation d'outils informatiques et des missions correspondantes pose des difficultés particulières de gouvernance

De manière générale et par rapport aux autres grands projets informatiques, les projets de mutualisation de systèmes d'information se caractérisent par³¹ :

- ◆ un nombre accru d'acteurs engagés dans la gouvernance, ce qui peut potentiellement accroître la lourdeur du pilotage du projet ;
- ◆ des pratiques professionnelles différentes qu'il s'agisse soit de les faire converger, soit de les intégrer au SI dans leur diversité. Dans le premier cas, la principale zone de risque se situe dans le déploiement du projet SI, puisque celui-ci s'accompagne d'une mutation des pratiques et potentiellement des organisations. Dans le second cas, c'est la réalisation du SI lui-même qui est complexifiée ;
- ◆ un éloignement des responsables du projet par rapport aux responsables métier. En effet, ceux-ci sont disséminés dans plusieurs ministères, voire plusieurs opérateurs, ce qui complexifie l'interaction avec l'équipe en charge du projet.

Ces traits distinctifs de la gouvernance et des mécanismes budgétaires des projets de mutualisations se traduisent par des risques accrus. S'ils ne sont pas maîtrisés, ces risques peuvent se traduire par des dérives de coûts et l'arrêt du projet, comme l'illustre le cas de l'opérateur national de paye (ONP).

³¹ Selon les conclusions de la mission conjointe relative aux systèmes d'information de l'État et à leur transformation dans le cadre du programme « Action publique 2022 », confiée à l'inspection générale des finances et au conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des télécommunications le 23 novembre 2017.

4.1.2. Des lignes directrices de bonne gouvernance peuvent être dégagées

La mission de l'IGF et du CGEIET de 2018 relative aux systèmes d'information de l'État et à leur transformation dans le cadre du programme « Action publique 2022 » a tracé plusieurs lignes directrices en matière de gouvernance des mutualisations des systèmes d'information :

- ◆ quelle que soit la solution de gouvernance retenue, elle doit conférer au responsable de projet une large autorité sur sa conduite et sur l'emploi des ressources ;
- ◆ si la Dinsic est en mesure de porter des projets de petite taille, ou à la frontière technologique, elle n'est pas calibrée pour être opératrice de projets de mutualisation de grande ampleur, et cela pourrait générer une confusion entre ses différents rôles. Les projets qu'elle porte et qui sont amenés à être déployés à plus grande échelle peuvent utilement être placés dans un service à compétence nationale (SCN) dédié, sur le modèle du réseau interministériel de l'État (RIE) ;
- ◆ un ministère ou un opérateur peut porter directement une opération de mutualisation si elle réunit un petit nombre d'acteurs. Au-delà d'un certain nombre, une gouvernance dédiée apparaît nécessaire, sous la forme d'un SCN, d'un groupement d'intérêt public (GIP) ou d'un établissement public ;
- ◆ le GIP et l'établissement public permettent d'associer des opérateurs à la gouvernance des projets de mutualisation des systèmes d'information et leur confère donc une plus grande maîtrise sur le projet que s'ils étaient simples « clients » liés par une convention de service. Ils peuvent également mettre en place des cadres d'interopérabilité, comme le fait l'ASIP Santé. À l'aune de l'expérience des GIP existants de mutualisation des SI (AMUE et ASIP Santé notamment), cette solution fait toutefois peser des risques pour l'aboutissement des projets de mutualisation :
 - la gouvernance regroupe de nombreux acteurs, dont les objectifs stratégiques peuvent ne pas être identiques ;
 - l'autonomie de gestion des opérateurs membres complexifie le déploiement et le maintien en condition opérationnelle du SI mutualisé ;
 - les intérêts du GIP et de la ou des directions de tutelle peuvent ne pas être alignés.

Ce mode de gouvernance apparaît donc surtout pertinent pour les mutualisations de systèmes d'informations dont les principaux utilisateurs sont des opérateurs.

4.1.3. La Dinsic devra jouer un rôle dès la préfiguration du système d'information et de sa gouvernance

Le Premier ministre, et par sa délégation la Dinsic, ont juridiquement pleine autorité pour mener à bien des mutualisations sur les systèmes d'information entre administrations et autorités administratives. Toutefois, les ministères ont pu mener des mutualisations sans que la Dinsic en soit l'opérateur principal³². En ce qui concerne le guichet unique et le registre des entreprises, la mutualisation doit s'opérer entre des acteurs de l'État et des entités privées.

³² À titre d'exemple, l'informatique financière de l'État (Chorus) est gérée par un service à compétence nationale (SCN) dédié, l'AIFE, rattaché au ministre chargé du budget mais dont la gouvernance est interministérielle. Plus récemment, l'application PayFiP est en cours de développement par la direction générale des finances publiques (DGFIP). En outre, la direction des achats de l'État (DAE) a mis en place des stratégies et des cadres contractuels pour l'achat de plusieurs types de systèmes d'information, en partenariat avec la Dinsic.

La Dinsic formule des avis sur la gouvernance et la conduite des projets qui lui sont soumis ainsi que sur leur urbanisation et leur financement, pour les projets dont le coût global dépasse 9 M€ (prenant en compte la construction de la solution ainsi que deux années de maintenance). La Dinsic exerce effectivement la compétence d'avis dont elle dispose sur les grands projets : depuis 2011, la Dinsic a rendu un total de 46 avis sur des projets de systèmes d'information, dont 8, soit 18 %, ont été défavorables ou non conformes.

La procédure d'avis conforme de la Dinsic s'accompagne d'une structuration de la gouvernance interministérielle et ministérielle des grands projets. Un outil commun d'évaluation des projets, la « méthode d'analyse et de remontée de la valeur » (Mareva 2)³³, est désormais largement adopté et employé par les ministères³⁴.

4.2. La gouvernance générale du dispositif devra être confiée à un acteur public pérenne qui associera les acteurs de la publicité légale et des formalités des entreprises et l'État

4.2.1. Les missions de service public relatives à la collecte, la conservation et la diffusion des données inscrites au registre nécessitent une entité publique pérenne

Selon l'Autorité de la concurrence l'activité du greffe de tribunal de commerce auprès des entreprises procède de prérogatives de puissance publique et relèvent d'une mission de service public³⁵. Selon la Cour de justice de l'Union européenne (cf. encadré 4), une activité de collecte de données relatives à des entreprises « *sur le fondement d'une obligation légale de déclaration imposée à ces dernières et des pouvoirs coercitifs y afférents* » relève également de l'exercice de prérogatives de puissance publique. Il en va de même pour l'activité consistant « *à tenir et à rendre accessibles au public* » ces données.

Les entités en charge de l'enregistrement des entreprises et de la diffusion des données légales agissent ainsi dans le champ du service public :

- ◆ la mission des centres de formalités des entreprise (CFE) est aujourd'hui une mission de service public ;
- ◆ les contrôles et authentification sont réalisés en partie par des officiers publics ministériels ;
- ◆ la diffusion de l'information légale concernant les entreprises ne constitue pas une activité économique.

³³ La Méthode d'Analyse et de REmontée de la Valeur (MAREVA) a été conçue en 2005 par l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) avec l'aide du cabinet *Bearing Point* dans le cadre du lancement du programme d'administration électronique ADELE 2004-2007, en vue d'évaluer la valeur des projets informatiques en tenant compte des spécificités du secteur public. Elle a pour but d'évaluer la valorisation du besoin métier et des gains opérationnels pour les agents et les usagers, ainsi que l'appréciation juste de la trajectoire financière du projet, dans une optique de maîtrise des risques.

³⁴ La méthode MAREVA 2 était déployée sur moins de 25 % du tableau de bord des projets sensibles en 2015, contre 93 % en novembre 2017.

³⁵ Avis de l'Autorité de la concurrence n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées.

Encadré 4 : Qualification juridique de la collecte et de la diffusion des données relatives aux entreprises selon la Cour de justice de l'Union européenne

40. À la lumière de l'ensemble de cette jurisprudence, il convient de faire observer qu'une activité de collecte de données relatives à des entreprises, sur le fondement d'une obligation légale de déclaration imposée à ces dernières et des pouvoirs coercitifs y afférents, relève de l'exercice de prérogatives de puissance publique. Par conséquent, une telle activité ne constitue pas une activité économique.

41. De même, une activité consistant à tenir et à rendre accessibles au public des données ainsi collectées, soit par une simple consultation, soit par la fourniture de copies sur support papier, conformément à la législation nationale applicable, ne constitue pas davantage une activité économique, dès lors que la tenue d'une base contenant de telles données et sa mise à la disposition du public sont des activités indissociables de l'activité de collecte de ces données. En effet, la collecte desdites données serait largement privée de son utilité en l'absence de tenue d'une base de données les répertoriant afin que le public puisse les consulter.

42. En ce qui concerne le fait que la mise à la disposition des personnes intéressées des données figurant dans une telle base de données est rémunérée, il convient de relever que, [...] dans la mesure où les frais ou les redevances dus pour la mise à la disposition du public des informations en cause ne sont pas déterminés, directement ou indirectement, par l'entité concernée, mais sont prévus par la loi, la perception d'une telle rémunération peut être regardée comme indissociable de cette mise à disposition. Ainsi, la perception par la Republik Österreich des frais ou des redevances dus pour la mise à la disposition du public desdites informations n'est pas de nature à faire modifier la qualification juridique de cette activité, de sorte que celle-ci ne constitue pas une activité économique.

Source : Arrêt de la CJUE du 12 juillet 2012, affaire C-138/11, Compass-Datenbank GmbH contre Republik Österreich.

La collecte, la conservation et la diffusion des informations légales sur les entreprises permettent de porter à la connaissance des publics intéressés des **données nécessaires à la sécurité juridique et la transparence de la vie des affaires**. Ces missions sont ainsi d'un intérêt stratégique. Elles ne peuvent souffrir d'aucune interruption, même temporaire :

- ◆ en cas d'interruption de la collecte des données :
 - les entrepreneurs ne pourront plus procéder au dépôt de leur formalité de création d'entreprise, ni ne pourront obtenir de numéro Siren de l'Insee ;
 - les entrepreneurs ne pourront plus déclarer les modifications et les radiations d'entreprises ;
- ◆ en cas d'interruption de la tenue du registre :
 - les administrations et organismes intéressés ne pourront plus procéder aux validations et authentications sur les formalités des entreprises, entraînant un ralentissement des procédures de création, modification ou radiation des entreprises ;
 - l'accès aux informations déclarées par les entreprises dans le cadre de leurs formalités sera impossible (dans le cadre du « dites-le nous une fois ») ;
- ◆ en cas d'interruption de la diffusion du registre :
 - les entreprises ne pourront plus prouver aux tiers leur existence, leur activité, de leurs qualifications, etc. ;
 - les tiers ne seront plus informés des événements des entreprises pouvant les intéresser (dissolution par exemple) ;
 - les tiers ne pourront plus s'informer sur leurs partenaires économiques, réduisant dès lors la confiance dans les relations d'affaires.

En raison du caractère stratégique des missions de service public relatives à la collecte, la conservation et la diffusion des données inscrites au registre des entreprises, **l'institution d'une entité pérenne semble devoir être privilégiée. Son caractère public est opportun**, au regard des enjeux pour la sécurité juridique et la transparence de la vie des affaires.

4.2.2. De nombreux acteurs interviennent aujourd'hui dans la tenue et la diffusion des registres et répertoires existants

Sept réseaux de centre de formalités des entreprises existent aujourd'hui (cf. partie 2.2.1). En ce qui concerne la tenue et la diffusion des registres et répertoires existants, sept entités ou réseaux d'entités sont désignés par des textes législatifs :

- ◆ le greffe du tribunal de commerce ;
- ◆ l'Institut national de la propriété industrielle ;
- ◆ le réseau départemental des chambres des métiers et de l'artisanat ;
- ◆ le réseau régional des chambres des métiers et de l'artisanat ;
- ◆ l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;
- ◆ la chambre nationale de la batellerie artisanale.

Les registres tenus par les greffes des tribunaux de commerce (RCS, RSEIRL, RSAC) sont aujourd'hui administrés localement, dans le ressort de chaque tribunal de commerce. En Alsace-Moselle et dans les territoires d'outre-mer, ces registres sont tenus par les greffiers fonctionnaires des tribunaux d'instance et des tribunaux mixtes de commerce. Au niveau national, les informations contenues dans les RCS sont centralisées depuis une réforme de 1984 au sein du registre national du commerce et des sociétés (RNCS) tenu par l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi)³⁶.

Les greffes des tribunaux de commerce assurent également la tenue des registres des privilèges et des nantissements, du registre des insolvabilités et du registre des bénéficiaires effectifs.

L'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat est chargée de la tenue et de la diffusion du répertoire national des métiers. Le répertoire des métiers, au niveau local, est tenu par les réseaux départementaux ou régionaux des chambres des métiers et de l'artisanat, en application de l'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat. Le code de l'artisanat confirme cette compétence ambiguë dans la tenue du registre, à la fois départementale et régionale³⁷.

Le répertoire des actifs agricoles, qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2018, sera tenu par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture en application de l'article D. 311-25 du rural et de la pêche maritime. Les caisses de mutualité sociale agricole et les centres de formalités des entreprises des chambres d'agriculture fournissent les informations requises qu'ils possèdent ou qu'ils traitent. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture sera également en charge de sa diffusion, en application de l'article L. 311-2 du code rural et de la pêche maritime³⁸.

La chambre nationale de la batellerie artisanale tient le registre de la batellerie artisanale.

³⁶ Décret 84-406 du 30 mai 1984 modifié par le décret n°98-550 du 2 juillet 1998.

³⁷ Article 23 du code de l'artisanat : « Les chambres de métiers et de l'artisanat de région ont pour attributions : 1° De tenir le répertoire des métiers [...] ». Article 23-1 du code de l'artisanat : « Les chambres régionales de métiers et de l'artisanat [...] assurent la gestion administrative et informatique [...] des répertoires des métiers tenus par les chambres départementales qui leur sont rattachées ; cette compétence exclut l'accueil du public ».

³⁸ Art. D. 311-30 du code rural et de la pêche maritime : « L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ou le centre de formalités des entreprises territorialement compétent délivrent à toute personne qui en fait la demande : 1/ Une copie intégrale des inscriptions portées au registre et des actes déposés concernant une même personne ; 2/ Un extrait attestant de l'inscription au registre des actifs agricoles à la date à laquelle il est délivré ; 3/ Un certificat attestant qu'une personne n'est pas inscrite au registre des actifs agricoles. »

Rapport d'étape

Tableau 5 : Base normative des missions de teneur et diffuseur des registres

Registre	Tenue du registre		Diffusion du registre	
	Entité désignée	Base normative	Entité désignée	Base normative
Registre du commerce et des sociétés (RCS)	Greffes du tribunal de commerce du ressort	Article L. 123-6 du code de commerce	- Greffe du tribunal de commerce ; - Institut national de la propriété industrielle	- Article L. 123-1 du code de commerce et suivants - Article L. 411-1 du code de commerce
Registre spécial des agents commerciaux (RSAC)	Greffes du tribunal de commerce du ressort	Article R. 134-6 du code de commerce	Greffes du tribunal de commerce du ressort	-
Registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (RSEIRL)	Greffes du tribunal de commerce du ressort	Articles L. 526-7 du code de commerce	Greffes du tribunal de commerce du ressort	-
Répertoire des métiers (RM)	- Chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) départementales ; - CMA au niveau régional ; - Assemblée permanente des CMA	Article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat	Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat	Article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat
Registre des actifs agricoles ³⁹ (RAA)	L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ⁴⁰	Article D. 311-25 du rural et de la pêche maritime	L'assemblée permanente des chambres d'agriculture	Article L. 311-2 du code rural et de la pêche maritime ⁴¹
Registre de la batellerie artisanale	Chambre nationale de la batellerie artisanale	Article L. 4431-1 du code des transports	N.A.	N.A.

Source : Code de commerce ; loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat ; code de l'artisanat ; code rural et de la pêche maritime ; décret n° 2017-916 du 9 mai 2017 relatif aux modalités de tenue et de mise à jour du registre des actifs agricoles ; code des transports.

Certaines entités en charge des registres et répertoires actuels affirment le **caractère symbolique** de leurs missions en la matière. Le répertoire des métiers est ainsi considéré par les chambres des métiers et de l'artisanat, selon les interlocuteurs de la mission à l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat, comme un élément central de l'action et de la légitimité de la chambre consulaire.

³⁹ À partir du 1^{er} juillet 2018.

⁴⁰ Cette mission n'est pas de niveau législatif ; elle est dévolue à l'APCA à l'article D. 311-25 du rural et de la pêche maritime.

⁴¹ Précisé par le décret n° 2017-916 du 9 mai 2017 relatif aux modalités de tenue et de mise à jour du registre des actifs agricoles.

4.2.3. Le greffe de tribunal de commerce est un acteur pivot du dispositif général de publicité légale, mais ne peut être seul en charge du registre des entreprises

De fait et en droit, le greffe de tribunal de commerce occupe aujourd'hui une place majeure dans la gestion de l'information relative aux entreprises. Il assure un niveau de qualité de la donnée souvent supérieur aux autres teneurs de registres. Dans son avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées, l'Autorité de la concurrence indiquait : « *Il est établi que l'exercice en monopole de l'activité de gestion des données relatives aux entreprises par les greffiers, qui en assurent sous leur responsabilité la fiabilité et la mise à jour, a contribué à l'efficacité de cette activité (cf. référé de la Cour des Comptes n° 66605 du 13 mai 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la justice commerciale). Les organisations alternatives mises en œuvre outre-mer et en Alsace-Moselle sont moins performantes et moins fiables.* »

En droit, les missions du greffe du tribunal de commerce représentent par plusieurs aspects le point d'aboutissement recherché pour les autres registres. En effet, **le greffe du tribunal de commerce :**

- ♦ **tient un registre unique des personnes morales :** le registre du commerce et des sociétés ne recense pas l'intégralité des entreprises, mais pour les personnes morales et notamment les sociétés, il constitue déjà un registre unique. Il est en outre complété par les multiples registres spéciaux propres aux sûretés et privilèges ;
- ♦ **gère le registre le mieux fiabilisé parmi les registres de publicité légale :** le RCS est le registre pour lequel l'étendue du contrôle est la plus complète, à travers le contrôle de régularité imposé au greffier. La responsabilité professionnelle du greffier, qui agit sous le contrôle du juge délégué à la surveillance du RCS, complète la sécurité juridique du registre et permet l'authentification des extraits ou certificats émis par le greffier, c'est-à-dire de l'information publique délivrée ;
- ♦ **tient le registre qui sert de modèle aux autres registres de publicité légale :** le RCS apparaît comme un modèle, repris par exemple en miroir à l'occasion de la dernière réforme réglementaire du répertoire des métiers. En effet, le décret n°2017-861 du 9 mai 2017 a imposé aux sociétés relevant du RM la déclaration d'informations quasi semblables à celles portées au RCS et expressément prévu que ce répertoire a pour effet de « porter à la connaissance du public » les mentions qui y sont inscrites. Cette écriture en miroir participe d'une évolution législative plus vaste, qui tend à assimiler commerçants et artisans (cf. partie 1.1.2). Enfin, par effet d'imitation, le modèle du registre s'étend encore à d'autres activités telles que les activités agricoles avec l'entrée en vigueur prochaine des dispositions instaurant le registre des actifs agricoles ;
- ♦ **assure certaines missions de lutte contre la fraude :** la montée en puissance des aspects de police économique confie au greffe du tribunal de commerce un rôle de lutte contre les fraudes, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le registre des bénéficiaires effectifs est annexé au RCS et son dépôt est indépendant du circuit des autres centres de formalités des entreprises.

Toutefois, les greffes des tribunaux de commerce ne peuvent être chargés seuls du registre des entreprises. Outre le caractère excessif des revenus qu'ils tirent de leurs missions actuelles (cf. partie 5.3), rien ne justifierait de confier au greffe la gestion de données d'entreprises auxquelles on ne souhaite pas conférer une valeur juridique équivalente aux données authentifiées par le greffe, par exemple en ce qui concerne les sûretés et les privilèges.

Rapport d'étape

Or, plusieurs données relatives aux entreprises – et qui ont vocation à être inscrites au registre des entreprises – ne nécessitent en l'état du droit aucune authentification similaire à celle que pourrait réaliser le greffe du tribunal de commerce :

- ◆ les données inscrites au répertoire des métiers pour les entreprises artisanales qui ne sont pas des sociétés ;
- ◆ les données inscrites au registre des actifs agricoles, registre des fonds agricoles et registre de l'agriculture pour les entreprises qui ne sont pas des sociétés ;
- ◆ les données relatives aux autorisations administratives.

4.2.4. L'État devra être pleinement intégré à la gouvernance du dispositif

En raison du caractère stratégique des missions de service public relatives à la collecte, la conservation et la diffusion des données inscrites au registre des entreprises (cf. §4.2.1), l'État devra être à même de porter ses objectifs en ce qui concerne ce service public.

Par ailleurs, les constats relatifs à l'existence de rentes et de redevances excessives (cf. partie 5.3) rendent nécessaire une **transparence accrue** sur les équilibres économiques du secteur de la publicité légale et des formalités des entreprises. Malgré les moyens de divulgation à la disposition de l'État aujourd'hui, la régulation économique de ce secteur demeure très faible, notamment en raison du manque d'information. La participation de l'État à la gouvernance du dispositif aura comme incidence une plus grande visibilité sur les enjeux financiers et permettra, de ce fait, de procéder à des réformes rendues aujourd'hui difficile en raison du manque d'information.

4.3. Considérant les contraintes liées à la publicité légale et aux acteurs existants, la constitution d'un groupement d'intérêt public aux compétences larges semble opportune

4.3.1. La forme juridique du GIP permet d'associer de façon souple les différents acteurs concernés

Considérant les éléments précédemment développés, plusieurs scénarios peuvent être écartés :

- ◆ un développement interne à un ministère, un portage par la Dinsic ou la création d'un service à compétence nationale (SCN) nieraient la pluralité des acteurs concernés en dehors de l'État, la nécessité de les associer à la gouvernance et la volonté de mutualiser leurs outils informatique ;
- ◆ la création d'un établissement public dédié constituerait une option lourde considérant l'objectif de mutualisation d'outils existants.

La création d'un groupement d'intérêt public (GIP) pourrait ainsi être recherchée, permettant d'associer les opérateurs existants, d'inclure l'État dans la gouvernance et de prévoir des outils adéquats de transparence.

Encadré 5 : Caractéristiques principales d'un GIP

La loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit apporte une définition du groupement d'intérêt public et lui donne un statut législatif commun. La loi précitée laisse, d'une part, les membres constitutifs libres de créer ce type d'organisme dès lors que son objet est d'exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice et, d'autre part, permet que le GIP ait une durée indéterminée si c'est le choix de ses membres.

Un GIP est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé quel qu'en soit le domaine (les activités marchandes ne sont pas exclues) et les fins opérationnelles, pour une durée adaptée à ces activités (elle peut être illimitée).

La rédaction de la convention constitutive est laissée à l'appréciation des membres du groupement. Toutefois, cette liberté est encadrée de deux manières. La convention est soumise à l'approbation de l'État.

Source : Fiche de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, « La création d'un GIP ».

4.3.2. Pour garantir son efficacité et le préserver de missions redondantes, les compétences du GIP devront être larges et exclusives

Le GIP pourra utilement être en charge de l'ensemble du dispositif, c'est-à-dire de la collecte, de la conservation et de la diffusion des données inscrites au registre des entreprises. Il devra avoir des compétences exclusives : il sera seul en charge de l'organisation de ces missions. Ce champ large de responsabilité encouragera à poursuivre une politique publique globale et cohérente des données relatives aux entreprises et évitera les écueils des organisations passées :

- ◆ le GIP (puis le SCN) Guichet entreprises n'a pas réussi à fédérer les acteurs des formalités des entreprises, du fait de son absence de responsabilité dans la conservation et la diffusion de la donnée ;
- ◆ Guichet entreprises n'a pas remplacé les CFE existants, ni même les interfaces de formalités que ces acteurs ont développées ;
- ◆ l'Inpi n'a pas pleinement réussi à assurer la mission de diffusion du registre national du commerce et des sociétés (RNCS) qui lui est confiée par la loi, du fait de la concurrence avec le groupement d'intérêt privé (GIE) Infogreffe ;
- ◆ les chambres des métiers et de l'artisanat et les greffes des tribunaux de commerce se voient comme étant en concurrence sur l'immatriculation, du fait de leur échec à définir une procédure satisfaisante et harmonisée en ce qui concerne la saisine directe du greffe (cf. §2.3).

Les implications de ce champ de compétence – global et exclusif d'autres acteurs – donné au GIP sont multiples. Notamment :

- ◆ les portails de collecte des données des formalités auront vocation à se fondre dans un portail unique, dont :
 - le portail www.lautoentrepreneur.fr actuellement géré par l'Acos (les micro-entrepreneurs représentent près de la moitié des créations d'entreprise) ;
 - le portail dédié aux formalités d'Infogreffe ;
 - Guichet entreprises ;
 - les portails des autres CFE ;

Rapport d'étape

- ◆ les médias de diffusion de la publicité légale et des informations inscrites aux registres auront vocation à se fondre dans un média de diffusion unique, dont principalement :
 - Infogreffe dans ses fonctions de diffusion ;
 - la diffusion du RNCS assurée par l'Inpi ;
 - le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (Bodacc) qui, s'il est de niveau réglementaire, comporte certains aspects de niveau législatif (fonds de commerce, sûretés et privilèges). Son remplacement par une plateforme électronique est permis par le droit européen (cf. encadré 6). Les obligations de déclaration au RCS devront inclure certaines données publiées jusque-là seulement au Bodacc, mais qui sont obligatoirement publiées en application de la directive 2017/1132 (cf. partie 1.2.2) ;
 - les annonces relatives aux informations légales des entreprises dans la presse, qui sont encadrées par la loi⁴² ;
 - par extension des points précédents, le GIP « Plate-forme de publicité légale des entreprises » (PPLE).

Les teneurs actuels des registres et répertoires demeureront responsables de la mention au registre et des données authentifiées. Les dispositions relatives à la responsabilité de chaque greffier au sein du GIE Infogreffe (pour les immatriculations de son ressort territorial) doivent inspirer l'organisation du GIP sur ce point.

Concernant la diffusion, le média unique utilisé pour l'information légale devra répondre à deux contraintes. Les données portables, qui doivent parvenir aux intéressés sans que ceux-ci n'aient à fournir d'effort particulier, devront être accessibles (*open data*) et **portées activement à la connaissance des agents économiques** (par des newsletters et des alertes par exemple). Les données quérables devront être accessibles sur demande. Une fois ces objectifs atteints, les obligations de publication dans la presse d'annonce légale pourront être supprimées, tout comme dans les médias précédemment cités.

Proposition n° 10 : Créer un groupement d'intérêt public (GIP) à durée de vie illimitée en charge de la collecte, de la conservation et de la diffusion exclusives des données inscrites au registre des entreprises.

Encadré 6 : Obligations européennes relatives au bulletin national des actes et indications relative à la naissance, à la vie et à la mort des sociétés

L'existence du Bodacc permet à la législation française d'être conforme à la directive 2009/101/CE du 16 sept. 2009 (art. 3 § 5) qui prescrit la publicité dans un bulletin national des actes et indications relative à la naissance, à la vie et à la mort des sociétés énumérés par l'article 2 de ladite directive. À défaut de procéder à cette publicité, ces actes et indications ne sont pas opposables aux tiers par la société sauf si celle-ci prouve que ces tiers en avaient connaissance (Dir. 2009/101/CE, 16 sept. 2009, art. 3, § 6. – C. com., art. L. 210-5). Toutefois, il faut souligner que depuis la directive 2003/58/CE du 15 juillet 2003 (JOUE n° L 221, 4 sept. 2003, p. 13), **les États membres peuvent décider de remplacer cette publication au bulletin national par une consultation des données en cause par l'intermédiaire d'une plate-forme électronique centrale** permettant un accès aux données par ordre chronologique (Dir. 2009/101/CE, 16 sept. 2009, art. 3, § 5).

Source : LexisNexis, Fasc. 27-40 : Publicité des sociétés. – Généralités. Publicité liée à la naissance des sociétés.

⁴² Loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales.

4.3.3. Il est proposé que l'État s'associe *a minima* aux anciens teneurs de registres et répertoire

Les entités qui ont pour mission la tenue d'un registre ou d'un répertoire constituent le pivot de la gestion générale de la publicité des données relatives aux entreprises. Elles peuvent contourner les procédures de collecte des données ou créer leurs propres outils de diffusion de ces mêmes données.

Ainsi, pour fonctionner, le GIP devra – *a minima* et en plus de l'État – rassembler toutes les entités qui sont actuellement teneur d'un registre ou d'un répertoire, c'est-à-dire :

- ◆ les 134 greffes de tribunal de commerce, sauf si l'autorité du Conseil national des greffes de tribunal de commerce peut constituer une représentation suffisante⁴³ ;
- ◆ l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, teneur du registre des actifs agricoles ;
- ◆ l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat, teneur du répertoire national des métiers.

En ce qui concerne l'État, les deux ministères aujourd'hui directement concernés par les formalités des entreprises et la publicité légale sont le Ministère de l'économie et des finances et le Ministère de la justice. Ils portent des priorités qui peuvent différer et qui devront être portées au sein du GIP, notamment :

- ◆ la simplicité des formalités pour les entreprises ;
- ◆ la sécurité juridique et confiance dans la vie des affaires ;
- ◆ la lutte contre la fraude ;
- ◆ le fonctionnement de la juridiction commerciale.

En fonction de la solution retenue concernant l'organisation du guichet unique et de l'organisation d'un contrôle de premier niveau, la liste des membres du GIP pourrait être adaptée. Notamment, CCI France pourrait être associée au GIP dans le cas où les chambres de commerce et d'industrie seraient amenées à réaliser une partie des contrôles de premier niveau. L'inclusion de l'ensemble des entités en charge de ce contrôle au sein du GIP devrait alors permettre d'harmoniser les pratiques relatives aux formalités. À l'inverse, l'ajout d'un acteur supplémentaire peut faire peser un risque sur la viabilité de la gouvernance proposée.

Proposition n° 11 : En fonction de l'organisation et des missions retenues, le GIP dont la création est proposée pourra associer l'État, les greffes des tribunaux de commerce, l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et, éventuellement, CCI France.

4.3.4. Il ne semble pas opportun que le GIE Infogreffe et le SCN Guichet entreprises fassent partie du GIP en tant que personnes morales

L'expérience du GIP Guichet entreprises incite à ne pas proposer une participation au GIP des entités qui n'existent que pour porter un outil informatique. La mise côte à côte, dans une même structure, de plusieurs entités qui gèrent des systèmes d'information différents sans que l'objectif ne soit une mutualisation totale de ces systèmes d'information n'a pas donné des résultats satisfaisants dans le cadre du GIP Guichet entreprises.

⁴³ La participation directe des greffes au GIP permet de mutualiser la mission de teneur de registre que leur confie la loi, sans qu'il ne soit besoin de la déléguer (ce qui pourrait poser des difficultés en termes de responsabilités sur les données authentifiées).

Rapport d'étape

L'objectif du GIP devra être la mutualisation des outils informatiques existants, c'est-à-dire l'utilisation par le GIP de l'outil Infogreffe et de l'outil Guichet entreprises – de la même façon que des développements informatiques des autres parties prenantes.

Il ne semble pas opportun, de ce fait, que le groupement d'intérêt économique (GIE) Infogreffe fasse partie du GIP en tant que personne morale. Il en va de même pour le service à compétence nationale (SCN) Guichet entreprises.

Cette démarche de mutualisation ne devra pas remettre en cause les engagements pris par le GIE Infogreffe auprès de la Commission européenne. Par ailleurs, l'état financier du GIE Infogreffe devra être finement analysé (cf. annexe II).

Proposition n° 12 : Mutualiser les outils informatiques existants dans le cadre du GIP (notamment Infogreffe et Guichet entreprises) sans les faire participer au GIP en tant que personnes morales (respectivement groupement d'intérêt économique et service à compétence nationale).

4.3.5. Les destinataires des formalités et d'autres acteurs intéressés par la publicité légale devront être associés au GIP sans en être directement parties prenantes

Un nombre trop important de membres affaiblirait la gouvernance du GIP. Ainsi, les destinataires des formalités qui ne tiennent pas de registre⁴⁴ ne semblent pas devoir être intégrés directement au GIP. Il en va de même pour les administrations, centrales ou déconcentrées, et organismes en charge de la délivrance d'autorisations ou d'habilitations administratives à exercer une activité professionnelle.

Ces entités pourront néanmoins être associées aux instances de décision du GIP de façon régulière (voire obligatoire) en ce qui concerne les aspects de l'activité du GIP les concernant.

Si cette participation des organismes qui ne sont pas actuellement teneurs d'un registre ou d'un répertoire n'est pas suffisante, une organisation du GIP en plusieurs collèges, à l'instar du GIP MDS (cf. encadré 7), pourra être étudiée. Le GIP MDS comprend 31 membres dans son conseil d'administration.

Proposition n° 13 : Prévoir des mécanismes de consultation des organismes destinataires des formalités et des administrations, centrales ou déconcentrées, et organismes en charge de la délivrance d'autorisations ou d'habilitations administratives à exercer une activité professionnelle.

⁴⁴ Services des impôts des entreprises, Urssaf, Insee.

4.3.6. Une mission de préfiguration du GIP sera nécessaire pour en définir les contours précis, le financement et les mécanismes de transparence et de contrôle

Un groupement d'intérêt public rassemble des entités publiques et privées autour d'une mission de service public commune sur une base volontaire. Une mission de préfiguration interministérielle sera dès lors nécessaire pour présenter les objectifs de la réforme des registres aux parties prenantes et en discuter les contours avec eux.

La mission de préfiguration devra également préciser :

- ◆ les fonctions précises dévolues au groupement ;
- ◆ le calendrier prévisionnel de mise en place de la réforme ;
- ◆ les engagements de chaque entité, notamment en termes de mutualisation des systèmes d'information ;
- ◆ le financement du GIP et son modèle économique : son financement pourra se fonder sur une part des tarifs appliqués aux entreprises (situation actuelle) ou faire l'objet d'un financement par les organismes concernés ou par le budget général. Contrairement à un GIE, un GIP peut manier des fonds publics.

En ce qui concerne les mécanismes de contrôle et de transparence, le modèle du GIP offre deux possibilités à l'État :

- ◆ en application de l'article 114 de la loi du 17 mai 2011, l'État peut désigner un **commissaire du Gouvernement** chargé de contrôler les activités et la gestion du groupement. Le commissaire du Gouvernement a une fonction d'alerte et de conseil de l'activité et de la gestion financière.
- ◆ l'article 115 de la loi du 17 mai 2011 et l'article 6 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public permettent à l'État de soumettre à son **contrôle économique et financier** les GIP dont il est membre, même si le GIP est constitué entre l'État et des personnes publiques n'appartenant pas à la sphère étatique (personnes morales de droit privé par exemple).

Proposition n° 14 : Mettre en place une mission de préfiguration du GIP afin d'en définir les fonctions, le calendrier prévisionnel, les engagements de chacun de ses membres (notamment en termes de mutualisation des systèmes d'information), son financement, son modèle économique et les modalités de contrôle par l'État.

Parmi les points de comparaison qui pourront servir à la préfiguration du GIP figure le GIP Modernisation des déclarations sociales, chargé des déclarations sociales en ligne pour les entreprises et leurs mandataires (cf. encadré 7). Selon sa convention constitutive, ce GIP avait pour objectif de :

- ◆ « simplifier les formalités déclaratives sociales des entreprises, notamment par le développement de la dématérialisation des déclarations et des paiements dans le respect des responsabilités de chacun » ;
- ◆ proposer aux entreprises et tiers déclarants des services un outil unique, net-entreprises.fr, commun à tous les organismes de protection sociale ;
- ◆ garantir que net-entreprises.fr reste le point d'accès unique pour les déclarations multi organismes tout en garantissant l'autonomie des flux porteurs de droits contributifs des salariés affiliés ;
- ◆ poursuivre la simplification des démarches des entreprises.

Encadré 7 : Présentation du GIP Modernisation des déclarations sociales

Le Groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS) propose aux entreprises et à leurs mandataires, via le site net-entreprises.fr, le moyen d'effectuer leurs déclarations sociales en ligne de manière gratuite et sécurisée.

Le GIP-MDS a été créé en 2000 dans le but de mutualiser les moyens et les expertises des organismes de protection sociale en termes de dématérialisation, et surtout de faciliter aux entreprises et à leurs représentants l'accès aux déclarations dématérialisées. Son existence est prévue pour une durée de 20 ans.

Il regroupe les organismes de protection sociale (Acoss, Agirc-Arrco, Cnav, Pôle emploi, CNAMTS, MSA, Sécurité sociale pour les indépendants...) mais aussi les représentants de la prévoyance collective, de la mutualité et des assurances (CTIP, FNMF, FFA). Les membres associés sont les fédérations patronales (Medef, CPME, U2P), l'UNAPL ainsi que trois confédérations de salariés (CFDT, CGT, CGT-FO) et les représentants des grands utilisateurs que sont les éditeurs de logiciels (Syntec numérique) et les experts-comptables (Conseil supérieur de l'Ordre).

Son financement est exclusivement assuré par l'ensemble de ses membres, regroupés en trois collèges, selon la hauteur de leur contribution. Les organismes de protection sociale des principaux régimes (régime général, régime des indépendants, régime agricole) apportent ainsi collectivement aux entreprises et à leurs mandataires une solution simplifiée (identification et support uniques) pour masquer la complexité induite pour les entreprises par la multiplicité des institutions et des formalités.

Inauguré en septembre 2000 avec 1 déclaration en ligne et aucun inscrit, net-entreprises.fr compte à ce jour plus de 4 millions d'entreprises inscrites et une vingtaine de déclarations sociales en ligne. Plus de 38 millions de télédéclarations ont été effectuées en 2016.

Le GIP-MDS exerce également la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la déclaration sociale nominative, la DSN, en lien avec les organismes et en coordination avec les éditeurs de logiciels, les entreprises et les experts-comptables. Il publie notamment à cette intention le site DSN-info.fr.

Source : www.gip-mds.fr

4.4. Considérant l'historique des tentatives de réformes, les risques d'exécution apparaissent importants et justifient des mesures de prévention renforcée

La création de l'association Guichet entreprises, puis du GIP Guichet entreprises et enfin du SCN Guichet entreprises constituent autant de tentatives avortées de mise en place d'un portail unique de dématérialisation des formalités des entreprises et des autorisations administratives.

Ces multiples tentatives n'ont pas modifié drastiquement les données du problème : les participants – administrations, réseaux consulaires et greffes des tribunaux de commerce - demeurent identiques ; les incitations de chaque acteur à coopérer n'ont pas été modifiées significativement ; l'État n'a pas renforcé de manière drastique sa capacité effective à formuler une vision globale de son action dans un environnement complexe et sur une durée prolongée, ni à circonvenir les comportements individualistes des acteurs en présence.

Compte-tenu de la décision initiale d'Infogreffe de suspendre certaines interconnexions avec l'Inpi suite au vote de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, il convient de renforcer sans attendre la capacité de l'État à agir de manière coordonnée, rapide et effective.

Rapport d'étape

Il importe donc de mettre en place une surveillance renforcée des risques d'exécution et de prendre des mesures préventives. Plusieurs dispositifs peuvent être envisagés, en plus des mécanismes de transparence et de contrôles précédemment évoqués :

- ◆ professionnaliser les structures de gouvernance, en assurant une sélection des personnes sur des critères de qualification en plus des critères de représentativité de l'entité dont elles sont issues ;
- ◆ mobiliser la Dinsic dans son rôle de détection précoce des dérives des projets de systèmes d'information de l'État ;
- ◆ suivre la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif (au-delà des seuls aspects relatifs aux systèmes d'information) à des échéances régulières prédéterminées ;
- ◆ mobiliser de façon coordonnée l'ensemble des moyens de l'État en cas de dérives par rapport aux objectifs fixés, notamment du fait d'un comportement non-coopératif d'un membre du GIP. Il serait utile d'anticiper les principaux risques de jeu non coopératif et de développer de manière anticipée des scénarios de réponses graduées.

4.5. Si les risques d'exécution apparaissent trop importants ou se matérialisent, un calendrier alternatif peut être envisagé

Le renforcement de la capacité institutionnelle de l'État à porter des projets complexes avec des acteurs peu ou non-coopératifs peut se heurter à de nombreux obstacles et n'est jamais immédiat. Si le niveau de risque d'exécution apparaît trop élevé ou si, malgré les mesures de prévention, ces risques se matérialisaient, il pourrait être nécessaire d'envisager un calendrier alternatif avec phasage du projet.

L'expérience de la mise en *open data* du registre national du commerce et des sociétés par l'Inpi a démontré que l'État devait privilégier une action en amont du processus de production de la donnée et non en aval, comme l'a démontré la faiblesse structurelle de l'Inpi à réagir face à une fermeture des interconnexions par les greffes des tribunaux de commerce.

Dans un tel calendrier alternatif de repli, le projet de création d'un registre unique pourrait être phasé. Dans une première phase, l'Etat se concentrerait (i) sur la mise en place d'un GIP restreint au guichet unique – il serait chargé de dématérialiser les formalités et les autorisations administratives, sans réforme simultanée des registres – et (ii) sur le renforcement de sa capacité à réguler de manière plus effective les greffes des tribunaux de commerce. Dans une deuxième phase, et au vu du succès de la première phase, l'État organiserait la fusion des registres.

5. Les coûts relatifs aux formalités des entreprises et à la publicité légale devront être réduits par le biais de la fusion des registres et, progressivement, par une diminution des tarifs du greffe de tribunal de commerce

5.1. Les coûts de la publicité légale et des formalités liées aux immatriculations des entreprises sont multiples et varient en fonction de nombreux critères

5.1.1. Le coût global des formalités et de la publicité légale est de l'ordre d'un demi-milliard d'euros par an pour les entreprises

Le chiffre d'affaire de la profession des greffiers des tribunaux de commerce s'établit à 229 M€ pour l'année 2016. Il est cependant à noter que l'ensemble des revenus des greffes ne correspond pas à la gestion du registre du commerce et des sociétés et à la diffusion de l'information légale. Une part des revenus provient en effet de la gestion des procédures collectives, mais également de la tenue de registres connexes au registre du commerce et des sociétés. En l'absence de comptabilité analytique, il est donc impossible de déterminer quelle part exacte de ces revenus est à attribuer aux missions de tenue du registre et de diffusion de l'information.

La profession des journaux habilités à publier des annonces légales estime le chiffre d'affaire réalisé par ces annonces légales en 2017 à 186 M€, montant financé à plus de 70 % par les sociétés et les commerçants inscrits au registre du commerce et des sociétés, lors des formalités d'immatriculation, de modification ou de radiation.

La Dila prélève également une redevance lors des formalités réalisées au registre du commerce et des sociétés, pour un montant total de 92 M€ par an, au titre des avis au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (Bodacc).

Au titre des formalités réalisées auprès des greffes, et plus spécifiquement celles concernant les modifications et les radiations, l'Inpi perçoit annuellement 14 M€ provenant des greffes des tribunaux de commerce.

5.1.2. La décomposition du coût des formalités et de la publicité légale révèle des disparités importantes et un grand nombre d'acteurs financés par les entreprises

L'existence de plusieurs registres et répertoires impliquent l'existence d'une multitude de coûts qui ne sont pas harmonisés au sein des différents registres et répertoires et qui se cumulent parfois lors de multiples immatriculations.

Ces coûts pèsent sur les entreprises, tenues à l'obligation légale de mettre à jour leur situation au registre du commerce et des sociétés. Les greffes (publics et privés), la Direction de l'information légale et administrative (Dila), l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi) et la presse publiant des annonces légales perçoivent chacun soit des émoluments soit des redevances lors de la réalisation des formalités.

Par exemple, une société commerciale avec achat du fonds de commerce, sans première parution au Bodacc, paie 385 € pour s'immatriculer au registre du commerce et des sociétés et ainsi acquérir la personnalité morale, alors qu'une inscription au répertoire des métiers peut coûter 441 € (moyenne réalisée à partir des tarifs des chambres des métiers et de l'artisanat visitées lors de la mission).

Rapport d'étape

Sur les 385 € payés par le chef d'entreprise lors de l'inscription au registre du commerce et des sociétés, 37 % reviennent à la Dila, 35 % à la presse d'annonce légale, 19% au greffe de tribunal de commerce et 3 % à l'Inpi.

Ces mêmes disparités et ces mêmes acteurs se retrouvent lors de la radiation de la société, du commerçant ou de l'artisan. Une radiation au répertoire des métiers coûte entre 50 et 60 € alors qu'une radiation au registre du commerce et des sociétés implique une double formalité de dissolution et de liquidation pour un coût total d'au moins 889 € qui est réparti entre le greffe, la Dila, l'Inpi et la presse d'annonces légales.

5.1.3. Ces coûts traduisent des équilibres économiques historiques

Malgré des émoluments fixés par l'État avec la volonté d'une rémunération raisonnable, les revenus des greffes apparaissent comme excessifs avec un revenu mensuel moyen net de 34 000 € par greffier, soit une baisse de 7 % par rapport à 2010⁴⁵. Cette moyenne cache des disparités en fonction de la structure juridique du greffe.

Tableau 6 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2016

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (en €)	Résultat net comptable médian (en €)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	26	248 015	216 019
Entreprise imposée à l'impôt sur le revenu avec plusieurs associés	68	1 025 473	637 988
Entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés	42	197 019	130 354
Total	136	620 995	354 856

Source : Données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2016.

19 % des entreprises du secteur pour lesquelles les données de la DGFIP sont disponibles sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu. Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à la rémunération annuelle du greffier titulaire, s'élève à 248 015 € en 2016, soit un revenu mensuel moyen de 20 668 € (en diminution de 19 % par rapport à 2010).

50 % des entreprises de l'échantillon associent plusieurs personnes pour un résultat net comptable de 1 025 473 € en 2016, à répartir entre 1,8 associé⁴⁶ en moyenne. La rémunération nette annuelle par associé est donc de 569 707 €, soit un revenu mensuel moyen de 47 476 € (stable par rapport à 2010).

L'apparition de cette rente est en partie le résultat des difficultés lors de la fixation des tarifs, en raison de l'absence de comptabilité analytique.

Les reliquats des missions confiées en 1951 à l'Inpi lui assurent des revenus importants provenant des formalités liées au registre du commerce et des sociétés alors que l'Inpi n'a plus à sa charge que de faibles dépenses concernant ce même registre du commerce et des sociétés.

⁴⁵ En 2013, la rémunération mensuelle des greffiers avait été établie à 30 000 € net. Cependant, l'échantillon sur lequel porte les données utilisées dans le cadre du présent rapport n'est pas homogène par rapport à l'échantillon utilisé en 2013 pour déterminer le montant de 30 000 €. L'échantillon a été enrichi. La rémunération pour un greffier en unipersonnel imposé à l'impôt sur le revenu, en 2010, est de 25 488 € et celle d'un greffier associé imposé à l'impôt sur le revenu est de 47 531 € (d'après le nouvel échantillon). La rémunération mensuelle nette moyenne s'établissait donc à 36 510 €.

⁴⁶ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, d'après les dossiers de cession transmis chaque année à la chancellerie.

La Dila prélève également une redevance lors des formalités réalisées au registre du commerce pour un montant total disproportionné par rapport aux dépenses relatives à l'information légale à destination des entreprises (92 M€ perçus face à 3 M€ de dépenses pour le Bodacc). Les recettes relatives au Bodacc représentent 48,4 % des recettes de la Dila en 2016.

La publicité légale, qui a pour but d'assurer la diffusion large de l'information, est devenue à la fois un revenu essentiel pour la presse écrite habilitée (avec des recettes avoisinant les 190 M€ en 2017) mais également source d'inégalités dans sa tarification, malgré un prix à la ligne encadré par l'État. La profession estime qu'elle assure la pérennité de près de 300 titres de presse. Cependant, les entreprises ne sont pas égales face à l'obligation de parution d'une annonce légale, car la loi n'oblige pas les journaux à l'optimisation de la rédaction. Une même annonce peut donc coûter 75 € comme elle peut coûter 115 € en fonction de sa rédaction (cf. annexe II partie 3.3.2). En outre, la presse d'annonces légales sous son format actuel comporte de nombreux défauts. L'information présentée y est brute et n'a pas fait l'objet de vérifications avant sa publication. Enfin, la presse d'annonces légales est en réalité multiple et ne permet pas une bonne diffusion de l'information car un trop grand nombre de titres habilités empêche d'avoir une vision simultanée de l'ensemble des informations, même en prenant une échelle locale et non nationale.

5.2. À rémunération constante pour les greffiers des tribunaux de commerce, les coûts liés aux formalités peuvent diminuer pour les entreprises

5.2.1. Le remplacement du RNCS diffusé par l'Inpi, du Bodacc et de la presse d'annonce légale par la diffusion assurée pour le registre unique par le GIP réduira le coût tarifé de 292 M€ pour les entreprises

La réalisation des formalités liées au registre du commerce et des sociétés donne lieu à des redevances dues à l'Inpi pour la tenue du registre national du commerce et des sociétés, ainsi qu'au Bodacc et à des prestations dues à la presse d'annonces légales dans le cadre de la parution de l'annonce informant les tiers de la formalité réalisée :

- ♦ 14 M€ pour l'Inpi, provenant des greffes des tribunaux de commerce et qui ont été prélevés aux sociétés et aux commerçants ;
- ♦ la Dila perçoit 92 M€ au titre du Bodacc ; (note de bas de page avec répartition)
- ♦ la profession des journaux habilités à publier des annonces légales estime quant à elle le chiffre d'affaire réalisé par ces annonces légales en 2017 à 186 M€.

L'addition des coûts afférents à l'Inpi, au Bodacc et à la presse d'annonce légale représente donc un coût total annuel pour les entreprises de 292 M€. En supprimant ces trois sources de diffusion de l'information légale et en les remplaçant par un registre unique diffusé par le GIP en charge de ce registre, on réduit donc le coût pour les entreprises d'autant.

En supprimant les redevances dues à l'Inpi et à la Dila, le tarif de la moitié des formalités au registre du commerce et des sociétés pour les personnes physiques diminuerait de plus 52 %⁴⁷.

5.2.2. La gratuité de son propre extrait Kbis pour l'entreprise représenterait une mesure symbolique forte

Une incompréhension forte souvent exprimée par les entrepreneurs concerne le paiement de certains actes qui, de l'avis des chefs d'entreprise, devraient être gratuits, et plus particulièrement de l'obtention de l'extrait Kbis⁴⁸.

⁴⁷ D'après la grille tarifaire fournie par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

Rapport d'étape

Le prix d'obtention d'un extrait Kbis, fixé par l'article A. 743-10 du code de commerce, est le même pour tous, que l'on demande son propre extrait Kbis ou celui d'un tiers : 2,35 € lorsqu'on se rend directement au greffe, et jusqu'à 3,86 € lorsqu'Infogreffe l'envoie par voie postale⁴⁹.

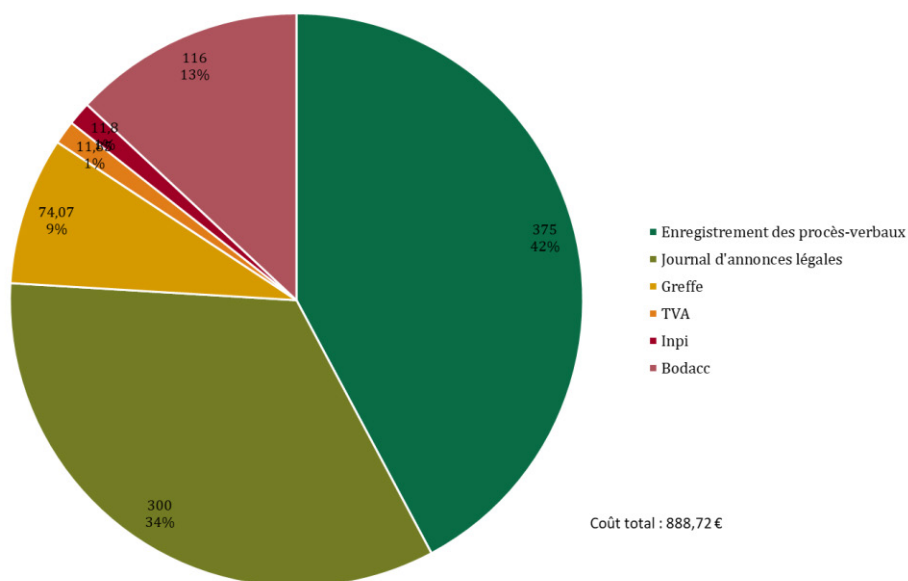
Nombreux sont les dirigeants à ne pas comprendre pourquoi il leur est obligatoire de payer pour obtenir un extrait Kbis qui contient leurs propres informations. Ils mettent en avant le fait qu'ils ont déjà payé au moment de l'inscription de ces informations par les greffiers et qu'à chaque modification, un émolument est également dû aux greffes.

La gratuité de l'obtention de son propre extrait Kbis serait une mesure d'autant plus forte qu'afin de garantir la fraîcheur de l'extrait Kbis, et donc sa véracité, les tiers demandent à une entreprise de produire un Kbis de moins de trois mois. Une société ou un commerçant doit donc régulièrement demander auprès du greffe cet extrait du registre du commerce et des sociétés le concernant.

5.2.3. La gratuité complète des formalités liées à la radiation des entreprises est nécessaire pour garantir la qualité du registre

La radiation des entreprises présente un double enjeu, tant économique que juridique. Une entreprise souhaitant disparaître doit faire face à un double coût : celui de la dissolution et celui de la liquidation, pour un coût total d'au moins 889 €, dont la répartition est présentée au graphique 5.

Graphique 5 : Répartition du coût total de la formalité pour réaliser la dissolution et la liquidation d'une entreprise ou d'un commerçant (en €)



Source : Greffe du tribunal de commerce de Paris ; Chambre de commerce et d'industrie de Clermont-Ferrand ; Mission.

⁴⁸ Cet extrait du registre du commerce et des sociétés délivré par le greffe s'est imposé comme le document permettant de vérifier dans un premier temps l'existence de l'entreprise au RCS mais également de prendre connaissance des formalités qui ont ponctué la vie de la société jusqu'à l'extraction du Kbis.

⁴⁹ Il existe une exception à ce tarif lors de l'inscription ou de la radiation au registre du commerce et des sociétés. En vertu de l'article R. 743-142-1 du code de commerce, cet émolument donne droit à cinq extraits Kbis lors d'une inscription principale, secondaire ou complémentaire, et donne droit à quatre extraits Kbis lors de la radiation.

Rapport d'étape

Or, les entreprises qui en viennent à accomplir ces démarches sont souvent des entreprises en difficulté, notamment financière. Certaines entreprises font donc le choix de ne pas réaliser ces démarches et de laisser l'entreprise en sommeil⁵⁰. Le registre du commerce et des sociétés n'est donc pas conforme à la réalité du terrain, du fait de sociétés officiellement toujours inscrites mais qui ont en réalité cessé toute activité. La DNLF a signalé que cette situation était propice aux fraudes.

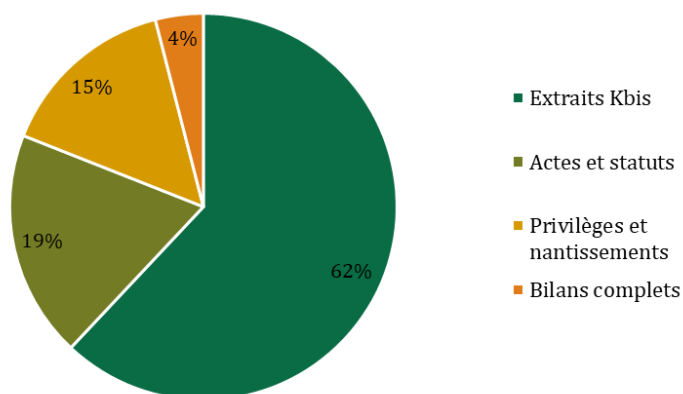
La gratuité des formalités liées à la radiation du registre du commerce et des sociétés serait une mesure incitative pour les sociétés et les commerçants à accomplir ces démarches et permettrait d'avoir un registre du commerce et des sociétés plus en phase avec la réalité et donc de meilleure qualité.

5.2.4. Afin de permettre la mise en place de la nouvelle gouvernance du guichet et du registre des entreprises, la réforme pourra être menée dans un premier temps en maintenant à leur niveau actuel les émoluments des greffiers des tribunaux de commerce

Il est proposé de mettre en œuvre les éléments relatifs à la diminution des coûts pour les entreprises (gratuité du Kbis, gratuité de la radiation et toute autre réduction ponctuelle du coût des formalités) en assurant un revenu constant pour les greffes des tribunaux de commerce au titre du traitement des formalités. Cette méthode se justifie par des raisons d'acceptabilité de court-terme de la réforme pour les greffiers. En outre, **les tarifs dans leur ensemble ne pourront être revus sans une connaissance complète des structures de coûts supportés par les greffes**, au titre de leurs missions juridictionnelles notamment.

Le rapport d'activité des greffiers des tribunaux de commerce fournit pour l'année 2016 la répartition du nombre d'actes délivrés par Infogreffe.

Graphique 6 : Répartitions des actes délivrés par le GIE Infogreffe sur l'année 2016 (en nombre d'actes)



Source : Rapport d'activité 2016 des greffiers des tribunaux de commerce.

⁵⁰ La Délégation nationale à la lutte contre la fraude souligne que parmi ces entreprises en sommeil se trouve un risque accru de fraude.

Rapport d'étape

Sur les 2,3 millions de formalités d'immatriculation, modification, radiation enregistrées au registre du commerce et des sociétés, il y a presque 176 000 radiations, soit 7 % des formalités⁵¹.

Afin de maintenir le niveau de rémunération des greffes au titre du traitement des formalités, au moment de la réforme, la suppression de la part des tarifs due à l'Inpi ou à la Dila pourrait être exploitée.

Par exemple, pour déclarer un changement de gérant ou de président pour une société, le prix de la formalité est de 195,38 €. Les redevances à l'Inpi et à la Dila représentent 65 % du coût total, dont la ventilation s'effectue ainsi :

- ◆ 49,28 € au titre de l'inscription modificative au registre du commerce et des sociétés ;
- ◆ 7,04 € au titre du dépôt d'acte ;
- ◆ 11,26 € de TVA ;
- ◆ **11,80 € pour l'Inpi ;**
- ◆ **116,00 € pour le Bodacc.**

De même, la formalité de dépôt des comptes annuels pour les sociétés concernées donne lieu au versement de redevances à l'Inpi et à la Dila. La formalité est d'un montant de 46,37 €, dont 5,45 € reviennent à l'Inpi, 25 € sont dus au Bodacc et 4,69 € correspondent à des émoluments dus au greffier, mais en lien avec le Bodacc (prestation de rédaction des avis d'insertion au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales des certificats de dépôt au greffe de comptes annuels et rapport de l'exercice clos). Presque 76 % du tarif sera transféré à ou concerne l'Inpi et la Dila.

Certaines formalités pourraient ainsi conserver un tarif identique au tarif précédent (qui incluait une part pour l'Inpi et une part pour la Dila), tout en prévoyant une part destinée au greffe du tribunal de commerce plus importante qu'auparavant.

Proposition n° 15 : À revenus constants pour les greffes des tribunaux de commerce au titre du traitement des formalités, diminuer les émoluments de manière globale ou ciblée en instaurant par exemple la gratuité de l'obtention de son propre extrait Kbis par une entreprise et la gratuité des tarifs relatifs aux formalités de radiation des entreprises. Une partie de la réduction des tarifs due à la suppression de la part destinée à l'Inpi et à la Dila pourrait compenser les pertes de revenus liées à la gratuité du Kbis et de la radiation.

5.3. Une trajectoire ambitieuse de réduction des tarifs réglementés doit être menée

5.3.1. Une évaluation des coûts de fonctionnement de la juridiction commerciale et des coûts engagés sans contrepartie par les greffes des tribunaux de commerce devra être réalisée

En application de l'article R. 444-20 du code de commerce, les greffes des tribunaux de commerce doivent tenir une comptabilité analytique au sein de leur office depuis le 29 février 2016. Néanmoins, il n'y a pas officiellement de comptabilité analytique mise en place au sein des greffes des tribunaux de commerce.

⁵¹ Source : Données fournies par la Dila pour le Bodacc et qui incluent les formalités ne donnant pas lieu à une publication au Bodacc.

Rapport d'étape

Cependant, un certain nombre de facteurs nécessite la mise en place d'une comptabilité analytique au sein des offices pour être en mesure d'évaluer les coûts de la manière la plus régulière et juste possible :

- ◆ il existe une péréquation entre les différentes missions d'un greffier ;
- ◆ les greffes nécessitent également un fonds de roulement car il existe des délais de recouvrement de certains émoluments qui sont parfois longs ;
- ◆ l'absence de liberté d'installation influe également sur la comptabilité car cela conduit à une hausse des prix de cession des offices et un prêt supporté par le greffier dans ses premières années d'exercice toujours plus important ;
- ◆ les greffiers investissent dans Infogreffe.

L'accumulation de ces facteurs en l'absence d'une comptabilité analytique a pour conséquence une opacité sur les coûts réels supportés par les greffiers. Il est donc difficile pour l'État d'établir un tarif réglementé qui soit proche d'un prix correspondant au coût réel adossé à une rémunération raisonnable, comme les textes de loi le prévoient.

5.3.2. Une réforme tarifaire ambitieuse devra fournir une trajectoire de réduction des tarifs jusqu'à un niveau raisonnable de rémunération pour les greffiers des tribunaux de commerce

Une rentabilité toujours bien supérieure à celle des autres professions réglementées existe auprès des greffiers. La rentabilité moyenne d'un greffe est en effet de l'ordre de 36 % quand celle des notaires est proche de 30 %⁵². Le revenu mensuel net moyen d'un greffier est de 34 000 €. Il faut donc rééquilibrer les émoluments pour alléger les coûts supportés par les entreprises. Une réforme tarifaire ambitieuse doit émerger pour réduire les émoluments des actes tout en maintenant un niveau raisonnable de rémunération pour les greffiers des tribunaux de commerce.

En l'état actuel, et sans comptabilité analytique, aucun des scénarios proposés ne pourra cependant résoudre le problème car les réductions précédentes ont été réalisées sans connaissance de leur impact exact sur la rémunération des greffes des tribunaux de commerce. Ce mécanisme présente des risques car il n'existe pas de visibilité sur le point au-delà duquel la baisse réalisée sera de nature à mettre en péril le système économique des greffes et donc le fonctionnement des tribunaux de commerce.

5.3.3. Des mécanismes de transparence devront être mis en place et correctement utilisés

Des mécanismes de transparence doivent être instaurés afin de garantir une tarification juste à la fois pour les entreprises et pour les acteurs impliqués dans la tenue des registres et répertoires. Ils devront également être utilisés judicieusement dans le but de maximiser leur efficacité.

Une première simplification est à réaliser au niveau de la grille des prestations réalisées par les greffiers et des émoluments correspondants. Une seule formalité regroupe en réalité des prestations variées et dont l'intitulé à l'article A. 743-10 du code de commerce ne semble pas correspondre à la formalité réalisée. Cette trop grande complexité empêche une lecture claire de la répartition des émoluments dus au greffier.

⁵² Source : Rapport de l'Inspection générale des finances n° 2012-M-057, sur les professions réglementées.

Pour plus de transparence sur la répartition des revenus des greffiers, les paiements des formalités liées au registre du commerce et des sociétés seront réalisés directement sur l'interface du guichet unique et transiteront donc par le GIP. L'État, membre de ce GIP, sera alors en mesure d'avoir une connaissance fine des revenus des greffiers, et notamment des actes les plus rémunérateurs.

Les greffiers ne se conforment pas aux dispositions de l'article R. 444-20 du code de commerce, qui leur imposent de tenir une comptabilité analytique. L'État devra assumer son rôle de régulateur, permettre de mettre en regard les revenus des greffiers et les coûts afférents, et, dans le but d'amener les greffiers à respecter la loi, devra leur fournir les normes comptables qu'ils auront à appliquer. L'élaboration par l'État de ces normes comptables simplifiera en outre l'audit des comptes par des auditeurs indépendants désignés par l'État.

L'État doit également faire preuve de plus de transparence concernant la méthode de rémunération appliquée aux greffiers, qui, en l'état des textes applicables, mentionne les coûts des formalités ainsi que la notion de rémunération raisonnable, sans prévoir aucun pourcentage ou revenu mensuel net moyen maximum. De plus, la méthode ne prend actuellement pas en compte le coût du prêt lié à l'installation du greffier, le montant des investissements que les greffiers réalisent chaque année pour Infogreffe, ni la péréquation largement présente dans les missions des greffiers, notamment due aux missions qu'ils réalisent au bénéfice du fonctionnement de la juridiction commerciale⁵³.

Proposition n° 16 : Sur la base de la mise en œuvre effective d'une comptabilité analytique par les greffiers des tribunaux de commerce (sur la base de normes comptables qui pourront être définies par l'État) et de la mise en place de mécanismes de transparence, engager une réforme tarifaire ambitieuse fournissant une trajectoire de réduction des tarifs jusqu'à un niveau raisonnable de rémunération pour les greffiers des tribunaux de commerce. Cette réduction pourra être globale ou ciblée sur certaines formalités.

⁵³ Les greffes ont par exemple mis à disposition des juges consulaires un portail électronique ainsi qu'un coffre-fort électronique sécurisé ouvert aux magistrats du parquet.

CONCLUSION

Estimation des effets de la création du guichet unique et du registre des entreprises sur les acteurs du secteur de la publicité légale (en vert les effets présumés positifs, en rouge les effets présumés négatifs et en noir les effets neutres ou incertains)

Entité considérée	Rôle actuel vis-à-vis des registres et répertoires	Effets de la création du guichet unique	Effets de la création du registre des entreprises	Effet total
Entrepreneur ou entreprise effectuant une formalité	<ul style="list-style-type: none"> L'entreprise dépose sa formalité à un des CFE 	<ul style="list-style-type: none"> Traitement plus harmonisé des dossiers. Le contrôle de premier niveau concentre en un interlocuteur unique le traitement des erreurs manifestes dans la formalité. Extension progressive du guichet unique aux demandes d'autorisations administratives. Risque de ralentissement de la délivrance du Kbis, en fonction de la solution retenue pour remplacer la saisine directe du greffe. Possibles difficultés pour les publics ne maîtrisant pas les outils informatiques (démarches dématérialisées). 	<ul style="list-style-type: none"> Stabilité totale des statuts juridiques de l'entreprise. La double immatriculation devient transparente pour l'entreprise. Meilleure information en continu de l'état d'avancement de la formalité. En fonction de l'application des propositions relatives à l'Inpi, à la Dila et aux annonces légales dans la presse, les coûts diminuent fortement pour les entreprises. Sont par exemple possibles : <ul style="list-style-type: none"> la gratuité de son Kbis pour l'entreprise ; la réduction des coûts relatifs à la radiation ; la réduction générale des tarifs appliqués aux formalités. 	++
Consommateur d'information relative aux entreprises	<ul style="list-style-type: none"> Consommation passive d'information portable dans la presse Consommation active d'information quérable sur les différents portails d'accès (plus ou moins complets) 	Aucun effet	<ul style="list-style-type: none"> Consultation des données relatives aux entreprises sur une plateforme unique. Meilleure visibilité et meilleure actualisation des informations inscrites au registre des entreprises. Possibilité de créer des alertes et newsletters ciblant la publicité portable utile à celui qui la consulte. Application de l'<i>open data</i> telle que prévue par les textes, induisant une réduction du coût global pour le consommateur de publicité légale. 	++

Rapport d'étape

Entité considérée	Rôle actuel vis-à-vis des registres et répertoires	Effets de la création du guichet unique	Effets de la création du registre des entreprises	Effet total
Greffe de tribunal de commerce	<ul style="list-style-type: none"> CFE pour les sociétés civiles, les GIE et les agents commerciaux⁵⁴ Contrôle de légalité de certaines informations inscrites aux registres Tenue du RCS, RSAC, RSEIRL et des registres annexes au niveau du ressort du tribunal de commerce Alimentation des registres par l'activité juridictionnelle Diffusion de la publicité légale (notamment via Infogreffe) 	<ul style="list-style-type: none"> Les greffes perdront leur rôle de CFE (600 ETP), mais pourraient garder un rôle dans le contrôle de premier niveau. Amélioration présumée de la qualité des dossiers de formalités, du fait du contrôle de premier niveau. Visibilité totale de l'État sur les recettes du greffe pour ce qui concerne les formalités des entreprises, du fait du paiement via le guichet unique. La gratuité du Kbis et des actes de radiation s'effectueraient à revenus constants pour les greffiers. 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de remise en cause de la charge. La réforme peut se réaliser à revenus constants pour les greffes (la réforme des tarifs étant une application des textes en vigueur). Augmentation de l'activité du greffe si l'ajout de certaines déclarations des artisans est décidé (relatives au fonds artisanal et procédures collectives par exemple). Visibilité totale de l'État sur les recettes du greffe pour ce qui concerne la diffusion des données de publicité légale, du fait de la diffusion exclusive assurée par la plateforme du RE (similaire à Infogreffe aujourd'hui). Réticences possibles à mutualiser le système d'information d'Infogreffe. Réticences possibles à assurer la diffusion des documents authentifiés par une plateforme qui n'est pas exclusivement gérée par des greffes. 	~
Chambre de commerce et d'industrie	<ul style="list-style-type: none"> Aide aux formalités pour les adhérents CCI CFE pour les commerçants et sociétés 	<ul style="list-style-type: none"> Les CCI perdront leur rôle de CFE (510 ETP), mais pourraient garder un rôle dans le contrôle de premier niveau. Correctement séparée du rôle relatif au guichet unique, la fonction d'accompagnement aux formalités des sociétés et commerçants pourrait être poursuivie. 	<ul style="list-style-type: none"> Accès continu aux listes des entreprises dépendant des CCI via le registre unique, permettant notamment d'établir les listes électorales. 	=
CCI France	<ul style="list-style-type: none"> Coordination des CFE des CCI Développement des outils informatiques des CCI pour leur rôle de CFE 	<ul style="list-style-type: none"> Remplacement de la mission d'harmonisation des tâches de CFE des CCI par un travail de coordination avec le guichet unique, au titre du rôle des CCI dans le contrôle de premier niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> Meilleure visibilité sur les sociétés et commerçants au niveau national 	=

⁵⁴ Cette mission a été étendue par arrêté du 3 août 2012 aux loueurs en meublés individuels non-inscrits au RCS, aux quirataires de navires, aux indivisions, aux sociétés en participation ou de fait et aux associations par transfert de compétence de la DGFIP.

Rapport d'étape

Entité considérée	Rôle actuel vis-à-vis des registres et répertoires	Effets de la création du guichet unique	Effets de la création du registre des entreprises	Effet total
Chambre des métiers et de l'artisanat	<ul style="list-style-type: none"> CFE pour les artisans Gestion du registre des métiers (RM) au niveau du département, avec parfois intervention de l'échelon régional (notamment sur le développement informatique) 	<ul style="list-style-type: none"> Les CMA perdront leur rôle de CFE (300 ETP), mais pourraient garder un rôle dans le contrôle de premier niveau. Correctement séparée du rôle relatif au guichet unique, la fonction d'accompagnement aux formalités des artisans pourrait être poursuivie. Le caractère obligatoire du SPI est indépendant de la création d'un guichet unique. 	<ul style="list-style-type: none"> Les CMA cesseraient de gérer un RM départemental. Le RE comportera une mention « artisan ». Les CMA continueraient de contrôler les qualifications des artisans, en validant cette information dans la base du RE. Accès continu aux listes d'artisans du ressort, via le registre unique, permettant notamment d'établir les listes électorales. 	=
Assemblée permanente des CMA	<ul style="list-style-type: none"> Teneur du registre national des métiers (RNM) Coordination des CFE des CMA 	<ul style="list-style-type: none"> Remplacement de la mission d'harmonisation des tâches de CFE des CMA par un travail de coordination avec le guichet unique, au titre du rôle des CMA dans le contrôle de premier niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> L'APCMA est déchargée de son rôle de teneur du RNM ou contribue à la tenue du RE pour les artisans par sa participation au GIP. Cette consolidation nationale n'est pas aujourd'hui considérée comme une mission structurante. Meilleure visibilité sur les artisans au national. 	=
Chambre d'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> Aide aux formalités pour les entreprises agricoles CFE pour les entreprises agricoles Gestion au niveau du département du registre des actifs agricoles à partir du 1^{er} juillet 2018 (RAA), du registre de l'agriculture (RA) et du registre des fonds agricoles (RFA) 	<ul style="list-style-type: none"> Les chambres d'agriculture perdront leur rôle de CFE (150 ETP), mais pourraient garder un rôle dans le contrôle de premier niveau. Correctement séparée du rôle relatif au guichet unique, la fonction d'accompagnement aux formalités des entreprises agricoles pourrait être poursuivie. 	<ul style="list-style-type: none"> Le RE comportera une mention « agriculteur ». Les chambres d'agriculture cesseraient d'envoyer les données du RAA, du RA et du RFA départementaux à l'APCA pour consolidation. Accès continu aux listes des entreprises agricoles du ressort, via le registre unique, permettant notamment d'établir les listes électorales. 	=
Assemblée permanente des chambres d'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> Teneur du registre des actifs agricoles (RAA) Coordination des CFE des chambres d'agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> Remplacement de la mission d'harmonisation des tâches de CFE des chambres d'agriculture par un travail de coordination avec le guichet unique, au titre du rôle des chambres d'agriculture dans le contrôle de premier niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> L'APCA est déchargée de son rôle de futur teneur du RAA. L'APCA contribue à la tenue du RE pour les agriculteurs par sa participation au GIP. Meilleure visibilité sur les agriculteurs, ce qui constitue une demande forte de l'APCA. 	=
Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)	<ul style="list-style-type: none"> CFE pour les bateliers artisanaux Teneur du registre de la batellerie artisanale 	<ul style="list-style-type: none"> La CNBA perdra son rôle de CFE (1 ETP). 	<ul style="list-style-type: none"> La CNBA est déchargée de la tenue du registre de la batellerie artisanale. 	- -

Rapport d'étape

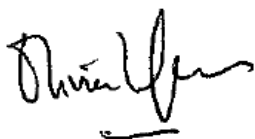
Entité considérée	Rôle actuel vis-à-vis des registres et répertoires	Effets de la création du guichet unique	Effets de la création du registre des entreprises	Effet total
Insee	<ul style="list-style-type: none"> ■ Délivrance d'un numéro Siren ■ Destinateur des formalités pour alimenter le répertoire Sirene ■ Envoi des Avisir aux administrations sociales et fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aucun effet sur la délivrance du Siren. ■ Évolutions possibles sur le contrôle de premier niveau concernant la qualification des activités de l'entreprise. ■ Aucun effet sur les autres traitements faits sur les données des formalités. ■ Remplacement des Avisir par des flux API directs entre le guichet unique et les administrations sociales et fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Meilleure actualisation des informations inscrites au registre des entreprises. 	=
Services des impôts des entreprises (SIE)	<ul style="list-style-type: none"> ■ CFE pour les activités indépendantes autres que commerciales, artisanales et agricoles ■ Destinataires des formalités 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les SIE perdront leur rôle de CFE, mais pourraient garder un rôle dans le contrôle de premier niveau (effectifs constants). ■ Le flux API direct depuis le guichet entreprise nécessitera des développements informatiques (transmissions papier aujourd'hui). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Meilleure actualisation des informations inscrites au registre des entreprises. 	~
Urssaf	<ul style="list-style-type: none"> ■ CFE pour les entreprises ne relevant d'aucun autre CFE ■ Destinataires des formalités 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les Urssaf perdront leur rôle de CFE, mais pourraient garder un rôle dans le contrôle de premier niveau (effectifs constants). ■ Fermeture du site www.lautoentrepreneur.fr 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Meilleure actualisation des informations inscrites au registre des entreprises. 	~
Institut national de propriété industrielle (Inpi)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Teneur du registre national du commerce et des sociétés (RNCS) 	Aucun effet	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'Inpi est déchargé de son rôle de teneur et diffuseur en <i>open data</i> du RNCS. ■ L'Inpi perd 14 M€ de ressources. 	-
Direction de l'information légale et administrative (Dila)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestionnaire du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (Bodacc) 	Aucun effet	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Dila est déchargée de son rôle de diffuseur des annonces du RCS. ■ La Dila perd 92 M€ de ressources. 	- -
Presse réalisant des annonces légales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diffusion des annonces obligatoires dans la presse 	Aucun effet	<ul style="list-style-type: none"> ■ La presse est déchargée de son rôle de diffuseur des informations portables des registres. ■ Les pertes de revenus sont estimées à 186 M€ annuels. 	- -

Source : Mission.

Rapport d'étape

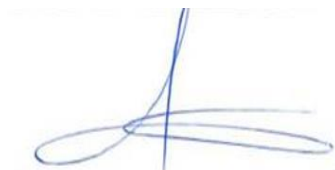
À Paris, le 6 avril 2018

L'inspecteur général des
finances



Olivier LE GALL

L'inspectrice générale de la
justice



Maud MOREL-COUJARD

L'inspecteur général de
l'INSEE



Benoît LOUTREL

L'inspecteur des finances



Jérôme GAZZANO

L'inspectrice de la justice



Claire D'URSO

Avec la participation de
Claire BIZARD,
assistante de mission

RAPPORT COMPLÉMENTAIRE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE « REGISTRE DES ENTREPRISES » PEUT ÊTRE CRÉÉ SANS PORTER ATTEINTE AUX ATTRIBUTIONS DES GREFFIERS DES TRIBUNAUX DE COMMERCE.....	6
1.1. Le « registre général » tel que prévu dans l'article 2 du projet de loi transmis à l'Assemblée nationale ne répond pas aux objectifs recherchés par la réforme.....	6
1.2. Un registre unique des entreprises peut être créé sans remettre en cause la charge des greffiers des tribunaux de commerce.....	8
1.2.1. <i>La remise en cause des attributions des greffiers des tribunaux de commerce ferait courir un risque juridique et financier pour l'État.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Afin de conserver les attributions des greffiers des tribunaux de commerce, les registres dont ils sont teneurs au niveau local seront formellement maintenus au sein du registre des entreprises.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Les registres des sûretés, privilèges et nantissements, tenus par les greffiers des tribunaux de commerce, pourront à terme être intégrés au registre des entreprises.....</i>	<i>10</i>
1.3. Le registre des entreprises a vocation à se substituer à tous les registres et répertoires nationaux de publicité légale et, au niveau local, aux répertoires des métiers.....	10
2. MISSIONS RELATIVES À LA GESTION D'UN GUICHET UNIQUE ET DU REGISTRE DES ENTREPRISES.....	12
2.1. Les missions du guichet unique et du registre des entreprises sont complémentaires et associent de nombreux acteurs.....	12
2.2. Le guichet unique et le registre des entreprises devront simplifier les formalités, en faciliter l'accomplissement, en réduire le coût et améliorer la diffusion de l'information légale	15
2.2.1. <i>Des conséquences positives pour les entreprises : leur apporter une simplification et diminuer les coûts.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>S'appuyer sur les réseaux locaux existants, notamment consulaires, pour conserver un appui local à l'accomplissement des formalités.....</i>	<i>16</i>
2.2.3. <i>La diffusion : le dispositif combinant guichet unique et registre des entreprises dans une structure unique garantira des données actualisées et sûres.....</i>	<i>17</i>
2.2.4. <i>Des prérequis indispensables au dispositif du guichet unique et du registre des entreprises</i>	<i>18</i>
3. GOUVERNANCE DU GUICHET UNIQUE ET DU REGISTRE DES ENTREPRISES	19
3.1. Les structures de gouvernance existantes ne sont pas en mesure d'assurer la mise en œuvre de la réforme.....	19
3.1.1. <i>Un dispositif largement insuffisant et inchangé depuis la création des CFE.....</i>	<i>19</i>
3.1.2. <i>Les tentatives successives de créer un guichet unique ont échoué et n'ont permis aucun progrès en termes de gouvernance.....</i>	<i>20</i>
3.1.3. <i>La faiblesse des structures de gouvernance actuelles crée une situation d'urgence du fait du projet de loi Pacte</i>	<i>21</i>

Rapport complémentaire

3.2. L'expérience de la gouvernance mis en œuvre pour la DSN doit servir de modèle ...	22
3.3. Proposition de schéma de gouvernance pour la réforme	24
3.4. Choix de l'opérateur chargé de la maîtrise d'œuvre.....	26
3.4.1. <i>Première option : collaboration avec le CNGTC.....</i>	26
3.4.2. <i>Deuxième option : absence de collaboration avec le CNGTC.....</i>	27
4. DES PRÉREQUIS CONDITIONNENT LA RÉUSSITE DE LA MISE EN PLACE DU GUICHET UNIQUE ET DU REGISTRE DES ENTREPRISES	28
4.1. Les articles 1 et 2 du projet de loi constituent des projets informatiques lourds eu égard au nombre et la diversité des entreprises et à l'objectif de dématérialisation totale des formalités	28
4.1.1. <i>L'organisme en charge du guichet unique des formalités sera en contact direct avec des millions d'entreprises.....</i>	28
4.1.2. <i>La dématérialisation complète des formalités représente un saut qualitatif et quantitatif d'ampleur.....</i>	29
4.1.3. <i>La complexité du système d'information imaginé est largement sous- estimée par l'étude d'impact du projet de loi pour ce qui concerne l'article 1er.....</i>	30
4.1.4. <i>Des enjeux informatiques connexes à résoudre.....</i>	30
4.1.5. <i>Une période de transition devra être aménagée.....</i>	31
4.1.6. <i>La tutelle des greffiers à renforcer.....</i>	31

INTRODUCTION

Le ministre de l'économie et des finances a fait procéder d'octobre à décembre 2017 à des consultations menées par des binômes de chefs d'entreprises et de parlementaires sur l'ensemble du territoire et a ouvert les propositions qui en ont résulté à une consultation publique du 15 janvier au 5 février 2018. Parmi les propositions en ligne figuraient dans la rubrique « créer » :

- ◆ rendre 100 % des démarches administratives pour la création d'entreprise accessibles en ligne en 30 minutes, pour un coût limité ;
- ◆ création d'un registre unique de publication des informations relatives aux entreprises ;
- ◆ assouplir les obligations pour les entrepreneurs créateurs d'entreprises.

L'article 1^{er} du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises est relatif au guichet unique amené à recevoir et à traiter l'ensemble des formalités dématérialisées des entreprises. Son article 2 a trait au « registre général » des entreprises, amené à supplanter les registres de publicité légale existants. Ce projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 19 juin 2018.

Par une lettre de mission en date du 17 janvier 2018, la garde des Sceaux, Ministre de la justice, le Ministre de l'économie et des finances et la Secrétaire d'État auprès de ce dernier ont confié à l'Inspection générale des finances, à l'Inspection générale de la justice et à l'Inspection générale de l'Insee une mission relative à la définition des modalités de création d'un registre unique des entreprises.

Un rapport d'étape a été rendu le 6 avril 2018. Celui-ci établissait que la pluralité des registres représente une source de complexité pour les entrepreneurs, notamment en cas d'immatriculations multiples (ce qui concerne plus d'un million d'entreprises), augmente le coût des formalités pour les entreprises et les coûts globaux de gestion pour les teneurs de registres et explique la diffusion inégale des données de la publicité légale. **Le rapport d'étape préconisait de ce fait la création d'un « registre des entreprises » ayant vocation à constituer un registre unique, et donc à remplacer les registres de publicité légale existants.** Au total, seize propositions détaillaient les modalités juridiques, techniques et de gouvernance relatives à la mise en œuvre de ce registre unique, en lien avec la création d'un guichet unique dématérialisé pour les formalités des entreprises.

Dans sa version transmise au Conseil d'État, l'article 2 du projet de loi prévoyait d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de 24 mois, les dispositions législatives permettant notamment de « *créer un registre unique dématérialisé des entreprises ayant pour objet la centralisation et la diffusion des informations concernant ces entreprises* », étant précisé que « *celui-ci se substitue à tout ou partie des répertoires et registres nationaux d'entreprises existants, sans remettre en cause les attributions des officiers publics et ministériels* » (cf. encadré 1). Le 14 juin 2018, le Conseil d'État a rendu un avis dans lequel il expose que, « *compte tenu de la nature de ce registre qui, tel qu'il est présenté dans le projet d'habilitation, n'a pas vocation à se substituer à l'ensemble des registres et répertoires existants, le Conseil d'État estime que l'appellation « registre unique » initialement proposée par le Gouvernement est trop ambiguë pour pouvoir être maintenue. Il y substitue celle de « registre général* ». »

Encadré 1 : Article 2 du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, à des fins de simplification des démarches des entreprises, de réduction des coûts et d'amélioration de l'accès aux informations relatives à la vie des affaires, à prendre par ordonnance dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication de la présente loi les dispositions relevant du domaine de la loi permettant :

1° De créer un registre général dématérialisé des entreprises ayant pour objet la centralisation et la diffusion des informations concernant ces entreprises et de déterminer le régime juridique applicable à ce registre. Celui-ci se substitue à tout ou partie des répertoires et registres nationaux d'entreprises existants, sans remettre en cause les attributions des officiers publics et ministériels ;

2° De simplifier les obligations déclaratives des personnes immatriculées dans les registres et répertoires existants et les modalités de contrôle des informations déclarées ;

3° D'apporter les modifications, clarifications et mises en cohérence liées aux mesures prises aux 1° et 2° dans les codes et lois, notamment dans le code de commerce, le code de la propriété intellectuelle et la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative à la promotion du commerce et de l'artisanat ;

4° De rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, avec les adaptations nécessaires, les articles du code de commerce, du code de la propriété intellectuelle et, le cas échéant, d'autres codes et lois, dans leur rédaction résultant des dispositions prévues aux 1° à 3°, pour ceux qui relèvent de la compétence de l'État dans ces collectivités, et procéder aux adaptations nécessaires de ces articles en ce qui concerne les départements de Moselle, du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de Mayotte ainsi que les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

II. – Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Source : Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises transmis à l'Assemblée nationale le 19 juin 2018.

L'exposé des motifs, pour ce qui concerne les articles 1 et 2 du projet de loi, précise l'objectif de simplification des démarches des entreprises et de réduction générale des coûts liés aux formalités (cf. encadré 2). Pour l'article 2, la bonne accessibilité des données des entreprises constitue un objectif supplémentaire.

Encadré 2 : Exposé des motifs des articles 1 et 2 du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises

L'**article 1^{er}** vise à simplifier les démarches que les entreprises sont tenues d'accomplir lors de leur création, de la modification de leur situation et de la cessation de leur activité.

Actuellement, ces formalités sont accomplies auprès des centres de formalités des entreprises (CFE), qui jouent le rôle de guichets uniques. Chaque déclarant dispose d'un CFE de référence en fonction de l'activité exercée, de la forme juridique de l'établissement exploité et du lieu de l'activité. Il existe sept réseaux de CFE gérés respectivement par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), les chambres d'agriculture, les greffes des tribunaux de commerce ou des tribunaux de grande instance, les URSSAF, les services des impôts des entreprises et la Chambre nationale de la batellerie artisanale.

La multiplicité des structures (quelque 1 400 CFE) et des sites informatiques (www.lautoentrepreneur.fr, www.cfenet.cci.fr, www.cfe-urssaf.fr, www.cfe-metiers.com, et www.infogreffe.fr) proposés par les divers réseaux de CFE constitue une source de complexité pour les déclarants, qui rencontrent des difficultés pour identifier le centre dont ils relèvent. Cette multiplicité engendre par ailleurs des coûts difficilement compatibles avec un objectif d'allocation optimale des moyens ; elle se traduit en particulier par la coexistence de pratiques et de systèmes d'information hétérogènes, de nature à compromettre l'efficacité du traitement des dossiers et à entraîner une inégale qualité du service rendu aux entreprises.

Pour remédier à ces difficultés, l'article 1^{er} prévoit de substituer aux différents réseaux de CFE un guichet unique électronique devant constituer l'interface entre les organismes actuellement destinataires des informations collectées par les CFE et les entreprises, quels que soient l'activité, le lieu d'implantation et la forme juridique de ces dernières. Cette mesure s'accompagne par voie de conséquence d'une généralisation de la voie dématérialisée comme modalité d'accomplissement des formalités.

Pour permettre l'adaptation des différents organismes gestionnaires de CFE à ce nouveau dispositif ainsi que le plein déploiement du téléservice unique, l'article prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

L'**article 2** est relatif aux répertoires et registres ayant pour objet de recueillir et de diffuser l'information légale concernant les entreprises.

Il habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour créer un registre dématérialisé des entreprises ayant pour objet de centraliser et de diffuser les informations les concernant. Il habilite également le Gouvernement à simplifier les obligations déclaratives des entreprises et les modalités de contrôle des informations déclarées.

Il existe aujourd'hui de multiples registres et répertoires destinés à recueillir et diffuser des informations relatives aux entreprises. Ces registres peuvent être redondants, ce qui génère des coûts et des démarches inutiles. Les informations figurant sur ces registres peuvent par ailleurs être difficilement accessibles en raison de leur éparpillement.

La mesure proposée permettra de simplifier les formalités des entreprises. Elle renforcera l'efficacité du dispositif de recensement et de diffusion de l'information légale grâce à la centralisation de celle-ci en un registre général et permettra d'améliorer la transparence de la vie des affaires. Les attributions des officiers publics et ministériels teneurs de registres ne seront pas remises en cause. L'ordonnance ne concernera pas le répertoire SIRENE de l'INSEE.

Source : Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises transmis à l'Assemblée nationale le 19 juin 2018.

Par une « note de demandes complémentaires » en date du 24 avril 2018, le cabinet de la garde des Sceaux, Ministre de la justice, et le cabinet de la Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'économie et des finances ont demandé à l'Inspection générale des finances, à l'Inspection générale de la justice et à l'Inspection générale de l'Insee de préciser certains constats et recommandations présentés dans la note d'étape en date du 6 avril 2018. Le présent rapport vise à répondre à ces interrogations.

Rapport complémentaire

Tableau 1 : Demandes complémentaires adressées à la mission le 24 avril 2018

Questions complémentaires posée à la mission		Emplacement de la réponse
La solution proposée pour le registre unique devrait être précisée		
Les raisons qui conduisent à exclure du champ du registre unique certains registres et répertoires d'entreprises existants (registres des sûretés mobilières et des privilèges...) pourraient être précisées.		- §1.2.3 - annexe III §2
Le registre unique aurait pour fonction d'assurer, à titre exclusif, la collecte, la conservation et la diffusion des données enregistrées. Les teneurs de registre actuels (greffes de tribunaux de commerce – GTC – et chambres de métiers et de l'artisanat – CMA – notamment) resteraient responsables de la mention au registre et des données authentifiées. Il conviendrait de préciser si les registres locaux subsisteraient, quelles missions des teneurs de registres actuels seraient maintenues et lesquelles seraient supprimées.		- tableau 2 - partie 1
L'articulation entre les différents niveaux de contrôle (contrôle de premier niveau, validation des informations par les organismes destinataires, contrôle de légalité par les greffiers, contrôle de la qualification professionnelle par les chambres de métiers et d'artisanat etc...) devra être précisée, afin de déterminer notamment la chronologie de ces contrôles et les interactions entre leurs acteurs, en particulier en termes de flux informatiques. Il conviendrait en outre d'approfondir la proposition de remplacer la procédure de saisine directe du greffe par un dispositif en faveur des mandataires en formalités.		- §2.1 - figure 2 - §1.3.4 et §2.2.3 (rapport d'étape)
L'impact de la suppression de certaines attributions des teneurs de registres actuels pourrait être précisé, notamment s'agissant de l'absence de nécessité d'une indemnisation.		- §1.2.1 - annexe III §4
La création du registre unique se ferait à droit constant pour les entreprises, l'immatriculation aux anciens registres étant remplacée par une mention dans le nouveau registre ayant les mêmes effets que cette immatriculation. Toutefois, il conviendrait d'approfondir les pistes d'allègement des obligations déclaratives pesant sur les entreprises, notamment celles qui sont actuellement doublement immatriculées. La baisse des tarifs en découlant pourrait être documentée.		- §2.2.1, 2.2.3.2 - annexe V, §1,2,5,6
L'articulation entre le registre unique et le guichet unique des formalités d'entreprises devrait être approfondie		
Le rapport évoque une « plateforme du registre des entreprises » chargée de gérer les formalités accomplies auprès du guichet unique. Le champ des entreprises concernées par ces formalités est plus large que celui des entreprises immatriculées au registre unique, puisqu'il inclut notamment les professionnels libéraux personnes physiques. Une partie des données relatives aux formalités d'entreprises qui transitent via le guichet unique (régimes fiscaux et sociaux, éléments relatifs aux autorisations) ne figurent pas dans les registres et répertoires actuels. Le rapport définitif devrait préciser le rôle et les modalités de fonctionnement de cette plateforme.		- partie 2 - figure 2
Le rapport estime nécessaire de définir un contrôle de premier niveau des dossiers de formalités des entreprises intervenant avant la transmission aux organismes destinataires. La nature des contrôles effectivement réalisés à ce jour par les différents centres de formalités des entreprises, les déficiences dans la qualité des dossiers reçus en fonction des modalités de transmission de ces dossiers, des catégories de déclarants et de la nature des centres de formalités concernés, les contrôles redondants entre les centres de formalités des entreprises, les teneurs de registres et les autres organismes destinataires des formalités et les rationalisations souhaitables devraient être approfondis et objectivés. Les économies à retirer de ces rationalisations pourraient être précisées.		- partie 2 - figure 2
Il conviendrait de préciser s'il est possible de mener les deux chantiers en parallèle, et selon quelles modalités, ou s'ils doivent être fusionnés.		- §3.1.3 - propositions 14 bis à quinquies

Rapport complémentaire

Questions complémentaires posée à la mission		Emplacement de la réponse
La gouvernance et le modèle économique du dispositif devraient être approfondis		
Les possibles architectures des systèmes d'information de gestion des formalités et de tenue des registres devraient être expertisées. Dans cette perspective, il conviendrait notamment d'examiner dans quelles conditions les outils informatiques existants, développés par Infogreffe et Guichet Entreprises, pourraient être mutualisés.		- §3.4.1.2 - annexes VII et VIII
La composition envisagée du GIP pourrait être examinée plus avant au regard des missions qui lui seraient dévolues et de l'objectif de bonne gouvernance : inclusion des 134 GTC ou possibilité pour le CNGTC de représenter les greffiers (il est rappelé qu'un GIP ne peut être constitué qu'entre plusieurs personnes morales de droit public ou privé, ce qui pose la question de l'association des 32 GTC qui exercent sous la forme d'une entreprise individuelle), possibilité pour l'APCMA et l'APCA de représenter les teneurs de registres de leurs réseaux. La représentation de l'État au sein du GIP et son poids dans la gouvernance pourraient être précisés.		- §3.4.1.2 - §3.4.2 - annexes VII et VIII
Il conviendrait d'expertiser les hypothèses alternatives au GIP, notamment celle de l'établissement public. Il serait souhaitable d'évaluer les avantages et inconvénients des différents types de formes juridiques envisageables pour porter le dispositif, au regard notamment de l'importance qui s'attache à assurer la bonne gouvernance de l'organisme, à garantir l'accomplissement effectif et pérenne de la mission impartie et à permettre à l'État d'exercer un contrôle en raison des missions de service public très sensibles dévolues à cet organisme.		- §3.4.2 - annexes VII et VIII
Le rapport propose la constitution d'une mission de préfiguration interministérielle chargée de présenter les objectifs de la réforme aux parties prenantes et d'en négocier les contours et les modalités avec eux. Les conditions entourant cette mission pourraient être précisées (organisation, programme de travail...).		- §3.2 - §3.3 - §4.1.5
Il ressort du rapport que les chances de succès du projet reposent d'abord sur la capacité des GTC à anticiper les évolutions de leur modèle économique actuel induites par l' <i>open data</i> , sachant que le modèle économique actuel des greffiers serait largement fondé sur la diffusion d'Infogreffe. Le rapport propose également la gratuité de l'obtention de son propre Kbis et la gratuité des formalités liées à la radiation tout en recommandant à court terme que ces évolutions soient faites à revenus constants pour les greffiers (notamment grâce à un transfert de la part due à l'Inpi ou à la Dila). Dans le même temps, le rapport préconise une réforme ambitieuse de réduction des tarifs des GTC. Les conditions tarifaires de ce nouveau modèle économique (par exemple en termes de gratuité de la diffusion) demanderaient à être précisées. Afin de préciser les modalités et l'articulation de ces différentes propositions avec les évolutions tarifaires découlant des principes de loi du 6 août 2015, il serait utile que la mission se rapproche des services compétents des ministères (DGCCRF/DACS) qui ont engagé divers travaux qui se sont déjà traduits par diverses applications. La mission pourra se rapprocher des mêmes services de façon à partager les textes en cours d'élaboration sur la mise en œuvre de comptabilités analytiques au sein des GTC.).		- §2.2.1.2 - §4.1.6 - annexe II - annexe V §5 - annexe II
Le modèle économique du GIP pourrait être précisé (ressources, coûts et dépenses).		- §4.1 - annexe IV §3 - annexe VII
Le dispositif proposé comporte la refonte totale du dispositif de publicité légale actuellement structuré autour des annonces judiciaires et légales et du bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC). La mission pourrait préciser quels services rendus par la Dila devraient perdurer ainsi que leurs modes de financement au regard des équilibres de son budget annexe. Elle pourrait examiner les solutions alternatives à la suppression pure et simple des annonces légales.		- annexe V, § 3, 4, 5 - §5 (rapport d'étape) - annexe II

1. Le « registre des entreprises » peut être créé sans porter atteinte aux attributions des greffiers des tribunaux de commerce

1.1. Le « registre général » tel que prévu dans l'article 2 du projet de loi transmis à l'Assemblée nationale ne répond pas aux objectifs recherchés par la réforme

Dans le rapport d'étape en date du 6 avril 2018, il était proposé de créer un registre des entreprises. Ce registre unique aurait vocation à rassembler les entreprises actuellement immatriculées au registre du commerce et des sociétés (RCS), au répertoire des métiers (RM), aux registres des actifs agricoles¹ (RAA), de l'agriculture et des fonds agricoles, au registre spécial des agents commerciaux (RSAC), au registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (RSEIRL) et au registre des entreprises de la batellerie artisanale.

Une ou plusieurs mentions pourraient être inscrites au registre des entreprises pour toute personne physique ou morale immatriculée. Ces mentions vaudraient immatriculation aux registres et répertoire actuels, les entreprises immatriculées au registre des entreprises conserveraient dès lors les droits et obligations créés par l'immatriculation aux registres et répertoire existants. Ces mentions seraient les suivantes : commerçant, artisan, agriculteur, agent commercial et entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

La création d'un registre unique avec mentions garantit une stabilité juridique forte pour les entreprises. Il ne s'agit en effet pas d'un alignement des régimes juridiques des professionnels.

Créer ce registre des entreprises sans remplacer *a minima* certains registres locaux reviendrait à ajouter un registre à la liste des registres et répertoires existants, sans atteindre les objectifs de simplification, réduction des coûts et de meilleur accès aux données relatives aux entreprises, tels que présentés dans l'exposé des motifs relatifs à l'article 2 du projet de loi. Notamment, **la création d'un « registre général » et non d'un « registre unique » :**

- ♦ **ne permet pas de résoudre les enjeux liés aux immatriculations multiples**, étant donné que l'ensemble des registres et répertoires locaux perdureraient. Notamment, le RCS, le RM et le RAA continueraient d'exister simultanément, en plus d'un « registre général » national (cf. Annexe V) ;
- ♦ **ne permet pas d'améliorer la qualité des données inscrites aux différents registres et répertoires**, puisque le registre général se contenterait de les compiler sans intervenir davantage dans la tenue des différents registres et répertoires locaux (cf. Annexe IV) ;
- ♦ **ne présente aucune différence avec la situation actuelle en ce qui concerne les commerçants et les sociétés**, puisque l'Inpi est en charge de la tenue et de la diffusion d'un registre national du commerce et des sociétés.

Ainsi, le 1^o de l'article 2 du projet de loi, en l'état, ne permet pas de mettre en place les objectifs de simplification, réduction des coûts et amélioration de la diffusion des données relatives aux entreprises parce qu'il prévoit :

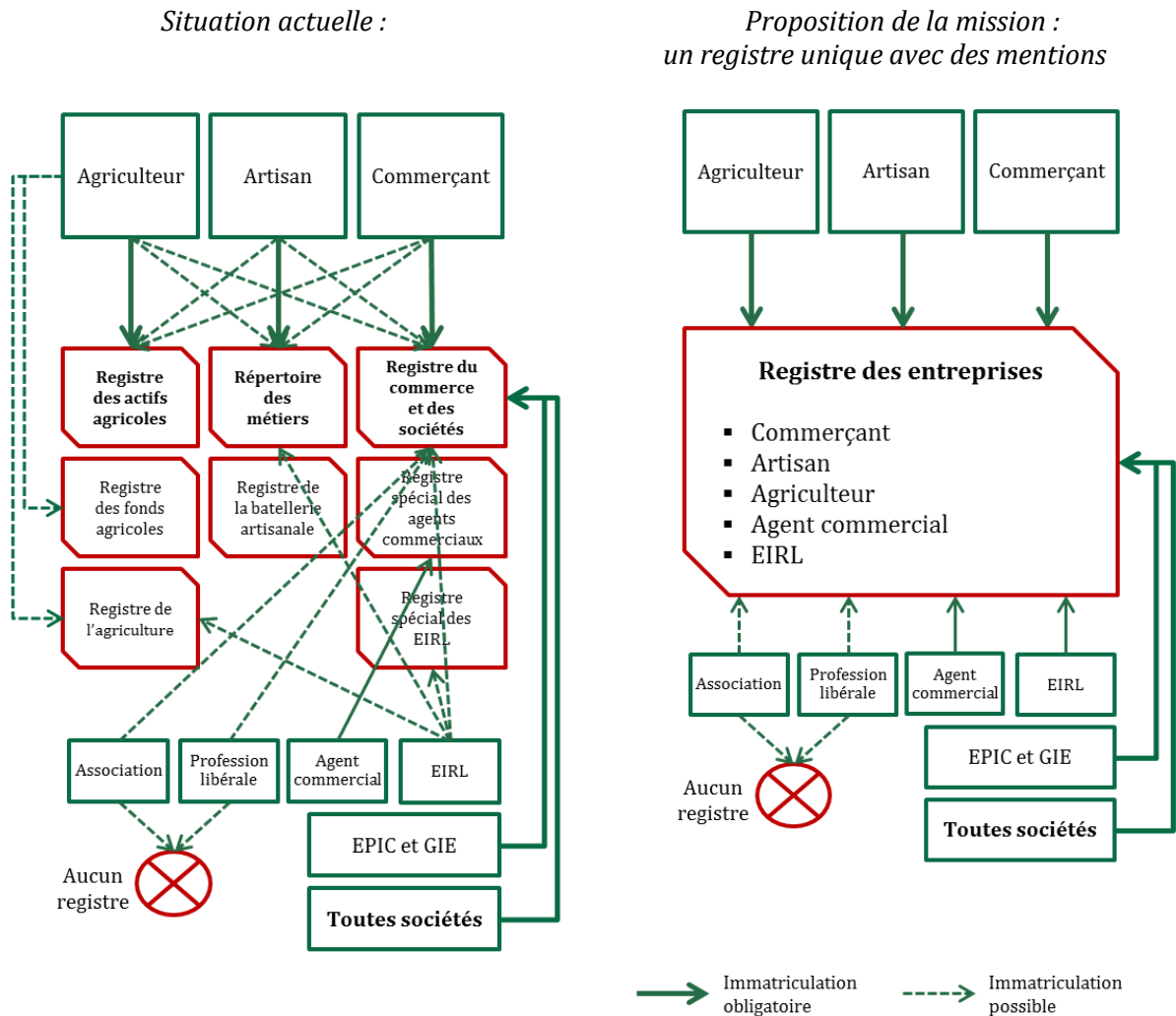
- ♦ un registre « *ayant pour objet la centralisation et la diffusion des informations* » seulement, alors que le registre des entreprises tel que proposé par la mission dans son rapport d'étape et dans le présent rapport s'insère dans une organisation plus large, englobant également le guichet unique et la simplification des formalités ;

¹ Ce registre a été créé le 1^{er} juillet 2018.

Rapport complémentaire

- ♦ un registre qui « se substitue à tout ou partie des répertoires et registres nationaux d'entreprises existants », sans permettre de remplacer certains des registres et répertoires locaux, dont notamment les répertoires des métiers.

Figure 1 : Représentation des registres et répertoires existants et du registre unique



Source : Mission.

Proposition n° 1 bis : Supprimer les registres et répertoires suivants – nationaux ou locaux – et les fonctions de teneur de registre afférentes :

- ♦ registre national du commerce et des sociétés ;
- ♦ répertoire national des métiers ;
- ♦ répertoires locaux des métiers ;
- ♦ registre des actifs agricoles ;
- ♦ registre des fonds agricoles ;
- ♦ registre de l'agriculture ;
- ♦ registre des entreprises de la batellerie artisanale.

Les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture, qui perdent leur mission de teneurs de registres, conservent la validation des qualifications professionnelles.

1.2. Un registre unique des entreprises peut être créé sans remettre en cause la charge des greffiers des tribunaux de commerce

1.2.1. La remise en cause des attributions des greffiers des tribunaux de commerce ferait courir un risque juridique et financier pour l'État

L'article 2 du projet de loi prévoit la création d'un registre « *sans remettre en cause les attributions des officiers publics et ministériels* ». Il s'agit ici de ne pas porter atteinte à la charge des greffiers des tribunaux de commerce.

Si l'office octroyé par la puissance publique est personnel et hors commerce², la charge relative aux locaux, équipements, personnels indispensables à l'exercice de la profession, revêt un caractère patrimonial. Dans la jurisprudence, le rachat des charges donne droit à indemnisation dans la mesure où il prive le titulaire de l'office du droit de présentation prévu à l'article R.742-27-1 du code de commerce³. C'est parce que la cession de la charge implique une obligation de non-concurrence au greffier cédant que le droit de présentation est rémunéré.

L'office des greffes n'étant pas vénal, et conformément à une jurisprudence constante, une baisse des tarifs ne pourrait en revanche conduire à indemnisation que si « *elles avaient pour effet d'induire une diminution du chiffre d'affaires des offices de nature à remettre en cause leur viabilité économique* »⁴. Le Conseil d'État indique que la responsabilité de l'État du fait des lois est engagée à deux conditions :

- ♦ il ne doit pas résulter du texte, ni de ses travaux préparatoires, que le législateur ait entendu exclure toute indemnité. Le Conseil d'État a ainsi pu considérer que tel était implicitement le cas, de toute loi intervenue dans un intérêt général et prééminent, tel que la répression d'activités frauduleuses ou d'une loi prise dans un intérêt économique ou social général ;
- ♦ le préjudice doit être anormal et spécial⁵.

Dans sa décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001 relative à la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports, le Conseil Constitutionnel a considéré (§7) que la suppression du monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires accompagnée d'une indemnité représentant 65 % de la valeur de l'office n'entraînait pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

Dans le cadre de son avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires, l'Autorité de la concurrence s'est fondée sur cette décision pour considérer que si une hausse du nombre de notaires ne conduit pas à une baisse du chiffre d'affaires des professionnels supérieure à 35 %, le risque d'un préjudice anormal peut être écarté (extraits joints).

² Cass. 1^{ère} civ. 16 juillet 1985.

³ Conseil constitutionnel décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011.

⁴ Conseil d'État « ECLI-FR-CEHR » 13 mars 2018, n°398801.

⁵ Conseil d'État 14 janvier 1938 « société anonyme des produits laitiers La Fleurette ». n°51704.

Pour ce qui concerne les greffiers des tribunaux de commerce, en cas d'indemnisation complète les montants directement en jeu seraient compris entre 243 M€ et 326 M€ :

- ♦ en appliquant la méthode de valorisation utilisée par la DACS, le montant de l'indemnisation est de 311 254 635 € (1,4 fois le chiffre d'affaires) ou de 325 659 836 € (3,75 fois le bénéfice) ;
- ♦ en appliquant la méthode de l'Autorité de la concurrence (avis n° 17-A-08 du 26 avril 2017), le montant de l'indemnisation est de 289 022 161 € (1,3 fois le chiffre d'affaires) ou de 243 159 344 € (2,8 fois le bénéfice).

Au-delà de ce coût direct, la mise en cause des attributions des officiers publics et ministériels impliquerait que l'État prenne à sa charge, non seulement les missions des greffiers relatives aux formalités des entreprises et de la publicité légale, mais également le financement complet et le fonctionnement des juridictions commerciales⁶.

1.2.2. Afin de conserver les attributions des greffiers des tribunaux de commerce, les registres dont ils sont teneurs au niveau local seront formellement maintenus au sein du registre des entreprises

La mission propose que les greffiers conservent, en vertu de leur spécificité d'officiers publics et ministériels, les attributions sur les trois registres de publicité légale dont ils sont actuellement teneurs :

- ♦ registre du commerce et des sociétés (RCS)⁷ ;
- ♦ registre spécial des agents commerciaux (RSAC) ;
- ♦ registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (RSEIRL).

L'existence formelle de ces registres au sein du registre des entreprises doit demeurer transparente pour les entrepreneurs et pour les consommateurs des données relatives aux entreprises :

- ♦ elle ne doit pas avoir de conséquence sur les formalités des entreprises, qui devront passer par le guichet unique prévu à l'article 1^{er} du projet de loi ;
- ♦ elle ne devra pas non plus empêcher un accès centralisé à l'information relative aux entreprises. De ce fait, les registres locaux tenus par les greffiers des tribunaux de commerce devront constituer des « registres miroirs », pour les entreprises concernées et de leur ressort territorial, du registre des entreprises.

En garantissant une alimentation des formalités relatives aux registres locaux tenus par les greffiers *via* le guichet unique et l'identité des informations inscrites dans ces registres locaux et dans le registre des entreprises, pour les entreprises concernées, les objectifs de simplicité et d'efficacité peuvent être conciliés avec le respect strict des attributions des greffiers des tribunaux de commerce.

Proposition n° 2 ter : Afin de préserver la charge des greffiers des tribunaux de commerce, conserver leurs attributions d'officiers publics et ministériels pour ce qui concerne le registre du commerce et des sociétés, le registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée et le registre spécial des agents commerciaux. Les données de ces registres locaux seront intégrées au registre des entreprises, afin que ces registres soient transparents pour les usagers.

⁶ La DSJ n'a pas été en mesure de préciser à la mission, qui recherchait des éléments de comparaison, les coûts que représente la gestion des greffes des tribunaux mixte de commerce ultra marins.

⁷ Auquel le registre des bénéficiaires effectifs est annexé.

1.2.3. Les registres des sûretés, privilèges et nantissements, tenus par les greffiers des tribunaux de commerce, pourront à terme être intégrés au registre des entreprises

S'agissant des registres des sûretés, privilèges et nantissements actuellement tenus par les greffiers des tribunaux de commerce, l'article 16 du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises prévoit d'habiliter le gouvernement pour harmoniser les modalités de publicité des sûretés mobilières. Rien n'interdira à terme de faire évoluer le registre des entreprises afin qu'il comporte des mentions relatives à l'état d'endettement des entreprises dans le cadre de cette réforme des sûretés qui n'est qu'ébauchée. En tout état de cause leur rôle de teneur ne sera pas remis en cause par une future intégration au registre des entreprises.

Proposition n° 3 bis : À terme, étendre le registre des entreprises afin qu'il comporte des mentions relatives à l'état d'endettement des entreprises dans le cadre de la réforme des sûretés.

Par ailleurs, dans une logique de centralisation des données qui sont de même nature, il pourrait être envisagé que des formalités actuellement dispersées soient soumises au contrôle des greffiers des tribunaux de commerce, telles que le traitement de l'ensemble des affectations de patrimoine des entreprises individuelles à responsabilité limitée (rendant ainsi sans objet le registre de l'agriculture), des déclarations de fonds agricoles (rendant en conséquence sans objet l'actuel registre des fonds agricoles) ainsi que les warrants agricoles⁸. Ces registres devenus sans objet sont distincts du registre des actifs agricole et sont très peu utilisés : le registre des fonds agricoles représentait 108 inscriptions en 2016 ; le registre de l'agriculture pour les EIRL agricoles représentait 44 immatriculations en 2016.

Proposition n° 3 (complément) : Confier aux greffiers des tribunaux de commerce les formalités suivantes :

- ♦ **le traitement de l'ensemble des affectations de patrimoine des entreprises individuelles à responsabilité limitée (EIRL) artisanales et agricoles**, qui pouvaient auparavant opter pour déposer leurs déclarations au répertoire des métiers ou au registre de l'agriculture ;
- ♦ **le traitement des déclarations de fonds agricoles** (rendant en conséquence sans objet l'actuel registre des fonds agricoles) **ainsi que les warrants agricoles**.

1.3. Le registre des entreprises a vocation à se substituer à tous les registres et répertoires nationaux de publicité légale et, au niveau local, aux répertoires des métiers

La mission distingue deux types de registres de publicité légale et, de ce fait, deux notions de « teneur » de registre :

- ♦ les greffiers des tribunaux de commerce comme teneurs de registres, en charge du contrôle de l'existence des entreprises, de la capacité à gérer de leurs dirigeants, de la légalité des formalités indispensables à la création d'une entreprise, des conditions d'exercice de l'activité, des biens affectés à cette activité et le cas échéant, des sûretés les grevant mais également de l'authentification des données composant le registre ;
- ♦ les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture comme teneurs de répertoires et registres, qu'il s'agisse de celui d'artisan ou d'agriculteur, en charge exclusivement de la vérification de la qualité des entrepreneurs inscrits aux dits répertoires et registres.

⁸ Cf. Annexe III.

Rapport complémentaire

Sans que cela ne représente la même problématique juridique ou financière pour l'État et afin de poursuivre les objectifs de simplification présentés en exposé des motifs du projet de loi, il est proposé que les réseaux consulaires perdent la tenue des registres et répertoires actuels (répertoires des métiers, répertoire national des métiers, registre des actifs agricoles).

Toutefois, ils devront conserver leur compétence de vérification des qualités d'artisan et d'agriculteur. Ces réseaux disposeront de liens informatiques avec le système d'information du registre des entreprises, ce qui leur permettra, non seulement d'actualiser les informations relatives aux qualifications et donc aux mentions « agriculteur » ou « artisan » dans le registre, mais aussi de disposer des données qui leur permettront notamment de tenir à jour leurs listes électorales.

Tableau 2 : Tableau récapitulatif du devenir des registres et répertoires dans le cadre de la création du registre des entreprises

Registres et répertoires	Suppression du registre ? (O/N)	Teneur du registre	Rapports avec le registre des entreprises
Registres nationaux			
Registre national du commerce et des sociétés (RNCS)	O	L'Inpi perd sa fonction de teneur	Le RNCS est intégré au registre des entreprises
Répertoire national des métiers (RNM)	O	L'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat perd sa fonction de teneur	Le RNM est supprimé et les données sont intégrées au registre des entreprises
Registre des actifs agricoles (RAA)	O	L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture perd sa fonction de teneur	Le RAA est supprimé ; validation de la mention « agriculteur » par les chambres d'agriculture au registre des entreprises
Registre des entreprises la batellerie artisanale	O	La chambre nationale de la batellerie artisanale perd sa fonction de teneur.	Le registre de la batellerie est supprimé et les données sont intégrées au registre des entreprises
Registres locaux			
Registre du commerce et des sociétés (RCS)	N	Greffier du tribunal de commerce, pour son ressort territorial	Les données de chaque RCS local sont intégrées au registre des entreprises ; le RCS local reste transparent pour les entrepreneurs
Registre des bénéficiaires effectifs (RBE)	N	Greffier du tribunal de commerce, pour son ressort territorial	Registre annexé au RCS
Registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (RSEIRL)	N	Greffier du tribunal de commerce, pour son ressort territorial	Les données de chaque RSEIRL sont intégrées au registre des entreprises ; le RSEIRL local reste transparent pour les entrepreneurs
Registre spécial des agents commerciaux (RSAC)	N	Greffier du tribunal de commerce, pour son ressort territorial	Les données de chaque RSAC sont intégrées au registre des entreprises ; le RSAC local reste transparent pour les entrepreneurs

Rapport complémentaire

Registres et répertoires	Suppression du registre ? (O/N)	Teneur du registre	Rapports avec le registre des entreprises
Registres des sûretés mobilières, privilèges et nantissements	N	Greffier du tribunal de commerce, pour son ressort territorial	Intégration à terme
Répertoires locaux des métiers (RM)	O	Les chambres de métiers et de l'artisanat perdent leur fonction de teneurs	Le RM est supprimé ; validation de la mention « artisan » par les chambres de métiers et de l'artisanat au registre des entreprises
Registre des fonds agricoles	O	Les chambres d'agriculture perdent leur fonction de teneurs. La déclaration de fonds agricoles pourrait être confiée aux greffiers.	Le registre des fonds agricoles est intégré au registre des sûretés mobilières, privilèges et nantissements
Registre de l'agriculture	O	Les chambres d'agriculture perdent leur fonction de teneurs. La déclaration d'affectation du patrimoine pourrait être confiée aux greffiers.	Le registre de l'agriculture est supprimé ; les déclarations d'affectation du patrimoine sont intégrées au RSEIRL par les greffiers

Source : Mission.

2. Missions relatives à la gestion d'un guichet unique et du registre des entreprises

2.1. Les missions du guichet unique et du registre des entreprises sont complémentaires et associent de nombreux acteurs

Dans le dispositif proposé par la mission (proposition n°2 de la note d'étape), lors de la création d'une entreprise, une ou plusieurs mentions pourront être inscrites au registre des entreprises pour toute personne physique ou morale immatriculée. Ces mentions seront les suivantes :

- ◆ commerçant ;
- ◆ artisan ;
- ◆ agriculteur ;
- ◆ agent commercial ;
- ◆ entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

Lors de l'immatriculation, le guichet unique créé en lieu et place des CFE existants, après un contrôle de premier niveau des données, rend accessible les dossiers de demandes d'immatriculation à chacun des 134 greffiers de tribunaux de commerce en vue de la phase de contrôle, d'authentification et de vérification au fichier national des interdits de gérer. **La transmission au greffier du tribunal de commerce ne se fera que pour les entreprises entrant dans le champ des registres qu'il tient.**

Au vu de leurs attributions légales de teneurs de registre (article L. 123-6 du code de commerce), les greffiers de tribunaux de commerce conservent l'ensemble des pièces, étant investis du pouvoir d'authentification et responsables des données, sur lesquelles ils engagent leur responsabilité. Cette base complète leur permet d'enrichir le RCS par les mentions en lien avec les décisions prononcées par le tribunal de commerce concerné (plan de redressement ou de liquidation judiciaire) qui contribuent à la mission de prévention des difficultés des entreprises⁹.

Les greffiers de tribunaux de commerce enrichissent également les données qu'ils reçoivent :

- ◆ aux cas où, malgré le contrôle de premier niveau opéré par le guichet unique des formalités, ils ont dû solliciter de nouveau le déclarant, ce qui englobe les vérifications prévues au dernier alinéa de l'article R.123-95 relatives à la vérification du respect de la réglementation sur les activités et professions réglementées ;
- ◆ des données issues du contrôle du fichier national des interdits de gérer ;

L'ensemble des données ainsi enrichies est récupéré par l'organisme chargé du registre des entreprises, et récolé avec les données brutes provenant du guichet unique dans le but de les actualiser, à l'image du rôle d'information vis-à-vis des CFE et chambres de métiers et d'artisanat actuellement dévolu aux greffiers de tribunaux de commerce prévu par l'article R. 123-83.

Les chambres de métiers et d'artisanat et chambres d'agriculture ne tiennent plus de registre/répertoire mais, saisies en parallèle dès la demande d'immatriculation reçue et contrôlée par le guichet unique, sont respectivement responsables de l'inscription des mentions « artisan » et « agriculteur » qu'elles valident puis renvoient au registre des entreprises. Ceci leur permet également de tenir à jour leurs bases électorales et fichiers d'inscription.

De même, en cas de profession nécessitant une autorisation préalable pour son exercice, les entités chargées de la délivrance des autorisations ou de la validation des qualifications sont saisies. À tout moment, le demandeur a accès en ligne aux différentes étapes de sa formalité de création.

L'entité en charge du guichet unique transmet également les données aux organismes et administrations destinataires (administrations fiscales et sociales notamment) afin de créer les droits et obligations afférents à l'entreprise créée, même en l'attente des validations intervenant ultérieurement.

Enrichies de ces validations et mentions, après enregistrement et compilation dans le registre des entreprises, les données ayant vocation à être publiées sont diffusées par l'organisme gérant le registre des entreprises, *a minima* en *open data*.

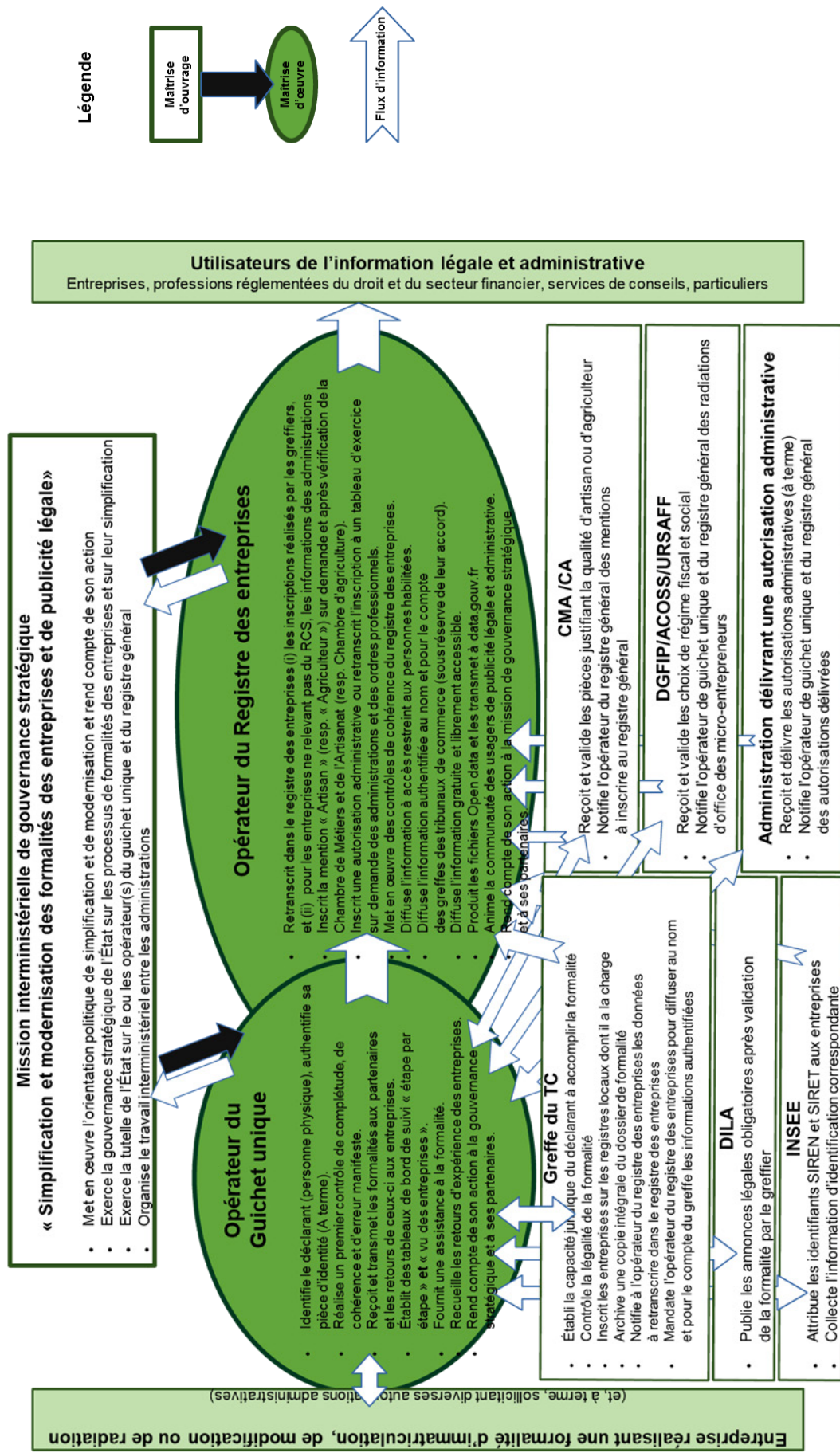
En cas de modification/radiation, le schéma est le même, à la différence que le demandeur a accès en ligne à son dossier complet, rendu accessible par le guichet unique au moyen d'une identification numérique sécurisée¹⁰.

L'ensemble des missions assurées par le guichet unique et le registre des entreprises est résumé ci-après.

⁹ À la demande du président du tribunal de commerce, le greffier doit être en mesure d'extraire du registre certaines données sur l'entreprise : comptes, nombre de salariés, privilèges.

¹⁰ À l'image de l'application API-Entreprises actuellement développée par la DINSIC ou des « armoires numériques » développées par le CNGTC qui permettent un stockage et un rappel individualisé de toutes les données relatives à une entité précédemment collectées.

Figure 2 : Représentation schématique des missions du guichet unique et du registre des entreprises



Source : Mission.

2.2. Le guichet unique et le registre des entreprises devront simplifier les formalités, en faciliter l'accomplissement, en réduire le coût et améliorer la diffusion de l'information légale

2.2.1. Des conséquences positives pour les entreprises : leur apporter une simplification et diminuer les coûts

2.2.1.1. *Via le registre unique, les entreprises doivent gagner une portabilité de leur dossier*

Actuellement, en cas de déménagement, de changement d'activité principale ou d'ouverture d'un établissement secondaire, les entreprises sont confrontées à des formalités qui exigent d'elles qu'elles établissent un dossier dont l'ampleur avoisine celui de la création d'entreprise, avec les frais afférents de formalités et de publicité (article R. 123-44 du code de commerce relatif à l'inscription complémentaire d'une personne physique ou article R. 123-42 relatif à l'immatriculation secondaire). Or, l'intérêt d'un registre unique, dépositaire centralisé de l'entier dossier et des pièces et actes d'une entreprise, par rapport à la situation actuelle caractérisée par des registres locaux doit être qu'en cas de mobilité ou changement d'activité le dossier n'ait plus à être transféré, que les frais de déclaration soient réduits, et que l'entreprise gagne ainsi en termes de portabilité de son immatriculation. La mission présente des pistes permettant cette portabilité (cf. Annexe V).

2.2.1.2. *Via le registre unique, les entreprises doivent bénéficier d'une baisse des coûts*

Outre la baisse des coûts liés à la mobilité, la mission préconise dans son rapport d'étape que les entreprises ne payent plus pour obtenir leur propre Kbis, supprimant ainsi un irritant pour les chefs d'entreprise qui contestent le fait de devoir payer pour obtenir des informations qu'ils ont eux-mêmes fournies au greffe (au demeurant avec un coût faible pour les greffiers de tribunaux de commerce¹¹). De plus, les formalités de radiation doivent être rendues gratuites, ce qui présente en outre l'avantage d'éliminer de la base des registres les entreprises qui n'ont plus d'activité.

Proposition n° 15 (complément) : Diminuer les coûts correspondant à la portabilité du dossier de formalités des entreprises, notamment en ce qui concerne le changement de siège, l'ouverture d'établissements secondaires et les frais de transfert entre greffes.

La mission attire l'attention sur le fait que le bénéfice économique de la proposition n° 15 (présente dans le rapport d'étape de la mission et complétée ci-dessus) devra être apprécié et mis en avant avec prudence. La réduction de coût pour les entreprises de la mesure proposée pourra paraître dérisoire au vu de leurs attentes. Les concertations organisées en fin d'année 2017 dans le cadre de la consultation Pacte ont montré que les entreprises appelaient de leurs vœux la suppression des obligations de publicité préalables dans les journaux d'annonce légale (JAL) et la réforme du dispositif de publicité légale au Bodacc. Le coût de ces deux obligations apparaît disproportionné au regard de leur valeur ajoutée et non fondées au vu des coûts assumés par la Dila (cf. Annexe II).

¹¹ Le président du GIE Infogreffe, sollicité par la mission, indique qu'il a été délivré 6 176 311 Kbis en 2015, pour un chiffre d'affaires de 21 174 235 €.

2.2.2. S'appuyer sur les réseaux locaux existants, notamment consulaires, pour conserver un appui local à l'accomplissement des formalités

De l'avis des responsables des organismes rencontrés par la mission (Inpi, GIP-MDS, Guichet Entreprises, conseil national des barreaux, conseil de l'ordre des experts-comptables), la dématérialisation nécessite un contact renforcé et proche avec le demandeur : elle doit lui autoriser un suivi en temps réel de la demande et de l'état des autorisations sur le site internet, une aide aux détections d'erreurs, ainsi qu'une assistance à la saisie informatique automatique.

Les déplacements de la mission au sein de différents CFE ont permis de constater l'importance de l'accompagnement des formalités, que ce soit pour des raisons techniques, lorsqu'elles sont accomplies en ligne, ou pour des raisons d'incompréhension du formulaire ou de difficultés à y opérer un choix au sein des différentes rubriques.

Ils ont permis également d'observer que les difficultés au moment de la réalisation des formalités sont pour partie liées à un déficit de formation, de préparation et de connaissances des entrepreneurs. Pour les entrepreneurs individuels et micro-entrepreneurs notamment, qui n'ont pas recours aux services de professionnels, le premier obstacle est celui de la compréhension de la réglementation, des régimes sociaux ou fiscaux existants et des financements possibles. Ces difficultés justifient un accompagnement pour permettre des choix éclairés et une correcte appréhension des risques. Cet accompagnement s'inscrit également dans un objectif de prévention des difficultés des entreprises.

Des relais locaux permettant la réalisation des formalités devront être prévus, à l'instar des bornes numériques locales qu'a mis en place l'Inpi pour la dématérialisation des demandes de brevets ; des call-centers, comme mis en place par le GIP-MDS, devront être prévus pour permettre une assistance téléphonique différenciée entre un niveau 1 accompagnant le demandeur pour répondre à ses difficultés techniques d'usage du site web, un deuxième niveau gérant les aides pour accomplir les formalités, voire un troisième niveau assurant des mises en relation avec les administrations destinataires en cas de blocage¹².

Le GIP-MDS et l'Inpi ont déployé des initiatives et animations en région qui ont permis de diffuser leur nouveau modèle et de faire en sorte que les acteurs locaux concernés se l'approprient. Les conférences locales et les bus du GIP-MDS, les permanences en régions dans les délégations sur une base tournante organisées par l'Inpi, sont des initiatives intéressantes. L'opportunité de répliquer ces initiatives dans le cadre de la mise en place du registre des entreprises et du guichet unique ainsi que les coûts afférents devront être étudiés.

¹² En extrapolant les emplois dévolus à l'assistance téléphonique par rapport aux 200 000 entités déclarantes en contact avec le GIP-MDS (35 emplois dans le centre d'appels partagé DSN traitant 141 004 appels par an), une centaine d'emplois devraient être créés dans des call-centers.

2.2.3. La diffusion : le dispositif combinant guichet unique et registre des entreprises dans une structure unique garantira des données actualisées et sûres

2.2.3.1. Un dispositif garantissant des données actualisées

Il permettra de donner pleine application aux dispositions de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 relatives à la diffusion des données en *open-data*¹³. L'organisme chargé du registre des entreprises devra développer à cet effet des outils de diffusion performants, avec l'appui d'une campagne de communication. Ceci suppose que les données qu'il diffuse aient une valeur et une forme officielle. À cet effet, il pourrait notamment se voir confier la diffusion d'un document de type Kbis, revêtu d'un label marquant son caractère officiel. En outre, la contemporanéité des données du registre des entreprises sera assurée par un principe de transmission sans délai, toute diffusion d'informations par les greffiers de tribunaux de commerce ne pouvant intervenir qu'après validation et inscription des formalités et mentions dans le registre des entreprises.

Les greffiers conservent l'exclusivité de la diffusion de l'information authentifiée, qui fait partie de leurs missions d'officiers publics ministériels. Toutefois, ils auront la possibilité de confier cette diffusion au registre unique. Si le CNGTC ne souhaite pas que le registre des entreprises assure la diffusion des données authentifiées pour le compte des greffiers, ces derniers pourront continuer de diffuser les extraits, comptes et actes au moyen de leur GIE Infogreffe comme actuellement.

À tout le moins, pour la diffusion des données en *open data* qui sera l'une des missions du registre des entreprises, le dispositif garantira que les données diffusées seront aussi fiables et actualisées que les données des greffiers (cf. Annexe IV).

Proposition n° 10 (complément) : En ce qui concerne la diffusion des données, l'entité gérant le registre des entreprises devra rechercher l'accord des greffiers des tribunaux de commerce afin de devenir le vecteur de la diffusion des données authentifiées. L'exclusivité de diffusion constitue donc un objectif dans la négociation avec les greffiers et non une disposition à imposer par voie législative.

Proposition n° 10 bis : Renforcer les obligations de transmission des données mises à la charge des greffiers et réformer à cette fin les dispositions de l'article D. 123-80-1 du code de commerce pour introduire le principe d'une transmission préalable des inscriptions, actes et pièces au registre des entreprises avant toute diffusion de ces données par les greffiers, supprimant ainsi les exceptions actuellement prévues par ce texte.

Proposition n° 10 ter : Conférer une forme officielle labellisée (type Kbis ou Lbis actuels) aux données ayant vocation à être diffusées sans frais par le registre des entreprises et revoir en conséquence les textes conditionnant les démarches administratives à la production d'un Kbis ou d'un Lbis.

¹³ L'article L.123-6 du code de commerce prévoit une transmission par le greffier, sans frais, à l'Inpi d'un document valant original des inscriptions effectuées au greffe et des actes et pièces qui y sont déposés ainsi que la transmission par voie électronique et sans frais des résultats des retraitements des informations contenues dans les inscriptions, actes et pièces. Cette dernière transmission permet la délivrance de données du RCS en *open-data* par l'Inpi.

2.2.3.2. Un dispositif garantissant des données sûres

La complète dématérialisation du processus doit constituer l'opportunité de développer un projet d'identité numérique sécurisée en ligne. La certification d'une identité numérique est indispensable pour la sécurité des données reçues par le guichet unique. Si pour les entrepreneurs individuels l'identité personnelle se confond avec la personne morale, la question la plus ardue réside dans l'identification du gérant ou de la personne habilitée à représenter une personne morale. La reconnaissance de l'identité numérique permettra, en outre, de rappeler automatiquement les données sur l'entreprise déjà recueillies (via le développement de l'API-Entreprises en cours d'élaboration par la Dinsic) pour mettre en œuvre le principe du « dites-le nous une fois ».

2.2.4. Des prérequis indispensables au dispositif du guichet unique et du registre des entreprises

2.2.4.1. La nécessité de simplifier la réglementation existante afin que la normalisation des formalités soit réalisable

Les responsables du GIP-MDS ont insisté sur l'indispensable travail de simplification et de normalisation des données demandées dans les formulaires avant la mise en place de la dématérialisation. Cette simplification pourrait porter sur les formalités, mais seuls quelques aménagements à la marge semblent envisageables, qui pourront porter notamment sur la liste des pièces justificatives à produire à l'appui des formalités. De même, la nomenclature du tarif des formalités et par conséquent le tarif des greffiers méritent d'être simplifiés (cf. Annexe V).

Le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises aménage le régime de la presse d'annonces légales. Mais les dispositions prévues, en partie centrées sur les moyens d'obtenir une baisse des tarifs pratiqués, ne répondent que partiellement aux attentes des entreprises, qui ont majoritairement ciblé leurs critiques sur la publicité préalable dans les journaux d'annonces légales à l'occasion de la consultation préalable au projet de loi. Enfin, il conviendra de mesurer l'incidence possible d'un texte européen actuellement en discussion, l'article 16 de la proposition de directive (UE) « utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés » modifiant la directive 2017/1132. Ce texte prévoit que les États membres peuvent toujours maintenir la publication des informations sur les sociétés au bulletin national, mais que dans ce cas, c'est le registre qui doit se charger de faire parvenir ces informations au bulletin national.

Proposition n° 17 : Engager une démarche de simplification des formalités des entreprises. Notamment :

- ◆ pour l'avenir, adopter un principe de minimisation de la situation actuelle de sur-transposition des règles européennes en matière de formalités de création des entreprises ;
- ◆ conduire une démarche de simplification, de convergence des normes administratives et d'harmonisation des concepts, notamment sur le concept d'activité des entreprises ;
- ◆ compléter la démarche de simplification administrative des formalités des entreprises existantes entreprises par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives ;
- ◆ conduire une démarche de simplification de la nomenclature du tarif des formalités de greffe.

2.2.4.2. La dématérialisation des autorisations et qualifications et la finalisation d'un référentiel d'information

L'obtention des autorisations nécessaires à l'exercice de professions réglementées, qu'elles résultent des guichets uniques prévus par la directive Services 2006/123/CE, de la directive sur la reconnaissance mutuelle des qualifications 2005/36/CE ou encore des réglementations nationales, concerne un chiffre qu'on peut estimer à 40.000 entités administratives ou ordinales destinataires, qui valident de quelques autorisations par an (ministère de la Culture) jusqu'à plusieurs milliers (ordres professionnels).

À l'image du travail considérable de rédaction d'un « référentiel d'information » constitué de plusieurs centaines de fiches-métiers engagé par le GIP Guichet Entreprises puis par le SCN Guichet Entreprises¹⁴, la mise en place du guichet unique doit conduire à répertorier les autorisations, à en questionner éventuellement la légitimité, et en tout état de cause à dématérialiser le processus de validation, ainsi qu'à en assurer le suivi et la traçabilité.

3. Gouvernance du guichet unique et du registre des entreprises

3.1. Les structures de gouvernance existantes ne sont pas en mesure d'assurer la mise en œuvre de la réforme

3.1.1. Un dispositif largement insuffisant et inchangé depuis la création des CFE

Il existe actuellement deux structures de gouvernance au sein de l'État qui assurent le suivi des fonctions formalités des entreprises et des registres du commerce et des sociétés :

- ◆ la commission de coordination des CFE¹⁵, qui a pour mission de veiller au bon fonctionnement des processus de formalité des entreprises, des réseaux de CFE et de leurs partenaires. En pratique la commission s'appuie sur deux groupes de travail « liasse » et « norme » qui veillent respectivement à l'adaptation des formulaires Cerfa pour les différentes formalités et des normes d'échanges EDI entre partenaires aux différentes évolutions de la réglementation ;
- ◆ le comité de coordination du registre du commerce et des sociétés¹⁶, qui a pour mission de veiller à l'harmonisation des règles de tenue des RCS.

Ces deux structures fonctionnent et ont largement contribué à assurer la permanence et la cohérence des fonctions de formalités et de publicité légale des entreprises dans un contexte d'évolution constante du cadre réglementaire et jurisprudentiel.

La commission de coordination des CFE a été l'instance qui a organisé la dématérialisation des échanges en EDI entre les CFE et leurs partenaires publics. Cette dématérialisation est maintenant largement mise en place, sans être toutefois systématique. Elle permet d'envisager une dématérialisation complète des formalités des entreprises. La commission n'a pas réussi à impulser cette même dynamique collective de dématérialisation des relations entre les entreprises et les CFE.

¹⁴ En septembre 2017, le comité de coordination du SCN Guichet Entreprises recensait 418 fiches-métiers à rédiger, et estimait, à raison d'une dizaine de réglementations en moyenne par fiche, un total de 4.180 réglementations à tenir à jour. Comme celles-ci sont modifiées tous les deux ans en moyenne il en résulte un nombre moyen de 10 mises à jour par jour ouvrable, qui imposent de modifier les fiches d'information et les pages internet du site, mais aussi et surtout le cas échéant les formulaires, et les communications avec les administrations destinataires.

¹⁵ Article R. 123-28 du code de commerce.

¹⁶ Article R. 123-81 du code de commerce.

Aucun des acteurs rencontrés par la mission n'a produit de tableau de bord présentant les volumétries et les délais de traitement des dossiers, ni d'analyse des causes usuelles de refus des dossiers, des erreurs dans le traitement des formalités ou des inscriptions sur les registres. Cette absence de tableaux de bord, acteur par acteur d'une part, et globaux¹⁷ d'autre part, constitue une carence majeure de la gouvernance actuelle des missions de service public des formalités et de tenue des registres. Il existe ainsi un flou persistant sur l'efficience et l'efficacité de ces fonctions et un décalage réel entre le ressenti des entreprises – des formalités qui peuvent être longues, complexes avec de nombreux aller-retour avec le CFE – et le discours rassurant des opérateurs des différents CFE, répertoires et registres. Cette carence interdit aussi tout travail d'analyse quantitatif pour identifier les sources de complexités et les voies de simplification.

Enfin, ces deux structures, ni aucune des administrations centrales qui en sont membres, n'ont été en mesure de proposer des réformes significatives de ces deux fonctions. Les deux commissions subissent et accompagnent les évolutions législatives et réglementaires. Les présidents de ces commissions n'ont ni pouvoir d'arbitrer les désaccords entre leurs membres, ni mandat politique de proposer des évolutions d'ampleur. Elles sont donc astreintes à travailler sous une contrainte de consensus systématique avec un effet direct en termes de lenteur et de manque de capacité réformatrice. Il convient de constater qu'aucune de ces deux structures n'a été associée à la préparation du chapitre premier du projet de loi Pacte.

3.1.2. Les tentatives successives de créer un guichet unique ont échoué et n'ont permis aucun progrès en termes de gouvernance

La mise en place d'un guichet unique Entreprises a été l'objet de plusieurs tentatives depuis plus de dix ans. Ces efforts ont été successivement portés par une association, un groupement d'intérêt public et un service à compétence nationale, chacun dénommé « Guichet Entreprises ».

S'appuyant sur les expérimentations de l'association créée en 2009, la mise en place du GIP en 2011 devait amplifier et déployer à grande échelle des services de guichet de formalités dématérialisées. Constatant l'échec de sa gouvernance, et *de facto* l'absence d'*affectio societatis* entre les membres, le GIP a été dissous et ses activités reprises par un service à compétence nationale (SCN) « Guichet Entreprises » créé¹⁸ au sein de la DGE au printemps 2015.

Le SCN Guichet Entreprises avait l'ambition de devenir le guichet de référence, voire le guichet unique, de dématérialisation des formalités. Il devait être doté d'une structure de gouvernance, le « Conseil d'orientation stratégique »¹⁹ (COS), associant les acteurs des formalités des entreprises, notamment les représentants des entreprises, les CFE et les administrations ou opérateurs de l'État et de protection sociale destinataires des formalités des entreprises.

¹⁷ Une approche globale, i.e. du dépôt de la demande initiale jusqu'à la confirmation du bon achèvement de la formalité, permet de mesurer l'efficience du service rendu aux entreprises.

¹⁸ Arrêté du 22 avril 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Guichet Entreprises » dans sa version initiale.

¹⁹ Article 4 de l'arrêté précité dans sa version initiale.

Cette structure de gouvernance, qui aurait pu incarner la fonction de maîtrise d'ouvrage des fonctions dévolues au Guichet Entreprises, n'a jamais été mise en place durant les trois premières années d'existence du SCN et a été supprimée à l'occasion de la prorogation²⁰ de l'existence du SCN pour une nouvelle durée de trois ans en avril 2018.

Le SCN Guichet Entreprises déclare avoir accompli des progrès importants en termes de développement d'outils technologiques et de référencement des autorisations administratives. La mission ne dispose pas de toutes les informations pour valider ces résultats. Néanmoins, elle ne peut que constater que l'absence de progrès en matière de gouvernance dévalorise ces acquis du SCN Guichet Entreprises. L'absence de fonction de maîtrise d'ouvrage et de représentation des intérêts des usagers du Guichet Entreprises, tant du côté des entreprises que des opérateurs de service public, met en échec le SCN Guichet Entreprises. Dès lors ces liens avec ses partenaires institutionnels apparaissent particulièrement ténus alors même qu'ils sont indispensables au bon accomplissement de sa mission, i.e. intermédiaire les échanges entre les entreprises et des opérateurs de missions de service public.

3.1.3. La faiblesse des structures de gouvernance actuelles crée une situation d'urgence du fait du projet de loi Pacte

Au-delà des échanges entre la DGE et la DACS, la concertation entre les différentes administrations concernées par la suppression des sept réseaux de CFE au profit d'un CFE unique dématérialisé (article 1^{er} du projet de loi) et la création d'un registre unique (article 2) semble avoir été réduite et principalement structurée autour des réunions interministérielles consacrées à la préparation du texte du projet de loi.

En particulier, les administrations – DGFIP, organismes de protection sociale, acteurs de la formation professionnelle ou Insee – qui dépendent du processus de formalités des entreprises pour accomplir leur mission stratégique, n'ont pas ou peu été associées en amont et expriment des craintes fortes sur la gestion de la transition entre le système actuel, qui fonctionne correctement à défaut de savoir se réformer, et la mise en place d'un guichet unique dématérialisé compte tenu du caractère inachevé des travaux du SCN Guichet Entreprises et de l'échec de la mise en place de sa gouvernance.

L'expérience opérationnelle de ces acteurs, notamment au travers de la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN), de mise en œuvre ce type de réforme devant respecter le principe de continuité du service public, justifie de mettre autant de moyens à définir le schéma cible et construire les plateformes nécessaires qu'à gérer la transition phasée et graduelle des dispositifs existants vers la cible.

La situation de crise découle, d'une part, de l'annonce de la suppression des sept réseaux de CFE, qui fragilise d'ores et déjà, les fonctions de CFE au sein de ces réseaux, d'autre part, de l'annonce d'une échéance au 1^{er} janvier 2021, soit un délai de 30 mois, pour une réforme complexe qui n'est pas encore définie dans ses modalités de mise en œuvre, ni financée sur le plan budgétaire pour chacun des organismes concernés, qui devront adapter leur système d'information pour prendre en compte la suppression des CFE au profit d'un guichet unique. Enfin, les projets de textes ne semblent pas organiser la possibilité d'une transition phasée par voie réglementaire.

²⁰ Arrêté du 17 avril 2018 modifiant l'arrêté du 22 avril 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Guichet Entreprises ».

3.2. L'expérience de la gouvernance mis en œuvre pour la DSN doit servir de modèle

Le projet de création d'une « déclaration sociale nominative » (DSN) constitue une référence pertinente pour le projet de création d'un guichet unique et d'un registre des entreprises. Dans les deux cas, il s'agit de fédérer un grand nombre d'acteurs publics, appartenant à de nombreux ministères, et d'acteurs privés en vue de simplifier des processus complexes entre les entreprises et l'administration via la mise en place d'une dématérialisation poussée des échanges d'information avec une plateforme centrale de gestion des flux.

Des bonnes pratiques peuvent être relevées par l'étude de la mise en place et du fonctionnement du projet de création d'une déclaration sociale nominative « DSN » et du GIP-MDS :

- ♦ **une mission de gouvernance stratégique interministérielle, assumée et structurée** : L'initiative de lancer le projet DSN revient à la direction de la sécurité sociale (DSS), mais celle-ci a eu la clairvoyance de comprendre que le projet par son ampleur dépassait largement son champ de compétence et appelait la mise en place d'une structure de gouvernance stratégique. Par son positionnement interministériel, cette structure a permis à l'ensemble des administrations, des opérateurs et acteurs privés d'être confiants sur la bonne prise en compte de leur point de vue. Dotée d'un mandat politique clair, la mission a pu rendre ou proposer les arbitrages nécessaires. Constituée de quelques personnes recrutées dans les différentes administrations, la mission a rassemblé des compétences variées et assuré une transparence propice à des prises de décision apaisées. Elle a été reconnue comme une instance neutre au service du seul projet DSN. **Cette mission interministérielle a su ainsi créer un véritable « affectio societatis » au soutien du projet DSN ;**
- ♦ **une démarche de simplification administrative et de normalisation des informations**. La mise en œuvre de la DSN a été l'occasion d'un véritable travail d'harmonisation des concepts réglementaires (les assiettes de cotisation au cas d'espèce) et de simplification des déclarations sociales. Cette simplification a été acquise au prix d'un investissement supplémentaire des administrations pour reconstruire des processus plus efficaces et, *in fine* réduire leur charge de fonctionnement. Cette logique de gain de productivité suppose que l'investissement initial soit financé et qu'existe une permanence dans le temps des concepts juridiques, économiques et statistiques. À défaut, les coûts augmentent et les économies ne se matérialisent pas. **La création d'un comité de normalisation des données sociales présidé par le directeur de la mission de gouvernance stratégique a donc aussi été importante à cet effet.**
- ♦ **une démarche de projet très ouverte à l'ensemble de l'écosystème, qui a su fédérer et entraîner l'ensemble des acteurs économiques**. Le succès du projet DSN repose aussi sur l'association au projet et à sa conception d'un large écosystème, incluant notamment les opérateurs de protection sociale, les représentants de la prévoyance collective, de la mutualité et des assurances, les représentants des partenaires sociaux, les acteurs de la paie des salariés (conseil supérieur de l'ordre national des experts comptables et Syntec numérique). Ce travail a été réalisé avec la mission de gouvernance stratégique et le GIP-MDS, opérateur de maîtrise d'œuvre de la DSN, qui ont véritablement incarné la volonté de réforme, d'ouverture et de dialogue. Cette démarche a facilité l'adhésion de l'ensemble des acteurs et a permis, grâce notamment à l'agilité du GIP-MDS, d'organiser des boucles de rétroactions particulièrement efficaces pour intégrer les contributions reçues ;

- ♦ **un opérateur de mise en œuvre en capacité de porter un projet d'envergure.** Le succès du déploiement du projet DSN repose enfin clairement sur son opérateur de mise en œuvre, le GIP-MDS qui a assuré les fonctions de maîtrise d'œuvre du projet. L'ambition, notamment en termes de calendrier, et la complexité du projet interdisaient de créer une structure *ex nihilo*, qui aurait rendu probable un échec lors de la mise en œuvre. Cette confiance dans l'acteur de mise en œuvre, et dans la capacité de l'État à exercer sa fonction de maîtrise d'ouvrage, était essentielle puisque l'ensemble des partenaires (OPS, administrations) a dû accepter de devenir dépendant de cet acteur pour accomplir ses missions stratégiques (recouvrement de cotisations ou établissement de statistiques publiques).

Quand bien même le projet DSN n'est pas encore achevé, il apparaît clairement que les schémas de gouvernance qui ont été mis en œuvre étaient pertinents et ont permis au projet DSN de se concrétiser et de monter en puissance sur des horizons de moyen terme – huit ans à ce jour – toujours complexes pour la puissance publique²¹.

Le projet de DSN et la mise en place du guichet unique et du registre des entreprises diffèrent néanmoins à deux points de vue.

D'une part sur le plan institutionnel, les organismes de protection sociale (OPS) et la direction de la sécurité sociale (DSS) sont au cœur du projet DSN même si le projet impacte aussi les sphères « travail/emploi », « Économie » et « Fiscale » au sein de l'État. Cet ancrage assure une colonne vertébrale institutionnelle pour le projet. De ce point de vue, la situation est plus complexe s'agissant de la réforme des formalités et des registres des entreprises. Quand bien même la DGE et la DACS jouent un rôle essentiel et central, aucune de ses deux administrations n'est directement intéressée ou impactée par le succès du projet ou son échec éventuel. Au sein de l'État, seule la DSS et les OPS, la DGFIP via son service des impôts des entreprises et l'Insee via sa direction des statistiques d'entreprises gèrent de grands systèmes d'information qui sont en *aval* du processus des formalités et donc directement impactés par le projet. **Dans ces circonstances, il est donc d'autant plus important de mettre en place une mission de gouvernance stratégique interministérielle capable d'avoir une analyse transverse prenant en compte l'ensemble des impacts pour l'État.**

D'autre part, sur le plan conceptuel, la nature et le volume des données diffèrent. Dans le cas de la DSN, le flux de données traitées chaque mois est très important – 38 millions de déclarations en 2016 – mais relativement structuré autour du champ social, d'une périodicité mensuelle, de données déclaratives et quantifiables. Dans le cas des formalités des entreprises, les volumétries, en nombre de formalités, sont moindres mais les informations plus complexes. Il n'y a pas de périodicité naturelle. Beaucoup d'informations transmises sont des documents complexes et non-quantifiables : pièces d'identité, justificatifs juridiques de la capacité à agir, statuts de personnes morales, déclaration d'activité, justificatif de qualification, etc. Tout ou partie de ces pièces doit faire l'objet d'une analyse préalable pour savoir quel traitement appliquer, d'un contrôle de légalité et/ou d'une authentification. L'industrialisation d'un traitement de données complexes aussi hétérogènes sera d'autant plus difficile. **Les choix d'une mise en œuvre phasée avec une montée en puissance graduelle, par un opérateur de mise en œuvre à la capacité démontrée et le choix d'une temporalité réaliste pour organiser les transitions sont d'autant plus importants pour ce projet.**

²¹ Cf. annexe X.

Complément à la proposition n° 14 : Compte tenu des enjeux de calendrier, des déficiences des schémas de gouvernance actuels, la mission considère qu'il convient (i) de mettre en place au plus vite, et de façon pérenne, la fonction de maîtrise d'ouvrage de la réforme, et (ii) de structurer la fonction de maîtrise d'œuvre autour d'opérateurs existants à la robustesse avérée. La mission recommande donc de ne pas recourir à une étape intermédiaire via la mise en place d'une structure de préfiguration ni des fonctions de maîtrise d'ouvrage, ni de maîtrise d'œuvre.

3.3. Proposition de schéma de gouvernance pour la réforme

La mission propose donc de :

Proposition n° 14 bis : Mettre en place une mission interministérielle de gouvernance stratégique « simplification et modernisation des formalités des entreprises et de publicité légale » chargée :

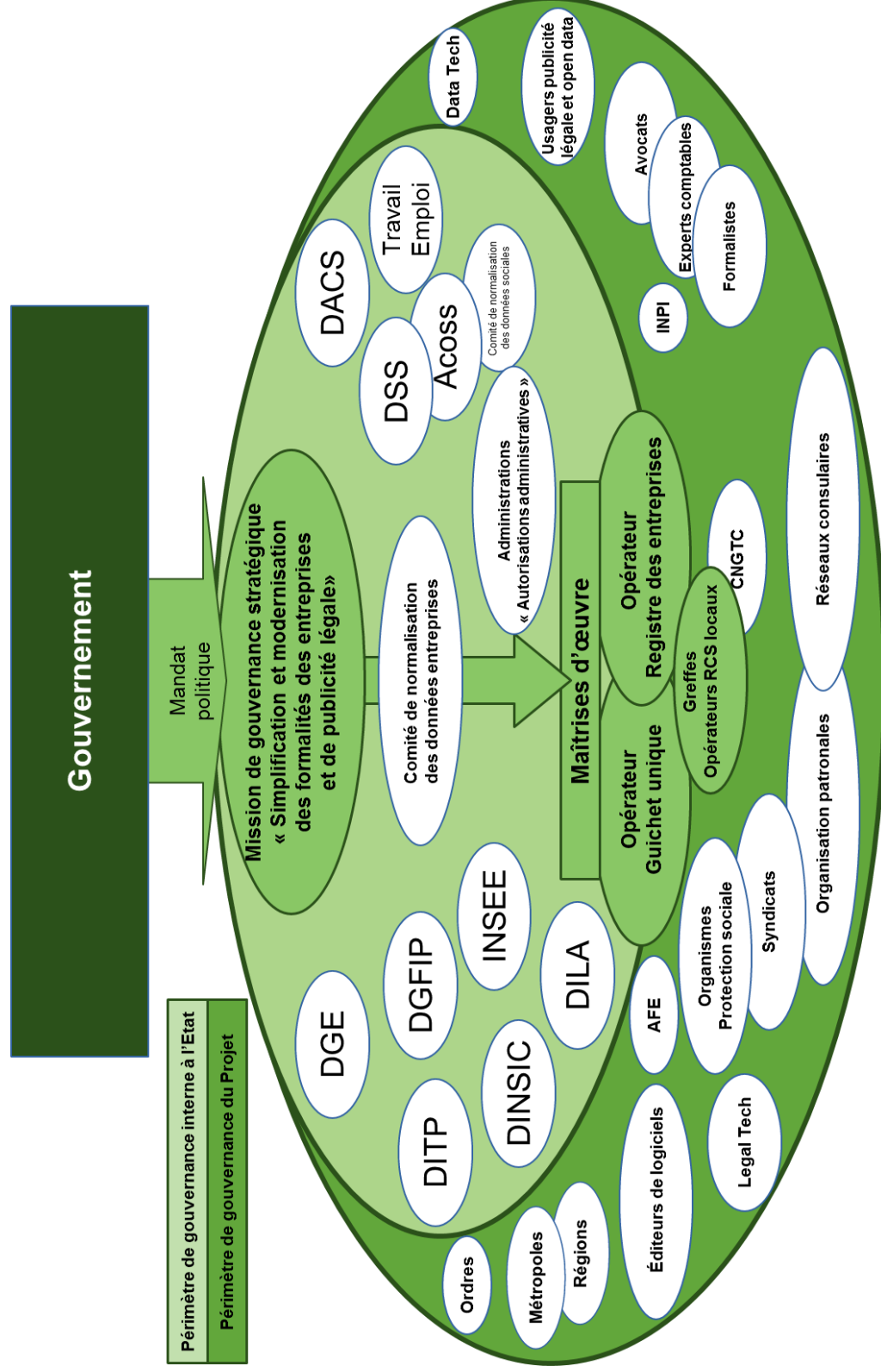
- ♦ d'exercer la maîtrise d'ouvrage stratégique des projets de mise en place du guichet unique et du registre des entreprises, d'en préciser le contenu et les objectifs détaillés, le calendrier de ses grandes étapes, de s'assurer de son pilotage et de veiller au bon déroulement des travaux de préparation et de lancement ;
- ♦ d'instruire les deux scénarios concernant le choix de l'opérateur de la maîtrise d'œuvre, puis de négocier pour le compte de l'État les modalités de mise en œuvre de l'option retenue ;
- ♦ de coordonner les travaux de simplification et d'harmonisation des concepts utilisés pour les formalités des entreprises et notamment des notions d'activité des entreprises, et de veiller, avec les administrations concernées, à leur bonne mise en œuvre dans un calendrier compatible avec le projet ;
- ♦ d'assurer la coordination, en lien avec la DITP, la Dinsic et l'Anssi du projet avec les autres démarches de modernisation de l'action publique et de numérisation de l'État. En particulier, elle devra veiller à la cohérence avec les projets concernant l'identification numérique des entreprises et de leurs représentants, le déploiement de l'Api entreprise, la sécurisation des SI de l'État ;
- ♦ d'assurer une coordination étroite avec les services exerçant ou intervenant dans la tutelle des greffiers des tribunaux de commerce.

Proposition n° 14 ter : Mettre en place un comité de normalisation des données d'entreprise, chargé d'élaborer une norme des données utilisées dans les formalités des entreprises. Ce comité devra reprendre les attributions de la commission de coordination des CFE et mettre en œuvre les harmonisations décidées des concepts administratifs et établir un dictionnaire de ces données pour permettre leur emploi tant par les maîtrises d'ouvrage que par les maîtrises d'œuvre des différents services de l'État et des partenaires du projet. Il assurera aussi une coordination avec le comité de normalisation des données sociales du projet DSN et avec l'Insee qui établit les nomenclatures d'activité.

Proposition n° 14 quater : Désigner un (ou des) opérateur(s) de mise en œuvre, disposant de la capacité institutionnelle nécessaire pour assumer la maîtrise d'œuvre du projet de création du guichet unique et du registre des entreprises ;

Proposition n° 14 quinquies : Organiser une concertation permanente avec l'ensemble des acteurs du projet tant au sein de l'État qu'au sein de l'ensemble des partenaires économiques.

Figure 3 : Schéma de gouvernance du guichet unique et du registre des entreprises



Source : Mission.

3.4. Choix de l'opérateur chargé de la maîtrise d'œuvre

Comme exposé dans le rapport d'étape, le choix de l'opérateur est lié aux perspectives possibles de négociation avec les greffiers. Compte tenu des enjeux informatiques du projet, la proposition n° 12 du rapport d'étape visait à une mutualisation, au sein de l'organisme à créer, des moyens informatiques existants, notamment du système d'échange et de suivi (SES) du GIE Infogreffe, qui apparaît comme le plus robuste des systèmes déjà en place pour gérer les formalités dématérialisées²².

La collaboration du CNGTC et du GIE Infogreffe doit donc être recherchée pour obtenir la mutualisation de ce support technique. Consulté par la mission, le CNGTC s'est déclaré favorable à la mise à disposition du SES d'Infogreffe, par un apport en nature à l'organisme en charge du guichet unique et du registre. Toutefois, il s'est, en première analyse, déclaré opposé à la mise à disposition d'Infogreffe pour la diffusion des données authentifiées et souhaite conserver la maîtrise complète de cette dernière. La mission formule cependant l'hypothèse que la position des greffiers peut évoluer, une partie de leur modèle économique étant en effet susceptible, à terme, d'une remise en cause par la diffusion des données en *open data*²³.

De ce fait, la mission propose des scénarios organisés suivant la collaboration ou non des greffiers via la participation du CNGTC à la gouvernance (cf. annexe VIII).

3.4.1. Première option : collaboration avec le CNGTC

Dans ce cadre, deux sous options ont pour caractéristique commune de pouvoir permettre de bénéficier de l'expertise et des acquis informatiques du GIE Infogreffe. Elles se distinguent entre elles par le degré de collaboration avec le CNGTC et la forme juridique retenue pour l'organisme à créer

3.4.1.1. Le degré de collaboration avec le CNGTC

Première sous-option : collaboration du CNGTC pour les formalités *et* la diffusion des données authentifiées : cette option est privilégiée par la mission. Elle permet de réaliser la totalité du projet envisagé par les articles 1 et 2 du projet de loi dans des délais rapides et sans rupture de service. Elle présente l'inconvénient en l'état d'être celle où les négociations avec les greffiers se présentent le plus difficilement. Toutefois, cette position n'est peut-être pas figée dans la mesure où le modèle économique des greffes est susceptible d'être affaibli au fur et à mesure de la montée en puissance de l'*open data*. Les consommateurs des données des entreprises peuvent rechercher la gratuité et ne plus accepter de payer pour une information authentifiée par le sceau du greffier.

²² Il vient également d'être retenu pour constituer le support technique du registre des actifs agricoles créé le 1er juillet 2018.

²³ Il subsiste une incertitude sur l'impact de l'*open-data* sur les revenus des greffes du fait notamment de l'absence de comptabilité analytique des greffes (cf. annexe n° IV).

Deuxième sous-option : collaboration du CNGTC pour les formalités mais pas pour la diffusion des données authentifiées : l'avantage est que le guichet unique pourra être mis en œuvre dans les délais grâce à l'apport du bloc « formalités » d'Infogreffe dans des conditions de sécurité pour les acteurs économiques. Toutefois, dans cette option, deux vecteurs différents de diffusion des données coexisteront et le registre des entreprises devra d'autant plus parvenir à optimiser l'attractivité de la diffusion en *open data* des données des entreprises.

3.4.1.2. La forme juridique retenue pour l'organisme à créer

Sur le plan organisationnel, les formes juridiques possibles sont :

- ♦ un groupement d'intérêt public (GIP) à la gouvernance resserrée, comprenant *a minima* l'État et le CNGTC, ce dernier assurant la représentation de l'ensemble des greffiers. Dans le cadre du choix du ou des opérateur(s) chargé(s) de la maîtrise d'œuvre du guichet unique et du registre des entreprises, une participation directe du GIE Infogreffe à la gouvernance du GIP pourrait s'avérer nécessaire, d'une part afin de permettre une utilisation pérenne des outils informatiques et des compétences du GIE. D'autre part, elle est nécessaire juridiquement pour permettre la diffusion des données authentifiées qui ne peut avoir lieu via un GIP (article L. 743-12 du code de commerce). La participation des assemblées permanentes des chambres consulaires à la gouvernance du GIP devra prendre en compte les difficultés potentielles liées à un trop grand nombre d'acteurs dans les instances de décision. Un mécanisme similaire à la gouvernance du GIP-MDS pourra être envisagé : dans ce cadre, certains acteurs peuvent participer à la gouvernance dans le cadre d'un collège distinct du collège rassemblant les entités décisionnaires. Ce second collège pourrait avoir un rôle consultatif. Si le GIP est chargé, comme dans la 1^{ère} sous-option, de la diffusion des données authentifiées pour le compte de chaque greffier, il le fera en reversant les tarifs perçus²⁴ aux acteurs auxquels ils sont destinés, comme le GIE Infogreffe le fait actuellement ;
- ♦ dans le cadre d'une modification de l'article L. 743-12 du code de commerce visant à permettre aux greffiers d'exercer leurs attributions dans le cadre d'un GIP, l'inclusion du GIE Infogreffe (en tant que personne morale) au GIP ne sera pas nécessaire. Ceci permettrait d'éviter les risques exposés au 4.3.4 du rapport intermédiaire de la mission ;
- ♦ une association entre ces mêmes partenaires : elle requiert une *affectio societatis* encore plus forte. De fonctionnement plus souple, elle permettrait la participation des greffiers personnes physiques sans pouvoir permettre l'option de diffusion de l'information authentifiée, sauf si le GIE en fait partie. Toutefois, les règles de fonctionnement interne devront être définies avec d'autant plus de précision. Cette association devra par ailleurs se soumettre aux règles sur les marchés publics (cf. annexe VII).

3.4.2. Deuxième option : absence de collaboration avec le CNGTC

Dans ce cas l'organisme à créer serait adossé à un établissement public comprenant l'Inpi ou la Dila et récupérant l'acquis du SCN Guichet Entreprises.

²⁴ Il s'agira seulement de distribuer les émoluments prévus au code de commerce, et non des excédents.

Cette option présente l'inconvénient de devoir construire un système informatique quasiment *ex nihilo*, le dispositif mis en place par le SCN Guichet Entreprises étant insuffisamment abouti (voir *infra*). En outre, il ne comporte aucun développement sur la diffusion qui restera entièrement à construire, l'Inpi ayant indiqué à la mission qu'il n'avait pas à ce stade développé la diffusion des données en *open data* sous un format et une interface répondant aux besoins des usagers.

Or, d'après le « Panorama des grands projets SI de l'État » réalisé tous les quatre mois par la DINSIC depuis 2016, il ressort que la durée moyenne d'un projet informatique est de 6,2 ans, depuis les phases de cadrage jusqu'au déploiement. À titre d'illustration, pour la préparation, la mise en place et le déploiement de la DSN, le GIP-MDS a mis au moins cinq ans, et davantage si l'on intègre les premières étapes de dématérialisation et de simplification des déclarations sociales.

Si cette option est retenue, les délais fixés par le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises ne seront pas tenus, la partie la plus compliquée à construire étant les formalités. Le SCN Guichet Entreprises ne traite actuellement que 2 % des formalités et principalement de celles de création qui sont les plus faciles.

Complément à la proposition n° 12 : Compte tenu de l'objectif de mise en service rapide et de la nécessité de sécuriser la permanence des services de formalités, la mission propose d'explorer un scénario où le GIP s'appuierait préférentiellement sur le GIE Infogreffe. À cet effet et compte tenu des contraintes juridiques (sauf à modifier l'article L. 743-12 du code de commerce qui ne prévoit pas que les greffiers puissent exercer leurs missions directement dans le cadre d'un GIP), le GIE Infogreffe pourra être membre du GIP.

4. Des prérequis conditionnent la réussite de la mise en place du guichet unique et du registre des entreprises

4.1. Les articles 1 et 2 du projet de loi constituent des projets informatiques lourds eu égard au nombre et la diversité des entreprises et à l'objectif de dématérialisation totale des formalités

4.1.1. L'organisme en charge du guichet unique des formalités sera en contact direct avec des millions d'entreprises

L'Insee recense au 31 mai 2018 un stock existant de 10,2 millions d'entreprises susceptibles d'entrer en contact avec le futur organisme pour effectuer des formalités²⁵. En flux, 550 000 entreprises sont créées chaque année avec les formalités de création et d'immatriculation aux registres afférentes. Ce processus des formalités d'entreprises est peu intermédié dans la mesure où les mandataires des entreprises²⁶ n'en assurent qu'une faible part.

²⁵ Les entreprises individuelles représentent 42 % et ont une durée de vie moyenne de 3 ans.

²⁶ Dénommés également « formalistes » : cabinets d'avocats, « legal-tech » et start-up juridiques, cabinets d'experts-comptables, etc.

Cet aspect direct et multiforme de la relation avec les entreprises est une différence notable avec, par exemple, la déclaration sociale nominative mise en place avec succès par le GIP-MDS (DSN, dématérialisation et fusion des déclarations sociales), qui concerne 1,6 million d'entreprises mais pour 200 000 déclarants, cette déclaration basée sur la paie étant intermédiée à 62 % par 8 000 cabinets d'experts-comptables²⁷.

4.1.2. La dématérialisation complète des formalités représente un saut qualitatif et quantitatif d'ampleur

Annuellement, 3 millions de formalités concernent les entreprises, dont 900 000 pour la création d'entreprise. Le guichet unique devra donc traiter en majorité de modifications ou de radiations d'entreprises et l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission en a souligné la difficulté, en ce qu'elles nécessitent l'accès au dossier de l'entreprise existante et un contrôle de cohérence renforcé des données enregistrées avec celles nouvellement saisies. Or, à ce jour, greffiers de tribunaux de commerce mis à part, la dématérialisation s'applique principalement aux formalités de création d'entreprise. Ainsi, le SCN Guichet Entreprises n'est en mesure de traiter les modifications et radiations d'entreprises que pour ce qui concerne les micro-entrepreneurs. De surcroît, 87 % des dossiers traités concernent des microentreprises dont les obligations déclaratives sont allégées par rapport aux autres formes d'entreprises²⁸.

Les greffiers de tribunaux de commerce sont ceux qui sont les plus avancés dans la dématérialisation des données reçues : le CNGTC recense en 2017 677.000 formalités dématérialisées via le système d'échange et de suivi (SES) Infogreffe, sur un total de 1,2 million, soit un taux de dématérialisation de 56 %. Dans les autres réseaux de CFE, même en prenant en compte les sites autoentrepreneurs.fr de l'ACOSS et guichet-entreprises.fr, la dématérialisation est minoritaire : environ 500.000 formalités dématérialisées sur 1,8 million, soit 28 %, ce qui exprime en creux l'ampleur du saut à réaliser, 72 % des formalités restant à dématérialiser²⁹.

Le processus de dématérialisation complète sera délicat à gérer car il est impératif d'assurer la continuité du service public des administrations destinataires des déclarations (sociales, fiscales, INSEE), de même que la vie économique. Si la conduite du changement est déficiente, les conséquences seraient également négatives sur le classement plutôt favorable de la France dans les comparaisons internationales de type « Doing Business » (la France est située par la Banque Mondiale au 25^{ème} rang pour l'item « facilité de la création d'entreprise » alors que l'Allemagne est 113^{ème} - cf. Annexe XII-) et donc sur l'attractivité pour les investissements étrangers.

²⁷ Dans sa note d'étape, la mission préconise l'agrément de mandataires en formalités (proposition n° 9) bénéficiant d'un contrôle allégé et d'un circuit de traitement accéléré, à l'instar de l'agrément des RDE (représentants en douane enregistrés) par l'administration des douanes pour les formalités de douane. La mise en place d'un tel agrément, dans la mesure où elle est créatrice de droits et d'obligations, exige une préparation juridique et matérielle fine.

²⁸ Pour les micro-entrepreneurs personnes physiques qui n'ont pas d'activité commerciale ou artisanale il n'y a pas à déposer les actes et statuts, pas d'inscription dans un registre, ni formalités de diffusion.

²⁹ S'agissant des autoentrepreneurs, 54 975 déclarations dématérialisées de création d'entreprise adressées en 2017 au site www.guichet-entreprises.fr géré par Guichet Entreprises et 338 000 sur le site autoentrepreneurs.fr de l'ACOSS ; selon CCI France, 3 % des dossiers sont adressés aux CCI par voie électronique ; selon l'APCMA, 80 247 dossiers sont transmis par voie électronique.

4.1.3. La complexité du système d'information imaginé est largement sous-estimée par l'étude d'impact du projet de loi pour ce qui concerne l'article 1er

En ce qui concerne l'évaluation du coût budgétaire et humain de la réforme, l'étude d'impact associée au projet de loi apparaît sous-estimée, en comparaison avec des exemples comparables et la gestion actuelle des CFE. L'étude d'impact du projet de loi affirme que 4 ETP et 4 M€ sont prévus pour que le SCN Guichet Entreprises mette en place le guichet unique dématérialisé, alors qu'actuellement ce SCN ne gère que 2 % des formalités (au demeurant les plus aisées car relatives à la création des microentreprises) et que 2 000 ETP traitent les formalités dans les CFE. Dans la même étude il est affirmé que ces 4 ETP serviront aussi à l'assistance téléphonique aux formalités alors que le GIP-MDS, en contact avec seulement 200 000 entités, y consacre 35 ETP et disposait en 2016 d'un budget annuel de 38 M€. Rappelons également que l'estimation des coûts réalisée par les rédacteurs du rapport du CGET/CGEFI « vers des guichets uniques de deuxième et troisième génération » de juin 2013 était bien supérieure : 27 à 38 M€ sur cinq ans.

4.1.4. Des enjeux informatiques connexes à résoudre

4.1.4.1. L'indispensable coordination du projet SI avec les autres projets en cours

Les réflexions de la mission s'inscrivent dans un contexte où de nombreux projets sont en cours sur le même champ de réflexion. On peut citer à cet égard ; les articles 13 et 16 du PJJ Pacte visant à réformer les sûretés et leur publicité (habilitation), l'article 22 visant à simplifier le droit des sociétés cotées (habilitation). De même, s'agissant de l'entrée en vigueur du registre des actifs agricoles (RAA) le 1er juillet 2018, de l'attribution aux greffiers de tribunaux de commerce des greffes des tribunaux de commerce ultra-marins, de la finalisation de l'interconnexion des registres européens des entreprises et des registres d'insolvabilité ou encore de la proposition de directive du 25 avril 2018 relative aux fusions des entreprises modifiant la directive 2017/1132. Enfin, la DINSIC développe un projet « API entreprise » permettant de stocker les données obtenues par toutes les administrations sur une entreprise dans l'optique du « dites-le nous une fois ».

4.1.4.2. La nécessité de réviser les sanctions pénales applicables aux personnes assujetties à des obligations d'immatriculation

Une coordination doit être faite avec les textes répressifs actuellement applicables aux répertoires et registres dont la suppression est proposée.

La création du registre unique offre également l'occasion de réfléchir à l'opportunité de la dépenalisation de tout ou partie des manquements à la loi ou au règlement en ce domaine.

Les textes actuels se caractérisent par un niveau de sévérité non négligeable : le tableau en annexe V illustre que de nombreux délits sont prévus, certains réprimés par une peine privative de liberté (PPL), en termes plus clairs, une peine d'emprisonnement ferme³⁰.

On remarque d'ailleurs que la protection accordée à la qualité d'artisan par le droit pénal est élevée, puisque même si la peine prévue n'est qu'une peine d'amende, elle est de nature délictuelle.

³⁰ Devra aussi être révisé l'article L.8221-3 du code du travail : « est réputé travail dissimulé par dissimulation d'activité, l'exercice à but lucratif d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne qui, se soustrayant intentionnellement à ses obligations (...) n'a pas demandé son immatriculation au répertoire des métiers (...), lorsque celle-ci est obligatoire[1], ou a poursuivi son activité après refus d'immatriculation, ou postérieurement à une radiation ».

Toutefois, le degré de pénalisation apparaît inversement proportionnel au nombre de condamnations prononcées, qui est tout à fait marginal³¹.

Treize condamnations ont été prononcées entre 2012 et 2016 pour le délit d'exercice d'une activité artisanale sans inscription au répertoire des métiers (aucune en Alsace-Moselle pour le registre des entreprises) et 33 au cours de la même période pour l'ensemble des délits et contraventions relatives aux RCS qui sont énumérées dans le tableau en annexe V³².

Proposition n° 18 : En matière de législation pénale, revoir les textes prévoyant des infractions pénales par coordination avec les dispositions relatives à la suppression du répertoire des métiers et réfléchir à l'opportunité d'une dépenalisation pour les infractions pénales en lien avec les registres maintenus.

4.1.5. Une période de transition devra être aménagée

À l'image des responsables du GIP-MDS, qui ont réalisé une mise en place progressive de la DSN échelonnée sur quatre ans suivant la taille des entreprises jusqu'à la généralisation complète, il apparaît pertinent de tester le système d'information avant d'envisager son installation définitive dans le paysage de la vie des entreprises. Ce déploiement progressif impose de gérer une période transitoire où formalités sous formats papier et dématérialisées coexisteront. Des circuits de réception et de traitement différenciés devront être prévus par l'organisme en charge du guichet unique. De même, la reprise de près d'un million de dossiers stockés chez les teneurs de registres existants doit être anticipée (cf. Annexe VI).

Plus généralement, le devenir des personnels actuellement affectés au traitement des formalités papier dans les différents réseaux de CFE actuels³³ doit être souligné dans la mesure où il convient d'anticiper le maintien d'un volume d'emplois de conseil et d'accompagnement dans les plateformes téléphoniques et l'assistance aux bornes de traitement sur sites. D'ores et déjà il ne faut pas sous-estimer les effets de l'annonce du PJJ Pacte sur la réforme annoncée des CFE à l'horizon 2021 et les interrogations sur le devenir des personnels des chambres consulaires qui peuvent en découler.

4.1.6. La tutelle des greffiers à renforcer

Les déplacements et auditions auxquels a procédé la mission ont permis de constater que les greffiers de tribunaux de commerce, que ce soit individuellement dans leur office, via le GIE Infogreffe ou encore le CNGTC, ont su développer des compétences et des outils qui leur ont permis de répondre à la demande et de se positionner au cœur des problématiques liées à la publicité légale. Ces dernières années par exemple, l'interconnexion des registres européens, la mise en place du registre des bénéficiaires effectifs, la reprise des greffes publics des chambres commerciales des tribunaux ultramarins, ont été mis en place via leurs outils et grâce à leur savoir-faire.

C'est pourquoi la mission recommande que, dès lors que l'État souhaite une mise en place rapide et un risque d'exécution maîtrisé, l'offre de service du CNGTC, au nom des greffes et du GIE Infogreffe, soit considérée comme une option privilégiée. À ce titre, le CNGTC devrait être invité, sans délai, à expliciter les termes de cette offre.

³¹ Pour un ordre de grandeur, 1 029 712 condamnations et compositions pénales ont été prononcées en 2017. Source : chiffres-clés de la justice 2017- ministère de la justice.

³² Source : infractions sanctionnées et condamnées- Données DACG- ministère de la justice 2018 pour les années 2012 à 2016.

³³ 1 400 CFE répartis sur les sept réseaux existants : 960 ETP au sein des chambres consulaires (510 dans les CCI, 300 dans les chambres de métiers et d'artisanat, 150 dans les CA) et 600 ETP chez les GTC.

Réciproquement, le positionnement des greffiers, via le CNGTC et le GIE Infogreffe, au cœur de la maîtrise d'œuvre de la réforme ne saurait être envisagé sans un exercice effectif et renforcé de la tutelle sur leurs activités d'officiers publics ministériels.

Du fait de leur positionnement institutionnel au cœur des dispositifs de publicité légale, les greffiers des tribunaux de commerce ont en effet, une position monopolistique incontournable. Ils ont su renforcer cette position institutionnelle par une approche entrepreneuriale éprouvée. Celle-ci a été à l'origine de la création et du succès du GIE Infogreffe, de son récent positionnement dans l'interconnexion des registres européens. Cette position s'appuie aussi sur la maîtrise des outils numériques. Ainsi le GIE Infogreffe a d'ores et déjà déployé des outils sécurisés d'identification et signature électronique avec son offre Certigreffe qui permet à une entreprise de réaliser des formalités modificatives dématérialisées, en toute sécurité. Par ailleurs, dans leur mission juridictionnelle, les travaux des greffiers pour dématérialiser les procédures et assister les juridictions commerciales sont reconnus.

Ce positionnement central, cette réussite entrepreneuriale et cette maîtrise technologique sont néanmoins à mettre en relation avec le manque de transparence de leur activité, tant sur le plan de la performance opérationnelle que financière et d'une volonté de fait d'échapper à une tutelle réelle de l'État.

La mission n'a pu que constater que les greffiers individuellement ou *via* leur GIE Infogreffe n'ont pas mis en place (ou *a minima* ne communiquent pas) de tableau de bord de leur activité retraçant les demandes de formalités traitées, les délais de traitement, les erreurs, les contestations, les revenus et les profits qui en découlent.

Il est même devenu difficile d'appréhender le champ de leur activité qui dépasse les textes réglementaires en vigueur. Certaines activités découlent ainsi de conventions passées par les greffiers, le CNGTC ou Infogreffe avec tel ou tel acteur économique, y compris l'État. Ils ont ainsi noué des partenariats techniques et commerciaux avec l'Inpi et la Dila, fourni des prestations d'assistance technique aux greffes des tribunaux de commerce d'outre-mer, repris une partie du rôle de CFE de la DGFIP, mis en place des services d'accès dédiés aux services de lutte contre la fraude, diffusé les registres d'Alsace-Moselle ou assumé la fonction d'opérateur technique dans la mise en place du registre des bénéficiaires effectifs.

Réciproquement, l'État apparaît démunie pour exercer le nécessaire contrôle de leur activité et peut paraître subir cet entrepreneuriat des greffiers, à défaut de le contrôler.

La mission recommande par conséquent, que la mise en place d'une comptabilité analytique, prévue par l'article R.440-20 du code de commerce, soit rendue effective au plus vite de façon à asseoir les tarifs des formalités sur des coûts réels et transparents. Cette mise en place doit intervenir, prioritairement aux autres professions réglementées, compte-tenu de la qualité d'officiers publics ministériels des greffiers et du fait qu'ils sont membres d'une juridiction, le tribunal de commerce. Cette comptabilité analytique doit être adaptée à leur activité et aux enjeux pour l'État. Elle doit donc viser en priorité à analyser les déterminants de leurs revenus d'une part, et l'allocation de leur coût entre mission juridictionnelle et non-juridictionnelle. L'identification des revenus et des coûts suivant une séparation des activités réglementées et non-réglementées, pertinente pour les autres professions juridiques réglementées, est sans objet et donc non pertinente s'agissant des greffiers des tribunaux de commerce.

Les greffiers ayant obtenu la faculté de s'associer (article L.743-12 du code de commerce), y compris au sein d'un GIE, structure de droit privé, pour exercer leurs missions d'officiers publics et ministériels, l'exercice de la tutelle est compliqué, mais d'autant plus indispensable.

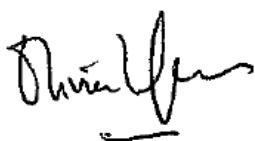
À cet égard, les autorités de tutelle doivent exiger que le GIE leur communique les statuts et le règlement intérieur actualisés d'Infogreffe lors de chaque modification. La mission pose aussi la question de l'obligation de la présence d'un commissaire du gouvernement au sein du GIE, lequel serait rendu destinataire de toutes les conventions et partenariats que le GIE peut conclure avec des sociétés tiers.

Proposition n° 19 : La mission recommande que :

- ♦ le CNGTC soit invité sans délai à préciser selon quelles modalités (sur les plans opérationnel juridique, économique et financier), les greffiers pourraient jouer un rôle important dans la mise en place d'un GIP chargé d'assurer la maîtrise d'œuvre de la mise en place d'un guichet unique et d'un registre unique ;
- ♦ dès lors que l'État retient un calendrier de mise en œuvre rapide et compte tenu des risques de mise en œuvre, un scénario reposant sur un partenariat avec les greffes via un GIP constitue le scénario de référence à privilégier ;
- ♦ la tutelle effective des greffiers soit renforcée dans un calendrier compatible avec la réforme, et donc, le cas échéant, dans un calendrier distinct de celui des autres professions juridiques réglementées.

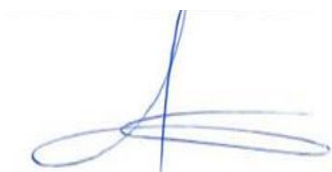
À Paris, le 27 juillet 2018

L'inspecteur général des
finances



Olivier LE GALL

L'inspectrice générale de la
justice



Maud MOREL-COUJARD

L'inspecteur général de
l'INSEE



Benoît LOUTREL

L'inspecteur des finances



Jérôme GAZZANO

L'inspectrice de la justice



Claire D'URSO

L'inspecteur de la Justice



Maxime DE BLASI

Avec la participation de
Claire BIZARD,
assistante de mission