



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 17

ÉCONOMIE, FINANCES et INDUSTRIE :

P.M.E., COMMERCE ET ARTISANAT

Rapporteur spécial : M. JEAN-JACQUES DESCAMPS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UNE PRESENTATION ET UNE EVALUATION PERFECTIBLES	7
A.- LA BUDGETISATION DES DEPENSES FINANCEES ANTERIEUREMENT PAR LA TAXE D'AIDE AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT	7
B.- LA PRESENTATION DU BUDGET DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	9
C.- L'INSUFFISANCE DE L'EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS	10
II.- L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2001 ET 2002	13
A.- L'EXECUTION DU BUDGET POUR 2001	13
B.- L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS.....	15
III.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003	17
A.- LES AIDES A LA FORMATION	19
1.- La formation initiale.....	20
2.- La formation continue.....	21
B.- LES ACTIONS ECONOMIQUES ET L'AMELIORATION DE LA COMPETITIVITE DES PME	22
1.- Le développement économique.....	23
2.- Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce	27
a) <i>Les ressources du FISAC</i>	27
b) <i>Les actions financées par le FISAC</i>	28
c) <i>Les perspectives d'évolution du FISAC</i>	30
3.- Les contrats de plan État-régions	31
4.- Le développement des réseaux d'appui aux entreprises	33
5.- Le soutien aux métiers d'art.....	34
6.- Le Comité professionnel de la distribution des carburants	35
C.- L'ACCES AU CREDIT	36
D.- L'INDEMNITE DE DEPART ACCORDEE AUX COMMERÇANTS ET ARTISANS.....	39

IV.– LES OUTILS EXTRABUDGETAIRES	41
A.– LE FONDS NATIONAL DE PROMOTION ET DE COMMUNICATION DE L'ARTISANAT.....	41
B.– L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMENAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES COMMERCIAUX.....	42
CONCLUSION	42
EXAMEN EN COMMISSION	45
<i>Article 64 :Revalorisation de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP)</i>	50
<i>Article 65 : Revalorisation du droit fixe de la taxe pour frais de chambre de métiers</i>	54
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LE RAPPORTEUR SPECIAL	59

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, moins de 20 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui n'a dû qu'à la date très tardive de l'examen des crédits de recevoir *in fine* la quasi-totalité des réponses.

La modestie du budget du secrétariat d'État aux PME, au commerce et à l'artisanat – un peu moins notable en 2003 en raison de la budgétisation de dépenses antérieurement financées par une partie du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat – tranche avec l'importance économique des petites et moyennes entreprises.

Les chiffres sont bien connus. Les 2,4 millions de petites et moyennes entreprises représentent 99,8 % des entreprises françaises, emploient 7,9 millions de salariés (soit 65 % des actifs) et réalisent 51 % du chiffre d'affaires et 53 % de la valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises des secteurs de l'industrie, du commerce et des services.

Ce contraste explique que l'activité ou la santé de ces entreprises dépendent davantage de la conjoncture économique générale et de la politique du Gouvernement, en matière fiscale ou sociale notamment, que des actions menées par le secrétariat d'État, quel que soit leur intérêt par ailleurs.

Cependant, ce constat d'évidence ne doit pas conduire à négliger les effets positifs de ces actions. En effet, le budget est uniquement constitué de crédits d'intervention, qui permette au secrétariat d'État de mener une politique d'incitation et d'impulsion, particulièrement adaptée aux plus petites entreprises.

Votre Rapporteur spécial est tout à fait conscient que la préparation de la loi de finances pour 2003 est arrivée trop tôt pour que le nouveau Gouvernement puisse réellement impulser les réformes nécessaires. Des projets de loi sont annoncés pour les prochains mois. Votre Rapporteur spécial listera, en conclusion de ce rapport, les chantiers qui lui semblent indispensable d'aborder dès l'année prochaine.

I.- UNE PRESENTATION ET UNE EVALUATION PERFECTIBLES

Avec l'affectation au budget général du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) prévue par l'article 15 du projet de loi de finances, le budget du secrétariat d'État est profondément modifié, puisqu'y figurent désormais les crédits relatifs à des dépenses auparavant financées extra-budgétairement par une partie du produit de cette taxe.

Cette modification du périmètre est l'occasion d'examiner la façon dont sont présentés les crédits dévolus au secrétariat d'État. Cela est d'autant plus nécessaire que la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 implique de procéder à un réexamen de cette présentation à l'occasion de la définition des futurs « *missions* » et « *programmes* » et à la mise au point d'« *objectifs* » et d'« *indicateurs* ».

A.- LA BUDGETISATION DES DEPENSES FINANCEES ANTERIEUREMENT PAR LA TAXE D'AIDE AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT

Dans le cadre du budget pour 2003, trois nouveaux articles budgétaires sont créés au sein du chapitre 44-03 – « *Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services* ». Il s'agit des articles 50 – consacré au Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) –, 60 – consacré au Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) – et 70 – consacré à l'aide au départ des commerçants et artisans.

Il serait malvenu, pour un Rapporteur spécial de la commission des Finances, de contester la budgétisation de dépenses correspondant à des politiques publiques concernant le commerce et l'artisanat, surtout quand le montant global de ces dépenses dépasse sensiblement celui du budget *stricto sensu*.

La budgétisation du FISAC était réclamée depuis longtemps par la Cour des comptes. Certes, elle suggérait une budgétisation au travers d'un compte d'affectation spéciale. Cependant, il est clair qu'une telle solution n'est plus aujourd'hui conforme à la logique de la nouvelle loi organique, qui entend limiter le nombre de ces comptes, en exigeant notamment une « *relation directe* » entre les recettes affectées et les dépenses concernées. Or, le caractère direct du lien entre une taxe sur les grandes surfaces et la mise en œuvre d'actions au profit des entreprises commerciales et artisanales, des stations-services indépendantes et du départ des artisans et commerçants peut être contesté.

Dès lors, l'inscription dans le budget général des crédits relatifs aux actions antérieurement financées par une partie du produit de la TACA apparaît légitime. Elle est de nature à renforcer l'information du Parlement, et donc son pouvoir de contrôle. En effet, le prélèvement opéré au profit du FISAC intervenait par arrêté pris après la discussion de la loi de finances et son montant n'était pas toujours

communiqué au moment de cette discussion. L'absence d'informations était encore plus patente en ce qui concerne le CPDC ou l'aide au départ.

Dans la mesure où ces dépenses sont désormais inscrites au budget général, il est inévitable que le produit de la taxe qui servait à les financer le soit également.

Plus que le principe, c'est évidemment la comparaison entre le produit de la taxe et le montant des nouveaux crédits inscrits qui suscite des commentaires, comme votre Rapporteur spécial a pu le constater au cours de ses auditions.

Les données sont clairement présentées dans le rapport de notre Rapporteur général commentant les dispositions de l'article 15 du projet de loi de finances.

Le produit de la TACA s'est élevé à 205,8 millions d'euros en 2001. Les prévisions pour 2002 et 2003 sont, respectivement, de 215 et 223 millions d'euros. En regard, les crédits supplémentaires inscrits au budget pour 2003 s'élèvent à 126,1 millions d'euros. Par ailleurs, l'article 15 prévoit également que le solde disponible au 31 décembre 2002 (soit 153,6 millions d'euros) est également versé à l'État.

Sans tenir compte de ce dernier élément, l'opération de budgétisation se traduit par un « gain » pour l'État de près de 97 millions d'euros pour 2003. Des voix se sont fait entendre pour que ce « gain » soit réduit, voire supprimé, et que les actions du secrétariat d'État puissent bénéficier de crédits supérieurs. Ces voix arguent du fait que cette taxe, comme le nom qui est le sien depuis 1994 l'indique, est destiné à aider le commerce et l'artisanat et que son produit « appartient » en quelque sorte, à ces secteurs.

Il convient, néanmoins, de rappeler que, historiquement, la taxe a été créée par la « loi Royer » de 1972 pour financer l'indemnité de départ des commerçants et artisans. C'est le contraste entre une recette très dynamique (le produit de la TACA a augmenté de 142 % entre 1991 et 2001) et un montant d'aides versées en recul constant depuis de nombreuses années (elles ont reculé de plus de 39 % entre 1991 et 2001) qui explique que de multiples prélèvements, certains récurrents d'autres exceptionnels, ont été effectués au fil des années sur l'excédent de recettes de la TACA. D'ailleurs, la persistance d'un important solde positif à la fin de 2002 – alors que la loi de finances pour 2002 avait déjà opéré un prélèvement au profit de l'État de 105 millions d'euros – montre qu'il n'y a jamais eu de lien direct entre le rendement de la taxe et le montant des dépenses concernant le commerce et l'artisanat financées par elle.

Si donc certains acteurs de ce secteur professionnel auraient souhaité une augmentation des crédits affectés, votre Rapporteur spécial n'est pas convaincu qu'il existe suffisamment de projets ou d'actions réellement utiles et efficaces concernant le commerce et l'artisanat, qui ne trouvent pas aujourd'hui de financements et qui justifieraient l'inscription de ces crédits budgétaires supplémentaires.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial estime que le soutien au secteur du commerce et de l'artisanat, et plus généralement à celui des PME, ne se réduit pas à

la seule forme de la subvention ou de l'intervention budgétaires. Celle-ci est naturellement la plus visible et la plus lisible, mais elle est, sans nul doute, beaucoup moins efficace que l'outil fiscal, au travers de mécanismes de réductions d'impôts.

Par exemple, l'application du taux réduit de TVA pour les travaux d'entretien portant sur les logements anciens s'avère être une excellente mesure de soutien à l'activité de nombreux entreprises artisanales du bâtiment. Or, le coût de sa prolongation jusqu'à la fin de 2003 est estimé à 3,5 milliards d'euros. Il en sera de même pour le secteur de la restauration si, comme le souhaite votre Rapporteur spécial, la TVA y est réduite.

Enfin, les mesures fiscales annoncées dans le cadre du prochain projet de loi pour l'initiative économique représenteront une diminution de recettes non négligeable pour le budget de l'État et qui bénéficiera aux PME et aux très petites entreprises.

B.- LA PRESENTATION DU BUDGET DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

Depuis la loi de finances pour 2001, les crédits relatifs au commerce et à l'artisanat ont été fondus dans le budget global du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ils restent cependant distingués au sein d'un agrégat spécifique, l'agrégat 25, intitulé « *Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services* ».

Cette présentation est encore trop marquée par le passé et l'ancienne présentation de la section budgétaire « Commerce et artisanat ». Toutes les conséquences de l'existence, aujourd'hui semble-t-il bien stabilisée, d'un secrétariat d'État aux compétences élargies aux petites et moyennes entreprises, aux services, aux professions libérales ou à la consommation n'ont pas été entièrement tirées.

Cet agrégat est, en effet, composé de trois chapitres budgétaires pris dans leur intégralité : les chapitres 44-03 – « *Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services* », 44-98 – « *Bonifications d'intérêt dans le domaine de l'artisanat* » et 64-02 – « *Aides au commerce, à l'artisanat et aux services* ». En outre, l'agrégat inclut l'article 20 (*Fonds de garantie d'emprunts accordés aux petites et moyennes entreprises*) du chapitre 44-95 .– « *Participation à divers fonds de garantie* ».

Cette composition n'apparaît pas satisfaisante et ne permet pas d'avoir une vision exhaustive des moyens consacrés aux PME.

D'une part, l'agrégat ne rassemble pas l'ensemble des fonds de garantie géré par la Société française de garantie des financements des petites et moyennes entreprises (SOFARIS), dont la mission est de faciliter l'accès des PME au financement. Ainsi, n'y figurent ni l'article 10 (*Garantie accordées par l'État à divers instituts de participation et aux prêts consentis par certains établissements financiers*), ni l'article 30 (*Garantie des prêts à la création d'entreprise*), ni non plus le nouvel article 40 (*Garantie des prêts à la reprise d'entreprises*) du chapitre 44-95.

Ces articles sont actuellement regroupés au sein de l'agrégat 27 « *Action économique* ». Cette absence est d'autant moins explicable que les crédits des articles 10 et 20 sont fondus en gestion, les deux procédures faisant l'objet d'une convention unique entre la SOFARIS et la Direction du Trésor. De même, s'agissant des articles 30 et 40, la politique en faveur de la création et de la transmission d'entreprise ne figure-t-elle pas parmi les priorités du secrétariat d'État ? D'ailleurs, la loi de finances pour 2002 avait procédé à l'intégration de la subvention à l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) au sein de l'agrégat 25.

D'autre part, la logique de la loi organique du 1^{er} août 2001, en précisant que les programmes regroupent « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions* », condamne l'existence d'un programme uniquement consacré à l'administration centrale du ministère à l'instar de l'actuel agrégat 31. Dès lors, les crédits relatifs à la Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS), à la délégation interministérielle aux professions libérales – maintenant fusionnée avec la DECAS – et aux délégués régionaux au commerce et à l'artisanat devraient logiquement être intégrés à l'agrégat 25. La question peut également être posée pour d'autres structures administratives mises à la disposition du secrétaire d'État, même si certaines d'entre elles relèvent aussi des attributions d'autres ministres.

C.- L'INSUFFISANCE DE L'EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS

La pertinence des « *objectifs* » et « *indicateurs de résultats* » associés à l'agrégat 25 apparaît pour le moins discutable.

Ces objectifs et indicateurs sont au nombre de cinq :

- au titre de l'efficacité socio-économique :

- 1 : « *obtenir l'effet de levier maximal pour les soutiens accordés* », l'effet de levier étant le rapport entre la participation financière de l'État et le montant global du programme d'actions ;
- 2 : « *maximiser le respect des obligations contractuelles par les organismes intermédiaires* », mesuré par le taux de réalisation des objectifs prévus dans les contrats et conventions pour les opérations achevées dans l'année ;
- 3 : « *assurer l'adéquation des formations poursuivies aux besoins des entreprises* », mesuré par le taux de placement pondéré des stagiaires six mois après l'issue des cycles suivis dans les instituts de promotion commerciale (IPC) et à l'Institut de formation commerciale permanente (IFOCOP) ;

- au titre de la qualité du service :

- 4 : « *accroître la part des titres homologués au sein de l'offre globale de formation* », mesuré par la part des cycles homologués au sein de l'offre globale des IPC et de l'IFOCOP ;
- au titre de l'efficacité de la gestion :
 - 5 : « *orienter les soutiens accordés aux organismes intermédiaires vers le mode conventionnel* », mesuré par la proportion de concours financiers donnant lieu à l'établissement d'une convention.

On conviendra que les objectifs 1, 2 et 5, et leurs indicateurs associés constituent plus une mesure de l'activité de l'État et de ses partenaires, qu'une évaluation, au vrai sens du terme, des résultats des politiques menées. Certes, on peut plaider que le jeu combiné de la procédure de conventionnement et de la recherche de cofinancements devrait conduire à ne retenir que des actions jugées efficaces par les différents partenaires. Cependant, en l'absence d'évaluation précise des résultats, on peut craindre que cet indicateur ne suffise pas à éviter la reconduite pure et simple d'actions en raison du seul poids des habitudes ou du souci de pérenniser les structures antérieurement mises en place.

En matière de formation, l'objectif 3 apparaît beaucoup plus pertinent que l'objectif 4 pour mesurer la qualité et l'adéquation des formations dispensées. En ce domaine, la présence d'un indicateur quantitatif, portant sur le nombre de stagiaires ou la durée des formations suivies, pourrait également s'avérer utile pour apprécier les retombées des politiques mises en œuvre.

Enfin, on peut s'étonner qu'aucun objectif et aucun indicateur n'ait été ni défini, dans le passé, en ce qui concerne la politique de bonifications d'intérêt, ni, aujourd'hui, concernant la garantie des emprunts accordés aux PME et, plus généralement, la politique menée en faveur de la création ou de la reprise d'entreprises.

En réponse à une question de votre Rapporteur spécial à propos de l'évaluation de l'efficacité des politiques menées, le secrétariat d'État s'est borné à indiquer qu'il entendait « *poursuivre les travaux menés depuis trois ans dans le cadre de la refonte du bleu budgétaire* ». Pour 2003, il indique ainsi vouloir « *approfondir la réflexion pour améliorer les modalités d'évaluation des conventions de développement économique conclues avec les chambres de métiers et les organisations professionnelles de l'artisanat* ».

En tout état de cause, force est de reconnaître que cette réflexion ne semble guère progresser puisque les objectifs et indicateurs utilisés n'ont été ni modifiés ni complétés depuis la présentation de la loi de finances pour 2001.

De même, on ne trouve, dans les documents budgétaires présentés, aucune suggestion précise concernant la simplification des procédures et la réduction ultérieure des coûts administratifs, ni aucun chiffre concernant l'évolution des

effectifs de personnel mis à disposition du secrétariat d'État ou des agences ou associations dont l'existence est directement liée aux crédits budgétaires accordés.

II.- L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2001 ET 2002

A.- L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 2001

En 2001, les crédits des titres IV et VI ouverts en loi de finances initiale se sont élevés à 59,6 millions d'euros. L'ensemble des mouvements en cours d'exercice a porté les dotations disponibles à près de 64,6 millions d'euros, soit une augmentation de 8,4 %.

Le tableau ci-dessous récapitule les modifications apportées à la dotation initiale au cours de l'exercice.

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2001

(en milliers d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Total
Chapitre 44-03 : Interventions en faveur du commerce et de l'artisanat	33 801	3 684	1 501	0	- 520	38 466
– Article 10 : Aides à la formation	15 460	1 619	1 126	0	- 520	17 685
– Article 20 : Actions économiques	14 607	751	375	0	0	15 733
– Article 30 : Contrats de plan États–régions	3 735	1 314	0	0	0	5 049
Chapitre 44-95 : Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME	3 354	0		- 3 354	0	0
Chapitre 44-98 : Bonifications d'intérêt	18 751	0	–	–	0	18 751
Total dépenses ordinaires	55 907	3 684	1 501	- 3 354	- 520	57 218
Chapitre 64-02 : Aides au commerce et à l'artisanat						
– Article 20 : Intervention en faveur d'installation d'activités artisanales en milieu urbain	–	215	–	–	–	215
– Article 30 : Fonds d'aménagement des structures artisanales	305	1 422	–	–	–	1 727
– Article 40 : Contrats de plan État–régions	3 400	1 784	–	–	–	5 184
– Article 50 : Aménagement des marchés d'intérêt national	–	56	–	–	–	56
– Article 60 : Aides à la formation professionnelle	0	152	–	–	–	152
Total dépenses en capital	3 705	3 631	–	–	–	7 335
Total général	59 611	7 314	1 501	- 3 354	- 520	64 553

Source : secrétariat d'État aux PME, au Commerce et à l'Artisanat.

L'évolution des crédits disponibles s'explique avant tout par l'ampleur des **reports de crédits**. Ceux-ci ont atteint un montant supérieur à celui observé en 2000, 7,3 au lieu de 6,8 millions d'euro. Ces reports sont particulièrement élevés en matière de dépenses en capital, puisqu'ils atteignent un montant quasi identique aux

crédits initiaux. La moitié des reports sont constatés sur l'article budgétaire relatif à la mise en œuvre des contrats de plan État-régions, où ils représentent plus de la moitié des crédits initiaux. Les reports de crédits sont également élevés pour les dépenses ordinaires du titre IV, puisqu'ils s'élèvent à 3,7 millions d'euros, soit près de 11% des crédits initiaux. Comme en matière de dépenses en capital, les reports sont particulièrement importants en ce qui concerne les contrats de plan (1,3 million d'euros, soit 35 % de la dotation initiale).

La faiblesse persistante des rattachements de **fonds de concours** observée depuis 1999 s'est confirmée. En effet, ceux-ci n'ont atteint que 1,5 million d'euros, au lieu de 1,3 en 2000 et 2,8 en 1999. Les rattachements proviennent du Fonds social européen au titre du financement de programmes de lutte contre le chômage de longue durée et à l'insertion professionnelle des jeunes à la recherche d'un emploi.

En ce qui concerne les **répartitions**, la totalité des crédits inscrits à l'article 20 du chapitre 44-95 (Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME) a été transférés à l'article 10 du même chapitre (Garanties accordées par l'État à divers instituts de participation et aux prêts consentis par certains établissements financiers). En effet, la gestion de cet article est confiée à la Direction du Trésor, dans le cadre d'une convention globale conclue entre le ministère et la SOFARIS, permettant aux établissements bancaires d'accorder leurs garanties aux emprunts souscrits par les entreprises.

Le budget du secrétariat d'État a connu une **annulation** budgétaire de 520 000 euros sur le chapitre 44-03. Elle a affecté les crédits d'aides à la formation.

Le processus d'apurement des dépenses en capital s'est, par ailleurs, poursuivi avec l'annulation, sur le chapitre 64-02, de 176 000 euros d'autorisations de programme non utilisées dans le cadre d'opérations achevées (autorizations de programme dites « dormantes »).

Les dépenses effectives exécutées par le secrétariat d'État se sont élevées à 454 millions d'euros en 2001, au lieu de 57 millions d'euros en 2000, soit un recul de 20,2 %.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le taux de consommation des crédits disponibles a été sensiblement inférieur à celui observé en 2000, 70,4 % au lieu de 89,2 %. Ce recul du taux de consommation concerne aussi bien les crédits du titre IV (79,3 %, au lieu de 94,2 % en 2000) que ceux du titre VI (40,6 %, au lieu de 50,7 %).

Cette diminution s'explique avant tout par le recul des dépenses en matière de bonifications d'intérêt, qui sont passées de 19,4 millions d'euros en 2000 à seulement 12 en 2001. Alors que les crédits disponibles s'étaient révélés insuffisants en 2000, le taux de consommation n'a atteint que 63,7 % en 2001.

Elles s'expliquent également par les instructions données par la Direction du Budget, qui ont imposé des obligations de reports de crédits et conduit à une sous-consommation des dotations. Cela est particulièrement vrai pour les crédits délégués en régions, notamment en ce qui concerne les contrats de plan État-régions.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2000 ET 2001

(en millions d'euros)

	2000				2001			
	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation (en %)	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation (en %)
Chapitre 44-03 : Interventions en faveur du commerce et de l'artisanat	33 003	37 769	33 836	89,6	33 801	38 466	30 498	79,3
– Article 10 : Aides à la formation	15 445	19 336	17 717	91,6	15 460	17 685	15 540	87,9
– Article 20 : Actions économiques	14 281	15 156	14 155	93,4	14 607	15 733	12 481	79,3
– Article 30 : Contrats de plan États-régions	3 278	3 278	1 964	98,8	3 735	5 049	2 477	49,1
Chapitre 44-95 : Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME	3 359	3 359	-	-	3 359	0	0	-
Chapitre 44-98 : Bonifications d'intérêt	18 751	18 751	19 390	103,4	18 751	18 751	11 952	63,7
Total dépenses ordinaires	55 108	56 520	53 225	94,2	55 907	57 218	42 450	74,2
Chapitre 64-02 : Aides au commerce et à l'artisanat								
– Article 20 : Intervention en faveur d'installation d'activités artisanales en milieu urbain	0	215	0	-	0	215	14	6,5
– Article 30 : Fonds d'aménagement des structures artisanales	1 067	1 955	532	27,2	305	1 728	707	40,9
– Article 40 : Contrats de plan État-régions	3 095	4 935	3 151	63,9	3 400	5 184	2 238	43,2
– Article 50 : Aménagement des marchés d'intérêt national	-	56	-	-	-	56	-	-
– Article 60 : Aides à la formation professionnelle	-	204	52	25,5	-	151	17	11,3
Total dépenses en capital	4 162	7 366	3 735	50,7	3 705	7 335	2 975	40,6
Total général	59 270	63 886	56 960	89,2	59 611	64 553	45 426	70,4

Source : secrétariat d'État aux PME, au Commerce et à l'Artisanat.

B.- L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS

Depuis le début de l'année 2002, les modifications réglementaires intervenues ont porté les crédits disponibles de 61 millions d'euros à 61,4 millions d'euros, ce qui représente une progression de + 6,2 %.

Cette progression s'explique par l'importance des reports de crédits, qui ont atteint 9,5 millions d'euros, au lieu de 7,3 millions d'euros en 2001. Cette importance résulte de la diminution des taux de consommation de crédits observée en 2000, notamment en ce qui concerne le FASA et la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions.

Par lettre en date du 12 août 2002, le ministre de l'Économie, des finances et du budget a décidé des mesures conservatoires prévoyant des mises en réserve assorties d'objectifs de reports de crédits sur la gestion 2003. Ainsi, pour le chapitre 44-03, le gel porte sur 4,77 millions d'euros et les objectifs de reports sur 2003 à 3,85 millions d'euros. Pour le chapitre 64-02, les chiffres sont respectivement de 370 000 euros en crédits de paiement (630 000 en autorisations de programme) et de 3,64 millions d'euros.

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX EN 2002

(en milliers d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Total
Chapitre 44-03 : Interventions en faveur du commerce et de l'artisanat	34 610	5 170	0	0	0	39 780
– Article 10 : Aides à la formation	15 320	1 965	0	0	0	17 286
– Article 20 : Actions économiques	12 306	1 375	0	0	0	13 682
– Article 30 : Contrats de plan États–régions	3 735	1 830	0	0	0	5 565
– Article 430 : Agence pour la création d'entreprises	3 248	0	0	0	0	3 248
Chapitre 44-95 : Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME	9 147	0	0	- 9 147	0	0
Chapitre 44-98 : Bonifications d'intérêt	12 958	0	0	0	0	12 958
Total dépenses ordinaires	56 716	5 170	0	- 9 147	0	52 739
Chapitre 64-02 : Aides au commerce et à l'artisanat						
– Article 20 : Intervention en faveur d'installation d'activités artisanales en milieu urbain	0	202	0	0	0	202
– Article 30 : Fonds d'aménagement des structures artisanales	305	1 077	0	0	0	1 382
– Article 40 : Contrats de plan État–régions	3 948	2 946	0	0	0	6 894
– Article 60 : Aides à la formation professionnelle	0	135	0	0	0	135
Total dépenses en capital	4 253	4 360	0	0	0	8 613
Total général	60 969	9 530	0	- 9 147	0	61 352

Situation au 31 juillet 2002

Source : secrétariat d'État aux PME, au Commerce et à l'Artisanat.

III.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

Les crédits inscrits, pour 2003, au sein de l'agrégat 25 s'élèveront à 183,9 millions d'euros, au lieu de près de 61 millions d'euros en 2002.

Cette progression de 201,7 % (soit + 122,9 millions d'euros) n'est, pour l'essentiel, qu'apparente. Elle résulte, en effet comme on l'a vu précédemment, des conséquences de l'affectation au budget général de l'État du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), qui a conduit à inscrire, au sein de l'agrégat 25, les crédits relatifs aux actions auparavant financées, de manière extra-budgétaire, par cette taxe : Fonds d'indemnisation pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) et aide au départ des commerçants et artisans.

Si l'on ne tient pas compte de ces crédits nouveaux (126,1 millions d'euros au total), les crédits de l'agrégat sont en recul de 5,1 %, pour atteindre près de 57,9 millions d'euros, soit une diminution de 3,1 millions d'euros.

A l'inverse, si l'on reconstruit l'agrégat 25 en 2002 dans les structures de 2003, les crédits disponibles passent de 181,1 à 183,9 millions d'euros, soit une augmentation de 1,6 %.

COMPARAISON À STRUCTURES CONSTANTES DES BUDGETS 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

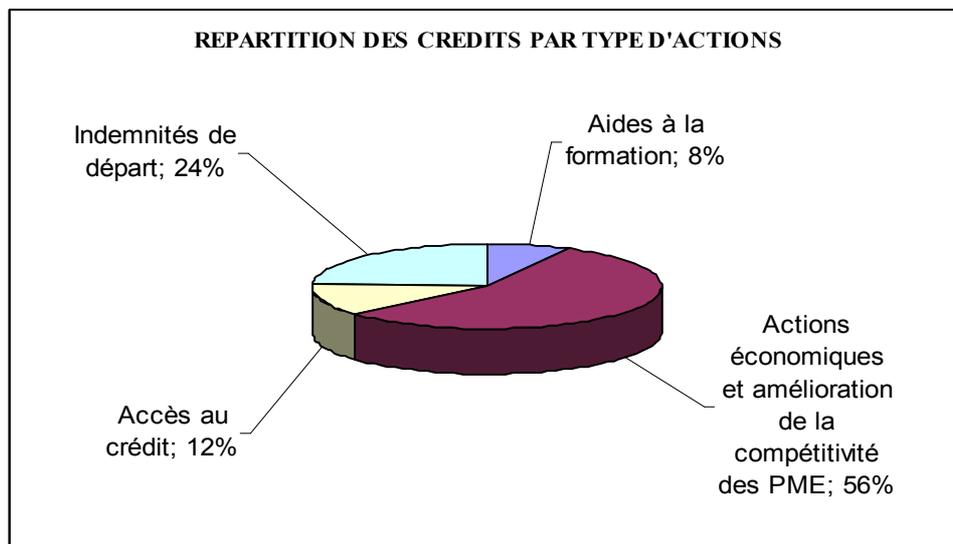
	2002	2003	Évolution (en %)
• Agrégat 25 (structure LFI 2002)	60,97	57,86	- 5,1
• Conséquence budgétisation TACA	120,14	126,06	+ 4,9
- FISAC	67,08	71	+ 5,8
- CPDC	10,06	10,06	-
- Aide au départ ⁽¹⁾	43	45	+ 4,7
• Agrégat 25 (structure PLF 2003)	181,11	183,92	+ 1,6

(1) Estimation de la direction du budget (cf. rapport général, tome II, p. 218).

Le tableau ci-contre présente la ventilation par chapitres des crédits demandés pour 2003.

Les crédits financent quatre grandes catégories d'actions : les aides à la formation ; les actions économiques et l'amélioration de la compétitivité des PME ; l'accès au crédit ; le versement de l'aide au départ ;

Le graphique ci-dessous présente la part de chacune de ces actions dans la répartition des crédits demandés pour 2003.



A.- LES AIDES A LA FORMATION

L'élévation du niveau des compétences au sein des entreprises est une des principales préoccupations du secrétariat d'État. Dans ce cadre, il intervient à la fois dans le domaine de la formation initiale et dans celui de la formation continue.

Les crédits demandés pour 2003 atteindront 14,3 millions d'euros, au lieu de 15,3 en 2002. Cette réduction de 6,4 %, soit près d'un million d'euros, concernera essentiellement les actions de sensibilisation des jeunes aux métiers de l'artisanat, actuellement principalement financées sur crédits délégués aux préfets de région. Les crédits diminueront de 780 000 euros, pour s'établir à 1 820 000 euros. En effet, les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat ont pu développer un partenariat plus marqué au niveau territorial procurant des financements complémentaires à ceux de l'État. En outre, la subvention attribuée à l'Institut supérieur des métiers devrait être réduite de 160 000 euros, à la suite d'une réflexion engagée sur le recentrage de ses missions et les crédits consacrés à la formation des créateurs d'entreprises commerciales, co-financées avec les chambres de commerce et d'industrie, seront réduits de 50 000 euros. En revanche, les crédits réservés aux stages suivis par les demandeurs d'emplois et par les futurs salariés des entreprises commerciales, seront reconduits à hauteur de 8 760 000 euros.

1.- La formation initiale

- l'information et l'orientation des jeunes

Un certain nombre d'opérations sont organisées au niveau local par les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat dans le cadre de conventions de partenariat avec les acteurs consulaires et professionnels.

Outre des actions de sensibilisation menées en milieu scolaire (telle que l'opération « Bravo les artisans »), le secrétariat d'État passe, notamment, par le soutien, depuis 1990, à la mise en place des centres d'aide à la décision, organes d'accueil, d'information et de placement en apprentissage des chambres de métiers. 90 centres de ce type sont actuellement implantés dans les chambres.

- la valorisation et le développement de l'apprentissage

L'apprentissage est une voie de formation particulièrement adaptée aux modes de transmission des savoir-faire traditionnels du secteur des métiers. Cependant, on peut regretter qu'elle continue de susciter une désaffection de la part des jeunes et donc qu'aucune action spécifique apparente n'ait été prévue vis-à-vis des prescripteurs que sont les enseignants, les parents et les éducateurs sociaux.

L'intervention du secrétariat d'État a, dès lors, pour objectif de favoriser les initiatives visant à mieux adapter les formations de telle sorte que les compétences artisanales et la qualité des productions restent un facteur de compétitivité et de développement des entreprises.

Les crédits consacrés par l'État à l'apprentissage sont inscrits principalement sur le budget du ministère de l'Emploi. Ils correspondent à la charge des exonérations des cotisations patronales et salariales et aux primes versées aux employeurs d'apprentis. Pour 2003, ces crédits s'élèveront respectivement à 814,5 millions d'euros et 715,7 millions d'euros.

Pour sa part, le secrétariat d'État consacre une partie de ses crédits à l'accompagnement de l'apprentissage dans les secteurs relevant de sa compétence. À côté des crédits déconcentrés au niveau des délégués régionaux du commerce et de l'artisanat, le secrétariat d'État apporte son soutien à des centres nationaux de formation d'apprentis assurant des formations à des métiers rares ou à faible effectif (facture instrumentale, facture d'orgues, art du verre, art de la dentelle).

- la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

Les stagiaires demandeurs d'emploi inscrits dans les stages de formation conventionnés par le secrétariat d'État relèvent de deux régimes de rémunération, le premier à la charge de l'assurance chômage, le second de l'État, par l'intermédiaire du Centre national d'adaptation des structures des exploitations agricoles (CNASEA). En 2001, la subvention versée au CNASEA, 4,7 millions d'euros, a permis de financer près de 8 500 mois/stagiaires.

La prise en charge de la rémunération par l'État concerne majoritairement les primo-demandeurs d'emploi ou des jeunes avec peu d'expérience professionnelle.

2.- La formation continue

- la formation à la création d'entreprises

Le secrétariat d'État participe au financement des actions de formation destinées aux créateurs d'entreprise commerciale. Les chambres de commerce et d'industrie organisent, dans le cadre de conventions passées avec l'État, des stages d'initiation à la gestion d'une durée de 5 jours. En 2000, elles ont formé 18 600 stagiaires.

- la formation de longue durée

Il accompagne également l'offre de formation à destination des futurs salariés du commerce, des services et de l'artisanat, en cofinçant des stages de formation de longue durée, accueillant prioritairement des demandeurs d'emploi. Dans ce cadre, il conclut chaque année des conventions de formation professionnelle avec les instituts de promotion commerciale (IPC), l'Institut de formation commerciale permanente (IFOCOP) et l'Académie internationale de la coupe de Paris.

Les IPC sont des établissements de formation continue gérés par les chambres de commerce et d'industrie. Spécialisés et à recrutement national, ils sont au nombre de 38 et couvrent tous les secteurs d'activité du commerce. Ils organisent des formations de longue durée (1 200 heures, soit 8 mois) de niveau III (bac + 2). En 2001, ils ont organisé 34 cycles de formation pour 575 stagiaires, représentant 650 000 heures/stagiaires. L'insertion professionnelle à l'issue des formations apparaît satisfaisant, puisqu'il varie de 75 à 100 % selon les cycles.

L'IFOCOP est une association qui organise également des cycles de formation de 1 200 heures de niveau III. Ces cycles sont de trois types : cycles commerciaux et administratifs destinés à former des cadres de gestion des PME et des très grandes entreprises du commerce et des services, cycles de chef de rayon et employé commercial tournés vers la grande distribution et cycles de formation au commerce électronique. Après une forte augmentation au cours des dernières années, l'institut a organisé 64 cycles de formation pour 1 800 stagiaires, représentant 1,7 millions d'heures/stagiaires en 2000. Le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires de ces actions était en moyenne de 82 %, ce qui témoigne de la qualité des formations dispensées et de leur adéquation aux besoins des entreprises.

- la formation des assistants techniques du commerce

Le secrétariat d'État verse une subvention au Centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce et des services (CEFAC), d'environ 0,6 million d'euros, qui résulte d'une convention de formation

professionnelle (sur la base d'un barème fixé par le ministère de l'emploi et de la solidarité) et d'une convention de fonctionnement.

Le CEFAC est une association chargée de former les assistants techniques du commerce qui ont pour mission d'apporter information, formation et conseil aux commerçants en fonction, ainsi qu'à ceux qui souhaitent créer une entreprise. Il organise des formations longues au bénéfice des assistants techniques du commerce, des conseillers sociaux du commerce et des agents des centres de formalités des entreprises mis en place auprès des compagnies consulaires. En 2000, le centre a formé 40 stagiaires.

- la formation des élus des chambres de métiers et des acteurs de l'animation économique

Le secrétariat d'État verse une subvention à l'Institut supérieur des métiers (ISM), d'environ 2,7 millions d'euros.

Dans le cadre de ses missions, l'institut développe une activité d'études et de recherche et de diffusion de leurs résultats dans le secteur des métiers. En outre, il anime un réseau de compétences pour assurer l'adaptation à l'artisanat des innovations et des technologies et pour étudier leurs modes de diffusion dans les petites entreprises. Enfin, l'institut organise la formation et le perfectionnement des agents de développement économique des chambres de métiers, des organisations professionnelles, ainsi que la formation des responsables élus et des cadres de l'artisanat.

En 2001, 1 800 personnes ont suivi les formations destinées aux agents de développement économique (1 100 en 2000) et 950 élus ont participé aux stages de formation (1 900 en 2000).

B.- LES ACTIONS ECONOMIQUES ET L'AMELIORATION DE LA COMPETITIVITE DES PME

Ont été regroupés dans ce cadre, les crédits consacrés aux actions économiques (article 20 du chapitre 44-03), aux contrats de plan État-régions (article 30 du chapitre 44-03 et article 40 du chapitre 64-02), à l'Agence pour la création d'entreprise (article 40 du chapitre 44-03), au FISAC (article 50 du chapitre 44-03), au CPDC (article 60 du chapitre 44-03) et au soutien au développement de la compétitivité (article 30 du chapitre 64-02).

Au total, ces crédits s'élèveront à 102,5 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Les crédits consacrés aux actions économiques reculeront de 3 millions d'euros (- 24,4 %), pour s'établir à 9,3 millions d'euros. Les réductions de crédits s'élèvent à :

- 1 380 000 euros en raison de l'arrivée à échéance du dispositif mis en place pour le passage à l'euro et de la convention conclue avec l'Union professionnelle artisanale pour l'accompagnement de la réduction du temps de travail dans l'artisanat ;

- 850 000 euros au titre des conventions de développement économique conclues avec les chambres de métiers ou les organisations professionnelles (qui bénéficieront de 2,8 millions d'euros pour 2003) ;

- 800 000 euros au titre des aides aux chambres des métiers des DOM, dont la situation s'est améliorée (0,7 million d'euros restent inscrits en 2003)

- 270 000 euros au titre de l'aide aux groupements (qui bénéficieront de 0,5 million d'euros en 2003) ;

- 180 000 euros au titre de la subvention versée à la Société d'encouragement des métiers d'art (qui atteindra 2,1 millions d'euros pour 2003) ;

- 120 000 euros au titre des pôles d'innovations technologiques (qui s'établiront à 230 000 euros en 2003).

Cependant, en ce qui concerne les conventions de développement économique et les pôles d'innovation, les crédits budgétaires continueront à être abondés, en gestion, par des transferts en provenance du FISAC, qui bénéficie, pour sa part, d'une mesure nouvelle de 3,9 millions d'euros.

En revanche, les crédits inscrits au titre VI, au titre du soutien au développement de la compétitivité, sont reconduits, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement (0,3 million d'euros).

Les crédits consacrés aux contrats de plan État-régions s'élèveront à 8,5 millions d'euros. Les crédits inscrits au titre IV augmenteront de 23,2 % (+ 0,9 million d'euros) pour atteindre 4,6 millions d'euros, tandis que ceux inscrits en dépenses en capital sont reconduits, tant en autorisations de programme (5,4 millions d'euros) qu'en crédits de paiement (3,9 millions d'euros).

Les crédits consacrés à l'Agence pour la création d'entreprises sont reconduits à hauteur de près de 3,3 millions d'euros. Ils bénéficient même d'une mesure nouvelle de 12 000 euros (soit + 0,4 %).

1.- Le développement économique

La réforme en 2000 du dispositif d'aide en faveur du développement économique des entreprises du secteur du commerce, de l'artisanat et des services s'est appuyée sur la volonté d'engager les partenaires du secrétariat d'État (chambres de métiers, organisations professionnelles, secteur associatif), bénéficiaires d'un concours de l'État, à adopter une logique de projet et à en tirer toutes les conséquences. En outre, l'exigence du contrôle accru sur l'emploi des fonds publics correspondants a été affirmée.

La politique d'aide au développement économique des entreprises régie par la circulaire du 24 janvier 2000 présente deux volets. Le premier, dit « titre I » de la circulaire, est destiné à l'accompagnement des programmes d'actions pérennes. Le second, dit « titre II », contribue au financement de projets innovants et structurants.

- les programmes d'action de développement économique (titre I)

Le titre I de la circulaire du 24 janvier 2000 fixe les conditions et les modalités du soutien susceptible d'être apporté par l'État à l'action économique de base menée en faveur des entreprises artisanales par l'ensemble des chambres de métiers et les organisations professionnelles représentatives du secteur.

D'une manière générale, l'appui de l'État est apporté, par voie conventionnelle, sous la forme d'un cofinancement des programmes d'actions économiques conduits par les partenaires. Ces programmes doivent être constitués de services collectifs et individuels, gratuits ou quasi-gratuits, fournis aux entreprises artisanales en vue de les accompagner de leur création à leur transmission, en passant par les différentes phases de leur développement. Les actions constitutives du programme concourent au développement local et à la promotion de l'emploi.

En 2002, outre une simplification de l'instruction des dossiers, les procédures ont été améliorées. À la convention annuelle individuelle classique s'ajoutent la convention pluriannuelle et la convention partenariale. De plus, les taux de l'aide sont connus avant la constitution des dossiers et varient en fonction du caractère prioritaire des actions. L'essentiel de la procédure s'effectue au niveau local via les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat.

Le contenu des programmes d'actions porte sur les domaines suivants : le soutien à la création, à la reprise et à la transmission des entreprises relevant du secteur des métiers ; la mise en conformité aux normes juridiques et aux exigences sociales en matière d'hygiène, de sécurité, de santé publique et d'environnement ; le développement de l'innovation technique et commerciale ; l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ; la valorisation de la qualité des produits et des services fournis ; l'élaboration d'une stratégie commerciale d'élargissement de l'offre et de développement à l'export ; l'assistance en matière juridique, sociale, économique, financière et fiscale.

Le tableau ci-dessous fait apparaître les différents types de financement du développement économique pour le titre I. On observe un recul de la part des crédits d'origine budgétaire. En effet, ceux-ci financent plus particulièrement les actions menées par les organisations professionnelles et les pôles d'innovation, la dotation en provenance du FISAC finançant celles des chambres de métiers.

**FINANCEMENT DES ACTIONS ÉCONOMIQUES
(Titre I de la circulaire du 24 janvier 2000)**

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002
Crédits budgétaires [chapitre 44-03 (article 20)]	10,2	9,9	4,4
FISAC	10,7	11	16,5

Total	20,9	20,9	20,9
--------------	-------------	-------------	-------------

Source : Secrétariat d'État aux PME, au commerce et à l'artisanat

Le nombre de conventions conclues par la DECAS s'est élevé à 309 en 2000 (pour un montant total de subventions versées de 20,8 millions d'euros), 302 en 2001 (pour un montant total de subventions versées de 20,8 millions d'euros).

Remarquons que l'exécution des conventions fait l'objet d'une évaluation, puisque celles-ci comportent obligatoirement des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Les organismes cocontractants doivent remettre annuellement un compte rendu d'exécution (explicitant en détail les opérations menées, les résultats obtenus et les raisons des écarts entre les objectifs programmés et ceux effectivement atteints), des tableaux comparant les objectifs quantitatifs et qualitatifs programmés et ceux effectivement atteints et un état récapitulatif des dépenses, certifié exact par le cocontractant et qui conditionne le versement du solde de 10 % de la subvention.

- les projets pour le développement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises commerciales, artisanales et de services (Titre II)

Ce second volet vise à financer des projets ayant pour finalités le développement de la compétitivité des secteurs du petit commerce, de l'artisanat et des services et leur positionnement durable sur leurs marchés, face aux mutations majeures que ceux-ci connaissent.

Les projets retenus doivent être innovants ou apporter une réelle valeur ajoutée. Ils doivent se traduire par un plan d'actions structuré selon un calendrier de trois ans au maximum, s'appuyer sur un partenariat actif autour d'un objectif qualitatif et quantitatif. Par ailleurs, les méthodologies et outils mis au point doivent être mis à la disposition des organismes intéressés et reproductibles sur l'ensemble du territoire. Enfin les plans d'actions mis en œuvre doivent avoir des retombées mesurables pour les PME et très petites entreprises du commerce, de l'artisanat et des services.

Les projets sélectionnés peuvent porter sur : la modernisation de l'organisation des entreprises ; l'adaptation des compétences et des ressources humaines ; l'usage des technologies de l'information et de la communication ; la conception et la mise en œuvre de démarches qualité, de normalisation ou de certification ; l'innovation technologique ; la mise en conformité face aux exigences en matière d'environnement, de qualité alimentaire ou de sécurité ; les démarches commerciales vers le marché européen ou les marchés tiers ; la création et la transmission d'entreprises.

Parmi les projets subventionnés, peuvent être cités à titre d'exemples : un plan d'actions pour inciter les entreprises artisanales à exporter (Chambre régionale des métiers de Bretagne ; 230 000 euros), la détection et la mise en œuvre d'un millier de projets dormants dans les PME et TPE du commerce, de l'artisanat et des services (Association régionale pour le développement d'activités nouvelles, 320 000 euros attribués), l'expérimentation à l'échelle d'un département d'une

stratégie intégrant la qualité environnementale dans toutes les activités du bâtiment (Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment de Haute-Garonne, 70 000 euros), l'équipement d'un pôle d'innovation pour mettre au point une gamme de verres colorés à propriétés spécifiques, très recherchés par les entreprises verrières artisanales (Centre européen de recherches et de formation aux arts verriers, 36 000 euros attribués), la conception et la diffusion d'un référentiel de certification de services pour les artisans électriciens (Fédération française des électriciens et des électroniciens, 155 000 euros attribués), la rationalisation de l'approvisionnement des détaillants en milieu rural par la maîtrise d'outils informatiques spécifiques (Union des CCI du massif central, 157 000 euros attribués)...

Le tableau ci-dessous fait apparaître les différents types de financement pour le titre II. Selon leur nature, ces projets sont financés soit sur les dotations ouvertes à ce titre dans le cadre FISAC, soit sur le chapitre budgétaire 64-02 pour ce qui concerne les opérations d'investissement, comme par exemple l'équipement des pôles d'innovation.

**FINANCEMENT DES ACTIONS INNOVANTES
(Titre II de la circulaire du 24 janvier 2000)**

(en millions d'euros)

	2001	2002
Crédits budgétaires [chapitre 64-02 (article 30)]	0,3	0,3
FISAC	2,3	2,3
Total	2,6	2,6

Source : Secrétariat d'État aux PME, au commerce et à l'artisanat

A ce jour 276 projets ont été déposés dans le cadre de l'appel à projets, 214 en 2000, 32 en 2001 et 30 en 2002 (au 1er août 2002). Le très fort afflux de dossiers en 2000 s'explique essentiellement par le fait que les organismes du secteur des métiers avaient souvent appréhendé, au début, l'appel à projets du titre II comme un moyen de financement complémentaire de celui du titre I, ce qui explique aussi le nombre important de dossiers rejetés (179 sur 214 reçus).

L'évaluation des actions est permise par la transmission par les organismes bénéficiaires, au fur et à mesure du déroulement de l'opération, de documents attestant du travail effectué, au terme de chaque tranche annuelle du projet, un bilan détaillé faisant ressortir la réalisation effective des actions, l'analyse des écarts constatés par rapport aux objectifs, une description des effets immédiats et potentiels pour les entreprises concernées.

2.- Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce

Créé par la loi du 31 décembre 1989¹, le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) était alimenté, jusqu'à cette année, par un prélèvement sur l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat. Rappelons que cette taxe, instituée en 1972, s'applique aux établissements de commerce de détail, ouverts postérieurement au 1^{er} janvier 1960, dont la surface de vente dépasse 400 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuels est au moins égal à 0,46 million d'euros. Le taux progresse en fonction du chiffre d'affaires rapporté à la surface de l'établissement.

L'article 15 du projet de loi de finances pour 2003 prévoyant l'affectation du produit de cette taxe au budget général de l'État, les crédits consacrés au FISAC sont désormais inscrits au budget du secrétariat d'État, au sein d'un article spécifique (l'article 50) du chapitre 44-03.

a) Les ressources du FISAC

Les ressources du FISAC depuis 2000 sont récapitulées dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FISAC

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
FISAC	62,5	64,8	67,1	71
FISAC « tempêtes »	30,5	—	—	—
Dotation complémentaire « inondations »	—	2,3	—	—
Dotation complémentaire « AZF »	—	2,3	—	—
Total	93	69,4	67,1	71

Source : Secrétariat d'État aux PME, au commerce et à l'artisanat

Pour 2000, la ressource affectée était de 62,5 millions d'euros au titre du FISAC « classique », à laquelle s'est ajoutée une dotation spécifique de 30,5 millions d'euros au titre de l'indemnisation des préjudices causés aux entreprises commerciales et artisanales par les tempêtes de décembre 1999. Ce sont au total 1 103 décisions d'attribution de subventions qui ont été prises, pour un montant total de 110 millions d'euros. Ce montant intègre les décisions prises en décembre 2000 en vue du financement de l'aide au développement économique des entreprises pour 2001 (titres I et II de la circulaire de 2000), soit 13,3 millions d'euros (imputés sur la dotation FISAC de 2001). Le dépassement de l'enveloppe initiale a été rendu possible par l'existence d'un report à nouveau en début d'année. Sur la dotation « tempêtes », seuls 5,2 millions d'euros ont été consommés : le reliquat de 25,3 millions d'euros a été rétabli sur le compte de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat auprès de l'ORGANIC.

⁽¹⁾ relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social

En 2001, la dotation du Fonds s'élevait à 64,8 millions d'euros auxquels se sont ajoutées deux dotations complémentaires, de 2,3 millions d'euros chacune, en vue d'indemniser les préjudices d'entreprises artisanales et commerciales non couverts par les assurances et liés, d'une part, aux inondations de Bretagne et de Loire-Atlantique et, d'autre part, aux conséquences de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse en septembre 2001 (pour AZF, une provision de 700 000 euros a été mise à disposition du préfet de Haute-Garonne pour le financement d'une opération de redynamisation du commerce et de l'artisanat du sud-ouest toulousain et de Portet-sur-Garonne).

Le FISAC «classique» a financé 662 dossiers et le montant des subventions accordées dans ce cadre s'élève à 52,4 millions d'euros. La provision de 11 millions d'euros ouverte pour le soutien aux programmes d'actions économiques de base en faveur des entreprises artisanales réalisés par les chambres de métiers a été consommée à hauteur de 10,8 millions d'euros. La provision de 2,3 millions d'euros ouverte pour le financement des projets spécifiques de développement de la compétitivité des entreprises a été utilisée à hauteur de 2,1 millions d'euros. La dotation relative aux inondations a été consommée à hauteur de 1,3 million d'euros et la provision de 700 000 euros relative à AZF à hauteur de 86 000 euros seulement.

Pour 2002, la dotation du FISAC s'établit à 67,1 millions d'euros, sa croissance compensant en fait la diminution des crédits budgétaires consacrés au développement économique. La provision afférente au développement économique a été fixée à 16,5 millions d'euros par une décision ministérielle du 20 décembre 2001, le montant alloué dans cette enveloppe au financement des projets spécifiques demeurant fixé à 2,3 millions d'euros.

La dotation du FISAC pour 2003 s'élèvera à 71 millions d'euros.

La dotation du FISAC est intégralement inscrite au nouvel article qui lui est consacré. Or, comme on l'a vu, les crédits du FISAC viennent de plus en plus abonder des crédits budgétaires inscrits ailleurs, soit à l'article 20 du même chapitre 44-03, soit à l'article 30 du chapitre 64-02. Des crédits FISAC seront donc, en gestion, transférés sur ces deux articles.

Votre Rapporteur spécial comprend le souci qui a conduit le Gouvernement à choisir cette présentation au moment même où le FISAC était budgété. Cette présentation a, en effet, le mérite d'être plus lisible et contribue à rassurer ceux qui auraient pu craindre que la budgétisation s'accompagne d'une réduction des crédits. Néanmoins, il semble opportun que la présentation des crédits soit clarifiée dès la loi de finances initiale pour 2004, afin que les dotations soient inscrites aux articles sur lesquels elles seront effectivement consommées. Ainsi, l'article spécifique au FISAC ne devrait plus concerner que le FISAC «classique».

b) Les actions financées par le FISAC

Le FISAC participe aux actions conduites par les collectivités locales, intervient pour contribuer à des actions d'aide au développement économique des

entreprises et est sollicité pour des actions de natures diverses : dans le contexte des catastrophes naturelles ou accidentelles, pour la diffusion de biens culturels, pour des opérations sectorielles, pour la réalisation d'études préalables ou de faisabilité, etc.

- les opérations conduites en partenariat avec les collectivités locales

Elles s'apprécient différemment selon qu'elles sont conduites en milieu urbain ou rural.

En **milieu urbain**, l'objectif général est d'apporter une aide au montage de projets associant les collectivités locales, les associations de commerçants et les chambres consulaires, dans le cadre de projets intégrant tous les aspects d'une politique urbaine (transports, habitat, infrastructure, stationnement, accessibilité au centre-ville...). Les fonds européens sont fréquemment sollicités dans ce cadre.

Aucune opération n'a bénéficié d'une aide supérieure à 1 million d'euros depuis 2000, le montant des aides ne pouvant excéder 20 % pour les dépenses d'investissement matériel jusqu'à un plafond de dépenses subventionnables de 800 000 euros. Au-delà de ce seuil, le taux maximum d'intervention est ramené à 10 % avec un montant de subvention plafonné à 400 000 euros par tranche.

Ont été consacrés à ces opérations près de 38,1 millions d'euros en 2000 (pour 524 décisions prises) et 23,8 millions d'euros en 2001 (pour 277 décisions d'attribution de subventions).

Ce sont les villes de moins de 30 000 habitants qui ont bénéficié, en priorité, de ce dispositif. Un effort marqué est porté sur les petites et moyennes communes, dont les projets demeurent cohérents au regard des capacités financières d'intervention du FISAC.

En milieu rural (dans les communes de moins de 2 000 habitants), le FISAC peut intervenir soit dans le cadre d'opérations individuelles (avec une commune ou un particulier), soit dans le cadre d'opérations collectives (avec un syndicat intercommunal, par exemple). De manière générale, l'impact du FISAC paraît extrêmement positif, dès lors qu'il contribue au maintien ou à la création d'activités de première nécessité au bénéfice des habitants des zones de revitalisation.

Des aides directes, plafonnées à 9 200 euros, peuvent être attribuées à des entrepreneurs individuels pour la modernisation de leur outil de travail, sous réserve de ne créer ni distorsion de concurrence, ni enrichissement sans cause.

Ont été consacrés aux opérations en zone rurale 14,3 millions d'euros en 2000 (pour 523 décisions prises) et 9,3 millions d'euros en 2001 (pour 354 décisions d'attribution).

- les opérations conduites avec les Chambres de métiers, les organisations professionnelles de l'artisanat et le secteur associatif

Comme on l'a vu, une fraction significative -environ 20 %- de la dotation FISAC est utilisée en partenariat avec les professionnels de l'artisanat, les chambres de métiers et le secteur associatif. Cette provision a représenté 13,3 millions d'euros (sur 64,8) en 2001 et 16,5 millions d'euros (sur 67,1) pour 2002.

Ce dispositif, qui permet une adaptation des bénéficiaires aux mutations économiques qui les touchent, est régi par la circulaire ministérielle du 24 janvier 2000 relative aux aides au développement économique (*cf.* ci-dessus).

- les opérations de natures diverses

Le FISAC contribue à financer des opérations visant à venir en aide aux commerçants et artisans victimes de catastrophes naturelles ou accidentelles (remplacement de l'outil de production, pertes d'exploitation), pour la diffusion de biens culturels, pour des opérations sectorielles ou encore pour la réalisation d'études préalables ou de faisabilité...

En 2000, ce sont 52 décisions d'attribution de subventions qui ont été prises à ce titre pour un montant de 32 millions d'euros à la suite des tempêtes de décembre 1999 et de nombreuses inondations. En 2001, le nombre de décisions est de 28 pour un montant de 5 millions d'euros.

c) Les perspectives d'évolution du FISAC

Votre Rapporteur spécial est convaincu que le FISAC est un outil essentiel en matière d'aménagement du territoire et qu'il pourrait encore être développé, sous réserve d'une appréciation, plus locale et plus régionale, de la cohérence des projets proposés par les communes ou par des particuliers avec les autres procédures complémentaires initiées par les départements et les régions.

Votre Rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement entende simplifier la procédure d'attribution des aides (traitement en flux continu des dossiers, évolution de la mission de la commission du FISAC, dont le rôle d'avis sera recentré sur les modalités d'intervention et les règles de calcul des subventions, les refus de subvention et l'examen ponctuel d'opérations) et consolider le fondement réglementaire de toutes les catégories d'opérations, aujourd'hui régies par une simple circulaire en date du 21 juin 1999 ;

De même, il apparaît nécessaire de réévaluer les taux plafonds d'intervention du FISAC dans les territoires prioritaires de la politique de la ville – 40 % pour l'investissement (au lieu de 20 %) et 80 % pour le fonctionnement (au lieu de 50 %) – ou de réévaluer les aides à la reprise d'entreprise en milieu rural par des particuliers (en fonction de l'option retenue).

Le Gouvernement réfléchit également à un dispositif d'aide aux professionnels pour faire face aux problèmes de sécurité auxquels ils sont confrontés.

Une circulaire sera ensuite élaborée pour préciser les conditions d'application de ce nouveau texte. Elle aura également pour objet de définir une nouvelle catégorie d'opérations, « les opérations collectives de modernisation ». Ces opérations, qui se substitueront aux opérations rurales collectives, intégreront tout à la fois une problématique urbaine et rurale dans les bassins de 50 000 habitants, s'adaptant ainsi à la politique des pays et donnant une assise juridique à la pratique actuelle.

La conduite de ces projets n'est pas remise en cause par la budgétisation du FISAC. Les mesures d'accompagnement qui seront prises dans ce cadre viseront prioritairement à préserver la souplesse de fonctionnement du dispositif et, à cette fin, la gestion comptable du FISAC continuera d'être assurée par l'ORGANIC, qui agira comme actuellement par voie de délégation. D'ailleurs, l'article 15 du projet de loi de finances pour 2003 modifie l'article 4 de la loi du 31 décembre 1989, afin de préciser que « *l'État confie à l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce la gestion des aides qu'il apporte aux opérations visant à la sauvegarde et à la modernisation des entreprises artisanales affectées par des mutations économiques, techniques ou sociales consécutives à l'évolution de ces secteurs* ».

3.- Les contrats de plan État-régions

La nouvelle génération des contrats de plan État-régions s'étend sur la période 2000-2006 pour la métropole et les DOM, de 2000 à 2004 pour les TOM à l'exception de la Polynésie pour laquelle le contrat prendra fin en 2003.

La signature des contrats est intervenue au cours du printemps et de l'été de l'année 2000. Dans la plupart des régions, les premières conventions régionales d'application des contrats n'ont donc pu être signées qu'au début du second semestre 2000, voire en fin d'année.

Dans le cadre de la programmation financière établie par le gouvernement, le volet « artisanat-commerce » de ces contrats fait l'objet d'un engagement de l'État à hauteur de 91,9 millions d'euros sur l'ensemble de la période contractuelle. A ce montant vient s'ajouter 2,4 millions d'euros au titre des conventions de massifs et 0,15 million d'euros dédié à la création d'un observatoire régional de l'équipement commercial en Ile-de-France. Cette enveloppe de 94,5 millions d'euros représente plus du double de celle affectée aux contrats de plan État-région 1994-1999 (40,3 millions d'euros).

Ces engagements de l'État correspondant à des engagements des régions pour un montant total de 122,5 millions d'euros.

Pour ce qui concerne les engagements de l'État, la programmation théorique annuelle retenue par la DATAR pour la mise en œuvre des contrats correspond à la moyenne arithmétique de la dotation globale rapportée à la période de contractualisation. Au cas particulier, le montant de référence pour le secrétariat d'État s'établit à 13,25 millions d'euros par an.

Cette moyenne théorique n'a pas été respectée comme l'indique le tableau ci-après.

CREDITS INSCRITS AU TITRE DES CONTRATS DE PLAN

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	Total
Titre IV	3,3	3,7	3,7	4,6	15,3
Titre VI					
- autorisations de programme	3,3	3,6	5,4	5,4	17,7
- crédits de paiement	3,1	3,4	3,9	3,9	14,3
Total (DO+CP)	6,4	7,1	7,6	8,5	29,6

Source : Projets de loi de finances

Les crédits inscrits de 2000 à 2002 ont, globalement, permis d'assurer le financement de la phase de démarrage des contrats, mais ils restent très largement en retrait sur la programmation théorique. Par ailleurs, on observe que le rythme de délégation est encore plus lent en raison des mesures de régulation budgétaire.

Malgré l'augmentation prévue pour 2003, il est clair que le respect par l'État de ses engagements suppose que les prochaines lois de finances prévoient un effort budgétaire particulièrement important.

4.- Le développement des réseaux d'appui aux entreprises

Le soutien de l'État aux organismes nationaux d'appui à la création est conditionné par les engagements que ceux-ci ont pris devant le Conseil national de la création d'entreprises (CNCE), que préside le secrétaire d'État.

Il a été décidé, en 2002, d'accélérer le processus, encore insuffisant, de professionnalisation des services rendus par ces réseaux aux porteurs de projets de création d'entreprises. La signature par les réseaux de la charte qualité de mai 2001, comportant neuf engagements précis pour un meilleur accueil et un meilleur suivi des créateurs, est un préalable au soutien de l'État. Quatre grands réseaux signataires ont ainsi bénéficié de conventions triennales, allant de 2002 à 2004, pour renforcer les démarches qualité déjà en cours. Il s'agit de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), de France initiative réseau (FIR), du Réseau des boutiques de gestion (RBG) et de l'Association des dirigeants de pépinières d'entreprises (ELAN).

Les programmes d'action triennaux de ces associations font appel à de multiples partenaires comme la Caisse des dépôts et consignations, le ministère des Affaires sociales, la DATAR ou encore le Fonds social européen.

Le soutien du secrétariat d'État à l'ADIE, en 2002, s'élève à plus de 91 000 euros, afin de l'aider à mieux diffuser ses prêts, en particulier le « prêt au

développement » à l'attention de jeunes entreprises déjà aidées au moment de leur lancement. Une formation de tout le personnel de l'ADIE aux procédures particulières que nécessite l'établissement des dossiers, ainsi qu'une mise en conformité de tout le réseau avec les engagements de la charte qualité du CNCE, sont en cours.

Pour le réseau FIR, l'effort est de 93 000 euros et vise à poursuivre la démarche qualité des plates formes d'initiatives locales, après la publication d'une norme AFNOR.

Pour les boutiques de gestion, le montant prévu est de 46 000 euros, afin de les aider à poursuivre une expérience de mutualisation des expériences et des moyens logistiques pour les jeunes entreprises, et afin de former le personnel nécessaire pour répondre à ce besoin.

Enfin, l'association ELAN reçoit 45 000 euros pour accroître le nombre de pépinières certifiées, à raison de 20 nouvelles pépinières par an pendant trois ans.

Dans le domaine du conseil aux très petites entreprises, l'État soutient la démarche entreprise, depuis quelques années, par la Fédération française des centres de gestion et d'économie de l'artisanat (FFCGEA), marquée en 1997 par l'adoption d'une norme AFNOR, pour l'accompagnement global à la gestion de la petite entreprise et par l'habilitation, en juin 2001 par le ministère de l'Éducation nationale, du DESS de « conseil expert à la petite entreprise et à l'artisanat », conçu en partenariat avec le Conservatoire national des arts et métiers. La convention de 32 000 euros a pour objectif la structuration du métier de conseil expert au profit des très petites entreprises.

L'aide à l'exportation, grâce à la reconduction d'une convention avec le Centre français du commerce extérieur (CFCE), se traduit notamment par la formation, la transmission d'outils et la mobilisation du réseau des chambres de métiers, chargé d'impulser des actions individuelles et collectives en faveur des artisans pour transformer et élargir leur marché.

Enfin, l'appui de l'État aux réseaux associatifs accompagnant la création et le développement des très petites entreprises représente donc près de 310 000 euros. 2002 marque la concrétisation sur le terrain de l'effort consenti par l'État pour renforcer leur démarche de professionnalisation et de qualité.

En 2003, les crédits consacrés au soutien des réseaux d'appui augmenteront de 50 %, passant de 2 à 3 millions d'euros.

5.- Le soutien aux métiers d'art

Le secrétariat d'État s'efforce de redonner une nouvelle dynamique au secteur des métiers d'art dans le cadre de la politique de relance adoptée en 1996. Sa mise en œuvre suppose que soient pris en compte la diversité des métiers concernés, leurs différents statuts, la haute technicité et le savoir-faire, parfois ancestral, que

certaines requièrent. Elle nécessite aussi que soient maîtrisés les facteurs qui ont contribué à fragiliser ces entreprises (contraintes de marché et exigences de productivité, raréfaction de certains matériaux, évolution des modes de vie).

Cette politique est organisée principalement autour d'une convention passée avec la Société d'encouragement aux métiers d'art (SEMA), qui s'achève à la fin de cette année. A ce titre, celle-ci a reçu, depuis 1999, une subvention maintenue à 1,9 million d'euros destinée à mettre en œuvre des opérations portant sur l'animation de l'association et de son réseau, la poursuite de ses actions éducatives et de formation, la mise en place d'un centre de ressources destiné à informer plus largement le public, les institutionnels et les professionnels dans tous les domaines touchant aux métiers d'art, la conservation et la transmission du savoir et l'appui technique pour des actions de promotion du secteur, notamment à l'étranger.

La société reçoit d'autres subventions de provenance diverses, notamment du Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (229 000 euros en 2002).

Pour 2003, la subvention versée par le secrétariat d'État devrait être réduite de 180 000 euros, pour ne plus s'élever qu'à 1,7 million d'euros.

6.- Le Comité professionnel de la distribution des carburants

Comme pour le FISAC, la budgétisation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat entraîne l'inscription dans le budget du secrétariat d'État des crédits relatifs au Comité professionnel de la distribution des carburants, auparavant financé par un prélèvement sur l'excédent de cette taxe.

Le comité a été créé en 1991 pour informer, conseiller et aider les détaillants de carburants dans leur vie quotidienne. Il a succédé au Fonds d'aménagement du réseau des détaillants de carburants, créé en 1985 au moment de la libération des carburants. En effet, celle-ci a profondément perturbé la distribution des carburants, notamment dans les zones rurales et péri-urbaines. Depuis 1980, ce sont 23 300 points de vente qui ont disparu, au rythme moyen de 1 300 chaque année. Dès lors, notre pays ne compte plus que 16 200 stations en 2000.

Aux termes de l'article 2 du décret constitutif du 19 mars 1991 modifié, le comité est chargé :

- « *d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes d'action ayant pour but l'aménagement du réseau de distribution des carburants, l'amélioration de sa productivité, la modernisation de ses conditions de commercialisation et de gestion et le maintien d'une desserte équilibrée sur l'ensemble du territoire national,*

- « *d'apporter son concours aux entreprises intéressées pour leur faciliter la réalisation des programmes retenus et de procéder à ces fins à toutes études utiles,*

- « de réunir les informations [nécessaires] et de les diffuser auprès de la profession. »

Le comité est administré par un conseil d'administration de quatorze membres, dix représentant la profession (7 proposés par les organisations professionnelles représentatives des commerces de détail en carburants, 3 sur proposition des organisations professionnelles représentatives des sociétés de distribution de carburants) et quatre représentant l'État (ministères chargés de l'économie, du budget, de l'aménagement du territoire et du commerce).

Le comité verse trois types d'aides :

- une aide à l'environnement plafonnée à 38 200 euros avec un taux de subvention limité à 70 % ; cette aide concerne les investissements techniques et technologiques visant à prévenir ou à éliminer un risque environnemental ; elle peut, par exemple, financer une partie des investissements concernant les cuves (mise aux normes, dégazage ou neutralisation) ou la remise en état d'un site dans le cas d'une cessation d'activité ;

- une aide au développement plafonnée à 30 500 euros avec un taux de prise en charge maximal de 50 % ; elle est accordée aux stations-service qui se modernisent, effectuent des travaux ou veulent diversifier leur activité ; elle est cumulable avec l'aide à l'environnement ;

- une aide à caractère social plafonnée à 18 500 euros ; elle est accordée aux personnes qui cessent l'ensemble de leurs activités ou seulement la distribution de carburant, qu'elles reprennent ou non une nouvelle activité ; dans le premier cas, l'aide sera fonction de l'ancienneté dans la profession, des volumes distribués et du montant des ressources de l'intéressé ; dans le second, l'aide peut financer jusqu'à 50 % des investissements réalisés pour la réinsertion dans une autre activité.

En 2001, le comité a versé 10,5 millions d'euros d'aides (11 en 2000), qui se répartissent entre les aides à l'environnement (405 dossiers aidés pour 4,6 millions d'euros, soit 43,4 %), les aides au développement (393 dossiers aidés pour 4,1 millions d'euros, soit 39,2 %) et les aides à caractère social (25 dossiers aidés pour 1,8 million d'euros, soit 17,4 %).

De 1999 à 2001, le comité était financé par un prélèvement sur les excédents de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat d'un montant de 11,1 millions d'euros. Pour 2002, ce prélèvement est de 10,06 millions d'euros. En 2003, les crédits inscrits s'élèveront à ce même montant.

C.- L'ACCES AU CREDIT

Le secrétariat d'État poursuit la politique mise en œuvre par le précédent Gouvernement, substituant à la politique de bonifications d'intérêt la mise en place de mécanisme de garantie des emprunts des très petites entreprises.

Cette réorientation résulte d'une analyse de nature économique qui tend à montrer que le coût du crédit n'est plus, comme par le passé, un obstacle majeur pour le financement des petites entreprises. En revanche, l'accès au crédit des entreprises, et surtout des plus petites d'entre elles ou aux phases cruciales de leur croissance (création, reprise, développement rapide) demeure un problème réel. Aussi, la politique de bonifications d'intérêt, qui a eu son utilité, a perdu une grande part de son efficacité, en partie du fait qu'elle n'a pas d'influence sur le risque a priori d'un dossier de demande de prêts. Pour autant la question de l'accès au crédit bancaire des petites entreprises continue de se poser malgré une offre de crédit dynamique : les banques font preuve d'une extrême prudence quand il s'agit d'étudier les dossiers de PME ou de très petites entreprises, dont le coût de l'étude est d'autant plus élevé qu'elles souffrent d'un déficit d'outils de calcul du risque adaptés à cette catégorie d'entreprises lié en grande partie à la faiblesse de l'information disponible. De ce fait, les banques accompagnent difficilement ces entreprises, en particulier lors de la création, de la transmission ou à l'occasion de projets de développement. Dans ce contexte, il est apparu opportun de privilégier les mécanismes de garantie, qui permettent de faciliter l'accès au crédit des entreprises en facilitant aux banques la prise de risque.

La dernière enveloppe de prêts bonifiés, ouverte en 2000, s'élevait à 152,4 millions d'euros et était consacrée uniquement aux financements des investissements portant sur la mise aux normes en matière d'hygiène et de sécurité liés à l'application des directives européennes et des dépenses liées au passage à l'an 2000 et à l'euro. A moitié consommée à la fin de 2000, le dispositif avait été prorogé jusqu'à la fin de 2001. Au 31 décembre 2001, le taux de consommation de l'enveloppe s'établissait à 88 %.

Cette politique de substitution est budgétairement neutre, puisque les crédits « libérés » par l'abandon de la politique de bonifications d'intérêt sont intégralement recyclés au profit du nouveau mécanisme de garantie. Ainsi, les crédits globaux consacrés à la politique d'accès au crédit sont donc maintenus au niveau atteint lors de la décision de substitution, soit 22,1 millions d'euros.

Ainsi, en 2003, les crédits consacrés à la bonification, calculés en fonction des prévisions d'amortissement de l'encours de prêts bonifiés (522 millions d'euros en 2002), seront réduits de 3,8 millions d'euros, pour atteindre 9,1 millions d'euros. A l'inverse, les crédits consacrés au fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME augmenteront d'un montant identique, pour atteindre 13 millions d'euros.

Dans le cadre de cette politique d'accès au crédit, le secrétariat d'État a demandé à la SOFARIS de négocier, avec les réseaux bancaires, des conventions de délégation de sa garantie, en faveur des très petites entreprises, sur des critères simplifiés, afin d'encourager les banques à leur octroyer plus facilement des crédits grâce à un partage du risque, au moyen d'un fonds de garantie doté par l'État.

La décision d'engagement de la garantie SOFARIS est ainsi déléguée aux banques, selon des modalités extrêmement simples et rapides. Les critères d'éligibilité ont été allégés au maximum, et toutes les très petites entreprises

implantées en France métropolitaine, qui emploient moins de 10 salariés, peuvent bénéficier de ce nouveau mécanisme (celles des départements d'outre-mer bénéficiant d'un fonds dédié dit « Fonds DOM »).

Les concours garantis peuvent prendre la forme de prêts à long et moyen terme, y compris de prêts personnels aux dirigeants pour apports de fonds propres ou de crédits-baux mobiliers et immobiliers, de location financière.

La quotité garantie par SOFARIS est égale à 50 %, sauf pour les créations *ex nihilo* pour lesquelles elle est portée à 70 %. De plus, la banque s'engage à ne pas prendre d'hypothèque, conventionnelle ou judiciaire, sur le logement servant de résidence principale au bénéficiaire du prêt, s'il s'agit d'un entrepreneur individuel, ou aux dirigeants sociaux qui animent effectivement l'entreprise si le bénéficiaire est une société. Ce logement ne peut pas, non plus, faire l'objet d'une saisie immobilière pour le recouvrement de la créance garantie.

Des conventions ont également été proposées par la SOFARIS aux sociétés de cautionnement mutuel (SOCAMA et SIAGI) afin d'instaurer des mécanismes de co-garantie qui leur permettent, à elles aussi, de prendre plus de risques en faveur des très petites entreprises.

Les principaux réseaux bancaires mutualistes (Crédit agricole, Banques populaires, Caisses d'épargne, Crédit mutuel), la Société générale, le Crédit du Nord, la Banque Dupuis-Perceval, la Banque franco-portugaise et la Société marseillaise de crédit, la BNP, le Crédit Lyonnais, le CCF et le CIC ont ainsi signé une convention avec la SOFARIS.

Au 31 décembre 2001, ce sont près de 30 600 concours qui ont été accordés (18 200 concours à fin 2000), correspondant à plus de 30 000 entreprises et 58 000 emplois accompagnés. Les montants prêtés se sont élevés de 1 058 millions d'euros, ce qui représente un concours unitaire moyen de 17 800 euros. Le nombre de concours accordés se répartissent entre la création (82 % des dossiers et 52 % des interventions), la transmission (4,7 % des dossiers et 18,5 % des interventions) et le développement (13,2 % des dossiers et 29,4 % des interventions).

INTERVENTIONS DE LA SOFARIS A FIN 2001

Finalité du concours	Nombre de concours	Montant d'interventions (*)	Montant de risque pris par SOFARIS	Nombre d'entreprises accompagnées	Nombre d'emplois accompagnés	Durée moyenne (mois)
Création	25 107	551	56,3 %	24 781	33 663	74
Transmission	1 442	196	46,4 %	1 410	6 842	85
Développement	4 041	311	46,3 %	3 826	17 268	78
TOTAL	30 590	1 058	51,5 %	30 017	57 773	

(*) Montant en millions d'euros

Source : Secrétariat d'État aux PME, au commerce et à l'artisanat

D.— L'INDEMNITE DE DEPART ACCORDEE AUX COMMERÇANTS ET ARTISANS

Comme pour le FISAC et le Comité professionnel de la distribution de carburants, la budgétisation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat a conduit à inscrire dans le budget du secrétariat d'État les crédits relatifs au versement de l'indemnité de départ accordée aux commerçants et artisans.

La procédure de l'indemnité de départ est régie par l'article 106 de la loi de finances pour 1982. Cette aide à caractère social, versée par les caisses de retraite des artisans et par l'ORGANIC pour les commerçants, est plus particulièrement destinée aux commerçants et artisans âgés qui, arrivant à l'âge de la retraite, voient leur entreprise dépréciée et éprouvent des difficultés à trouver un repreneur.

Ainsi, les chefs d'entreprises individuelles artisanales et commerciales peuvent bénéficier, lorsqu'ils envisagent de cesser leur activité professionnelle, d'une indemnité de départ, sous conditions de ressources, d'âge et de durée d'affiliation à leur régime de retraite. La condition d'âge légale est de 60 ans ou sans limitation en cas d'invalidité. Il est également possible de déposer un dossier, dès 57 ans, lorsque l'activité s'exerce dans le périmètre d'une opération collective de soutien à l'activité commerciale et artisanale conduite en application d'un contrat de plan ou avec le financement du FISAC.

Pour l'année 2001 : 3 871 demandes ont été agréées pour un montant total de 44,1 millions d'euros, se répartissant entre 2 403 aides pour les artisans (27,9 millions d'euros) et 1 468 aides pour les commerçants (16,2 millions d'euros). Ces chiffres sont en diminution constante depuis 1983.

Les crédits consacrés à cette indemnité s'élèveront à 45 millions d'euros en 2003, soit un niveau légèrement supérieur au niveau de la dépense constatée en 2001 et à celui de la dépense attendue en 2002.

IV.- LES OUTILS EXTRABUDGETAIRES

Malgré la budgétisation du FISAC, le secrétariat d'État conserve deux outils extra-budgétaires, le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA) et l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

A.- LE FONDS NATIONAL DE PROMOTION ET DE COMMUNICATION DE L'ARTISANAT

Le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat a été créé par le décret du 13 novembre 1997, sous la forme d'un établissement public administratif. Il a pour objet de contribuer au financement d'actions de promotion et de communication à caractère national en faveur de l'artisanat. Il est administré par un conseil d'administration comprenant deux représentants de l'État, trois membres proposés par l'Assemblée permanente des chambres de métiers, trois membres proposés par l'Union professionnelle artisanale et une personnalité qualifiée. Le directeur de la DECAS est le commissaire du Gouvernement du fonds.

Le fonds est alimenté par une majoration de 10 % du montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambre de métiers. Les recettes annuelles ont atteint 7,9 millions d'euros en 2002.

Le fonds a réalisé une première campagne, dite « générique », en mars 1999. Elle avait pour objectif de valoriser le secteur de l'artisanat auprès du grand public et des leaders d'opinion, de changer l'image de l'entreprise artisanale et de montrer aux Français, notamment aux jeunes et aux artisans eux-mêmes, que l'artisanat est aujourd'hui synonyme d'emploi, d'un emploi qualifié à fort potentiel d'évolution, puisqu'il peut déboucher sur la création ou la reprise d'une entreprise. Il est à noter que la signature de cette campagne, « *l'artisanat, première entreprise de France* », a fait l'objet d'un dépôt auprès de l'Institut national de la propriété industrielle. Une deuxième vague de diffusion de cette première campagne est intervenue en 2000, et une troisième en 2001.

En 2002, le fonds a lancé une campagne sur l'« avenir professionnel dans l'artisanat ». Elle s'est déroulée en deux phases, la première centrée sur l'offre de l'artisanat en termes d'avenir professionnel, auprès des jeunes et demandeurs d'emploi, la seconde sur les opportunités d'emploi dans l'artisanat, les offres de formation professionnelle et d'apprentissage, les possibilités de création et de reprise d'entreprises. Cette campagne est dotée d'un budget de 11 millions d'euros, achat d'espaces inclus, financé par les recettes de 2001 et les disponibilités du fonds provenant des exercices passés. Plus du quart de cette somme a été consacré à des opérations en régions.

En outre, le fonds a engagé des actions destinées aux enseignants et à leurs élèves : diffusion d'un « kit pédagogique » présentant les métiers de l'artisanat, collaboration avec l'ONISEP pour l'insertion d'un quatre-pages sur le même thème, dans la publication « après la 3^{ème} » et insertion d'une information dans « Le Guide des profs », publié par *L'Étudiant*.

En 2003, le fonds prévoit de mener deux campagnes sectorielles sur l'artisanat de services et l'artisanat du bâtiment. Les actions de fond, notamment en faveur de l'avenir professionnel des métiers et du recrutement, seront poursuivies et amplifiées.

Au-delà des pré et post-tests propres à chaque campagne, le fonds s'est doté d'un baromètre, « *le regard des français sur l'artisanat* », qui doit permettre d'évaluer, à périodes régulières, les résultats de l'ensemble des efforts menés par les professionnels et les pouvoirs publics pour valoriser l'image de l'artisanat et de ses métiers. Il devrait permettre de recadrer autant que nécessaire les objectifs fixés aux actions conduites par le fonds et de faire évoluer, en conséquence, la stratégie à mettre en

œuvre pour les atteindre. Outre un sondage auprès d'un échantillon représentatif de la population française, ce baromètre comprend le suivi d'un panel représentatif des jeunes de 15 à 24 ans et d'un autre représentatif des artisans. La comparaison des résultats quantitatifs et qualitatifs issus des post-tests avec ceux enregistrés dans le baromètre démontre une constante progression positive de l'opinion des Français sur l'artisanat et ses métiers. Chaque dispositif de campagne est notamment conçu en tenant compte des enseignements tirés de cette étude.

B.- L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ET DE RESTRUCTURATION DES ESPACES COMMERCIAUX

L'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a été créé par la loi du 14 novembre 1996 portant pacte de relance pour la ville.

Il a pour but de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones sensibles. A cette fin, il assure la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones. A ce titre, il agit un peu comme une SAFER, puisque la restructuration des espaces commerciaux lui permet de les louer ou de les revendre à des commerçants ou des artisans. Le produit de ces locations ou de ces cessions constitue d'ailleurs l'une de ses ressources.

L'EPARECA est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière. Il est administré par un conseil d'administration composé de 10 représentants de l'État et de 10 autres membres (un député, un sénateur, deux maires, trois représentants des professions commerciales et artisanales, un représentant du secteur associatif et deux personnalités qualifiées).

Il a été doté, par la loi qui l'a institué, d'une dotation initiale de 19,8 millions d'euros, prélevée sur l'excédent de la TACA. Comme l'indique le rapport du Rapporteur général, la direction du budget fait état d'un nouveau prélèvement de 3 millions d'euros en 2002. Il dispose en outre d'une capacité d'emprunt égale au montant de sa dotation initiale.

Globalement, depuis mars 1999, l'EPARECA a été saisi de 162 demandes d'intervention de la part de 127 collectivités. A la fin du premier semestre 2002, 5 sites ont été achevés (Châlons en Champagne, Clichy sous bois, Créteil, Floirac, Hérouville Saint Clair et 6 devraient être achevés avant la fin de l'année (Argenteuil, Cognac, Mulhouse, Pantin, Reims, Tourcoing). On compte également 14 dossiers en phase opérationnelle, 29 à l'étude, 5 font l'objet d'une demande d'expertise et 54 sont en attente d'intervention. En outre, 49 demandes n'ont pu être prises en compte (demandes inéligibles ou abandonnées par les villes ou opérations non viables).

L'EPARECA intervient essentiellement en tant qu'investisseur : il se rend propriétaire de tout ou partie de l'ensemble commercial destiné à être loué. Deux types de montage peuvent, cependant, être mis en œuvre.

L'EPARECA peut assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération de restructuration. Dans cette hypothèse, il achète, le cas échéant en ayant recours à la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les locaux commerciaux et les restructure. Pour ce faire, il mobilise l'ensemble des financements nécessaires. Le conseil d'administration a édicté comme principe que les opérations doivent être équilibrées à échéance de 3 ou 4 ans, sans rentabilité des fonds propres. En conséquence, lors du montage de l'opération, il indique à la collectivité locale le montant des subventions qu'il lui appartient de mobiliser auprès de l'État, de l'Europe, de la région ou sur ses finances propres pour ramener le prix de revient à un niveau compatible avec la recherche de cet équilibre. Lorsque l'opération est réalisée, le centre commercial est cédé à une société d'investissement que l'EPARECA

constitue, le plus souvent, en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations et, lorsque cela s'avère possible, avec des investisseurs privés. Cette société gère le centre commercial pendant la durée nécessaire à sa revitalisation et le revendra dès que des investisseurs privés pourront de nouveau s'y intéresser.

Si la maîtrise d'ouvrage de l'opération est assurée par la collectivité locale, cette maîtrise peut se faire directement ou par l'intermédiaire d'une convention publique d'aménagement confiée à une société d'économie mixte qui revend le centre commercial à la société d'investissement constituée par l'EPARECA. Le prix de vente doit, comme dans le premier montage, permettre l'équilibre de l'opération à 3 ou 4 ans. Dans cette hypothèse, c'est la collectivité ou la SEM titulaire de la convention publique d'aménagement qui mobilise les subventions nécessaires.

*

* *

En préparant la rédaction de ce rapport, votre Rapporteur spécial a été particulièrement frappé par le foisonnement des structures qui interviennent, à un titre ou à un autre, au profit du commerce et de l'artisanat, et plus généralement des petites et moyennes entreprises : secrétariat d'État, collectivités territoriales, chambres consulaires, établissements publics, établissements financiers, organismes de formation, réseau d'appui aux créateurs d'entreprises, groupements professionnels, etc. Ce sont plusieurs centaines de structures de tout statut juridique qui interviennent côte à côte, multipliant les financements croisés à l'infini, et alourdissant le travail des administrations quelles qu'elles soient, nationales ou locales.

Certes, il ne dispose pas encore du recul nécessaire pour apprécier toujours à sa juste valeur la contribution de chacune de ses structures, mais la recherche d'une clarification du « paysage institutionnel » lui apparaît indispensable dans l'esprit de la simplification souhaitable de l'ensemble de notre administration publique.

Cette clarification est d'abord nécessaire en ce qui concerne les structures ministérielles. Une réorganisation ou une rectification de frontières entre certaines des directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, touchant au développement des PME ou à la défense des consommateurs, pourrait utilement être entreprise. De même, le secrétariat d'État pourrait voir ses compétences renforcées. La politique en faveur du secteur du tourisme, après qu'une large partie ait été décentralisée, pourrait ainsi lui être rattachée, tant les caractéristiques des entreprises de ce secteur et les problèmes auxquels elles sont confrontées sont analogues à ceux des entreprises commerciales ou artisanales.

Cependant, la constitution d'un ministère chargé de définir la politique globale en faveur des petites et moyennes entreprises, quel que soit leur secteur d'activité, à l'image de ce qui a pu être fait aux États-Unis, ne saurait dispenser de réfléchir à un approfondissement de la déconcentration et de la décentralisation dans ce domaine.

L'exemple du FISAC est à cet égard éloquent. Il apparaît pour le moins surprenant que le moindre dossier d'une modeste opération dans une petite commune rurale soit obligatoirement traité au niveau de l'administration centrale du secrétariat d'État. La régionalisation du FISAC doit être mise à l'étude, tout en veillant à ce que la nécessaire clé de répartition des dotations régionales ne soit par trop sophistiquée. Dans le même esprit, les délégués régionaux du commerce et de l'artisanat pourraient être mis à la disposition des régions.

De même, la tutelle de l'État sur les chambres consulaires devra être revue. Depuis de nombreuses années, la nécessité d'une réforme des chambres de commerce et d'industrie est reconnue et évoquée. Le Conseil économique et social a adopté un avis sur ce dossier et les chambres elles-mêmes ont présenté des propositions cohérentes qui méritent d'être étudiées. La clarification des missions

respectives de l'État et des chambres consulaires – qui sont, pour le moment, des établissements publics de l'État, qui ont cependant des fonctions locales souvent proches de celles des collectivités locales – serait la bien venue. De même, des mesures destinées à favoriser la réorganisation territoriale des chambres sont attendues.

Toujours au chapitre institutionnel, votre Rapporteur spécial est convaincu que l'on ne pourra éviter de revoir le dispositif des commissions départementales et de la commission nationale d'équipement commercial, tant leur fonctionnement actuel relève plus du théâtre d'ombres et du jeu de rôle que d'une véritable réflexion prospective. Là encore, une décentralisation des décisions, qui devraient être plus cohérentes avec la réflexion locale sur le développement territorial, rendrait probablement inutile l'existence de la commission nationale.

S'agissant des politiques menées, votre Rapporteur spécial tient à réaffirmer sa conviction que l'incitation fiscale a beaucoup plus efficace que la subvention budgétaire classique. Il a d'ailleurs pu constater, au cours des entretiens qu'il a organisés, que ce point de vue était largement partagé par ses interlocuteurs.

Cette conviction doit, à l'avenir, guider tous les aspects de la politique menée à l'égard des PME, et notamment des plus petites d'entre elles.

A cet égard, les orientations du futur projet de loi sur l'initiative économique ouvrent des pistes de réflexion intéressantes. Il est clair que l'encouragement à la création d'entreprises passe par des solutions au problème majeur du financement. Le soutien budgétaire à des mécanismes publics ou parapublics de garantie obtient des résultats non négligeables. Cependant, dans le prolongement des « lois Madelin », les incitations fiscales annoncées en faveur de la mobilisation de l'épargne de proximité et celles visant à faciliter les transmissions d'entreprises sont plus riches de promesses encore. Au cours des dernières années, beaucoup a été fait en faveur de la création d'entreprises par les publics en difficulté. Cela reste nécessaire. Mais, il est indispensable de se préoccuper également du reste de la population – chez lequel le potentiel de création est *a fortiori* supérieur – au moyen d'outils et de dispositifs adaptés. De même, l'encouragement et la facilitation de la transmission et de la reprise d'entreprise ont été largement laissés en jachère, alors qu'elles se révèlent souvent plus onéreuses et que, dans le cas des salariés auxquels leur employeur propose de prendre la suite, elles sont le fait de personnes qui s'y sont le moins préparés financièrement. Au-delà de la reprise ou de la création *ex nihilo*, l'accompagnement du développement de l'entreprise au cours des premières années se révèle également essentiel.

Le dossier de la formation continue des dirigeants de petites entreprises et de leurs salariés devra être complété. D'une part, il conviendra de s'orienter vers la réintégration du dispositif de formation des artisans dans le droit commun de la formation professionnelle, afin de mettre fin à une période de transition qui se prolonge au-delà du raisonnable. D'autre part, il faudra également s'interroger sur les moyens de convaincre les dirigeants des petites entreprises que la formation, d'eux-mêmes et de leurs salariés, est aussi un investissement productif. On connaît

les données du problème : les dirigeants sont trop accaparés par la gestion de leur entreprise et le nombre de leurs salariés est trop réduit pour que le fait de s'absenter pour suivre une formation ne soit pas d'abord vu comme un casse-tête, voire considéré comme impossible.

Enfin, l'encouragement des jeunes à se tourner vers l'artisanat devra être accentué, soit dans le cadre d'une collaboration avec l'Éducation nationale pour favoriser la création de nouvelles classes technologiques et pour encourager les enseignants à orienter les jeunes vers l'apprentissage, soit dans le cadre d'une politique familiale et sociale en direction des parents.

On le voit les dossiers à ouvrir sont vastes et les pistes de réformes particulièrement nombreuses. Mais, les solutions qui y seront apportées, après naturellement toute la réflexion et la concertation nécessaires, auront un « rendement », en matière de croissance et d'aménagement du territoire, sans commune mesure avec les ajustements qui pourraient être apportés au budget particulièrement modeste du secrétariat d'État.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 5 novembre, la commission des Finances de l'Économie Générale et du Plan a examiné, les crédits des **PME, du commerce et de l'artisanat**.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, un débat a eu lieu.

M. **Alain Rodet** s'est interrogé sur la répartition régionale des aides accordées dans le cadre du FISAC.

M. **Hervé Novelli** a partagé l'analyse de votre Rapporteur spécial selon laquelle les éléments les plus importants d'une politique en faveur des PME ne se trouvaient pas dans le budget, qui reste dans une large mesure cantonné à la reprise de procédures anciennes. De même, il a souhaité une réorganisation de l'appareil administratif dans ce domaine. Il s'est interrogé sur les intentions du Gouvernement en ce qui concerne la réforme, dont on parle depuis longtemps, des chambres de commerce et d'industrie. Le projet de loi sur l'initiative économique comportera-t-il des dispositions visant à renforcer l'attractivité de notre territoire, en levant un certain nombre de freins à l'investissement à l'intérieur de nos frontières ?

M. **Jean-Pierre Balligand** a rappelé que, pour apprécier l'effort global fait en faveur des PME, il ne fallait pas oublier les financements importants apportés par la Caisse des dépôts et consignations. Il a exprimé ses craintes de voir les commerçants et artisans pâtir du basculement entre la politique de bonification d'intérêts, dont ils bénéficiaient dans le passé, et la politique de garantie des emprunts, qui bénéficie à l'ensemble des PME, quel que soit leur secteur d'activité. Cette modification s'agissant de la rénovation des commerces, traduit-elle un désengagement de l'État ? Alors que les banques signalent une augmentation des sinistres de PME, il s'est étonné que le Gouvernement choisisse de laisser faire le marché en ne prévoyant aucun mécanisme nouveau de soutien.

Soulignant également que le contexte économique, fiscal et social comptait plus pour les PME que le montant du budget, M. **Denis Merville** a insisté sur la nécessité de revoir la taxation des plus-values en matière de transmission d'entreprise, comme il l'avait proposé lors de la discussion de la première partie de la loi de finances. Il a, par ailleurs, jugé incompréhensible le maintien de la vignette pour les entreprises. Après avoir souhaité obtenir des statistiques régionales sur les créations d'entreprises, il s'est interrogé sur ce que sont devenus les fonds départementaux d'adaptation du commerce rural alimentés par une partie de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces qui se créent ou s'agrandissent. Enfin, il s'est étonné de la diminution des crédits consacrés à la sensibilisation des jeunes aux métiers de l'artisanat.

M. **Michel Bouvard** a fait observer que la présence, dans le budget du commerce et de l'artisanat, de crédits relatifs à des stages de formation destinés à des demandeurs d'emploi confirmait la nécessité de procéder, dans l'esprit de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, à une consolidation des crédits de la politique de l'emploi. Rappelant que des crédits communautaires étaient disponibles en appui du FISAC ou du fonds de développement des petites et moyennes industries, il a regretté que des rigidités administratives et des interprétations restrictives sur les conditions d'utilisation de ces deux fonds empêchent pleinement d'en bénéficier. A titre d'exemple, il s'est étonné que l'investissement en matériel informatique ne soit pas éligible, alors qu'il est devenu indispensable pour les petites entreprises. Enfin, il s'est inquiété de la disparition progressive, dans de nombreux centres-villes, du commerce de proximité au profit du commerce de franchisés. Outre le fait que les moyens dont disposent ces commerces franchisés sont à l'origine de distorsions de concurrence, cette évolution a des conséquences dommageables dans le peuplement de ces centres-villes, les personnes ne disposant pas de moyens de locomotion ne pouvant continuer à habiter dans des zones où le commerce de proximité, notamment alimentaire, disparaît. Il convient de se préoccuper des moyens de rétablir un équilibre menacé.

M. **Nicolas Forissier** a attiré l'attention de la commission sur les problèmes soulevés par l'interprétation des dispositions de l'article 44 *sexies* du code général des impôts qui prévoit une exonération fiscale pour les deux premières années d'existence des entreprises nouvelles. En effet, les services fiscaux refusent systématiquement d'en faire bénéficier les entreprises reprises dans le cadre

d'un plan de cession. Enfin, soulignant la nécessité de soutenir les efforts d'exportation des entreprises artisanales, il a souhaité que les dispositifs relevant de la politique du commerce extérieur et du soutien à l'artisanat soient mieux coordonnés.

En réponse aux différents intervenants, votre **Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

- les données régionales sur les attributions du FISAC renseigneraient plus sur l'activisme et le dynamisme des acteurs locaux que sur les orientations politiques du secrétariat d'État ;
- les chambres de commerce et d'industrie sont placées sous une tutelle devenue archaïque et une réflexion sur leur statut, sur la clarification de leurs missions – ont-elles réellement vocation à gérer des aéroports ou des écoles ? – et sur la réforme de leur système électoral est indispensable ; le secrétaire d'État en a évoqué la nécessité à plusieurs reprises ;
- le projet de loi sur l'initiative économique risque de grossir démesurément si tous les sujets évoqués par les uns et les autres devaient y être abordés ; le secrétaire d'État a annoncé trois projets différents : outre celui sur l'initiative économique, ont été annoncés un projet d'habilitation pour la simplification administrative et un projet de loi sur le statut du chef d'entreprise ; il est souhaitable que ces textes confirment la priorité aux incitations fiscales de préférence aux interventions budgétaires et la nécessité de mieux utiliser les outils existants – notamment la mobilisation de l'épargne logement au profit de la création et de la reprise d'entreprises – et, plus généralement, de soutenir la reprise et la transmission des entreprises ;
- l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations n'est pas oubliée, mais il faut convenir que le nombre d'acteurs en ce domaine est trop important et qu'une simplification du paysage institutionnel est indispensable ;
- le basculement de la politique de bonification d'intérêts sur la politique de garantie des emprunts des PME et des très petites entreprises est budgétairement neutre, mais il est vrai que les bénéficiaires de ces deux politiques ne sont pas totalement identiques ;
- le maintien de la vignette pour les entreprises est d'autant plus contestable que la fraude est d'une grande facilité ;
- la sensibilisation des jeunes aux métiers de l'artisanat est essentielle et, à cet égard, le rôle de l'Éducation nationale et des enseignants est primordiale ; or l'Éducation nationale ne remplit pas ce rôle.
- les mécanismes d'aides sont d'une grande complexité et celle-ci est évidemment source de rigidités et de différences d'interprétation dommageables, notamment en matière fiscale ;
- le Gouvernement réfléchit à une réforme de certaines formes d'interventions du FISAC et les investissements informatiques, au même titre que ceux de sécurité, ont naturellement vocation à en bénéficier ;
- l'évolution du commerce de proximité dans les centres-villes prouve que la réflexion en matière d'équipement commercial ne peut être dissociée des préoccupations de la politique de la ville et de la politique d'aménagement du territoire.

Votre commission a ensuite *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits des PME, commerce et artisanat et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

LAISSER PAGE BLANCHE

Article 64

**Revalorisation de l'imposition additionnelle
à la taxe professionnelle (IATP)**

Texte du projet de loi :

Les quinzième et seizième alinéas de l'article 1600 du code général des impôts sont remplacés par les trois alinéas suivants :

« Pour 2003, le produit de la taxe est arrêté par les chambres de commerce et d'industrie sans pouvoir augmenter de plus de 4 % par rapport au montant décidé pour 2002.

Cette limite est portée à 7 % pour les chambres de commerce et d'industrie pour lesquelles le rapport constaté au titre de l'année 2002 entre, d'une part, le produit de la taxe et, d'autre part, le total des bases imposées est inférieur d'au moins 45 % au rapport moyen constaté en 2002 au niveau national.

Pour 2003, le produit de la taxe arrêté dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents est majoré du montant du prélèvement prévu au III de l'article 13 de la loi de finances pour 2003 (n° du .. décembre 2002). ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) est un impôt acquitté par les personnes physiques et morales inscrites au registre du commerce et des sociétés, au bénéfice des chambres de commerce et d'industrie, pour le fonctionnement de celles-ci. Son produit s'est élevé en 2001 à 911 millions €.

La loi de finances pour 2002 avait introduit un dispositif nouveau, comportant une progression de 1,5 % de l'impôt, par rapport à 2001, sous réserve de la signature d'une convention entre l'État et chaque CCI désireuse de bénéficier de cette mesure. A défaut de convention, la progression maximum était de 0,375 %.

Pour 2003, les modalités suivantes sont proposées :

- la progression maximale sera de 4 % ;

-les CCI dont la pression fiscale est inférieure d'au moins 45 % à la moyenne nationale bénéficieront, si elles le souhaitent, d'une progression de 7 % au maximum.

Observations et décisions de la Commission :

Les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics administratifs de l'État, dotés d'une fiscalité propre constituée de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP), régie par l'article 1600 du code général des impôts. L'IATP est due, sauf exonération spécifique, par toutes les personnes imposables à la taxe professionnelle. Elle est assise sur la même base que celle-ci. Le taux varie selon les circonscriptions consulaires, puisqu'il résulte de la division entre le produit arrêté par chaque chambre et le total des bases.

Le produit de l'IATP s'est élevé à 911 millions d'euros en 2001, les prévisions de recettes atteignant 924 et 938 millions d'euros pour 2002 et 2003. la part qu'occupe l'IATP dans les recettes des chambres est variable, selon l'importance de l'économie locale et des services gérés par les chambres (générateurs de recettes propres). Toutes chambres réunies, l'IATP représente environ 20 % des recettes.

Comme le rappelle le Conseil économique et social dans un rapport de 2001², l'histoire de l'IATP se décompose en trois périodes. Jusqu'en 1963, le montant de l'IATP accordé correspondait à celui effectivement voté par les chambres. A partir de 1964 et jusqu'en 1982, l'apparition de la notion d'enveloppe nationale marque l'introduction d'un droit de regard accru du ministre des finances dans la fixation de l'IATP. Enfin, à partir de 1983, un nouveau système a été mis en place : le montant global de l'IATP était fixé par l'État, qui autorisait un taux de croissance globale de l'enveloppe de l'année précédente. Ce taux se décomposait entre un taux de base de reconduction et un taux d'évolution qui permettait de constituer une enveloppe dite « dérogatoire », dont la répartition entre les chambres résultait d'une négociation avec l'État, en fonction des propositions faites par les chambres en réponses aux priorités définies par le Gouvernement.

Une première tentative de réforme de l'IATP a avorté en 1987. En effet, la loi de finances rectificative pour 1987 donnait aux assemblées générales des chambres le pouvoir de fixer elles-mêmes le montant de l'IATP. Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition non conforme à la Constitution, considérant qu'« *il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement public à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses* ».

De 1999 à 2001, le taux de base de reconduction a été fixé à 0, l'évolution très limitée de l'IATP se réduisant à l'évolution de l'enveloppe dérogatoire (+0,4 % en 1999, + 0,2 % en 2000 et 2001). Comme le souligne le Conseil économique et social, « *l'encadrement de l'IATP est des plus stricts, ce que les différents experts relèvent à loisir et ce dont l'appareil consulaire se plaint amèrement* ».

C'est la faiblesse de l'évolution globale de l'IATP au cours des dernières années qui a conduit l'Assemblée nationale, sur l'initiative de son Rapporteur général de la commission des Finances, à adopter une réforme du système de financement des chambres de commerce et d'industrie dans le cadre de la loi de finances pour 2002.

Ce dispositif prévoit que, pour 2002, le produit de l'IATP est arrêté par les chambres, sans que celui-ci puisse augmenter de plus de 1,5 % par rapport au produit de l'année précédente, « *afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements dans le cadre de conventions conclues avec l'État* ». En l'absence de telles conventions, le produit arrêté ne peut augmenter que d'un taux égal au quart du taux précédent (donc 0,375 % pour 2002).

Le présent article 64 propose un nouveau dispositif. D'une part, celui-ci maintient le principe selon lequel le produit de l'IATP est arrêté par chaque chambre. D'autre part, il supprime la procédure de conventionnement jugé trop lourde, pour fixer un taux maximum de progression de droit commun, tout en autorisant un taux supérieur pour un certain nombre de chambres désignées selon des critères objectifs.

⁽²⁾ « L'avenir des chambres de commerce et d'industrie » : *Avis présenté par M. André Sappa (avril 2001)*

Le taux maximum de progression autorisé est fixé, pour 2003, à 4 %. Cependant, ce taux est porté à 7 % pour les chambres « *pour lesquelles le rapport constaté au titre de l'année 2002 entre, d'une part, le produit de la taxe et, d'autre part, le total des bases imposées est inférieur d'au moins 45 % au rapport moyen constaté en 2002 au niveau national* ». Ce taux moyen national est de 1,09 % en 2002. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, une petite dizaine de chambres seraient concernées en 2003.

Cette faculté laissée à certaines chambres d'accroître leurs ressources propres vise à répondre à la situation de certaines d'entre elles qui traversent des situations financières difficiles, notamment en raison du strict encadrement de l'IATP intervenu au cours des dernières années. Cependant, il n'est pas sûr que le critère retenu, à savoir l'ampleur de la différence entre le taux d'imposition de la chambre et le taux national moyen d'imposition, soit forcément le meilleur pour appréhender une telle situation difficile. En effet, la faiblesse du taux d'imposition peut résulter aussi bien d'une trop grande faiblesse de la ressource, donc préjudiciable à l'équilibre financier de la chambre, que d'une importance des bases d'imposition liée, par exemple, à la présence d'une grande entreprise. A l'inverse, les difficultés financières d'une chambre peuvent conduire à un taux d'imposition trop élevé pour la faire entrer dans le dispositif dérogatoire proposé. Ainsi, votre Rapporteur spécial avait été saisi, par le préfet du Cher, de la situation délicate de la chambre de Bourges, malgré l'importance des efforts qu'elle a consentis. Or, il apparaît que cette chambre ne remplit pas le critère prévu par le présent article.

Il sera donc nécessaire d'examiner attentivement, au cours des prochains exercices, les conditions dans lesquelles ce système dérogatoire sera mis en œuvre, afin d'apprécier notamment la pertinence du critère aujourd'hui retenu. Il devrait, par exemple, être possible, comme c'est le cas pour les chambres de métiers, de tenir compte d'une manière plus adaptée des nécessités du redressement financier des chambres en difficultés.

Le présent article précise en outre, que dans le cadre de l'assujettissement de France Telecom aux impositions directes locales dans les conditions de droit commun prévu par l'article 13 du présent projet de loi de finances, le produit de l'IATP ainsi arrêté est majoré d'un montant égal au résultat de la multiplication de la base imposable de France Telecom dans le ressort de la chambre par le taux de l'IATP de 2002. Cette majoration est ensuite prélevée au profit du budget de l'État.

*

* *

Votre Commission des Finances a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson autorisant les chambres de commerce et d'industrie à fixer leur taux d'IATP dans la limite de deux fois le taux moyen national.

Après que **M. François Goulard**, Président, et **Michel Bouvard** eurent souligné que cet amendement aurait pour conséquence d'accroître les prélèvements obligatoires, votre commission des Finances a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 64, sans modification.

Laisser la page blanche sans numérotation.

Article 65

Revalorisation du droit fixe de la taxe pour frais de chambre de métiers

Texte du projet de loi :

Au a. de l'article 1601 du code général des impôts, le montant : « 101 euros » est remplacé par le montant : « 105 euros ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé pour 2003 de revaloriser de 3,96 % le montant du droit fixe par ressortissant de la taxe pour frais de chambre de métiers, ce qui porte le montant considéré pour 2003 de 101 à 105 €.

Cette revalorisation de la ressource publique, qui représente environ le quart des ressources totales des chambres de métiers, tient compte de l'évolution des charges qui pèsent sur elles, et leur permettra ainsi d'assurer dans la continuité leurs missions de service public auprès des artisans.

Le montant du droit fixe constitue un plafond : le relèvement n'oblige pas les chambres à majorer le montant de la taxe si l'orientation de leurs actions ne l'impose pas.

Observations et décisions de la Commission :

La taxe pour frais de chambres de métiers est prévue à l'article 1601 du code général des impôts. Elle sert à financer les dépenses ordinaires des chambres de métiers, de leurs instances régionales et de la structure nationale, l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM).

Elle est acquittée par les entreprises (entreprises individuelles ou sociétés) tenues de s'inscrire au répertoire des métiers et celles qui s'y inscrivent volontairement (c'est-à-dire les entreprises dont le nombre de salariés devient supérieur à 10 et qui choisissent de rester inscrites pour une période de trois ans).

La taxe est constituée de deux éléments : le droit fixe et le droit additionnel.

Le droit fixe est dû par tous les redevables de la taxe. Son montant est déterminé par chaque chambre, dans la limite d'un maximum fixé par la loi de finances (101 euros en 2002). En 2002, seules quatre chambres ont voté un montant inférieur au maximum autorisé (elles étaient 6 l'année précédente) : Eure-et-Loir (95 euros), Bouches-du-Rhône (96 euros), Hérault (98 euros) et Rhône (99 euros).

Le droit additionnel est dû par les seuls artisans imposés à la taxe professionnelle. Son taux est calculé par l'administration fiscale, en divisant le produit voté par chaque chambre par la somme des bases de la taxe professionnelle des artisans imposables. Le produit voté par chaque chambre ne peut dépasser la moitié du produit du droit fixe. Toutefois, les chambres peuvent être autorisées, dans le cadre de conventions conclues avec l'État, à porter cette limite à 85 % du produit du droit fixe (cette limite était fixée à 75 % avant la loi de finances pour 2002).

En principe, le produit du droit additionnel ne doit donc pas dépasser la moitié du produit du droit fixe. Toutefois, comme l'indique l'article 1601 du code général des impôts, « *les chambres de métiers sont autorisées à porter le produit du droit additionnel jusqu'à 85 % du produit du droit fixe, afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.* ». Outre le relèvement à 85 % de la limite maximale, la loi de finances pour 2002 a supprimé la précision selon laquelle le dé plafonnement du droit additionnel devait revêtir un caractère exceptionnel et ne fait plus référence à la procédure du conventionnement entre l'État et une chambre pour que celle-ci soit autorisée à dépasser le seuil de 50 %.

Cependant, le décret du 24 avril 2002, qui a abrogé le décret du 16 juin 2000, a confirmé que le dépassement est subordonné à la conclusion de conventions signées entre la chambre et le préfet du département. Cette convention mentionne « *les actions ou les investissements à réaliser et les engagements correspondants de la chambre* ». Il précise, en outre, que « *aucun dépassement ne peut être accordé si les engagements au titre de la convention précédente n'ont pas été respectés* ». Les modalités de l'instruction des demandes de dépassement formulées par les chambres de métiers sont explicitées dans une circulaire interministérielle du 3 mai 2002. celle-ci rappelle que « *la disparition du caractère exceptionnel du recours au dépassement rend éligible les actions et investissements pouvant relever des missions traditionnelles de la chambre* ». Toutefois, elle indique qu'il convient de « *privilégier [les investissements] qui s'inscrivent dans le cadre des politiques prioritaires du ministre* ». A titre d'exemples, la circulaire mentionne « *les mesures qui concourent à développer les nouvelles technologies de l'information et de la communication, pour lesquelles une mise à niveau des très petites entreprises est vitale* ». la circulaire admet également que « *le redressement financier d'une chambre* » peut justifier un dépassement.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, 58 chambres (sur 104) ont obtenu une autorisation de dépassement et signé une convention avec l'État en 2002 (elles n'étaient que 41 en 2001 et 36 en 2000) deux chambres ont obtenu un dépassement de 55 %, une de 59 %, 18 de 60 %, 3 de 65 %, une de 68 %, 6 de 70 %, 13 de 75 %, une de 80 % et 13 du maximum autorisé soit 85 %. Rappelons que seulement deux chambres (Hérault et Côte d'Or) ont voté un produit du droit additionnel inférieur à 50 % du produit du droit fixe.

On constate donc un recours accru à la procédure de conventionnement et une demande croissante de taux de dépassement supérieurs à 60 %. Cette évolution s'explique en majorité par des investissements lourds, notamment, en ce qui concerne la construction ou l'aménagement de centres de formation d'apprentis. Les difficultés d'équilibre budgétaire pour le fonctionnement courant des chambres figurent aussi fréquemment dans les motifs de recours à ces majorations fiscales.

*

* *

Le présent article ne modifie pas les modalités de fixation du droit additionnel. Il propose d'augmenter le montant maximum du droit fixe de près de 4 %, le faisant passer de 101 à 105 euros.

Après la hausse de 5,2 % accordée en 2002, l'augmentation proposée pour 2003 (+ 4 %) est de nature à permettre aux chambres de faire face, dans de bonnes conditions, à l'évolution de leurs charges de fonctionnement, notamment de personnel.

*

* *

Votre commission des Finances a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson portant le maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambre de métiers de 101 à 110 euros.

Après que M. **François Goulard**, Président, eût noté une incohérence entre le dispositif de l'amendement et son exposé sommaire, visant un chiffre de 150 euros, et jugé que cet amendement encourrait le même reproche que le précédent, votre commission des Finances a *rejeté* cet amendement et a *adopté* l'article 65, sans modification.

Laisser la page blanche sans numérotation.

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 64

Amendement présenté par M. Charles de Courson :

Rédiger ainsi cet article :

« Les quatorzième et quinzième alinéas de l'article 1600 du Code général des impôts sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'assemblée générale de chaque chambre de commerce et d'industrie fixe annuellement le taux de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle pour frais de chambres de commerce et d'industrie dans la limite d'un taux égal à deux fois le taux moyen national de l'exercice précédent

« Lorsque le taux de l'exercice précédent dépasse ce taux plafond, il ne peut être augmenté ».

Article 65

Amendement présenté par M. Charles de Courson :

Dans cet article, substituer au montant « 105 euros », le montant « 110 euros ».

Laisser la page blanche sans numérotation.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LE RAPPORTEUR SPECIAL

- M. *Gérard BAFFOY*, Président et rapporteur de la quatrième commission du 98^{ème} **Congrès des notaires de France**, accompagné de Mme *Aude de CHAVAGNAC*, responsable du Département relations avec les institutions et les associations du **Conseil supérieur du Notariat**,

- M. *Jean-François BERNARDIN*, Président de l'**Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie**, accompagné de MM. *Marc GASTAMBIDE*, Directeur général adjoint et *Philippe MUTRICY*, Directeur de cabinet,

- M. *Robert BUGUET*, Président de l'**Union professionnelle artisanale**, accompagné de MM. *Pierre BURBAN*, Directeur des services administratifs et *Guillaume TABOURDEAU*, Chargé des relations avec le Parlement,

- M. *Laurent FLEURIOT*, Directeur du cabinet du **Secrétaire d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et aux professions libérales et à la consommation**, accompagné de M. *Alain GRAS*, conseiller technique chargé du budget et Mme *Elizabeth VITAL-DURAND*, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement,

- M. *Jean-François GAUDOT*, Délégué général de **France Initiative Réseau**,

- M. *Alexis GOVCYAN*, Directeur de l'**Institut supérieur des métiers**,

- M. *Alain GRISSET*, Président de l'**Assemblée permanente des chambres de métiers** (APCM), accompagné de M. *François MOUTOT*, Directeur général.

- M. *François HUREL*, Délégué général de l'**Agence pour la création d'entreprises**,

- M. *Pascal LABET*, Directeur du service économique de la **Confédération générale des petites et moyennes entreprises**,

- Mme *Ariane OBOLENSKY*, Présidente du directoire de la **Banque du développement des PME**, accompagnée de M. *Marc AUBERGER*, Directeur général délégué de **SOFARIS**.