

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

PME – COMMERCE ET ARTISANAT

Par M. Gérard CORNU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufiglioli, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER} - DES SECTEURS ESSENTIELS POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	5
I. UN DYNAMISME QUI A TIRÉ LA CROISSANCE	5
A. LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES	5
1. <i>Les créations d'entreprises</i>	6
2. <i>Les défaillances d'entreprises</i>	8
3. <i>Le renouvellement du tissu des entreprises</i>	10
B. LE COMMERCE	10
1. <i>L'activité du commerce de détail</i>	11
2. <i>L'activité du commerce de gros et intermédiaire</i>	12
3. <i>L'activité du commerce et de la réparation automobile</i>	12
4. <i>La problématique des marges arrières</i>	14
C. L'ARTISANAT	17
1. <i>Une situation générale dynamique</i>	17
2. <i>Les effets positifs de l'application du taux réduit de TVA</i>	18
II. DES PRIORITÉS POUR LE GOUVERNEMENT	20
A. ASSOUPLIR LES LÉGISLATIONS CONTRAIGNANTES	20
B. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES ET FORMALITÉS ADMINISTRATIVES	22
C. FAVORISER LA CRÉATION ET LA REPRISE D'ENTREPRISES	24
D. SOUTENIR L'ACTIVITÉ DES ENTREPRENEURS	26
CHAPITRE II – UN BUDGET DE TRANSITION	27
I. DES DISPOSITIONS FISCALES NOUVELLES	28
A. DES ALLÈGEMENTS FISCAUX BIENVENUS	28
1. <i>Des mesures générales importantes</i>	28
2. <i>Des dispositions particulières intéressantes</i>	29
B. LA BUDGÉTISATION DE LA TACA	31
II. DES ACTIONS TRADITIONNELLES	33
A. LE BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT	34
1. <i>L'aide à la formation professionnelle</i>	36
2. <i>Les actions économiques</i>	37
3. <i>Le financement des contrats de plan Etat-régions</i>	39
4. <i>L'accès aux crédits des PME</i>	40
5. <i>Le soutien social</i>	41

B. LES MOYENS EXTRABUDGÉTAIRES	42
1. <i>Le FNPCA</i>	42
2. <i>L'EPARECA</i>	42
III. LE FINANCEMENT DES CHAMBRES CONSULAIRES	43
A. LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE (ARTICLE 64).....	43
B. LES CHAMBRES DE MÉTIERS (ARTICLE 65).....	45
CHAPITRE III – APPROFONDIR LE SOUTIEN DES POUVOIRS PUBLICS	46
I. RÉFORMER LA GESTION DU FISAC	47
A. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU FISAC.....	47
1. <i>Les opérations menées avec les collectivités locales</i>	48
2. <i>Les opérations conduites avec les professionnels</i>	49
3. <i>Les opérations de nature diverse</i>	50
B. ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU FISAC	50
1. <i>La consommation et la répartition des crédits</i>	50
2. <i>Décentraliser les procédures FISAC</i>	51
II. FAVORISER LA JUSTICE FISCALE	52
A. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA À LA RESTAURATION.....	53
B. L'ASSIETTE DE LA TAXE D'ÉQUARRISSAGE.....	55
C. LA VIGNETTE AUTOMOBILE.....	57
III. ASSEOIR LE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE.....	57

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, toutes les réponses aux questionnaires budgétaires auraient dû parvenir aux rapporteurs avant le 9 octobre 2002.

A cette date, votre rapporteur pour avis n'avait reçu que 52 % des réponses aux questions adressées au secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation. Les dernières réponses reçues lui sont parvenues le 25 octobre suivant, portant le taux définitif de réponses à 97 %.

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits budgétaires consacrés aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat s'inscrit cette année dans un contexte très particulier. En effet, **le soutien à ces activités a constitué pour le Gouvernement, et singulièrement pour le Premier ministre, une des toutes premières priorités qu'il a entendu mettre en oeuvre.**

Chacun sait combien le dynamisme de ces secteurs est essentiel pour la santé économique de notre pays. Globalement, la création d'emplois dans le secteur marchand est, depuis plusieurs années, essentiellement assurée par le réseau de nos quelque 2,4 millions petites et moyennes entreprises, bien davantage que par les sociétés de plus de 250 salariés. Le commerce, comme l'artisanat, sont des activités à fort taux d'emploi de main d'œuvre, et il est essentiel de donner aux commerçants et aux artisans les moyens d'embaucher plus facilement.

Le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a bien pris en compte les enjeux en la matière. Créer un environnement favorable aux entrepreneurs, assouplir les législations contraignantes qui brident leur activité, simplifier les procédures et formalités administratives qui occupent une trop grande partie de leur temps, soutenir plus efficacement les créateurs et les repreneurs d'entreprises, tels sont les divers objectifs qu'il s'est fixés et que, progressivement, il commence à mettre en oeuvre. **Il démontre ainsi que l'intérêt qu'on porte à un secteur ne se traduit pas nécessairement par des dépenses budgétaires en hausse, mais bien plutôt par des initiatives juridiques ou techniques qui répondent aux attentes des intéressés.**

Après avoir souligné les éléments significatifs de l'année 2001 et du début de l'année 2002 en matière d'activité économique des PME et présenté les priorités retenues par le Gouvernement pour renforcer leur dynamisme, votre rapporteur pour avis analysera les grandes lignes du projet de loi de finances concernant les petites et moyennes entreprises et de l'agrégat budgétaire n° 25 consacré aux interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services, avant de conclure sur des recommandations visant à garantir la bonne utilisation des crédits du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), à améliorer la fiscalité de certaines PME et à asseoir le financement de l'apprentissage.

CHAPITRE I^{ER}

DES SECTEURS ESSENTIELS POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

La France a été affectée de manière moins sensible que ses partenaires, notamment européens, par le retournement de la conjoncture économique mondiale intervenu dans le courant de l'année 2001, qui s'est accéléré après les attentats du 11 septembre 2001. Pour autant, 2002 ne devrait être qu'une année de faible croissance pour notre économie (légèrement supérieure à 1 %) et le rebond espéré au cours du second semestre ne semble pas se produire, malgré le maintien exceptionnel de la consommation des ménages jusqu'à ces dernières semaines. En effet, les investissements des entreprises se sont interrompus et le mouvement de déstockage s'est poursuivi tout au long de l'année, pesant ainsi sur la croissance.

Dans ce contexte général, les PME ont cependant globalement mieux résisté que les grandes entreprises, tant en ce qui concerne leur FBCF que leur contribution à l'emploi. Ceci résulte en particulier de leur proximité avec les consommateurs, notamment dans le commerce, l'artisanat et les services. Ainsi, les tendances générales observées pendant la forte croissance de la fin des années 90 se trouvent confirmées en phase de repli : l'activité économique et l'emploi sont largement tributaires de la santé et du dynamisme du tissu des PME, **ce qui justifie pleinement les efforts qu'entend fournir le Gouvernement pour améliorer leur environnement et faciliter leur activité.**

I. UN DYNAMISME QUI A TIRÉ LA CROISSANCE

A. LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Les petites entreprises de moins de 20 salariés représentent 97 % des 2,4 millions d'entreprises du secteur de l'industrie, du commerce et des services (hors agriculture, activités financières, location immobilière et administration), 37 % des 15,5 millions de personnes occupées, dont 29 % de l'emploi salarié (4 millions de salariés) et 1,8 million de non salariés, 28 % de

la valeur ajoutée (184 milliards d'euros) et 20 % des investissements directs (26 milliards d'euros).

La solidité des PME et leur dynamisme économique se mesure à l'aune à la fois des créations enregistrées et des défaillances observées chaque année.

1. Les créations d'entreprises

En 2001, 270.584 entreprises ont été créées, reprises ou réactivées en France, marquant ainsi un léger repli par rapport à l'année précédente (- 0,55 %) et **interrompant de ce fait les deux années de croissance observées successivement en 1999 et 2000**. Les créations d'entreprises nouvelles, c'est-à-dire d'entités économiques jusqu'alors inexistantes, ont comme toujours été les plus nombreuses (177.029 unités), suivies par les « réactivations » d'unités existantes, qui reprennent leur activité après l'avoir cessée (51.995), puis par les « reprises » (41.560).

LES CRÉATIONS D'ENTREPRISES EN 2001

Selon la forme juridique	
Personnes physiques et EURL	59,4 %
SARL	34,9 %
SA	1,0 %
Autres personnes morales	4,7 %
Selon la taille	
Pas de salarié	77,1 %
1 ou 2 salariés	15,7 %
3 à 5 salariés	4,4 %
6 à 9 salariés	1,3 %
10 à 19 salariés	1,1 %
20 salariés et plus	0,4 %

Selon le secteur	
Industries agroalimentaires	2,3 %
Transports	2,5 %
Immobilier	3,4 %
Industries hors IAA	5,2 %
Education, santé, action sociale	7,7 %
Construction	14,6 %
Services aux entreprises	18,7 %
Services aux particuliers	19,3 %
<i>dont hôtels, cafés, restaurants</i>	<i>11,2 %</i>
Commerce	26,3 %

Source : INSEE – répertoire SIRENE

De manière récurrente, les entreprises concernées sont de très petite taille : plus des trois-quarts n'ont pas de salarié et 98,5 % sont des micro-entreprises, qui ont moins de dix salariés. Par ailleurs, elles sont à près de 60 % des entreprises individuelles, et pour 35 % des sociétés à responsabilité limitée (SARL). En matière de **créations pures**, les entreprises individuelles, qui ont longtemps été majoritaires, ont progressivement diminué de 15 % au cours de la décennie 90, et n'en représentent plus aujourd'hui qu'un peu plus de la moitié, l'autre moitié se faisant sous forme de société, en particulier de SARL. S'agissant des **reprises**, il convient de relever que les sociétés ne sont pas comptabilisées dans les statistiques les concernant : le mouvement de repli ne concerne donc que les entreprises individuelles.

Si l'augmentation enregistrée en 2001 pour les **créations pures** est moindre que celle des deux années précédentes (+ 0,57 %), les **réactivations d'entreprises** continuent de régresser à un rythme soutenu (- 3,13 %), tandis que les **reprises d'entreprises** stagnent (- 0,2 %). Le tableau suivant révèle ainsi **combien les années 1999 et 2000 ont, en réalité, été exceptionnelles, à la fois au plan général et pour la création *ex nihilo*.**

ÉVOLUTION ANNUELLE DU NOMBRE DES CRÉATIONS D'ENTREPRISES

(en %)	Ensemble	Nouvelles	Réactivations	Reprises
1994	+ 7,6	+ 7,5	+ 11,6	+ 3,2
1995	- 3,1	- 2,6	- 2,2	- 6,3
1996	- 3,3	- 4,0	- 3,0	- 1,1
1997	- 1,3	- 2,4	+ 0,4	+ 0,8
1998	- 2,1	- 1,0	- 3,6	- 4,2
1999	+ 0,9	+ 2,1	+ 0,6	- 3,0
2000	+ 1,2	+ 4,2	- 4,3	- 3,5
2001	- 0,6	+ 0,6	- 3,1	- 0,2
Structure des créations en 2001	100	65	20	15

Source : INSEE - répertoire SIRENE

Champ : Industrie, commerce, artisanat et services

Ce retournement semble se confirmer cette année puisqu'au cours du **premier semestre 2002**, le repli des créations d'entreprises s'est poursuivi en ce qui concerne tant les entreprises individuelles (- 3,1 %) que les entreprises en société (- 0,6 %). A cet égard, le rôle des activités dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), qui relèvent à plus de 90 % de créations « pures », explique nettement cette contraction : après avoir globalement progressé de près de 50 % en 2000, les créations d'entreprises dans le secteur ont diminué au premier semestre 2002 de 23 % sous forme de société et de 17,5 % sous forme individuelle.

Or, **la création d'entreprises constitue un facteur très favorable à l'emploi**. On rappellera ainsi que les entreprises de moins de 50 salariés ont créé 770.000 emplois salariés entre 1993 et 2000, dont 510.000 l'ont été dans les très petites entreprises (TPE – moins de 20 salariés) : cela représente respectivement 38 % et 25 % des créations nettes d'emplois sur la période. En outre, les **nouvelles entreprises augmentent rapidement leurs effectifs dans les cinq premières années de leur activité**, passant d'une moyenne de 1,6 emploi salarié à leur création à 2,7 emplois cinq ans plus tard (sachant que, dans le même temps, près de 55 % des entreprises créées ou reprises ont disparu). Enfin, il convient de rappeler qu'**un tiers des créateurs d'entreprises sont des chômeurs**.

2. Les défaillances d'entreprises

Une entreprise est en situation de défaillance ou de dépôt de bilan à partir du moment où elle est en état de cessation de paiement et qu'une procédure de redressement judiciaire est ouverte à son encontre. Cette procédure ne se traduit toutefois pas toujours par une cessation de l'activité de l'entreprise, qui peut trouver un repreneur.

Le nombre annuel des défaillances d'entreprises n'a quasiment jamais cessé de diminuer depuis 1994, cette régression étant même spectaculaire entre 1998 et 2000. L'an dernier, en revanche, **la baisse s'est très nettement ralentie** et, pour la première fois depuis huit ans, **le nombre de salariés concernés s'est même accru**. On pourra toutefois relever qu'entre 1993 et 2001, le nombre annuel des entreprises défaillantes a diminué de près de 40 %, et celui des effectifs salariés concernés de près de 60 %.

LES DÉFAILLANCES D'ENTREPRISES

	Ensemble des entreprises				Dont PME (jusqu'à 249 salariés)			
	Nombre	n/(n-1)	Salariés	n/(n-1)	Nombre	n/(n-1)	Salariés	n/(n-1)
1994	56 740	- 6,2 %	262 800	- 19,0 %	54 630	- 9,4 %	244 620	- 17,7 %
1995	53 880	- 5,0 %	248 170	- 5,6 %	51 380	- 5,9 %	228 200	- 6,6 %
1996	53 940	+ 1,1 %	243 520	- 1,9 %	51 580	+ 0,4 %	227 260	- 0,4 %
1997	52 260	- 3,1 %	213 280	- 12,4 %	50 740	- 1,6 %	197 240	- 13,2 %
1998	45 460	- 13,0 %	164 670	- 22,8 %	44 210	- 12,9 %	154 370	- 21,7 %
1999	41 230	- 9,3 %	151 530	- 8,0 %	39 380	- 10,9 %	139 340	- 9,7 %
2000	37 490	- 9,1 %	129 950	- 14,2 %	36 210	- 8,0 %	114 830	- 17,6 %
2001	36 990	-1,3 %	132 260	+ 1,8 %	35 690	-1,4 %	109 470	- 4,7 %

Source : INSEE - DEcas

Série en date de jugement

S'agissant plus particulièrement des PME, les évolutions sont sensiblement similaires. On pourra toutefois noter que, depuis trois ans, **les défaillances de PME sont proportionnellement moins défavorables à l'emploi**, puisque les taux de régression annuels des emplois concernés sont systématiquement plus importants que les taux généraux, l'année 2001 se distinguant même par une poursuite de la baisse, certes ralentie, alors que, on l'a vu, au niveau global, le nombre de salariés concernés par les défaillances s'est accru. C'est qu'en effet, depuis 1999, **les effectifs salariés concernés par les grandes entreprises défaillantes représentent une perte d'emplois croissante** à la fois en valeur absolue, en taux de progression annuel et en proportion du nombre total d'emplois concernés, comme l'indiquent les résultats suivants :

EMPLOIS CONCERNÉS PAR LES DÉFAILLANCES DE GRANDES ENTREPRISES

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Salariés	18 180	19 970	16 260	16 040	10 300	12 190	15 120	22 790
n/(n-1)	- 33,5 %	+ 9,8 %	- 18,6 %	- 1,4 %	- 35,8 %	+ 18,3 %	+ 24,0 %	+ 50,7 %
Part/total	6,9 %	8,0 %	6,7 %	7,5 %	6,3 %	8,0 %	11,6 %	17,2 %

Source : INSEE – DEcas

Ainsi, ces dernières années, **les PME ont mieux résisté que les grandes entreprises aux aléas de la conjoncture**. Reste que, conformément aux tendances observées depuis longtemps, l'âge de l'entreprise est un facteur important de fragilité, **les PME étant d'autant plus soumises au risque de la défaillance qu'elles sont jeunes** : les redressements judiciaires de l'année 2001 ont ainsi principalement affecté les entreprises de moins de vingt salariés ayant été créées il y a moins de cinq ans. Le tableau suivant confirme cette observation, indiquant ainsi que près des trois-quarts des entreprises de moins de 250 salariés en défaillance en 2001 avaient été créées moins de neuf ans auparavant, et plus de 55 % moins de cinq ans plus tôt :

DÉFAILLANCES DES ENTREPRISES EN 2001 SELON LA PÉRIODE DE CRÉATION

	99-01	Part	96-98	Part	92-95	Part	< 1991	Part	Total
PME	8 278	23,2 %	11 426	32,0 %	6 557	18,4 %	9 434	26,4 %	35 695
Salariés	6 678	6,1 %	29 781	27,2 %	23 783	21,7 %	49 233	45,0 %	109 475

Source : INSEE – DEcas

Alors que le risque d'un dépôt de bilan culmine lorsqu'une entreprise est âgée de deux ans, deux derniers indicateurs permettent de rendre compte de la fragilité des jeunes entreprises (dont il convient de rappeler ici qu'elles sont pour l'immense majorité des PME de moins de 20 salariés) : si la part des entreprises de moins de cinq ans d'âge est seulement de 38 % dans le total des entreprises françaises, elle s'élève à 60 % s'agissant des entreprises défaillantes ; par ailleurs, au-delà de dix années d'existence, seule une entreprise sur cent passe, une année donnée, devant un tribunal de commerce.

Les perspectives pour 2002 sont toutefois inquiétantes. D'une part parce que l'année 2001 s'est caractérisée très nettement par une brutale rupture entre le premier semestre, pendant lequel la diminution des défaillances était encore significative (- 7,1 % par rapport au semestre correspondant de 2000), et le second semestre, où le nombre des défaillances a pour la première fois depuis longtemps connu une croissance (+ 4,8 % par rapport au second semestre 2000). D'autre part puisque **le début de l'année 2002 a confirmé la tendance de la fin 2001**, la progression sur les huit premiers mois étant estimée à + 6,4 %. Au total, il est probable que le nombre des **faillites** enregistrées à la fin de l'année 2002 sera de l'ordre de 45.000, alors qu'il s'est élevé à un peu plus de 42.000 l'an dernier (+ 7 %).

3. Le renouvellement du tissu des entreprises

Il convient toutefois de rappeler que **les disparitions d'entreprises ne résultent que marginalement de défaillances** : globalement, le « stock » des entreprises françaises n'évolue guère (il est de l'ordre de 2,4 millions), le nombre des entreprises nouvellement créées compensant presque exactement celui des entreprises qui disparaissent, pour l'essentiel de « mort naturelle ».

Ces mouvements opposés permettent ainsi chaque année le **renouvellement d'environ 11 % du tissu productif**, avec des inégalités très importantes selon les secteurs : le rythme de renouvellement est fort dans les services et le commerce, plus faible dans l'artisanat et l'industrie.

RENOUVELLEMENT DES ENTREPRISES EN 2001

Secteur	Entreprises de moins de cinq ans	Taux de créations
Industries hors IAA	29,1 %	7,4 %
Education, santé, action sociale	30,1 %	6,4 %
Transports	30,9 %	7,4 %
Industries agroalimentaires	31,4 %	9,1 %
Commerce	34,8 %	11,3 %
Construction	35,4 %	11,9 %
Services aux particuliers	38,1 %	13,3 %
Immobilier	38,6 %	12,5 %
Services aux entreprises	42,6 %	12,8 %

Source : INSEE – répertoire SIRENE

Dans les secteurs de services, où la création d'entreprises est particulièrement dynamique, les entreprises sont plus jeunes et, ce qui va souvent de pair, plus petites que dans les autres secteurs. Les créations d'entreprises se font désormais à 38 % dans les services.

Aussi, derrière cette apparente stabilité globale, c'est l'ensemble du tissu économique lui-même qui se trouve progressivement modifié, certaines activités étant remplacées par d'autres pour s'adapter à l'évolution de la demande : par exemple, les services aux entreprises occupent chaque année une place plus importante dans la structure sectorielle de notre économie.

B. LE COMMERCE

L'évolution des activités commerciales au cours de l'année 2001 et du premier semestre 2002 traduit le retournement de conjoncture générale tout en demeurant globalement positive : **les taux de croissance sont simplement**

plus faibles, en général, que ceux observés les années précédentes. En 2001, le nombre total d'entreprises créées a été de 67.440 (- 2,3 %) tandis que celui des défaillances a tout juste atteint 10.000 (- 7,8 %). Les effectifs salariés ont progressé de 66.800 personnes (+ 2,3 %) pour atteindre près de 2,96 millions d'employés, tandis que les non salariés croissaient d'environ 2.000 personnes (+ 0,4 %) pour atteindre 456.000 unités.

1. L'activité du commerce de détail

La bonne tenue globale du commerce de détail résulte de la forte consommation des ménages, qui s'est maintenue en France alors qu'elle régressait chez nos principaux partenaires.

● En 2001, le **chiffre d'affaires** de l'ensemble du commerce de détail et de l'artisanat commercial s'est élevé à 374,5 milliards d'euros TTC, en progression de 2,1 % contre + 3,5 % l'année précédente. Cette croissance a été tirée pour l'essentiel par l'activité soutenue des **pharmacies** et des commerces d'articles médicaux et orthopédiques (+ 5,1 %) et par celle des **magasins non alimentaires spécialisés** (+ 3,8 %), en particulier pour l'équipement du foyer, l'habillement et la chaussure. En effet, les **grandes surfaces d'alimentation générale** (+ 1,4 %) et la **vente par correspondance** (+ 1,8 %) ont progressé de manière plus faible, tandis que les **grands magasins** ont stagné (+ 0,2%) en raison de la chute brutale de leur activité après le 11 septembre 2001. Enfin, l'**alimentation spécialisée** a connu un léger tassement (- 0,5 %) du fait essentiellement de la chute d'activité des boucheries-charcuteries (- 2,8%) qui ont subi le contrecoup de la crise de la filière viande et des fortes hausses de prix en résultant, et l'activité des **petites surfaces d'alimentation générale** et des **magasins de produits surgelés** a fortement chuté (- 2,1 %).

En ce qui concerne le **nombre des entreprises**, les créations ont été moindres que l'an passé (43.274, soit - 1,6 %), mais le nombre des défaillances a continué, lui aussi, à baisser (5.042, soit - 6 %). On notera l'ouverture d'un seul hypermarché, alors qu'il y en avait eu quatre en 2000, et la création de 104 supermarchés (ouverture au sens strict ou agrandissement de supérettes) contre 89 l'année précédente.

Enfin, en ce qui concerne l'**emploi**, l'essentiel de l'augmentation globale nette du nombre des personnes occupées dans le secteur du commerce résulte de l'activité du commerce de détail : + 62.900 employés (+ 4,2 %) pour un total de 1,55 million de salariés, et + 2.000 non salariés (+ 5,8 %) pour un total de 347.000 personnes.

● Pour 2002, les **premiers résultats sont contrastés** : le CA en volume a augmenté de 3,5 % entre avril 2001 et avril 2002, les créations d'entreprises de 1 % entre le second semestre 2001 et le premier semestre 2002, et l'emploi salarié, estimé par l'INSEE, de 0,33 % au premier trimestre 2001 (+ 5.100).

2. L'activité du commerce de gros et intermédiaire

● Après les fortes années d'expansion précédentes, l'année 2001 confirme (+ 1,8 %) le ralentissement déjà observé en 2000 (+ 4,6 %) en matière de commerce de gros et de commerce intermédiaire. Seule la vente de **biens de consommation non alimentaires** maintient un taux de croissance comparable à ceux des années antérieures (+ 6,0 %), grâce notamment aux produits pharmaceutiques, à l'habillement et à la chaussure. En revanche, le **commerce de gros de biens d'équipement professionnel**, s'il reste positif (+ 2,8 %), ne connaît plus les taux de croissance des années 1997 à 1999 (environ 17 %) et 2000 (+ 8,9 %), du fait de la stagnation de l'investissement des entreprises industrielles. Quant aux activités concernant les **biens intermédiaires non agricoles**, elles stagnent globalement, de même que celles relatives aux **produits alimentaires**, les ventes de fruits et de légumes et de viandes étant en recul alors que celles des produits laitiers progresse. Enfin, le **commerce de gros de produits agricoles bruts** connaît une diminution comparable à celle de l'an dernier (- 3,8 %) en raison de la mauvaise campagne céréalière et de la chute des exportations vers les pays tiers.

Si le **nombre de créations d'entreprises** a moins chuté qu'en 2000 (- 3,8 % contre - 8,0 %), passant de 18.524 à 17.826, le **taux des défaillances** a été identique à celui de l'an passé (- 11,5 %), leur nombre s'élevant à 3.438. L'**emploi salarié** a stagné (+ 0,3 %, soit 2.600 employés pour un total de 983.000 salariés), interrompant les forts recrutements des années précédentes (plus de 43.300 en 1999 et 2000), de même que l'**emploi non salarié** (stable à 58.600 personnes).

● Le CA en valeur du commerce de gros a progressé en glissement annuel de 2,5 % au premier trimestre 2002, tiré par les produits pharmaceutiques (+ 7,5 %) et malgré le recul du commerce de gros des biens intermédiaires non agricoles (- 0,8 %). En revanche, les **défaillances d'entreprises sont en forte progression**, expliquant pour l'essentiel la recrudescence observée au plan général dans le secteur du commerce sur les cinq premiers mois de l'année (4.300 défaillances d'entreprises commerciales, soit +9 % par rapport à la même période de 2001). Près de 2.900 emplois salariés auraient pourtant été créés en net au premier trimestre 2002, ce qui laisse penser que le mouvement de défaillances ne traduit qu'une restructuration interne du secteur.

3. L'activité du commerce et de la réparation automobile

● Si elle ne retrouve certes pas les taux des années 1998 (+ 10,1 %) et 1999 (+ 18,5 %), l'évolution du chiffre d'affaires en volume du commerce et de la réparation automobile a toutefois connu en 2001 une embellie (+ 5,2 %) par rapport à 2000 (+ 3,7 %), pour atteindre 173 milliards d'euros. Comme toujours, c'est le commerce de **véhicules automobiles** qui a imprimé le

mouvement (+ 6,9 %), en particulier grâce à la vente de véhicules neufs (+ 9,4 %). Pour la première fois depuis plusieurs années, le **commerce de détail de carburants** a bénéficié d'une progression (+ 2,4 %), légèrement supérieure à celles du **commerce de détail d'équipements automobiles**, qui regroupe le commerce des pièces détachées et les centres de pose (+ 2,0 %), et du **commerce et de la réparation de motocycles** (+ 1,9 %). Enfin, les taux de croissance respectifs des activités d'**entretien et de réparation de véhicules automobiles** et de **commerce de gros d'équipements automobiles** ont poursuivi la baisse tendancielle observée ces dernières années, le premier stagnant (+ 0,2 %) et le second connaissant même pour la première fois une évolution négative bien inquiétante (- 2,2 %).

Dans ce secteur, le **nombre de créations d'entreprises** a diminué de 3,3 %, passant de 6.557 à 6.339, de même que celui des **défaillances** (- 4,6 %), à hauteur de 1.520. Dans un cas comme dans l'autre, les taux sont ainsi environ deux fois moindres qu'en 2000. Exactement comme dans le commerce de gros, l'**emploi salarié** a stagné dans le commerce et la réparation automobile (+ 0,3 %, soit 1.300 employés pour un total de 423.000 salariés), après les forts recrutements nets des années 1999 et 2000 (21.200 salariés sur la période), l'**emploi non salarié** ayant quant à lui légèrement régressé (- 0,2 %, pour 50.500 personnes environ).

• Si le CA en valeur du commerce et de la réparation automobile a progressé au premier trimestre 2002, il a en revanche reculé en avril. Une pause des **défaillances d'entreprises** a cependant été constatée sur la période, et quelque 3.400 emplois salariés nouveaux ont été créés.

ÉVOLUTION DES PARTS DE MARCHÉ SELON LES TYPES DE COMMERCE

Formes de vente	1995	2001	Ä
Alimentation spécialisée, artisanat commercial, petites surfaces alimentaires	11,5	10,1	- 12,2 %
Grandes surfaces d'alimentation générale	33,0	34,5	+ 4,5 %
<i>Supermarchés</i>	13,8	14,5	+ 5,1 %
<i>Magasins populaires</i>	0,6	0,8	+ 33,3 %
<i>Hypermarchés</i>	18,7	19,3	+ 3,2 %
Grands magasins et autres magasins non alimentaires non spécialisés	1,4	1,3	- 7,1 %
Pharmacies et commerces d'articles médicaux et orthopédiques	6,0	6,0	-
Magasins non alimentaires spécialisés (hors pharmacies)	27,3	27,0	- 1,1 %
Commerce hors magasin	4,6	4,2	- 8,7 %
<i>Vente par correspondance</i>	2,2	2,1	- 4,5 %
<i>Autres</i>	2,4	2,1	- 12,5 %
Réparation d'articles personnels et domestiques	0,7	0,5	- 28,6 %
Ensemble du commerce de détail et de l'artisanat à caractère commercial	84,4	83,6	- 1,0 %
Vente au détail du commerce automobile	9,8	10,6	+ 8,2 %
Autres ventes au détail	5,8	5,8	-
Ensemble des ventes au détail et réparations (en milliards d'euros TTC)	345	418	+ 21,2 %

Hors véhicules automobiles

Source : INSEE - Comptes du commerce

4. La problématique des marges arrières

L'année 2002 a été dominée par la question des **relations commerciales entre les grands distributeurs et leurs fournisseurs**, qui ont été modifiées par la loi dite Galland du 1^{er} juillet 1996 et de nouveau précisées par la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

La première loi a déterminé les règles de facturation et tenté de clarifier les modalités de fixation du seuil de revente à perte, celle-ci étant prohibée depuis 1963, afin d'améliorer la transparence et la loyauté des transactions commerciales et de rééquilibrer les rapports entre fournisseurs et distributeurs. Le second texte s'est efforcé de moraliser les pratiques commerciales en définissant les comportements abusifs et en renforçant les pouvoirs d'action à leur encontre. Ces lois étaient censées protéger les PME, notamment du secteur agro-alimentaire, qui représentent 95 % des fournisseurs de la grande distribution mais ne pèsent que pour 35 % dans son chiffre d'affaires, dont la moitié seulement sous leurs propres marques (l'autre moitié étant produite sous les marques distributeurs).

● Cependant, l'interprétation de la législation par les acteurs économiques concernés a conduit les industriels à appliquer à tous les distributeurs les **mêmes tarifs de vente** figurant officiellement sur les factures, qui déterminent à la fois le seuil de la vente à perte et le niveau de la « marge avant » réalisée par les enseignes. Dans le même temps s'est développé un **système de « coopération commerciale »** destiné à favoriser la promotion des marques dans les magasins, qui prend de multiples formes (on recense jusqu'à 450 prestations de service différentes) : le référencement (c'est-à-dire le fait même d'être distribué par une grande surface), l'animation des rayons, les « avancées de rayon » et les « têtes de gondole », les événements et les opérations spéciales, les catalogues et les animations sonores, les conditionnements spéciaux, etc. Tous ces « services » sont naturellement onéreux pour les producteurs, et constituent l'essentiel de ce qu'on appelle les « marges arrière », dont on estime qu'elles peuvent aujourd'hui représenter en moyenne 30 % du prix d'un produit de marque vendu en grande surface (entre 20 % et près de 60 % du prix selon les produits). De plus, l'organisation même du système a conduit à facturer des services dont la réalité apparaît plus que douteuse (surréservation de têtes de gondoles, « participation » à certains frais d'aménagement des magasins, ...).

Même sans s'arrêter à de telles dérives, le système actuel est devenu totalement pernicieux à plusieurs titres :

– **il pénalise le consommateur** dans la mesure où les bénéfices obtenus par les distributeurs au titre des marges arrière ne peuvent être répercutés en partie sur les prix de vente des produits en raison de l'interdiction de vendre « à perte », c'est-à-dire au regard du prix de la facture fournisseur ; certaines enseignes ont bien tenté de trouver une parade en

accordant des remises globales aux consommateurs à raison de leurs achats (« *tickets Leclerc* », notamment), mais les sommes en jeu d'un côté et de l'autre de la balance ne sont pas comparables pour que cela soit suffisant ;

– **il contribue à accroître le niveau général des prix** puisque les industriels intègrent naturellement dans leur prix de vente ce que leur coûte par ailleurs la promotion commerciale ; ainsi, les prix des produits de marque auraient augmenté en moyenne de 5 % de plus que l'inflation pour cette seule raison, et seraient en tout état de cause plus importants en France que chez nos voisins européens à produits strictement identiques ;

– **il fausse les règles de la concurrence** dès lors que tous les produits de marques sont vendus quasiment au même prix dans les grandes surfaces d'une même zone d'achat, comme l'a constaté une récente enquête de « *60 millions de consommateurs* », publiée en juin dernier ;

– enfin, **il conduit à l'éviction des rayons des grandes surfaces des produits des PME/PMI** qui, au contraire des grands industriels internationaux (Procter & Gamble, Unilever, Nestlé, Coca Cola, etc.) ou nationaux (Danone, Bongrain, Besnier, etc.), sont incapables de soutenir durablement cette politique, sauf à augmenter de manière excessive leurs tarifs de vente (ce qui induit au demeurant le même effet d'éviction puisque leurs produits ne sont dès lors plus du tout compétitifs) ; dans ces conditions, leur seule voie de survie est de produire sous marque distributeur, bien que cela aggrave leur dépendance.

● La situation actuelle n'est donc plus tolérable et plusieurs initiatives ont été prises ces derniers mois pour tenter de retrouver un fonctionnement plus cohérent. Ainsi Auchan a-t-il signé en juin 2002 avec la Fédération des entreprises et des entrepreneurs de France (FEEF) un accord-cadre ayant pour double objectif d'améliorer les relations commerciales entre l'enseigne et les PME/PMI qui sont ses fournisseurs, et de réduire la pression émanant des multinationales. Celles-ci, en effet, par les conditions tarifaires de gammes qu'elles imposent dans leurs rapports avec la grande distribution, limitent voire interdisent l'accès des produits des PME aux linéaires des magasins. Près de 300 accords particuliers ont été contractualisés par Auchan avec des PME, par lesquels l'enseigne s'engage notamment à réduire progressivement les prix des services rendus lorsqu'ils représentent un investissement très élevé pour les industriels. La FEEF pourrait par ailleurs contractualiser le même type d'accord-cadre avec Carrefour et Leclerc.

De manière similaire, l'Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA) et la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) ont cosigné en juillet 2002 une recommandation visant à transformer progressivement une partie des « marges arrière » en « marges avant » dès la campagne de négociation des prix pour 2003. Toutefois, en l'absence d'une clarification de la doctrine de l'administration sur son interprétation de la loi Galland, les chances de voir prospérer et se généraliser un renouveau de la libre négociation des conditions générales de vente paraissent limitées.

● C'est dans ce contexte que le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation va, à la fin du mois de novembre 2002, soumettre à la concertation, dans le cadre de la Commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC) - dont est membre votre rapporteur pour avis -, un projet de circulaire rappelant l'état du droit et de la jurisprudence en matière de différenciation tarifaire. Il considère en effet que, contrairement à ce que réclame par exemple M. Michel-Edouard Leclerc, il n'est **pas utile de remettre en cause le cadre législatif actuel pour parvenir à favoriser un mouvement de requalification des avantages commerciaux et de bascule de la marge arrière vers les avantages sur facture**.

LE PROJET DE CIRCULAIRE DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Après avoir précisé la nature et le contenu des conditions générales de vente (barème de prix, conditions de règlement, rabais et ristournes, escompte sur facture), le projet de circulaire précise dans quelles limites la différenciation tarifaire est admise par l'administration et le juge sans tomber dans la discrimination abusive : le texte évoque ainsi les diverses façons dont peut s'exercer la négociation des conditions d'achat au-delà des conditions générales de vente, puis rappelle que le vendeur n'est pas tenu de satisfaire à des sollicitations de l'acheteur exorbitantes de ses conditions générales de vente, avant de souligner que le traitement différencié qui en résulte doit être justifié par une contrepartie réelle et proportionnée.

S'agissant par ailleurs de la coopération commerciale, le projet de circulaire en rappelle la définition pour en délimiter l'étendue au regard du champ des conditions de vente du fournisseur. Il détaille également les règles de forme, qui doivent notamment permettre d'identifier avec précision la nature exacte des services rendus et les dates de leur réalisation, ainsi que les types de pratiques susceptibles d'être qualifiées d'abusives ou discriminatoires. Il souligne ainsi que les services concernés ne sauraient faire l'objet d'un barème et doivent être contractualisés.

Enfin, s'agissant de la politique de contrôle, le texte indique qu'une attention particulière sera portée à ce que les services effectivement rendus par l'acheteur mais qui ne relèvent pas de la coopération commerciale soient rémunérés par des réductions de prix relevant des conditions de vente, que les services dépourvus de contreparties disparaissent et que les contrats prévoyant des services faisant l'objet d'avantages disproportionnés soient rééquilibrés.

Dans ce cadre, les services de contrôle apprécieront les différences de traitement des partenaires économiques qui pourraient résulter du transfert d'une partie de la marge arrière vers la marge avant au regard des efforts consentis pour réduire lesdites marges arrière : ils considéreront qu'il n'y a pas de discrimination abusive dès lors que la différenciation tarifaire sera l'exacte contrepartie de la réduction de la marge arrière.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette intervention des pouvoirs publics, qui devrait, en clarifiant les règles actuelles et leur interprétation, permettre aux industriels et aux enseignes de négocier dans de meilleures conditions de transparence et de concurrence. Certes, compte tenu de l'indispensable approfondissement de la concertation avec toutes les parties intéressées, comme des délais administratifs, cette circulaire ne sera formellement applicable qu'à compter de la campagne de prix de 2004. Sauf à ce que les négociateurs s'inspirent dès à présent de ses principes ...

En tout état de cause, l'objectif est bien, comme le rappelle au demeurant le texte dans sa conclusion, **de diminuer in fine les prix des produits vendus aux consommateurs**. On estime en effet qu'une « remontée vers l'avant » de seulement 10 % des marges arrières actuelles génèrerait un montant de quelque 3 milliards d'euros de réduction potentielle des tarifs. **Nul**

doute qu'en cette période où la consommation des ménages se fait hésitante, une telle incitation serait de nature à l'encourager.

C. L'ARTISANAT

L'artisanat étant davantage un **statut** qu'une activité, laquelle est **transverse** aux secteurs économiques que sont l'industrie, le commerce, les services et le bâtiment, il est délicat d'appréhender de manière totalement satisfaisante son poids économique. Dans les Comptes de la Nation, les éléments qui le concernent sont répartis entre les secteurs et les branches sans que rien ne les distingue des unités non artisanales. De même, aucune des diverses autres sources statistiques exploitables, telles les enquêtes d'entreprises, les données fiscales, les analyses du marché de l'emploi, n'isole l'artisanat en recensant, par exemple, celles des entreprises qui sont inscrites au répertoire des métiers.

Aussi, les études économiques générales portant sur l'artisanat se basent-elles le plus souvent sur l'analyse des entreprises de moins de 20 salariés dont l'activité principale relève du numéro du code de la nomenclature d'activités françaises attribué aux activités relevant de l'artisanat par le décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers (code NAF 700).

1. Une situation générale dynamique

Selon l'Union professionnelle artisanale (UPA), les **entreprises artisanales** représenteraient, avec **836.000** unités, un peu plus du tiers du nombre total des entreprises. Les secteurs du bâtiment (37,4 %), des transports, de la réparation et des services (30,8 %), et de l'alimentation (12,5 %) en accueillent la plus grande partie. Entre 1994 et 2001, tous les secteurs ont connu un accroissement du nombre des entreprises compris entre 4 et 5 %, à l'exception de ceux du bois et de l'ameublement (- 3,1 %), de l'alimentation (- 3,2 %) et surtout du textile, cuir et habillement (- 15,2 %).

- Les entreprises artisanales généreraient un **chiffre d'affaires annuel de 137 milliards d'euros**, et dégageraient une **valeur ajoutée de 61 milliards d'euros**, soit un peu moins de 10 % de celle de l'ensemble des entreprises de l'industrie, du commerce et des services ¹.

- Toujours selon l'UPA, **l'emploi dans l'artisanat s'élèverait à 3 millions de personnes**, soit 17 % environ du total des effectifs de l'industrie, du commerce et des services. Les **non-salariés** (chefs d'entreprise

¹ Non compris agriculture, locations immobilières, finances et assurances, et administrations.

individuelle, conjoints et membres de la famille participant à l'entreprise) seraient au nombre de **826.000**, soit 27,5 % des emplois artisanaux. Si les entrepreneurs individuels sont majoritairement des hommes, on notera que le pourcentage de femmes - chefs d'entreprises a régulièrement progressé depuis vingt ans, passant de 10,7 à 18 % entre 1990 et 2002. Près de 60 % des entreprises individuelles artisanales du textile et de l'habillement sont désormais dirigées par des femmes, très présentes également dans certains services (coiffure, esthétique corporelle), mais peu nombreuses en revanche dans le bâtiment et le travail des métaux. Si **63 % des artisans adoptent encore le statut d'entreprise individuelle**, un nombre croissant choisissent néanmoins de mettre leur entreprise sous forme sociétaire, en SARL pour l'essentiel (33 %).

Les **salariés de l'artisanat seraient de l'ordre de 2,17 millions**, dont un tiers de femmes. Environ 40 % des entreprises artisanales ne compteraient aucun salarié, et 47 % de 1 à 5 salariés. Le nombre moyen de salariés par entreprise d'établirait ainsi à 2,6, et à 4,4 si l'on ne retient que celles qui emploient du personnel salarié. Dans un contexte général à la hausse (+ 1,5 %), la branche textile, habillement, cuir poursuivrait son recul (- 6,6 %), de même que le secteur du papier et de l'imprimerie (- 3,1 %), tandis que le bâtiment (+ 4,1%), le transport (+ 2,6 %) et les services (+ 1,9 %) connaîtraient des évolutions supérieures à la moyenne. Globalement, les meilleures hausses auraient été enregistrées dans les établissements de 5 à 19 salariés.

RÉPARTITION PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

Secteur d'activité	Entreprises	Proportion	Salariés	Proportion	Sal./Ent.
Alimentation	104 511	12,5 %	328 313	15,1 %	3,1
Travail des métaux	45 174	5,4 %	224 464	10,3 %	5,0
Textile, cuir, habillement	17 446	2,1 %	47 520	2,2 %	2,7
Bois, ameublement	30 687	3,7 %	70 605	3,2 %	2,3
Autres fabrications	59 781	7,2 %	22 010	10,2 %	0,4
Bâtiment	312 179	37,4 %	689 306	31,7 %	2,2
Transports, réparations services	256 920	30,7 %	576 415	26,5 %	2,2
Autres activités	8 456	1,0 %	15 275	0,7 %	1,8
Ensemble	835 154	100 %	2 173 908	100 %	2,6

Source : UPA

2. Les effets positifs de l'application du taux réduit de TVA

Ces bons résultats globaux en terme de chiffre d'affaires et d'emploi ces deux dernières années doivent pour beaucoup à l'**application depuis le 1^{er} janvier 2000 du taux de TVA à 5,5%** aux travaux de réparation, d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans, ainsi qu'aux

services d'aide à la personne, y compris le nettoyage de logements privés, fournis par les entreprises agréées. **Dans ces deux secteurs, les entreprises concernées sont essentiellement artisanales.**

On rappellera que ce dispositif expérimental a été autorisé par la directive européenne n° 1999/85/CE du 22 octobre 1999, qui déroge à la sixième directive CEE/77/388 de 1977 en permettant aux Etats membres d'effectuer des baisses de TVA ciblées dans trois grandes catégories de services à forte intensité de main d'œuvre, à choisir dans une liste fixée par une annexe K: petits services de réparation, services de soins à domicile, coiffure, lavage de vitres, et rénovation et réparation de logements privés. Cette politique avait pour double objectif de relancer la consommation et, incidemment, de créer de l'emploi, et de réduire l'incitation à rejoindre ou à rester dans l'économie souterraine.

Un bilan de l'expérimentation en ce qui concerne le secteur artisanal du **bâtiment** a pu être tiré en France sur les deux premières années d'expérience, concluant à l'importance de ses effets positifs, notamment sur l'emploi :

- le chiffre d'affaires dans l'entretien-rénovation a crû de 5,6 milliards d'euros ; compte tenu des prix, l'activité en volume a ainsi progressé de 2,9 milliards d'euros, dont une partie a été liée à « l'effet tempête » de 1999, une autre à la croissance, et la troisième à la mesure fiscale ; **on estime que celle-ci représente 80 % de la croissance en volume du secteur, soit 2,25 milliards d'euros ;**

- les effets sur l'emploi sont évalués à **50.300 créations nettes**, dont 31.300 emplois directs dans le bâtiment et 19.000 emplois indirects dans les secteurs connexes de l'industrie et du négoce des matériaux ; une partie de ces emplois résulte de l'accroissement de l'activité, une autre du transfert au secteur marchand de travaux jusque-là réalisés par les ménages eux-mêmes, et une dernière de la résorption du travail clandestin, sans qu'il soit possible de déterminer précisément la répartition entre ces trois facteurs.

Les professionnels du bâtiment estiment que cette diminution du taux de TVA a jusqu'ici permis la création de 55.000 emplois dans l'artisanat et le transfert de 750 millions d'euros de l'économie souterraine vers l'économie formelle. Aussi réclament-ils une pérennisation de la mesure. Cette demande sera inscrite à l'ordre du jour des travaux de 2003 de la Commission européenne, qui a d'ores et déjà **autorisé, le 25 septembre dernier, la prolongation d'une année supplémentaire de cette expérimentation.**

Votre rapporteur pour avis soutient naturellement le Gouvernement dans ses démarches visant à obtenir de nos partenaires européens et de la Commission l'adoption définitive de ce taux réduit de TVA. Il lui semble que cela constitue désormais un élément indispensable au dynamisme de l'activité du secteur du bâtiment.

II. DES PRIORITÉS POUR LE GOUVERNEMENT

Ainsi que l'a annoncé le Premier ministre dès sa déclaration de politique générale le 3 juillet dernier, et comme il l'a réaffirmé tant le 7 octobre à Lyon que le 24 octobre au congrès annuel de l'UPA, le Gouvernement entend créer dans notre pays un climat général favorable à l'activité des petites et moyennes entreprises, à l'esprit d'entreprendre et à la création d'entreprises. Cette véritable priorité politique est une œuvre de longue haleine, mais qui passe aussi par des décisions rapides et pragmatiques, et elle concerne tous les champs de l'action, dans les domaines fiscal, social, statutaire, financier, éducatif, etc. **Votre commission des affaires économiques soutient naturellement cette grande ambition**, qui vise à redonner aux entrepreneurs les moyens de créer de la richesse et de l'emploi en les libérant d'un certain nombre de carcans législatifs et réglementaires, et à rendre la société française, en particulier sa jeunesse, plus favorable à l'esprit d'entreprise.

Dès l'été, M. François Hurel, délégué général de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), a remis au Premier ministre un rapport qui a constitué le socle de la réflexion menée par le Gouvernement ces derniers mois. Les soixante propositions de ce rapport répondent à quatre objectifs principaux : rendre accessible à tous l'opportunité d'entreprendre, assurer la protection du créateur et de son environnement en cas d'échec, mobiliser l'épargne de proximité en faveur de la création, et intégrer la création dans une logique de choix professionnel.

A. ASSOULPIR LES LÉGISLATIONS CONTRAIGNANTES

Les premières initiatives majeures du Gouvernement ont consisté à favoriser le recrutement de jeunes sans qualification et à lever les verrous, particulièrement contraignants pour les PME, posés par les lois Aubry en matière de temps de travail.

- La loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 a ainsi institué un dispositif de **contrat jeunes en entreprises** (CJE) destiné aux jeunes de 16 à 22 ans sans qualification ou titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou d'un brevet d'études professionnelles (BEP) et n'ayant pas obtenu le baccalauréat. Il s'agit d'un contrat de travail à durée indéterminée, à temps complet ou partiel (mais au minimum à mi-temps), ouvert aux entreprises et associations entrant dans le champ du régime d'assurance chômage. Celles-ci bénéficieront d'une aide de l'Etat sous forme d'une exonération forfaitaire de 225 euros par mois, cumulable avec les allègements de cotisations sociales existants ainsi qu'avec le nouvel allègement sur les bas et moyens salaires : de la sorte, les employeurs bénéficieront d'une exonération totale des cotisations

sociales patronales (pour un SMIC) pendant deux ans, et à hauteur de 50 % la dernière année. Ce dispositif devrait concerner 250.000 jeunes à l'horizon 2005, pour un coût estimé à 600 millions d'euros cette année-là. Une campagne d'information a été menée entre le 30 octobre et le 15 novembre dernier, et une seconde vague est prévue du 12 au 22 décembre prochain.

● S'agissant des **35 heures**, plusieurs mesures ont été prises ou sont en voie de l'être. Les plus importantes figurent sans nul doute dans le projet de loi relatif aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, actuellement examiné par le Parlement, qui prévoit un **mécanisme d'harmonisation progressive du SMIC** (qui aura en particulier pour effet de simplifier la gestion salariale des entrepreneurs), assouplit et modifie diverses dispositions des lois Aubry, et, surtout, **supprime tout lien entre allègements des charges sociales et réduction du temps de travail**. Cette dernière disposition est essentielle car, comme une étude de l'INSEE parue en mars 2002 l'a démontré, la baisse des charges sur les bas salaires constitue un outil majeur en faveur de l'emploi, en particulier dans l'artisanat. Ainsi, entre 1994 et 1996, les baisses de cotisations patronales sur les salaires inférieurs à 1,33 SMIC ont permis de créer ou de préserver quelque 460.000 emplois. De la sorte, le coût du travail a diminué de près de 2% dans les entreprises de moins de 20 salariés. C'est pourquoi l'allègement des cotisations sociales sur les salaires inférieurs à 1,7 SMIC pour toutes les entreprises, en le déconnectant de la problématique des 35 heures, est essentiel, notamment pour les entreprises artisanales.

Par ailleurs, le décret n° 2002-1257 du 15 octobre 2002 a augmenté le **contingent d'heures supplémentaires autorisées** de 130 à 180 heures par an et par salarié, assouplissant ainsi en partie le dispositif de la réduction du temps de travail résultant des lois Aubry. Parallèlement, il supprime les règles transitoires instituées pour les entreprises de moins de vingt salariés, qui témoignaient au demeurant que même le précédent gouvernement avait reconnu que la marche forcée qu'il avait envisagé d'imposer aux très petites entreprises n'était pas tenable. Ces mesures réglementaires doivent également être saluées en ce qu'elles redonnent à la négociation collective l'importance qui doit être la sienne dans une économie libérale.

● Dans cette perspective de **relance du dialogue social**, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité vient enfin de faire adopter par le conseil des ministres un projet de loi tendant à suspendre pendant dix-huit mois l'application de neuf articles du volet anti-licenciements économiques de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Si ce texte relatif à la négociation collective sur les restructurations ayant des incidences sur l'emploi, qui concerne exclusivement les modalités de consultation au niveau de l'entreprise, ne devraient pas s'appliquer au premier chef aux PME, il les intéresse tout de même dans la mesure où, d'une part, il vise à relancer la négociation interprofessionnelle et, d'autre part, il autorise la conclusion d'accords de méthode dans les entreprises (accords majoritaires) pour une période expérimentale de deux ans.

B. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES ET FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

La simplification et l'allégement des procédures et formalités administratives qui pèsent sur les chefs d'entreprise constituent probablement la revendication la plus constante et la plus pressante des entrepreneurs aujourd'hui. Une récente étude a démontré qu'en trente ans, le temps mensuel consacré à ses obligations administratives par un chef de petite entreprise de moins de dix salariés est passé d'une demi-journée à sept jours : il s'agit bien là, comme l'a fort justement qualifiée M. Renaud Dutreil, d'une **véritable taxe déguisée**. Pourtant, de multiples dispositions ont été prises ces dernières années, que votre rapporteur pour avis avait évoquées dans son rapport budgétaire de l'an dernier. Mais, comme alors, force est de constater qu'elles ont été insuffisantes pour parvenir aux objectifs souhaités. C'est pourquoi il est indispensable aujourd'hui de passer à la vitesse supérieure, ce dont est convaincu au demeurant le Gouvernement qui, en la matière, a décidé de procéder par voie d'ordonnance.

● C'est ainsi que devrait être soumis au Parlement au début de l'année prochaine un **projet de loi d'habilitation** permettant ultérieurement, par ordonnance, de simplifier profondément la vie des entrepreneurs. Parmi les mesures évoquées par le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, devraient ainsi figurer des dispositions de toute nature, qu'on peut sans craindre qualifier de révolutionnaires pour la gestion des entreprises : inversion de la règle du silence de l'administration, qui vaudra désormais acceptation, remplacement de divers justificatifs par une attestation sur l'honneur, limitation du nombre des informations statistiques à transmettre aux organismes publics, institution d'un guichet unique pour la déclaration et le paiement des charges sociales, mise en place d'un système de chèque emploi-service pour les entreprises de moins de quatre salariés, et diverses mesures de simplification fiscale telles que, par exemples, l'harmonisation des dates de paiement des charges ou la suppression de certains acomptes.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ce projet, qui pourrait entrer en application au milieu de l'année 2003. Il estime, au regard des entretiens qu'il a menés dans le courant du mois d'octobre avec de nombreux professionnels, qu'à ces dispositions pourraient être utilement ajoutées des mesures tendant à la **simplification du bulletin de salaire et des contraintes qui lui sont connexes**. A cet égard, les suggestions d'étape du rapport sur la simplification des relations entre les organismes publics et les entreprises, remises au Gouvernement par M. Henry de Linclays à la mi-octobre, lui paraissent spécialement opportunes : doter les entreprises d'un identifiant unique, harmoniser les pratiques et les interprétations sociales et fiscales de l'URSSAF et du Trésor public, et clarifier les conséquences personnelles pour les entrepreneurs d'une faillite.

● Dans le même ordre d'idée, votre rapporteur pour avis est tout à fait favorable à l'ambition du Gouvernement, rappelée tout récemment par M. Renaud Dutreil, de favoriser le **développement des déclarations sociales en ligne** (embauche, accident du travail, déclaration unifiée de cotisations sociales, etc.) et du **téléversement**.

net-entreprises.fr

Le service de déclarations sociales en ligne *net-entreprises.fr* est géré par un groupement d'intérêt public (« *Modernisation des déclarations sociales* ») qui associe quinze organismes sociaux et fédérations et quatre organisations professionnelles (MEDEF, CGPME, UPA et FNSEA).

Gratuit et facultatif, ce système de traitement en ligne permet d'accomplir huit formalités telles que la déclaration unique d'embauche, la contribution sociale de solidarité des sociétés, la déclaration automatisée de données sociales unifiées, la déclaration unifiée de cotisations sociales, etc. Il autorise également le téléversement, en laissant à l'entreprise utilisatrice décider de la date de paiement de ses cotisations. L'ensemble de la procédure en ligne est naturellement sécurisée, et demeure sous le contrôle de l'entreprise. Quatre autres procédures devraient prochainement être disponibles sur le site, qui a pour objectif d'assurer à terme la mise en ligne de 90 % des déclarations sociales.

Actuellement, seules 120.000 entreprises et 3.000 cabinets comptables et centres de gestion utilisent le système de paiement en ligne.

● En matière de formalités, votre rapporteur pour avis souhaite enfin attirer l'attention toute particulière du Gouvernement sur la très lourde contrainte nouvelle imposée aux entreprises, quelle que soit leur taille, depuis le 7 novembre dernier, en matière d'**évaluation des risques professionnels**. Prévu par une directive européenne de juin 1989, institué par une loi de 1992, et précisé par un décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 et une circulaire ministérielle du 18 avril 2002, un « **document unique** » doit désormais regrouper sur un seul support les **données issues de l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les travailleurs**.

Cette évaluation doit comporter un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail, qui comporte deux phases : une identification des dangers (propriété ou capacité intrinsèque d'un équipement, d'une substance ou d'une méthode de travail de causer un dommage pour la santé des travailleurs) et une analyse des risques (résultat de l'étude des conditions d'exposition des travailleurs à ces dangers). Si aucun modèle n'est prévu par la réglementation, le document unique doit être mis à jour chaque année ainsi qu'à l'occasion de chaque décision d'aménagement important modifiant les conditions d'hygiène et de sécurité ou les conditions de travail.

Si votre rapporteur pour avis ne conteste nullement les objectifs du document unique, il s'interroge en revanche sur **l'opportunité d'imposer, en l'état, cette charge administrative supplémentaire à tous les entrepreneurs**. Cette procédure lui semble constituer l'exemple-type d'une intention légitime (la prévention des accidents du travail) mise en œuvre sans souci des réalités du terrain. Le décalage est d'autant plus fort que le non-respect des dispositions légales et réglementaires expose à des **sanctions pénales**. Aussi semble-t-il **indispensable à votre rapporteur pour avis** qu'une **adaptation des contraintes à raison de la taille des entreprises** soit

très rapidement engagée, dans le respect des obligations européennes auxquelles est soumise la France.

● Pour conclure sur ce chapitre des simplifications, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler que l'Union européenne a pour ambition de devenir en 2010 la zone économique la plus compétitive du monde (objectif dit de Lisbonne). Or, pour y parvenir, il est bien entendu fondamental d'améliorer l'environnement des entreprises. Les Quinze semblent en convenir puisque, les 12 et 13 octobre dernier, les ministres chargés des dossiers de compétitivité ont souligné la **nécessité d'une simplification de la réglementation pour les entreprises**, mettant notamment l'accent sur les PME.

C. FAVORISER LA CRÉATION ET LA REPRISE D'ENTREPRISES

Le troisième axe prioritaire du Gouvernement concerne la **création et la reprise d'entreprises**. Conformément aux engagements du Président de la République, il s'agit de prendre les dispositions de toutes natures permettant de **créer un million d'entreprises nouvelles en cinq ans**, c'est-à-dire de retrouver les niveaux annuels moyens de création des années quatre-vingt, qui s'établissaient à 200.000 environ. Il est, en outre, nécessaire d'**anticiper le formidable mouvement de départ des entrepreneurs** qui s'annonce dans les prochaines années : dès à présent, une entreprise artisanale sur cinq disparaît au départ à la retraite de son patron faute de repreneur (15.000 par an), et un tiers des artisans auront quitté leurs fonctions à l'horizon 2012.

C'est dans ce but que le Gouvernement va soumettre au Parlement au début de l'année 2003 un **projet de loi pour l'initiative économique** qui devrait favoriser l'aspiration d'un nombre croissant de nos concitoyens à s'engager de manière plus sûre dans un projet entrepreneurial. Ne sont-ils pas 15 millions à déclarer rêver de créer leur propre entreprise ? Ce texte s'appuiera sur une consultation très large et approfondie menée depuis plusieurs mois par le secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation. Si son socle sera constitué par le rapport Hurel, il aura été enrichi par de nombreuses contributions des acteurs et décideurs du monde économique, politique, associatif et social suscitées par un document de consultation et d'orientation intitulé « *Encourager et développer la création d'entreprise* ». C'est dire que la concertation aura été protéiforme et que le projet de loi devrait largement répondre aux attentes du monde de l'entreprise. En tout état de cause, les parlementaires sauront aussi se faire les avocats de leurs préoccupations, afin de concourir à cette grande ambition d'intérêt général : susciter les vocations, encourager l'esprit d'entreprise, assurer la réussite des initiatives et pérenniser de manière durable la création de richesses et d'emplois.

Dans son état actuel, l'avant-projet de loi, tel qu'il a été présenté à Lyon le 7 octobre dernier par M. Renaud Dutreil, comporte **vingt-huit mesures regroupées sous six thèmes.**

AGIR POUR L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE

1° - Faire de la création d'entreprise un acte accessible à tous, simple et rapide

Une société pourra être créée avec un **capital social d'un euro**. La création sera accélérée par l'instauration d'un **récépissé de création d'entreprise (RCE)** qui permettra à l'entrepreneur d'engager immédiatement ses premières démarches administratives, lesquelles pourront être **déclarés en ligne** (en particulier l'immatriculation). Diverses **formalités** accompagnant ou précédant l'acte de création seront **supprimées**. Le créateur pourra **domicilier** sa société à son **propre domicile** pendant **cinq ans**. La sécurisation personnelle du créateur en cas d'échec sera améliorée, notamment par **l'intangibilité d'une partie de son patrimoine personnel**.

2° - Lancer des passerelles vers l'entreprise

Pour encourager l'initiative des salariés, les **clauses d'exclusivité** ne leur seront plus opposables, le salarié-créateur pourra travailler à **temps partiel pendant un an**, un dispositif de **cotisations sociales adapté à la bi-activité** sera institué, les **couveuses d'entreprise** et l'**essaimage** seront favorisés, en particulier par la définition d'un cadre légal, et les **activités occasionnelles** seront facilitées.

3° - Financer l'initiative économique

Un nouvel instrument de placement collectif - le **fond d'investissement de proximité (FIP)** - sera créé. Il offrira à l'épargnant le moyen de réaliser un investissement dédié à des activités économiques, et lui accordera un avantage fiscal. Mis en place à l'initiative des collectivités territoriales, et ayant les caractéristiques des fonds communs de capital risque, les FIP participeront au financement de projets aujourd'hui trop petits pour mobiliser les circuits classiques. Par ailleurs, les **réductions d'impôt pour l'investissement direct** dans des sociétés non cotées seront renforcées par une **augmentation substantielle (x 3,3) du plafond actuel**. Le **mécanisme de déduction des pertes** dans le cas de souscription au capital d'une société non cotée sera quant à lui **doublé**. Enfin, les **conditions de prêt aux entreprises seront assouplies** par un dé-plafonnement des taux.

4° - Accompagner socialement les projets

Les **charges sociales** dues au titre de la **première année d'activité** de l'entreprise seront **reportées et étalées** sur plusieurs années et les **déclarations trimestrielles multiples** ne seront plus exigées la première année. L'**aide à la création d'entreprise** par des personnes en difficulté, en situation d'exclusion ou en demande d'emploi sera **améliorée et simplifiée**, en permettant le **maintien et l'harmonisation des revenus de secours pendant un an**, en transformant les **aides financières** accordées dans le cadre du **dispositif EDEN** en **avances remboursables sans intérêt** afin de doubler le nombre des bénéficiaires, et en élargissant ceux-ci aux **demandeurs d'emploi de plus de 50 ans**. Par ailleurs, les **dons faits aux réseaux d'accompagnement** des créateurs d'entreprise bénéficieront d'un **régime fiscal avantageux**.

5° - Faciliter la reprise et la transmission d'entreprise

La fiscalité sur la reprise et la transmission d'entreprise sera allégée : **relèvement du seuil d'exonération des plus-values**, **adaptation du paiement de l'impôt aux modalités de paiement du prix**, **réduction d'impôt en cas de reprise d'entreprise financée par un prêt**, **exonération des droits de mutation pour les donations aux salariés**, **extension aux donations entre vifs** du bénéfice de l'abattement sur la valeur de l'entreprise actuellement applicable aux successions, et enfin **allègement et simplification de la fiscalité des cessions et transmissions** par alignement sur la taxation applicable aux fonds de commerce.

6° - Stimuler l'esprit d'entreprise

Un effort inédit sera engagé pour **promouvoir la création d'entreprise au sein du système éducatif** et **faire évoluer les mentalités**. A cet effet seront lancées des campagnes de communication nationale et européenne pour promouvoir l'esprit d'entreprise auprès des jeunes. Les bonnes pratiques entrepreneuriales seront recensées et valorisées dans l'enseignement secondaire, et les acteurs éducatifs seront mobilisés en faveur de la création d'entreprise.

D. SOUTENIR L'ACTIVITÉ DES ENTREPRENEURS

Enfin, au-delà de la création d'entreprise, il convient également de **soutenir l'activité des entreprises actuelles**, en apportant enfin des solutions durables, et économiquement et socialement ambitieuses, à de nombreuses difficultés restées trop longtemps sans réponse.

Dans son rapport budgétaire de l'an dernier, votre rapporteur pour avis avait recensé les **catégories de mesures** qu'il conviendrait d'instituer pour **améliorer l'environnement et le fonctionnement des petites entreprises et de l'artisanat**. Aussi ne fera-t-il qu'en rappeler les plus pressantes, qui doivent concourir à assurer la **neutralité fiscale et sociale** entre l'entreprise exerçant sous forme sociétaire et l'entreprise individuelle :

– définir légalement le **statut de l'entreprise individuelle** et reconnaître la spécificité de l'entreprise saisonnière ;

– **protéger le patrimoine familial de l'entrepreneur individuel** en cas de difficulté de l'entreprise, notamment par la garantie d'un «reste à vivre», l'augmentation de la valeur du bien de famille insaisissable et l'aménagement du régime des baux commerciaux ;

– permettre à l'entrepreneur individuel d'opter pour l'assujettissement du bénéfice de son activité à l'impôt sur les sociétés et restreindre l'assiette des cotisations sociales des travailleurs non salariés non agricoles ;

– **reconnaître le conjoint collaborateur** en lui conférant réellement un statut et en permettant plus largement de déduire du bénéfice imposable le salaire du conjoint participant effectivement à l'exercice de la profession ;

– conforter la **protection sociale des travailleurs indépendants**, notamment en alignant le régime des indemnités journalières des artisans et commerçants sur celui des salariés et en calculant les droits à pension de retraite sur l'ensemble de la vie professionnelle en cas de carrière mixte ;

– améliorer les conditions d'accès au **financement** du développement des PME, notamment par un allègement du crédit et l'extension aux entreprises individuelles du mécanisme de déduction fiscale pour investissement ;

– favoriser et faciliter la **formation professionnelle** des chefs d'entreprise individuelle, en particulier par des mesures d'incitation fiscale.

Lors du congrès de l'UPA, le 24 octobre dernier, le Premier ministre a proposé un **contrat d'objectifs aux artisans**. Afin d'encourager leur activité et les inciter à créer 500.000 emplois d'ici cinq ans, il a annoncé un probable relèvement du seuil d'exonération des charges sociales, et surtout un **projet de loi sur le statut de la petite entreprise**. Nul doute que ce texte, qui devrait être déposé avant la fin de l'année 2003, abordera ces diverses problématiques, **dans l'esprit favorable à l'entreprise qui est celui du Gouvernement actuel**.

CHAPITRE II

UN BUDGET DE TRANSITION

Au regard de ce vaste chantier ouvert par le Gouvernement et dont une partie essentielle des dispositions ne commenceront à s'appliquer que dans le courant de l'année 2003, le présent projet de loi de finances apparaît principalement comme un budget de transition. Il comporte toutefois un certain nombre de **mesures fiscales de première importance** pour les ressortissants du secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation. En outre, les crédits ouverts au secrétariat d'Etat présentent eux-mêmes une **innovation significative résultant de la budgétisation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat** (la TACA).

En effet, au-delà des dispositifs de soutien et d'action économique en faveur des PME, du commerce et de l'artisanat financés traditionnellement par ce budget, celui-ci sera désormais abondé par les crédits ouverts au titre de l'aide au départ des artisans, du Fonds d'aide pour la sauvegarde de l'industrie et du commerce (le FISAC) et du Comité professionnel de la distribution des carburants (le CPDC). Cette modification du périmètre d'intervention du secrétariat d'Etat conduit ainsi à un **triplement apparent de ses crédits**, qui passent de près de 61 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 à un peu moins de **184 millions d'euros** dans le présent projet.

A ces lignes budgétaires doivent également être ajoutés les deux outils extrabudgétaires que sont le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (le FNPCA) et l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (EPARECA).

Enfin, le projet de loi de finances pour 2003 permet la revalorisation de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle perçue par les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) et du droit fixe de la taxe pour frais des Chambres de métiers.

I. DES DISPOSITIONS FISCALES NOUVELLES

A. DES ALLÈGEMENTS FISCAUX BIENVENUS

1. Des mesures générales importantes

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit de nombreuses mesures générales qui, sans leur être spécifiquement destinées, vont naturellement **favoriser les petites et moyennes entreprises**. Ce sont au demeurant des dispositions qui présentent, par leur ampleur, **le plus fort impact budgétaire**.

- Il en est ainsi de l'abaissement de 6 % du taux d'imposition sur le revenu, par la pérennisation et l'intégration dans le barème de l'IRPP de la réduction de 5 % votée cet été dans le premier collectif budgétaire pour 2002, à laquelle s'ajoute une baisse supplémentaire d'un point. De ce fait, le taux marginal de l'impôt sur le revenu passe sous le seuil des 50 %. Le ministère des finances évalue le coût de cette réforme fiscale à 3,56 milliards d'euros hors indexation du barème de l'IRPP, et à 4,63 milliards en tenant compte de cette indexation. Si cette mesure va directement concerner les **entrepreneurs individuels**, il convient d'ajouter qu'elle devrait aussi **favoriser la consommation des ménages et donc bénéficier à l'activité économique**. Cette remarque doit au demeurant être étendue à d'autres dispositions telles que le maintien du plafond du quotient familial et de la décote à leur niveau actuel, les améliorations apportées au dispositif de la prime pour l'emploi (actualisation des seuils et limites de revenus pour en bénéficier et augmentations plus que proportionnelles accordées aux personnes employées à temps partiel), le relèvement du plafond annuel des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, voire encore le doublement de l'abattement en faveur des donations accordées par les grands-parents à leurs petits-enfants.

- Par ailleurs, la **réforme de la taxe professionnelle** (TP) engagée par le précédent gouvernement est menée à son terme, par la **suppression définitive de la part salariale**. D'un coût estimé par le ministère des finances à **1,83 milliard d'euros**, cette mesure aura bénéficié à 1.200.000 entreprises, et la **taxe professionnelle aura ainsi été réduite de moitié pour les entreprises de service et du bâtiment**, qui sont nombreuses à être des PME.

- Enfin, il convient de relever le **financement des dispositions des deux lois Fillon** examinées dans la première partie de ce rapport, qui s'élèvera au total à plus de **un milliard d'euros en 2003**. Il convient de rappeler que **l'allègement des charges sociales n'est désormais plus conditionné par l'application des 35 heures** et de noter qu'il devrait atteindre en 2005 près de **6 milliards d'euros**, tandis que **l'exonération de cotisations patronales**

associée aux nouveaux CJE serait à terme de l'ordre de **600 millions d'euros** (200 millions dès 2003). **C'est dire l'importance des efforts budgétaires consacrés par l'Etat en la matière.**

2. Des dispositions particulières intéressantes

Mais le projet de loi de finances pour 2003 comporte aussi des **mesures fiscales propres aux PME et aux professionnels libéraux.**

• En matière de **taxe professionnelle**, l'article 11 prévoit la **réduction progressive de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de la TP versée par les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) employant moins de cinq salariés.** En effet, ceux-ci sont imposés à la TP selon une assiette spécifique qui exclue la masse salariale : ils n'ont donc pas bénéficié jusqu'à présent de la mesure de suppression de la part salariale ouverte aux autres employeurs. Pour mettre fin à une indéniable distorsion de concurrence, les 500.000 redevables exerçant une profession libérale ou une activité indépendante devraient voir progressivement réduite de 10 à 6 % entre 2003 et 2006 la fraction de leurs BNC imposables à la TP. Le **coût de la première étape** prévue pour 2003 (fixation du taux à 9 %) s'élèvera à **88 millions d'euros**, qui seront versés par l'Etat à titre de compensation aux collectivités locales et aux EPCI.

S'il se félicite de cette mesure d'équité, qui s'inspire du mécanisme de l'article 1468 du code général des impôts applicable aux artisans employant au plus trois salariés, **votre rapporteur pour avis regrette toutefois que la période prévue soit si longue et aurait préféré un dispositif progressif sur deux ans seulement.** A cet égard, il a pris connaissance avec grand intérêt d'une récente indiscretion de *La Lettre de l'Expansion* (n°1632 du lundi 11 novembre 2002) indiquant que « *le Gouvernement pourrait faire un geste supplémentaire en direction des professions libérales employant moins de cinq salariés en allégeant leur TP dès 2003, et non progressivement d'ici à 2006, comme prévu initialement* ». En outre, alerté sur les difficultés parfois posées par l'administration fiscale en ce qui concerne les artisans, il s'interroge, à l'instar de l'UPA, sur la pertinence qu'il y aurait eu à examiner la question pour l'ensemble des entreprises employant moins de cinq salariés.

En outre, l'article 57 du projet de loi de finances propose de **simplifier le mécanisme de la TP. Le relèvement de 1.500 à 3.000 euros du seuil d'assujettissement au paiement de l'acompte de la TP sera immédiatement profitable aux PME.** Le second mécanisme simplificateur ne les concernera en revanche que très marginalement, puisqu'il vise les redevables ayant des établissements multiples : il s'agit de supprimer l'obligation de dépôt, au lieu de l'établissement principal, d'une déclaration récapitulative de l'ensemble des éléments d'imposition.

- Par ailleurs, deux mesures concernent la **taxe sur la valeur ajoutée**.

Ainsi, l'article 8 du projet de loi de finances procède à l'**annualisation du paiement de la TVA** pour les redevables placés de droit ou sous option sous le régime simplifié d'imposition général (RSI) ou agricole (RSA) qui ont acquitté, pour l'année civile ou l'exercice précédent, une TVA nette, hors TVA déductible sur les immobilisations, inférieure à 1.000 euros. Ainsi, **un tiers des entrepreneurs imposés au RSI** verront leur gestion simplifiée et allégée par cette mesure, qui les dispensera d'acquitter les quatre acomptes et la régularisation antérieurs, le paiement de leur TVA se faisant en un seul versement au moment du dépôt de la déclaration récapitulative. La **charge de trésorerie** résultant de l'ensemble du dispositif pour l'Etat est évaluée à **80 millions d'euros** en 2003.

En outre, prenant acte de la décision de la Commission européenne du 25 septembre dernier, l'article 9 **proroge jusqu'à la fin de l'année 2003 le taux réduit de TVA à 5,5 %** aux services d'aide à la personne et aux travaux d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ou sur des logements sociaux à usage locatif, pour un coût de moindres recettes fiscales évaluées pour 2003 à **3,54 milliards d'euros**. **Votre rapporteur pour avis rappelle à cette occasion l'importance vitale pour le secteur du bâtiment de parvenir l'an prochain à pérenniser cette mesure.**

- Enfin, l'article 12 du projet de loi de finances propose, dans un souci de simplification fiscale et de réduction des charges de gestion, de **supprimer le droit de licence sur les débits de boissons**, au bénéfice des **284.000 débitants de boissons**. L'Etat compensera aux communes la perte de ce droit par inscription pérenne sur le solde de la dotation d'aménagement (au sein de la dotation globale de fonctionnement) de **23 millions d'euros**, montant équivalent aux ressources qu'elles percevaient à ce titre en 2002.

- Votre rapporteur pour avis souhaite également mentionner **deux mesures de simplification nouvelles** envisagées par le Gouvernement, qui figurent dans le **projet de loi de finances rectificatives pour 2002** qu'il vient, le 20 novembre dernier, d'adopter en Conseil des ministres.

La première a pour objet de **simplifier, de moderniser et d'harmoniser la facturation en matière de TVA** dès la **mi-2003**.

Le Conseil européen a adopté, le 20 décembre 2001, une **directive en matière de facturation** visant à harmoniser, simplifier et moderniser les **conditions d'établissement et de validité d'une facture au regard de la TVA**. Cette directive doit être transposée par les Etats membres le 1^{er} janvier 2004 au plus tard. Toutefois, **à la demande de nombreuses entreprises et organismes représentatifs, le Gouvernement propose d'anticiper son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2003**.

L'adoption de cette directive va permettre à tous les opérateurs établis au sein de l'Union européenne de disposer, pour leurs opérations économiques nationales ou intercommunautaires, d'un cadre juridique commun, notamment au regard des mentions obligatoires devant figurer sur les factures.

Par ailleurs, elle permettra à ces opérateurs de recourir plus largement à la transmission de factures par voie électronique et de bénéficier, sous certaines conditions, de modalités d'émission simplifiées comme la facturation pour compte de tiers ou la délivrance de factures périodiques.

La seconde consiste à instituer un **interlocuteur fiscal unique pour les PME d'ici la fin de l'année 2004.**

Le projet de loi de finances rectificative pour 2002 propose ainsi que toutes les entreprises disposent au plus tard le 1^{er} janvier 2005 d'un **interlocuteur fiscal unique en matière d'impôt sur les sociétés et de taxe sur les salaires.**

Le recouvrement de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur les salaires et des taxes recouvrées comme l'IS (imposition forfaitaire annuelle, contributions sociale et additionnelle à l'impôt sur les sociétés, contribution annuelle sur les revenus locatifs dues par les personnes morales) serait transféré de la direction générale de la comptabilité publique à la direction générale des impôts.

Les procédures et pénalités de recouvrement seraient les mêmes que pour la TVA. Ainsi, par exemple, les suppléments d'imposition seraient mis à la charge des entreprises par avis de mise en recouvrement et non plus par voie de rôle. Les obligations déclaratives des usagers et les dates de paiement n'en seraient pas pour autant modifiées.

Cette mesure devrait concerner plus d'un million d'entreprises en matière d'impôt sur les sociétés et environ 323.000 s'agissant de la taxe sur les salaires.

Au total, on constate ainsi que les mesures fiscales et d'allègements des charges sociales dont vont bénéficier en 2003 les petites et moyennes entreprises de l'industrie, du commerce, d'artisanat et des services, ainsi que les professions libérales, sont tout à fait significatives.

Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur ce point dans la mesure où les sommes ainsi mises en jeu dépassent de très loin le montant des crédits affectés au secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation.

Il conviendra de conserver à l'esprit cette réalité au moment de l'analyse desdits crédits.

B. LA BUDGÉTISATION DE LA TACA

La taxe d'aide au commerce et à l'artisanat a été instituée par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972, dite «loi Royer», afin de **faire financer le régime d'indemnité de départ des commerçants et artisans par les enseignes de la grande distribution** : la TACA est assise sur la superficie des grandes surfaces de plus de 400 m² construites depuis le 1^{er} janvier 1960, et recouvrée par l'ORGANIC. Il s'agissait ainsi d'un **mécanisme de solidarité interprofessionnelle** assuré dans un **cadre extra-budgétaire**.

Ce mécanisme a été conforté ultérieurement par la création du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce, créé par la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 modifiée. Le FISAC a été effectivement mis en place en 1992 pour répondre à la double nécessité d'assurer le **maintien d'une desserte commerciale et des services de proximité** indispensables à la vie sociale, et de **préserver l'équilibre entre les différentes formes de commerce**, en favorisant l'adaptation des structures traditionnelles. Ce fonds, dont les modalités réglementaires d'intervention sont précisées par le décret n° 95-1140 du 27 octobre 1995 et une circulaire du 21 juin 1999, est alimenté par un **prélèvement sur l'excédent du produit de la TACA**.

Toutefois, en raison de sa dynamique, cette taxe, dont le produit est en constante et significative progression (il a ainsi augmenté de 127 % depuis dix ans, et son montant attendu pour 2002 et 2003 est évalué à, respectivement, 215 et 223 millions d'euros), s'est trouvé rapidement **déconnectée de sa vocation d'origine**. Les aides versées aux commerçants et artisans ont diminué de près de 40 % depuis 1992 pour s'établir à 42,7 millions d'euros en 2001, le nombre de professionnels intéressés oscillant ces dernières années entre 42.685 (2001) et 56.406 (1994). Quant aux dotations au FISAC, elles se sont élevées à 65 millions d'euros en 2001 et à 67 millions d'euros en 2002, sans que les crédits budgétaires aient été au demeurant tous utilisés.

C'est pourquoi **d'importantes réserves ont progressivement été constituées grâce à ces excédents structurels de recettes**. L'Etat en a utilisé une partie de manière pérenne en abondant, dès 1991, le Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), destiné à soutenir les propriétaires **de stations-service indépendantes**. Compte tenu de ses caractéristiques et de la population concernée, ce dispositif d'aide, qui s'est élevé à 10 millions d'euros, peut encore être rapproché de la vocation initiale de la TACA.

En revanche, les **prélèvements conjoncturels opérés sur les excédents de la TACA au titre de la lutte contre les catastrophes naturelles ou technologiques** (par exemple, 2 millions d'euros l'an passé à la suite des inondations de Bretagne et de Loire-Atlantique et 2 autres millions pour l'accident de Toulouse) en sont plus éloignés. Surtout, **à plusieurs reprises, l'Etat a prélevé au profit du budget général une partie des excédents**, notamment l'année dernière (**105 millions d'euros**).

Parallèlement à cette réalité financière et comptable, la Cour des comptes a réclamé la **budgétisation du FISAC** sous la forme d'un **compte d'affectation spéciale**, afin de permettre une meilleure lisibilité et un contrôle plus opérationnel de sa gestion. **Votre rapporteur pour avis**, tout comme notre collègue Auguste Cazalet, rapporteur spécial de la commission des finances, **formulaient depuis longtemps la même recommandation pour rendre effectif le pouvoir du Parlement en la matière**. En effet, jusqu'à présent, les crédits attribués au FISAC, tout comme au demeurant au CPDC et à l'aide au départ des commerçants et artisans, étaient arrêtés de manière réglementaire, après l'adoption de la loi de finances, sans information du

Parlement. **Il y avait ainsi un réel paradoxe à ce qu'échappent au contrôle, à la discussion et à la décision parlementaires le prélèvement et l'affectation de sommes deux fois supérieures aux crédits ouverts au budget du secrétariat d'Etat.**

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a posé un certain nombre de principes, dont celui de **limiter l'ouverture de comptes d'affectation spéciale aux domaines dans lesquels une relation directe est établie entre les recettes affectées et les dépenses financées**. Or, le décalage croissant entre le produit de la TACA et les actions qu'elle finance par destination est aujourd'hui trop important pour qu'il puisse être soutenu qu'une telle relation directe existe encore. Ainsi, malgré le prélèvement de 105 millions d'euros opéré par la loi de finances pour 2002, le montant des réserves de la TACA s'élèvera à la fin de l'année à quelque 154 millions d'euros. Par ailleurs, le solde entre recettes et dépenses en 2003 devrait être de 97 millions d'euros. Il n'est donc pas envisageable, sous le régime défini par la loi organique de 2001, de créer un compte d'affectation spéciale comme le souhaitait votre rapporteur pour avis.

Le Gouvernement a par conséquent retenu l'autre branche de l'alternative budgétaire : en recettes, l'article 15 du projet de loi de finances pour 2003 **affecte la TACA au budget général de l'Etat** en maintenant son recouvrement par l'ORGANIC, tandis qu'en dépenses, **trois nouveaux articles sont créés** sous le chapitre 44-03 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour inscrire les crédits ouverts au titre du FISAC, du CPDC et de l'aide au départ. Par conséquent, tant les réserves de la TACA que le solde recettes/dépenses prévu pour l'année 2003, soit **251 millions d'euros** au total, abonderont l'an prochain le budget général.

Cette solution, qui apparaît comme la seule possible dans le cadre légal contraignant établi par la loi du 1^{er} août 2001, recueille la faveur de votre rapporteur pour avis. Elle **clarifie la situation**, autorise un **meilleur contrôle parlementaire sur les crédits**, en particulier ceux du FISAC, et évite désormais les prélèvements récurrents sur les réserves de la TACA qui intervenaient dans le passé. **Il reviendra désormais au Parlement de s'assurer que toutes les conditions sont remplies pour que les crédits du FISAC soient suffisants et totalement utilisés, et de favoriser la dynamique de leur consommation au regard des besoins du commerce et de l'artisanat.**

II. DES ACTIONS TRADITIONNELLES

La budgétisation du FISAC, du CPDC et de l'aide au départ modifie substantiellement la présentation du budget du secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux services et à la

consommation. Par ailleurs, il convient de noter qu'un certain nombre de structures d'intervention demeurent toujours hors-budget et que la question de leur intégration budgétaire, pour répondre aux exigences de la loi organique d'août 2001, devra sans doute être posée dans les années à venir.

A. LE BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Cette année, l'exercice de comparaison budgétaire s'avère délicat, la budgétisation évoquée ci-dessus conduisant **en apparence à multiplier par trois le budget du secrétariat d'Etat**. En réalité, **toutes choses égales par ailleurs**, ce budget est globalement reconduit à l'identique en valeur, ce qui signifie qu'il diminue légèrement en volume. Enfin, si l'on raisonne au regard de la structure budgétaire de l'an dernier, la **réduction des crédits est supérieure à 5 %**.

COMPARAISON DES CRÉDITS À STRUCTURE CONSTANTE

	2002	2003	Différence	Evolution
Structure LFI 2002	60,97	57,86	- 3,11	- 5,10 %
<i>FISAC</i>	67,08	71,00	+ 3,92	+ 5,84 %
<i>CPCD</i>	10,06	10,06	-	-
<i>Aide au départ</i>	45,00	45,00	-	-
Structure LFI 2003	183,11	183,92	+ 0,81	+ 0,44 %

En millions d'euros

Toutefois, votre rapporteur pour avis souhaite ici rappeler une évidence : **le soutien apporté à un secteur ne se traduit pas exclusivement à l'aune du montant des crédits budgétaires qui lui sont affectés**. Ceci est particulièrement vrai en **matière économique**, et donc en ce qui concerne les ressortissants du secrétariat d'Etat.

D'une part, les chefs d'entreprises, les commerçants et les artisans, les professionnels libéraux, ont davantage besoin de connaître un **environnement législatif, réglementaire et administratif favorable à l'épanouissement de leurs activités** que de percevoir des subventions. C'est ce qu'ont bien compris le Premier ministre et le Gouvernement, dont les **premières décisions et les projets**, qui ont été détaillés au premier chapitre de cet avis budgétaire, visent à **assouplir les contraintes, lever les verrous, supprimer les carcans qui entravent l'initiative économique et distraient les entrepreneurs de leur tâche essentielle, produire et commercer**.

D'autre part, l'élément déterminant de toute politique de soutien aux entreprises est bien plus constitué par un **allègement de la fiscalité et des charges sociales** que par tous les mécanismes de prise en charge institués ici ou là. Or, comme en a témoigné la première partie de ce chapitre consacré aux dispositions fiscales du projet de loi de finances pour 2003, le Gouvernement a

su, là encore, **dégager des priorités et des marges d'action significatives**, malgré un héritage budgétaire particulièrement dégradé et une conjoncture déprimée qui impose des choix rigoureux.

Le montant des crédits inscrits au **titre IV - dépenses ordinaires** - s'élève à près de **180 millions d'euros**, en hausse apparente de **217 %**. Les crédits du **titre VI - dépenses en capital** - sont reconduits à l'identique, soit **4,25 millions d'euros de crédits de paiement** et **5,72 millions d'euros d'autorisations de programme**.

CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU SECRETARIAT D'ÉTAT

Chapitre	Intitulé	2002	2003	Ä	Ä%
44-03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services	34,61	157,56	+ 122,95	+ 355 %
Article 10	Aides à la formation	15,32	14,34	- 0,98	- 6,4 %
Article 20	Actions économiques	12,31	9,30	- 3,01	- 24,4 %
Article 30	Contrats de plan Etat-régions	3,74	4,60	+ 0,86	+ 23,2 %
Article 40	Agence pour la création d'entreprises	3,25	3,26	+ 0,01	+ 0,4 %
Article 50	FISAC	(67,08)	71,00	(+ 3,92)	(+ 5,8 %)
Article 60	CPDC	(10,06)	10,06	(-)	(-)
Article 70	Aide au départ des commerçants et artisans	(45,00)	45,00	(-)	(-)
44-95	Participation à divers fonds de garantie	9,15	12,96	+ 3,81	+ 41,7 %
Article 20	Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME	9,15	12,96	+ 3,81	+ 41,7 %
44-98	Bonifications d'intérêt dans le domaine de l'artisanat	12,96	9,15	- 3,81	- 29,4 %
Article 10	Crédit agricole	3,78	2,38	-1,40	- 37,0 %
Article 20	Banques populaires	5,28	3,39	-1,89	- 35,8 %
Article 30	Autres banques	3,90	3,38	-1,52	- 13,3 %
TOTAL DES DÉPENSES ORDINAIRES (DO) – TITRE IV		56,72	179,67	+ 122,95	+ 217 %
64-02	Aides au commerce, à l'artisanat et aux services				
	AP	5,72	5,72	-	-
	CP	4,25	4,25	-	-
Article 30	Soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services				
	AP	0,30	0,30	-	-
	CP	0,30	0,30	-	-
Article 40	Contrats de plan Etat-régions				
	AP	5,41	5,41	-	-
	CP	3,95	3,95	-	-
TOTAL DES MOYENS D'ENGAGEMENT (DO + AP)		62,44	185,39	+ 122,95	+ 197 %
TOTAL DES MOYENS DE PAIEMENT (DO + CP)		60,97	183,92	+ 122,95	+ 202 %

En millions d'euros

Le budget du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et la consommation est avant tout un budget d'intervention. Le secrétariat d'Etat n'intervient quasiment jamais seul, mais de concert avec les collectivités locales, à travers les contrats de plan, les organismes consulaires ou d'autres organismes « relais » que sont les

organisations professionnelles ou les associations de commerçants. Les crédits financent cinq catégories d'actions en faveur des commerçants et des artisans : les aides à la formation professionnelle, les actions économiques, le financement des contrats de plan, l'accès au crédit des PME à travers la bonification d'intérêts et les garanties d'emprunt, et le soutien social.

1. L'aide à la formation professionnelle

Les crédits affectés à la formation professionnelle sont consacrés à la sensibilisation et à l'information des jeunes sur les métiers, à la valorisation de l'apprentissage, à l'aide au développement des centres d'aide à la décision des chambres de métiers, au cofinancement des stages d'initiation à la gestion d'entreprises commerciales et des stages de formation organisés par les instituts de promotion commerciale (IPC) et par l'Institut de formation commerciale permanente (IFOCOP), ainsi qu'au soutien à l'activité du Centre d'études et de formation des assistants du commerce (CEFAC) et de l'Institut supérieur des métiers (ISM), destiné aux artisans.

Ces crédits diminuent d'environ un million d'euros (- 6,4 %), en raison essentiellement de l'active politique de partenariat local développée par les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat en matière de promotion et de valorisation de l'artisanat et des métiers. Ainsi, les participations locales, notamment des régions, permettront de compenser la réduction de 780.000 euros des dotations de l'Etat (arrêtées à 1,82 million d'euros en 2003, soit - 30 %) à ces actions essentielles menées auprès des jeunes et de leur famille, dans un contexte où **de nombreuses entreprises artisanales sont confrontées à une pénurie de main d'œuvre qualifiée.**

Par ailleurs, le recentrage des missions de l'ISM, qui forme les cadres et les élus de l'artisanat, s'accompagne d'une rationalisation de son fonctionnement permettant de réduire de 160.000 euros sa dotation, qui s'élèvera ainsi en 2003 à 2,53 millions d'euros (- 5,9 %). En revanche, les crédits alloués au CEFAC seront reconduits à hauteur de 630.000 euros.

Si les dotations consacrées à la formation des créateurs et des repreneurs d'entreprises commerciales, laquelle est co-financée par les CCI, sont réduites de moitié (- 500.000 euros pour un budget de 610.000 euros), **les actions de formation des demandeurs d'emplois** assurées par les IPC et par l'IFOCOP (2.400 stagiaires en 2002), et la prise en charge de leurs **rémunérations**, seront **reconduites à hauteur de 8,76 millions d'euros.**

2. Les actions économiques

Afin d'avoir une vision claire, objective et exhaustive du soutien économique apporté aux PME, au commerce et à l'artisanat par le secrétariat d'Etat, il convient désormais de **regrouper sous cette rubrique** non seulement les crédits inscrits à **l'article 20** du chapitre 44-03 (précisément intitulé « *actions économiques* »), mais également ceux ouverts à **l'article 40** pour financer l'Agence pour la création d'entreprise (APCE), à **l'article 50** au titre du FISAC et à **l'article 60** pour le CPDC. On peut en outre y ajouter les dépenses en capital consacrées à l'aide au commerce, à l'artisanat et aux services (article 30 du chapitre 64-02). Ainsi, à **périmètre constant**, les **crédits globaux consacrés en 2003 aux actions économiques vont légèrement progresser (+ 1 %)** pour s'établir à près de **94 millions d'euros**.

CRÉDITS CONSACRÉS AUX ACTIONS ÉCONOMIQUES

Chapitre	Intitulé	2002	2003	Ä	Ä%
44-03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services				
Article 20	Actions économiques	12,31	9,30	- 3,01	- 24,45 %
Article 40	Agence pour la création d'entreprises	3,25	3,26	+ 0,01	+ 0,36 %
Article 50	FISAC	67,08	71,00	+ 3,92	+ 5,84 %
Article 60	CPDC	10,06	10,06	-	-
TOTAL INTERMÉDIAIRE		92,70	93,62	+ 0,92	+ 1,00 %
64-02	Aides au commerce, à l'artisanat et aux services				
Article 30	Soutien au développement de la compétitivité - CP	0,30	0,30	-	-
TOTAL GÉNÉRAL		93,00	93,92	+ 0,92	+ 1,00 %

En millions d'euros

- L'article 44-03-20 finance des actions très disparates : animation économique ; soutien aux métiers d'art ; subvention aux réseaux d'appui aux entreprises pour la création d'entreprises, le conseil ou l'exportation ; aides aux groupements de commerçants et d'artisans. Une partie essentielle de la réduction des crédits ouverts en 2003 à cet article résulte de l'arrivée à échéance du **dispositif de soutien au passage à l'euro** ainsi que de la convention conclue entre l'Etat et l'UPA pour **accompagner la réduction du temps de travail dans l'artisanat** : dès lors, 1,38 million d'euros de crédits ne sont pas reconduits de 2002 à 2003, ce qui représente près de **46 %** de la diminution globale constatée.

L'animation économique comprend deux volets : le **soutien à l'action économique de base**, correspondant pour l'essentiel aux services collectifs non facturés rendus par les **chambres de métiers** et les **organisations professionnelles**, et des **actions structurantes** tendant à la modernisation, au développement et à la rationalisation des structures et des **méthodes de production** et de commercialisation.

Les **conventions de développement économique** conclues avec les **chambres de métiers** et les **organisations professionnelles** seront abondées à hauteur de 2,8 millions d'euros (- 850.000 euros, soit - 23,3 %), mais cette diminution sera compensée par une intervention accrue sur les crédits supplémentaires attribués au FISAC. La situation des **chambres des métiers des DOM** s'étant améliorée, la dotation spécifique qui leur était allouée sera quant à elle réduite de 53,3 % (- 800.000 euros) pour s'établir à 700.000 euros. S'agissant de l'**aide aux groupements de commerçants et d'artisans**, elle s'élèvera à 500.000 euros, en diminution de 35 % (- 270.000 euros), tandis que la subvention versée à la **Société d'encouragement des métiers d'art** sera elle aussi réduite de 180.000 euros (- 7,9 %) pour atteindre 2,1 millions d'euros.

En ce qui concerne les **pôles d'innovation technologiques**, le soutien du secrétariat d'Etat passera de 350.000 à 230.000 euros (- 34,3 %), mais ce mouvement sera compensé par l'affectation d'une partie des crédits du FISAC. Enfin, le développement des réseaux d'appui aux entreprises sera renforcé par une **augmentation budgétaire de 50 %**, pour passer à près de **3 millions d'euros**. Les bénéficiaires en seront, dans le domaine de l'**appui aux créateurs d'entreprises**, l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), France initiative réseau (FIR), le Réseau des boutiques de gestion (RBG) et l'Association des dirigeants des pépinières d'entreprises (ELAN), dans celui du **conseil aux très petites entreprises**, la Fédération française des centres de gestion et d'économie de l'artisanat (FFCGEA), et en matière d'**aide à l'exportation**, les entreprises artisanales soutenues par le Centre français du commerce extérieur (CFCE) et les chambres des métiers.

Votre rapporteur pour avis approuve les efforts importants consentis en faveur des réseaux d'appui, particulièrement nécessaires pour soutenir le démarrage et le fonctionnement des TPE.

- L'article 44-03-40, qui concerne la subvention annuelle accordée à l'**Agence pour la création d'entreprises** (APCE), a été ajouté à la nomenclature budgétaire du secrétariat d'Etat l'an dernier. En **très légère augmentation** (+ 0,36 %), cette subvention de **4,6 millions d'euros** permettra à l'Agence de poursuivre dans de bonnes conditions son développement en faveur de la diffusion de l'esprit d'entreprise, de l'information des entrepreneurs, du soutien aux initiatives des professionnels et de réflexion destinée à améliorer l'environnement juridique et économique des créateurs d'entreprises.

- Sous l'article 44-03-50 figurent désormais les crédits ouverts au titre du **Fonds d'indemnisation pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce** (FISAC), soit **71 millions d'euros** en 2003. **Votre rapporteur pour avis détaillera dans le troisième chapitre du présent rapport le mode de fonctionnement du FISAC pour suggérer diverses modifications destinées à l'améliorer.** Ces propositions auront notamment pour objet d'assurer une meilleure utilisation des crédits et de garantir leur consommation.

● Le **Comité professionnel de la distribution des carburants** est financé par des crédits désormais ouverts sous l'article 44-03-60, reconduits l'an prochain à hauteur de **10,06 millions d'euros**. Le CPCD a pour mission d'aider les stations-service indépendantes au plan technique, économique et social. Un peu plus de 40 % de ses crédits contribuent ainsi à soutenir les investissements techniques et technologiques destinés à prévenir ou éliminer un risque environnemental. Environ 40 % ont pour objet de favoriser le développement économique, la modernisation des établissements ou la diversification des activités des détaillants. Enfin, un peu moins de 20 % servent à participer à la cessation d'activité ou à la reconversion professionnelle des pompistes.

● En ce qui concerne le **soutien de l'Etat au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services**, figurant sous l'article 64-02-30, ils sont **reconduits** en 2003 à hauteur de **305.000 euros**, tant en autorisations de programmes qu'en crédits de paiement. Ils contribuent à financer les investissements matériels et immatériels collectifs réalisés par les structures professionnelles et consulaires du secteur.

3. Le financement des contrats de plan Etat-régions

Si 94,5 millions d'euros devaient être affectés au commerce et à l'artisanat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 (dont 2,4 millions au titre des conventions de massifs et 150.000 euros pour la création d'un observatoire régional de l'équipement commercial en Ile-de-France), seuls 53,5 millions d'euros (soit 7,6 millions d'euros par an) ont fait l'objet d'une programmation budgétaire. **Or, jusqu'à l'an passé, les crédits ouverts chaque année étaient insuffisants pour respecter ce plan de financement des CPER.**

CRÉDITS CONSACRÉS AUX CPER

Article	Intitulé	2000	2001	2002	2003	À 03/02	À % 03/02
44-03-30	Contrats de plan Etat-régions	3,28	3,74	3,74	4,60	+ 0,86	+ 23,2 %
64-02-40	Contrats de plan Etat-régions						
	AP	3,30	3,60	5,41	5,41	-	-
	CP	3,09	3,40	3,95	3,95	-	-
MOYENS D'ENGAGEMENT (DO + AP)		6,58	7,34	9,15	10,01	+ 0,86	+ 9,4 %
MOYENS DE PAIEMENT (DO + CP)		6,37	7,14	7,69	8,55	+ 0,86	+ 11,2 %

En millions d'euros

Les crédits ouverts pour 2003 connaissent en revanche en **augmentation substantielle**, grâce à l'accroissement de plus de **23 %** des crédits du titre IV et à la reconduction des crédits de paiement du titre VI. Tant en AP qu'en CP, les montants inscrits au budget sont désormais conformes au rythme annuel nécessaire à la réalisation du programme. Toutefois, compte tenu des retards pris au démarrage des CPER, il conviendra, dans les trois

prochaines années, de **maintenir ce niveau d'abondement** : en effet, avec **33 millions d'euros** (compte tenu des annulations de 2000 et 2001), la programmation budgétaire 2000-2003 en **moyens d'engagement** couvre aujourd'hui **62 % des besoins prévus sur l'ensemble de la période** (le taux de réalisation théorique en **moyens de paiement** s'élevant quant à lui, compte non tenu des reports, à **55,6 %** du total, soit **29,75 millions d'euros**).

Les actions financées par les CPER concernent essentiellement la transmission et la reprise d'entreprises de l'artisanat et du commerce (ATRAC), les aides aux investissements matériels et immatériels, les subventions aux fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC), les soutiens au recrutement des cadres et les aides aux créations d'entreprises.

4. L'accès aux crédits des PME

Tout en maintenant le niveau global de son soutien à l'accès au crédit des PME (à hauteur de 22,11 millions d'euros), le Gouvernement a poursuivi, comme l'an passé, le **redéploiement des actions de bonification des taux d'intérêt vers la garantie d'emprunts** : la **baisse des crédits dédiés à la bonification d'intérêts** (- 3,8 millions d'euros) est en effet intégralement compensée par la **hausse des crédits dévolus au Fonds de garantie d'emprunts** (+ 3,8 millions d'euros).

CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACCÈS AU CRÉDIT DES PME

Article	Intitulé	1999	2000	2001	2002	2003	À % 03/02
44-95-20	Fonds de garantie d'emprunts	-	3,35	3,35	9,15	12,96	+ 41,7 %
44-98	Bonifications d'intérêt	23,02	18,75	18,75	12,96	9,15	- 29,4 %
44-98-40	Crédit agricole	nc	5,47	5,47	3,78	2,38	- 37,0 %
44-98-20	Banques populaires	nc	7,88	7,64	5,28	3,39	- 35,8 %
44-98-30	Autres banques	nc	5,40	5,64	3,90	3,38	- 13,3 %
TOTAL		23,02	22,10	22,10	22,11	22,11	-

En millions d'euros

Le secrétariat d'Etat justifie l'**extinction progressive du dispositif des bonifications d'intérêt** amorcée en 2000 par sa **perte d'efficacité** au regard de la diminution du coût du crédit. Au contraire, le Fonds de garantie d'emprunts, qui est en réalité géré par la direction du Trésor dans le cadre de la convention conclue avec la Société française de garantie de financement des PME (SOFARIS), permet de répondre aux difficultés actuelles d'accès au crédit des PME en **offrant aux banques un partage du « risque PME »**, les petites entreprises présentant un taux de défaillance particulièrement élevé alors qu'elles n'offrent que de faibles garanties, et le coût du traitement de leurs dossiers par les banques étant proportionnellement plus élevé.

Il a ainsi été demandé à la SOFARIS de négocier avec les réseaux bancaires des conventions de délégation de sa garantie en faveur des TPE, sur des critères simplifiés. Il s'agit d'encourager les banques à octroyer plus facilement des crédits. De même, des conventions ont été proposées par la SOFARIS aux sociétés de cautionnement mutuel afin d'instaurer des mécanismes de co-garantie qui leur permettent, à elles aussi, de prendre plus de risques en faveur des TPE.

Sans remettre en cause le bien-fondé de cette politique, votre rapporteur pour avis **s'interroge cependant sur l'importance de l'effet de levier** évoqué par les services du secrétariat d'Etat à l'appui de celle-ci. Il relève en outre que si le **coût nominal du crédit** a effectivement **diminué** ces dernières années en raison de la modération de l'inflation, **son coût réel demeure toutefois significatif, en particulier pour les TPE et les entreprises artisanales et commerciales**. Dans ce contexte, les prêts bonifiés ne manquent pas d'intérêt pour les artisans et les commerçants, qui s'inquiètent de la disparition d'un mécanisme qu'ils considèrent comme accessible et bien adapté à leurs besoins. Comme il l'avait déjà souligné l'an dernier, votre rapporteur pour avis estime ainsi que le secrétariat d'Etat devra démontrer la pertinence de son analyse, car l'accès au financement est une clef du développement et de la pérennité des petites entreprises. Nul doute que l'examen des projets de loi annoncés pour l'an prochain permettra d'évoquer cette question de manière approfondie.

5. Le soutien social

Instituée par l'article 106 de la loi de finances pour 1982 et fixée par le décret n° 2001-545 du 26 juin 2001, **l'indemnité de départ des commerçants et artisans** est destinée à aider les professionnels qui, au moment de leur départ à la retraite, rencontrent des difficultés pour trouver un repreneur en raison de la dépréciation de leur entreprise. Versée sous conditions de ressources par les caisses de retraite des artisans et par l'ORGANIC pour ce qui concerne les commerçants, et calculée en fonction de l'âge du bénéficiaire et de sa durée d'affiliation à son régime de retraite, cette aide à caractère social est attribuée à compter de 60 ans, ou de 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, et enfin sans condition d'âge en cas d'invalidité.

En 2001, 2.400 artisans et 1.470 commerçants ont bénéficié de cette aide, pour un montant total de 44,1 millions d'euros. Pour 2003, les **crédits inscrits à ce titre à l'article 44-03-70 seront reconduits à hauteur de 45 millions d'euros**.

B. LES MOYENS EXTRABUDGÉTAIRES

Si votre rapporteur pour avis se félicite de la budgétisation du FISAC, il relève que subsistent encore deux instruments extrabudgétaires dont les missions et le champ d'action recouvrent largement ceux du secrétariat d'Etat : le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA) et l'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Dans la logique de la loi organique de 2001, la budgétisation de ces deux outils devra être certainement envisagée à court terme.

1. Le FNPCA

Le FNPCA est un établissement public administratif créé par le décret n° 97-1040 du 13 novembre 1997 et financé par une majoration de 10 % du montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambre de métiers (soit environ 10 euros par entreprise artisanale en 2002, pour un produit total attendu de **7,6 millions d'euros**). Selon le secrétariat d'Etat, ce mode de financement, bien qu'assis sur une contribution obligatoire, rendrait incompatible l'inscription du FNPCA à son budget.

Pourtant, l'objet même de ce fonds, à savoir le **financement d'actions de promotion et de communication à caractère national en faveur de l'artisanat**, paraît très connexe aux missions du secrétariat d'Etat en matière d'actions économiques.

2. L'EPARECA

L'EPARECA est un établissement public industriel et commercial créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, et son champ d'intervention a été élargi par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Il a pour mission de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans l'ensemble des quartiers prioritaires des contrats de ville 2000-2006. Il peut ainsi acquérir les fonds commerciaux ou artisanaux ainsi que les immeubles ou droits réels immobiliers nécessaires aux opérations correspondant à son objet, puis les céder ou en confier la gestion à un ou plusieurs locataires gérants. **Il a lui a été attribué en 1997 une dotation initiale de 19,8 millions d'euros, prélevée sur les excédents de la TACA.**

Nos excellents collègues Auguste Cazalet, rapporteur spécial des crédits des PME, du commerce et de l'artisanat, et Eric Doligé, rapporteur spécial des crédits de la ville et de la rénovation urbaine, ont mené cette année,

au nom de la commission des finances du Sénat, une mission de contrôle budgétaire qui a fait ressortir que l'outil souple, moderne et efficace que constitue l'EPARECA souffre aujourd'hui des lourdeurs de ses administrations de tutelle et des défaillances de l'Etat dans l'exercice de sa première mission régaliennne : la sécurité. Tout se passe, estiment-ils, comme si l'EPARECA, institution d'avenir, se trouvait entravée par un contexte administratif archaïque¹.

Votre rapporteur pour avis souscrit entièrement aux dix-sept mesures pour le renouveau du commerce de banlieue proposées par les rapporteurs spéciaux en conclusion de leurs travaux, et organisées autour de trois axes majeurs : la priorité redonnée à la mission régaliennne de sécurité dans les quartiers sensibles, la simplification drastique du contexte administratif et la duplication de l'EPARECA à plus grande échelle. En outre, il se félicite que le Gouvernement ait décidé de répondre favorablement à la demande de **réabondement financier** formulée par le président de l'établissement public en prévoyant de faire figurer au bénéfice de l'EPARECA une dotation de **3 millions d'euros** sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24, qui enregistre le produit des privatisations.

III. LE FINANCEMENT DES CHAMBRES CONSULAIRES

Les projet de loi de finances prévoit **deux articles rattachés** à l'examen des crédits du secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, destinés à **permettre aux chambres consulaires d'accroître le produit de leurs « taxes pour frais »** qui financent une partie significative de leurs actions.

A. LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE (ARTICLE 64)

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, qui assure aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) le quart **environ de leur budget de fonctionnement**. Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances, son **produit s'est élevé en 2002 à 911 millions d'euros**.

La **loi de finances pour 2002** avait introduit un **dispositif nouveau** remplaçant le mécanisme antérieur de fixation de l'IATP par voie

¹ « Peut-on sauver le commerce dans les banlieues ? » - Rapport d'information n° 377 (2001-2002) fait au nom de la commission des finances du Sénat par MM. Auguste Cazalet et Eric Doligé.

réglementaire, qui n'avait au demeurant pas évolué pendant cinq ans, ce qui avait placé de nombreuses CCI dans une situation financière délicate. Le produit de la taxe, désormais arrêté par chaque CCI, pouvait progresser de 1,5 % au maximum sous réserve de la signature d'une convention avec l'Etat. A défaut, le taux de progression ne pouvait dépasser 0,375 %.

Il convient d'ajouter que, par ailleurs, les artisans inscrits à la fois au répertoire des métiers et portés sur la liste électorale de la CCI de leur circonscription bénéficient désormais d'une réduction de moitié de la base de leur imposition à l'IATP, afin d'alléger leur double imposition.

Reste que, s'agissant du premier point, **les CCI n'ont pas trouvé dans la mesure la réponse aux difficultés qu'elles connaissent**, en raison notamment de l'accroissement des charges de personnel et de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Le montant de la progression de 2002 était en effet globalement insuffisant pour permettre à de nombreuses CCI de rattraper le retard accumulé par de nombreuses années de sous-financement.

C'est pourquoi le Gouvernement, sensible aux préoccupations des gestionnaires et conscient de l'importance des CCI dans l'animation de la vie économique de nos territoires, propose de modifier à nouveau l'article 1600 du code général des impôts afin, d'une part, d'**autoriser sans condition une progression maximale du taux de l'IATP de 4 %**, et, d'autre part, pour les CCI dont la pression fiscale est inférieure d'au moins 45 % à la moyenne nationale, d'**élever ce taux à 7 % au maximum**.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette mesure figurant sous l'article 64 du projet de loi de finances pour 2003, **qui apporte une souplesse bienvenue** en tenant compte à la fois des **différences rencontrées entre les chambres en matière de financement**, du sens de la **responsabilité des gestionnaires** (puisque la progression des taux n'a rien d'obligatoire), et du souci de **parvenir progressivement à diminuer la disparité actuelle des pressions fiscales selon les chambres** (laquelle est actuellement d'un rapport de un à dix sur l'ensemble des CCI).

Mais il regrette toutefois qu'aucune solution ne soit apportée à **l'obstacle fiscal qui interdit aujourd'hui le regroupement des chambres lorsque leurs taux d'IATP** sont par trop différents : un mécanisme progressif comparable à celui que peuvent mettre en œuvre dans le domaine de la taxe professionnelle les communes qui se rapprochent devrait ainsi être institué en matière d'IATP pour favoriser la dissolution de CCI dans une nouvelle structure commune. Il observe également que la **coopération interconsulaire demeure freinée** par l'assujettissement à la TVA de leurs actions menées en commun.

Aussi votre rapporteur pour avis a-t-il pris connaissance avec intérêt des propos récemment tenus par M. Renaud Dutreil devant la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale à propos de la **réforme des chambres de commerce et d'industrie**.

Le secrétaire d'Etat a ainsi indiqué qu'une **modification du mode de scrutin des CCI devrait intervenir l'an prochain** afin, comme le réclament depuis longtemps les dirigeants consulaires, de **rendre plus transparent le dispositif électoral** pour renforcer la légitimité des élus consulaires et asseoir leur responsabilité en matière de projet de développement des territoires. Cette réforme attendue nécessitera un report des élections, qui devaient normalement avoir lieu en 2003. Ultérieurement, les **missions et les périmètres territoriaux d'intervention** des chambres consulaires devraient également être redéfinies, ainsi que **leurs modalités de financement**. **Votre rapporteur pour avis souscrit entièrement à ce programme, et espère vivement qu'il sera mis en œuvre dans les délais évoqués.**

B. LES CHAMBRES DE MÉTIERS (ARTICLE 65)

L'**inadaptation et la complexité des modalités de financement des chambres de métiers** sont reconnues depuis de nombreuses années. Les ressources des chambres sont en effet fondées, d'une part, sur une **contribution fixe** dont le plafond est voté chaque année dans le cadre de la loi de finances. Cette **taxe pour frais de chambre de métier** (101 euros en 2002) est due par toute entreprise immatriculée, quelles que soient sa taille et sa capacité contributive. S'y ajoute d'autre part un **droit additionnel**, dont le produit est plafonné, chambre par chambre (50 % du produit du droit fixe, limite pouvant être portée à 85 %, à titre exceptionnel, sur décision du préfet), puis réparti proportionnellement aux bases de la taxe professionnelle entre les entreprises artisanales assujetties. Ces deux taxes fiscales représentent environ un quart des ressources totales des chambres de métiers qui, comme certaines CCI, sont nombreuses à souffrir de la déconnexion croissante entre leurs ressources et leurs charges et dépenses d'interventions et d'animation économiques.

Aussi, après l'**accroissement significatif de 5,16 % du plafond du droit fixe** adoptée l'an dernier, l'article 65 du projet de loi de finances propose de **l'augmenter une nouvelle fois de 3,96 %**, pour le porter à **105 euros**. Votre rapporteur pour avis reconnaît que cette mesure sera de nature à apporter une bouffée d'air à certaines chambres, rendues particulièrement vulnérables par le poids des charges salariales qu'elles supportent (en moyenne, 70 % du budget des chambres de métiers concerne la masse salariale), notamment en raison de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. **Il estime toutefois indispensable d'envisager rapidement, à l'instar de celle qui sera entreprise pour les CCI, une réflexion globale sur le financement des chambres de métiers, sur leur rôle et sur leurs missions.**

CHAPITRE III

APPROFONDIR LE SOUTIEN DES POUVOIRS PUBLICS

Si le présent projet de loi de finances s'inscrit dans un processus de transition, les réformes annoncées pour l'année 2003 par le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation sont nombreuses. Pourtant, au-delà des objectifs et du programme de travail très chargé fixés par M. Renaud Dutreil, et qu'il soutient totalement, votre rapporteur pour avis souhaite ouvrir **trois pistes supplémentaires de réflexion** qui lui semblent d'une grande importance pour consolider l'aide de l'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et aux services.

La première concerne le **FISAC**, dont la budgétisation doit être suivie d'un **réexamen de ses conditions de fonctionnement** afin de **garantir la pérennité de sa mission**. Il serait en effet particulièrement consternant que, dans les années qui viennent, la budgétisation de la TACA permette à l'administration des finances d'en faire une variable d'ajustement qui la détournerait de son objet initial : **le soutien aux artisans et aux commerçants**. Il est donc essentiel de promouvoir une **gestion dynamique des crédits du FISAC** permettant la consommation de la totalité des montants attribués annuellement par le projet de loi de finances.

La seconde piste est relative à la **fiscalité**. Votre rapporteur pour avis est convaincu qu'il s'agit du **meilleur outil** pour favoriser la création d'entreprise et améliorer la santé des entreprises lorsque le contexte économique général est déprimé, pour obtenir de la création d'emplois et pour générer de l'activité qui, *in fine*, rapporteront des produits fiscaux supplémentaires à l'Etat. Or, sans même attendre le « grand soir fiscal », **plusieurs mesures de justice fiscale pourraient être mises en œuvre dans un délai très bref**.

La troisième piste, enfin, concerne l'**apprentissage**, dont les **difficultés actuelles**, déjà évoquées dans l'avis budgétaire de l'an dernier, doivent elles aussi être absolument résolues rapidement compte tenu à la fois des **problèmes de recrutement rencontrés dès à présent par les chefs d'entreprises**, et des **enjeux professionnels qui se profilent dans les prochaines années**, compte tenu des nombreux départs à la retraite déjà programmés.

I. RÉFORMER LA GESTION DU FISAC

A. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU FISAC

Le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) est un instrument de développement local, créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 modifiée relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social. Le décret n° 95-1140 du 27 octobre 1995 régit son organisation et la procédure d'attribution des aides.

Le FISAC a été effectivement mis en place en 1992 pour répondre à la double nécessité d'assurer le maintien d'une desserte commerciale et des services de proximité indispensables à la vie sociale, et de préserver l'équilibre entre les différentes formes de commerce en favorisant l'adaptation des structures traditionnelles. Face aux mutations du secteur de la distribution, le FISAC est donc un outil d'accompagnement des évolutions des secteurs du commerce et de l'artisanat, ainsi que le précise la circulaire du 21 juin 1999 qui a réaménagé son dispositif.

Les interventions du FISAC s'inscrivent dans le cadre de cinq catégories d'opérations regroupant les dix-huit anciennes catégories selon le tableau de correspondance ci-après :

INTERVENTIONS DU FISAC

ANCIEN DISPOSITIF	NOUVEAU DISPOSITIF
- Opérations Coeur de Pays - Opération Centre 2000 - Halles et marchés - Opérations en quartiers sensibles	<u>Opérations urbaines</u> Lorsque le projet est porté par une collectivité de plus de 2.000 habitants
- 1000 Villages de France - Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce - Halles et marchés - Equipements commerciaux	<u>Opérations rurales</u> Lorsque le projet est porté par une collectivité de moins de 2.000 habitants
Opérations sectorielles	<u>Opérations sectorielles</u>
Etudes	<u>Etudes</u>
- Opérations biens culturels - Artisanat - Programme de développement concerté - Opérations « sinistrés » - Transmission-reprise - Divers	<u>Autres</u>

Le FISAC se présente aujourd'hui sous forme d'un triptyque : il participe aux **actions conduites par les collectivités locales** ; il contribue à des actions d'aide au **développement économique des entreprises** commerciales et artisanales menées par les **chambres de métiers, les organisations professionnelles de l'artisanat et le secteur associatif** ; enfin, il est sollicité pour des **actions de nature diverse** : aides attribuées à la suite de catastrophes naturelles ou industrielles, diffusion de biens culturels, opérations sectorielles, réalisation d'études préalables ou de faisabilité, etc.

A compter de 2000, le plafond des aides a été porté à 400.000 euros pour les dépenses de fonctionnement (50 % d'une opération dans la limite de 800.000 euros). S'agissant des dépenses d'investissement, le taux maximum est de 20 % des dépenses inférieures à 800.000 euros, et de 10 % pour les dépenses supérieures à ce seuil, avec un maximum de subvention par tranche de 400.000 euros. Les entreprises bénéficiant de l'aide directe du FISAC doivent avoir un chiffre d'affaires hors taxes inférieur à 800.000 euros.

De 1992 à 2001, le FISAC a attribué, au travers de **6.667 opérations**, plus de **435 millions d'euros**, dont **223 en fonctionnement** et **212 en investissements**.

1. Les opérations menées avec les collectivités locales

Les opérations menées avec les collectivités locales s'apprécient différemment selon qu'elles sont conduites en milieu urbain ou en milieu rural (communes de moins de 2.000 habitants).

- 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, etc.). Les fonds européens sont fréquemment sollicités dans ce cadre.

Ces opérations ont jusqu'à présent (entre 1992 et 2001) représenté **45,5 % du montant total des subventions** (près de 200 millions d'euros) et **34,6 % des projets** (2.310). Les subventions accordées au titre des opérations urbaines ont augmenté régulièrement depuis 1992, et ce sont les **villes de moins de 30.000 habitants** qui en ont le plus bénéficié. Un effort particulier est entrepris à l'égard des petites et moyennes communes, dont les projets demeurent cohérents au regard des capacités financières d'intervention du FISAC. L'accroissement du montant des subventions attribuées témoigne de la vigueur de la demande et également du fait que les dossiers présentés intègrent des opérations d'urbanisme complexe, les collectivités adoptant des démarches globales de revitalisation des centres-villes ou des quartiers fragilisés.

En revanche, **le FISAC ne peut intervenir que marginalement dans le cadre des grands projets urbains** conduits par des villes dépassant 50.000 habitants. Son impact est en effet étroitement lié à l'échelle financière de l'opération et son « cœur de cible » en milieu urbain demeure les villes moyennes, même si certaines opérations conduites dans des villes de plus de 50.000 habitants peuvent s'avérer opportunes, comme par exemple celles ayant pour objet d'agir sur un quartier particulier, voire une artère, ou encore pour la restructuration d'une halle.

● En **milieu rural**, le FISAC intervient dans le cadre d'opérations individuelles (avec une commune ou un particulier) ou collectives (avec un syndicat intercommunal, par exemple). D'une façon générale, son impact s'avère extrêmement positif en ce qu'il contribue au maintien d'activités de première nécessité au bénéfice des habitants des zones de revitalisation. En particulier, 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.

Depuis 1992, les **subventions en zone rurale** ont représenté **23,6 % de l'ensemble des dotations** (103 millions d'euros), mais ont concerné **plus de la moitié des décisions** (3.925, soit **58,9 %**). **Les actions en zone rurale représentent en effet un coût unitaire très inférieur au montant des actions en zone urbaine** : le taux moyen de subvention pour les premières s'élève approximativement à 26.200 euros, alors que celui des secondes dépasse les 85.700 euros.

2. Les opérations conduites avec les professionnels

Un quart environ de la dotation FISAC a été utilisée en partenariat avec les organisations professionnelles du secteur de l'artisanat, les chambres de métiers et le secteur associatif, pour des opérations visant à favoriser la poursuite et la pérennité des **actions économiques de base** menées en faveur des entreprises par les chambres de métiers et les professionnels de l'artisanat (**50 millions d'euros** entre 1992 et 2001), et à encourager le **montage de projets innovants** par les organismes précités et le secteur associatif (plus de **55 millions d'euros** sur la période).

Ce dispositif, régi par la circulaire ministérielle du 24 janvier 2000 relative aux aides au développement économique, complète le régime traditionnel d'animation économique mis en œuvre avec les chambres de métiers et les organisations professionnelles. Les subventions permettent de contribuer à la réalisation d'actions en faveur de la **création-transmission d'entreprises**, de la **diffusion des technologies de l'information**, de la **qualité**, de la **maîtrise des risques** et du **conseil aux entreprises**.

3. Les opérations de nature diverse

Le FISAC a enfin contribué, pour environ **10 % de ses crédits**, à financer des **opérations** visant à venir en aide aux commerçants et artisans victimes de **catastrophes naturelles ou industrielles**, par le remplacement de l'outil de production ou la compensation des pertes d'exploitation, à assurer la diffusion de biens culturels, à effectuer des opérations sectorielles ou à réaliser des études préalables ou de faisabilité.

B. ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU FISAC

Soucieux de garantir la pérennité du FISAC, votre rapporteur pour avis estime nécessaire d'**accroître son efficacité à l'égard de son public traditionnel et prioritaire : les commerçants et les artisans**.

1. La consommation et la répartition des crédits

Plusieurs indicateurs démontrent que le recours au FISAC n'est pas aujourd'hui entièrement satisfaisant.

- A l'exception de quelques années qui apparaissent exceptionnelles, les crédits alloués au FISAC ne sont **jamais totalement consommés**. C'est en particulier le cas en 2001, où le taux de consommation ne s'élève qu'à **81 %**. Dès lors que l'ensemble du dispositif est entièrement budgétisé, on peut ainsi légitimement craindre, si cette tendance n'était pas interrompue, que les **allocations budgétaires prévues par les prochaines lois de finances soient revues à la baisse**. Or, cette sous-consommation résulte probablement davantage d'une **réticence à solliciter les subventions FISAC**, notamment de la part des **commerçants et artisans**, en raison de la **complexité des procédures**, que de l'absence de besoins ou l'inexistence de projets. Cette analyse est d'ailleurs manifestement partagée par l'administration, qui a indiqué à votre rapporteur pour avis mener une **réflexion sur la simplification des procédures d'attribution des aides**, par le traitement en flux continu des dossiers et une évolution de la mission de la Commission FISAC.

- En deuxième lieu, la répartition des crédits entre les territoires a connu une évolution marquée conduisant à accorder aux opérations conduites en milieu dit urbain (communes de plus de 2.000 habitants) de plus en plus d'importance, jusqu'à représenter près des trois-quarts des opérations menées en partenariat avec les collectivités locales.

Cette progression résulte sans doute d'une **volonté délibérée des pouvoirs publics de favoriser les actions entreprises dans les territoires prioritaires de la politique de la ville**. Mais elle indique aussi certainement,

selon votre rapporteur pour avis, **une moins grande maîtrise des circuits et procédures par les communes rurales** que celles de moyenne importance. En outre, elle s'explique également, comme cela vient d'être souligné ci-dessus, par le **renoncement croissant des particuliers à solliciter le FISAC**.

OPÉRATIONS CONDUITES EN PARTENARIAT AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Urbain	53,7 %	55,2 %	48,4 %	54,6 %	69,3 %	67,5 %	73,8 %	72,7 %	72,6 %	71,9 %
Rural	46,3 %	44,8 %	51,6 %	45,4 %	30,7 %	32,5 %	26,2 %	27,3 %	27,4 %	28,1 %

● Enfin, il semblerait que même s'agissant des interventions conduites en milieu rural, l'essentiel des crédits est désormais affecté à des opérations résultant de **dossiers soumis par les collectivités locales**. Il y aurait ainsi une sorte d'éviction progressive des particuliers, qui ne présentent pas de dossier car ils estiment que le rapport entre les contraintes et lourdeurs de la procédure et le montant de l'aide attendue est trop important : trivialement exprimé, « *le jeu n'en vaudrait plus la chandelle* ».

Votre rapporteur pour avis regrette cette évolution générale qui, s'agissant de l'enveloppe globale des crédits, fait peser le risque d'un désengagement progressif de l'Etat de cette politique pourtant essentielle, et qui, en ce qui concerne leur répartition, conduit à privilégier les zones urbaines au détriment des zones rurales. Le souci de l'aménagement du territoire devrait au contraire conduire à accorder une priorité au maintien des derniers commerces dans les petites communes pour lutter contre leur désertification.

2. Décentraliser les procédures FISAC

Or, cette tendance à privilégier les opérations urbaines de grande ampleur pourrait se poursuivre.

En effet, le secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation indique qu'il **envisage de réévaluer les 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 %. Il ajoute réfléchir à la substitution d'une **nouvelle catégorie d'opérations** - « *les opérations collectives de modernisation* » - aux actuelles opérations rurales collectives, pour intégrer une problématique tout à la fois urbaine et rurale dans les bassins de 50.000 habitants et donner une assise juridique aux pratiques actuelles.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de tels projets, s'ils ont pour effets de marginaliser encore davantage qu'aujourd'hui les

interventions au profit des particuliers . Il souhaite au contraire que leur accès aux crédits du FISAC soit redynamisé.

Dans cette perspective, il souscrit totalement à l'alternative à la réévaluation des taux plafonds d'intervention dans les territoires prioritaires de la politique de la ville évoquée par le secrétariat d'Etat tendant à **réévaluer les aides à la reprise d'entreprise en milieu rural par des particuliers** . De même, il soutient son projet tendant à **recentrer le rôle d'avis de la mission de la Commission FISAC** sur les modalités d'intervention du Fonds et les règles de calcul des subventions, sur les refus de subvention et sur l'examen ponctuel d'opérations.

A cet égard, il suggère même une réforme de plus grande ampleur tendant à **inscrire les procédures FISAC dans le vaste mouvement de décentralisation et de déconcentration** qui s'engage à l'initiative du Premier ministre. Il est en effet convaincu que **seul un rapprochement des instances de décision des acteurs et partenaires locaux sera de nature à simplifier le dispositif et accélérer les procédures**. Dans ce cadre, la Commission nationale ne se verrait plus reconnaître, en matière de décisions, qu'un rôle limité à l'examen d'opérations de grande ampleur susceptibles d'intéresser plusieurs régions, ou d'appel en cas de refus de subventions portant sur un montant dépassant un seuil minimal à fixer.

Votre rapporteur pour avis ne doute pas que la conjugaison d'un effort financier accru en faveur des particuliers, d'une simplification du processus de soumission et d'examen des dossiers et d'une régionalisation du niveau de décision d'attribution des subventions serait de nature à rétablir un plus grand intérêt des commerçants et artisans à ce dispositif, et à assurer de ce fait sa pérennité.

II. FAVORISER LA JUSTICE FISCALE

Nombre de mesures fiscales seraient susceptibles d'être décidées pour favoriser la création et la reprise d'entreprises et asseoir le développement et le dynamisme économique des petites et moyennes entreprises de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services. Nul doute que l'examen, l'an prochain, des projets de loi annoncés par le Gouvernement, donnera au Parlement l'occasion de les évoquer pour en apprécier la pertinence au regard de l'efficacité économique.

Votre rapporteur pour avis souhaite toutefois dès à présent aborder trois dispositions fiscales concrètes, qui lui paraissent pouvoir rapidement être mises en œuvre.

A. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA À LA RESTAURATION

L'**impact économique** d'une **diminution de 19,6 % à 5,5 %** du taux de la TVA dans l'ensemble de la restauration, à l'instar du taux dont bénéficie la restauration rapide, a été souligné par une enquête publiée en septembre 2001. Celle-ci évaluait en effet à près de **160 000 le nombre d'emplois** qu'une baisse de la TVA permettrait de créer en dix-huit mois dans le secteur. En outre, les **marges des entreprises s'amélioreraient**, les **investissements pourraient reprendre**, les **salaires augmenteraient**, de même que les **recettes fiscales et sociales** de l'Etat et des organismes de sécurité sociale. De telles **prévisions** sont au demeurant tout à fait **cohérentes** avec les **résultats observés dans le secteur du bâtiment** depuis deux ans et demi, tels que votre rapporteur pour avis les a rappelés au premier chapitre du présent rapport.

Lors de la campagne électorale, le Président Jacques Chirac a pris l'**engagement** de répondre favorablement à cette demande des restaurateurs. Toutefois, **la réglementation européenne en vigueur**, qui obéit à des procédures très strictes, **n'a pas permis d'appliquer aussi rapidement qu'espéré cette mesure**.

Les règles communautaires en matière de TVA sont adoptées, sur proposition de la Commission, par le **Conseil des ministres, à l'unanimité** des Etats membres. La directive CEE/77/388, dite septième directive, qui fonde le droit actuel (en ayant été complétée et modifiée par d'autres textes, notamment en 1992 et 2001), autorise les Etats membres à appliquer **un ou deux taux réduits** qui ne **peuvent être inférieurs à 5 %** ni s'appliquer à d'autres **biens** que ceux visés par l'**annexe H** à cette directive, au nombre de **dix-sept** : produits alimentaires, distribution d'eau, livres, journaux et périodiques, etc.

Si la vente de menus à emporter, dans le cadre de la restauration rapide, est considérée comme une vente de produits alimentaires et peut donc bénéficier du taux réduit, il n'en est pas de même de **la restauration traditionnelle**, qui **ne figure pas dans la liste de l'annexe H**. En 1992, un **accord dérogatoire** a en outre autorisé sept pays (Autriche, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal) qui, au 1^{er} janvier 1991, appliquaient d'ores et déjà un taux réduit de TVA à la restauration, à le maintenir de manière transitoire, mais cependant durable

Le 22 octobre 1999, le Conseil a adopté une nouvelle directive autorisant les pays qui le souhaitent à appliquer, à **titre expérimental et temporaire**, des taux réduits à **trois grandes catégories de services à forte intensité de main-d'oeuvre**, à choisir dans une liste fixée par une **annexe K** : petits services de réparation, services de soins à domicile, coiffure, lavage de vitres et rénovation et réparation de logements privés.

La restauration traditionnelle ne figure pas dans cette annexe K. La proposition initiale de la Commission était conçue de manière à laisser aux Etats membres, dans le choix des secteurs visés, un **maximum de flexibilité** dès lors que ces secteurs répondaient aux conditions prévues. Mais le Conseil des ministres a préféré une liste courte et précise, et **plusieurs pays ont refusé d'y inclure la restauration traditionnelle.**

Si, dans les circonstances actuelles, **la France ne peut pas, sauf à rompre ses engagements européens, décider de manière unilatérale de diminuer le taux de TVA dans la restauration à 5,5 %**, le Gouvernement a conduit ces derniers six mois d'intenses consultations pour convaincre la Commission et les partenaires européens de la France de la nécessité de procéder à une adaptation du droit communautaire sur ce point.

Dans un premier temps, la Commission européenne a fait valoir qu'une procédure d'**évaluation globale des effets économiques**, sur l'emploi et sur la concurrence, du dispositif temporaire était prévue par la directive n° 1999/85/CE. Entreprise au premier semestre 2003 sur la base de rapports présentés par les Etats membres avant le 1^{er} octobre 2002, cette évaluation pourrait conduire la Commission à proposer, si nécessaire, les mesures adéquates permettant de décider définitivement du taux de TVA applicable aux services à forte intensité de main-d'oeuvre. Ce processus est actuellement engagé, les Etats membres ayant remis leur rapport à Bruxelles.

Durant l'été 2002, la Commission a laissé entendre de manière plus explicite qu'à l'issue de cette évaluation, **la problématique pourrait être ouverte non seulement aux secteurs visés par l'annexe K, mais aussi à des secteurs nouveaux si les Etats membres en faisaient la demande.**

Enfin, le Président de la Commission européenne s'est montré encore plus ouvert lors d'une visite à Paris le 21 octobre dernier, **en assurant au Premier ministre que l'exécutif européen ferait une proposition au début de l'année 2003**, sur la base des dossiers et demandes présentés par les Etats membres. C'est la première fois que la Commission fait des déclarations aussi précises, **ce qui laisse espérer que la mesure attendue d'extension du taux de TVA réduit à la restauration traditionnelle pourra être mise en oeuvre à compter du 1^{er} janvier 2004.**

Certes, la satisfaction de la demande française sera soumise à la nécessité de recueillir l'assentiment **unanime** de nos partenaires sur ce que proposera la Commission. Or, à l'heure actuelle, **il semble que l'Allemagne y soit toujours opposée.** Mais votre rapporteur pour avis, qui se félicite des efforts diplomatiques déployés sans relâche depuis six mois par le Gouvernement, a bon espoir qu'ils seront couronnés de succès et que le taux de TVA sera abaissé de 19,6 à 5,5 % dans tout le secteur de la restauration dès le 1^{er} janvier 2004. **Cette mesure présentera le double avantage de favoriser la création d'emplois et de rétablir les conditions normales de concurrence entre la restauration traditionnelle et la vente à emporter.**

B. L'ASSIETTE DE LA TAXE D'ÉQUARRISSAGE

Instituée par la loi du 26 décembre 1996 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs, la **taxe d'équarrissage** a pour objet de financer le service public de l'équarrissage. Codifiée à l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts, elle est due par toute personne qui réalise des ventes au détail de viandes et d'autres produits, sous réserve d'un certain plafond de chiffre d'affaires annuel, initialement fixé à 2,5 millions de francs. Y sont ainsi assujettis les **artisans bouchers-charcutiers** ainsi que les **moyennes et grandes surfaces** commercialisant de la viande au détail.

- Or, pour supporter le coût de la taxe, ces dernières peuvent en répartir la charge de façon indolore en augmentant de manière minimale le prix des milliers d'autres produits qu'elles référencent, ou réduire leurs marges sur les produits carnés qu'elles distribuent et qui ne représentent que 6 à 8 % du volume de leurs ventes. En revanche, **les artisans, dont la seule activité est de transformer et de vendre ces produits carnés, ne disposent pas de la même latitude**. En effet, l'augmentation de leurs prix de vente pour y répercuter le coût de la taxe serait de l'ordre de 10 %, ce qui n'est évidemment envisageable ni pour les consommateurs, ni pour les professionnels concernés.

Le Gouvernement précédent a répondu à ces difficultés, soulevées dès l'instauration de cette taxe, par l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000). Depuis le 1^{er} janvier 2001, **l'assiette de la taxe a ainsi été élargie** à tous les produits à base de viande contenant au moins 10 % en poids de viande, les **taux plafonds** ont été portés de 0,6 à 2,1 % pour la première tranche d'achats mensuels hors TVA (jusqu'à 19.056 euros) et de 1 à 3,9 % pour la seconde tranche (au-delà de ce seuil), et le **plafond d'exonération a été doublé** pour passer à 762.245 euros hors TVA.

Si cette dernière mesure a effectivement permis d'exonérer de cette taxe la plupart des boucheries-charcuteries artisanales, **l'augmentation des taux plafonds de près de 300 % a en revanche considérablement accru les difficultés du millier de boucheries traditionnelles qui y demeurent assujetties**. Il leur est en effet impossible d'honorer les sommes ainsi exigées, qui s'élèvent en moyenne annuelle à **350.000 euros** par entreprise. Un nombre significatif des professionnels concernés a d'ailleurs ouvert un contentieux avec l'Etat à ce sujet.

Mais si cette somme moyenne est considérable au plan individuel, et met en réel danger la survie économique des professionnels qui ne peuvent plus que difficilement dégager des marges bénéficiaires, il convient de relever que, globalement, la **boucherie de détail ne participe qu'à hauteur de 7,2 %** environ au financement de l'équarrissage (35 millions d'euros sur 488 millions inscrits en loi de finances pour 2002). De la sorte, votre rapporteur pour avis

estime qu'il devrait pouvoir être envisagé, sans porter atteinte au système de financement du dispositif, de **diminuer les taux exigés des boucheries traditionnelles** encore assujetties à la taxe, de manière à ramener la charge induite à des niveaux plus compatibles avec l'exercice normal de la profession.

Il estime inéquitable de faire supporter à un petit nombre de professionnels le poids d'une **mission de service public relevant de la compétence de l'État**, dont la **légitimité** ne saurait être garantie que par la **participation de l'ensemble des secteurs d'activité concernés par la filière** de l'équarrissage et de ses produits dérivés, les farines animales. **Seule une réelle solidarité inter-filière permettrait de répartir la taxe de manière plus indolore.**

- En tout état de cause, le Gouvernement va être contraint de s'assurer dans le détail du bien-fondé du dispositif de financement institué en 1997. En effet, la Commission européenne a ouvert, le 10 juillet dernier, une **procédure formelle d'examen** à l'égard du système français de l'équarrissage, justifiée essentiellement par le fait que la **taxe frappe la vente de tous les produits carnés**, y compris par conséquent les **viandes provenant des autres Etats membres**. Or, ces viandes ne profitent pas du système d'équarrissage, l'enlèvement gratuit des déchets et cadavres d'animaux ne semblant en effet fonctionner qu'au seul bénéfice des abattoirs et éleveurs français. Aussi la Commission aurait-elle reçu plusieurs **plaintes dénonçant le caractère distorsif et discriminatoire de la taxe d'équarrissage au regard des règles de la concurrence.**

Dans le cadre de sa procédure, la Commission examinera également si les entreprises exemptées du paiement de la taxe ne bénéficient pas, d'une certaine manière, d'une **aide d'Etat incompatible avec les règles communautaires**. En effet, dès lors que la taxe est imposée à partir d'un certain seuil de chiffre d'affaires total du commerce concerné, et non sur la base des ventes effectives de viandes, des entreprises sont exonérées de la taxation alors même qu'elles vendent davantage de viande que d'autres, assujetties à raison de leur chiffre d'affaires réalisé essentiellement par la vente de produits non carnés. Or, une **remise en cause de ce dispositif**, qui avait pour objet essentiel d'assujettir les grandes et moyennes surfaces, présente un **caractère explosif**, surtout si la Commission européenne conclut à **l'obligation pour la France d'exiger** des entreprises jusqu'ici exonérées, c'est-à-dire très clairement et directement les **artisans bouchers-charcutiers**, le **remboursement de la contre-valeur de l'aide d'Etat** (au sens communautaire) **dont ils auraient indûment bénéficié depuis le 1^{er} janvier 1997.**

La Commission européenne devrait prendre une décision finale, après avoir notamment pris connaissance des observations remises par la France, dans les dix-huit mois suivant l'ouverture de la procédure d'examen, soit au début de l'année 2004 au plus tard.

C. LA VIGNETTE AUTOMOBILE

La loi de finances pour 2001 a institué une **exonération quasi générale de paiement de la vignette automobile en faveur des propriétaires particuliers de véhicules**, et prévu une exonération pour les **véhicules des personnes physiques** autres que les voitures particulières dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est **inférieur ou égal à 2 tonnes**.

La loi de finances pour 2002 a porté le **seuil d'exonération** aux véhicules des personnes physiques d'un PTAC **inférieur à 3,5 tonnes**, et **étendu l'exonération** aux véhicules des **personnes morales** dans la limite de **trois véhicules par année d'imposition**.

Ce dernier dispositif présente certes l'intérêt d'**atténuer les charges fiscales pesant sur les artisans et les commerçants indépendants**. Il génère toutefois pour ceux d'entre eux qui possèdent plus de trois véhicules utilitaires des **complexités de gestion** qui ne semblent pas en rapport avec le montant de l'imposition qu'ils acquittent. En outre, il crée entre les professionnels des **distorsions de situation** à raison de leur statut qui, en l'espèce, ne paraissent fondées sur aucun critère objectif. Enfin, il impose un système de contrôle qui, pour être efficace, devrait être **démesuré** au regard du produit global de l'impôt.

Aussi votre rapporteur pour avis estime qu'il serait aujourd'hui justifié que l'ensemble des véhicules utilitaires d'un PTAC inférieur à 3,5 tonnes soient exonérés de la vignette automobile, qu'ils appartiennent à une personne physique ou à une personne morale.

III. ASSEOIR LE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

L'artisanat, tout comme au demeurant les PME de l'industrie et un certain nombre de secteurs du commerce, se trouvent aujourd'hui confronté à un profond **problème structurel de pénurie de main d'œuvre qualifiée**. Les besoins des entreprises n'ont cessé d'augmenter ces dernières années en raison tant de la croissance que du mouvement de réduction du temps de travail. En outre, la technicité des métiers évolue et le recours grandissant à des technologies modernes impose l'élévation du niveau général de formation des futurs artisans, commerçants et chefs d'entreprises, et de leurs salariés. On doit ajouter que, dans les années à venir, **le nombre des départs à la retraite va aller croissant**, ce qui va encore **augmenter les tensions par rapport à la situation actuelle**.

Or, dans le même temps, un nombre trop important de jeunes quittent le système scolaire sans formation, faute sans doute d'avoir été incités à se tourner vers les métiers. Votre rapporteur pour avis ne souhaite pas ici

examiner dans le détail les raisons de la faiblesse de l'orientation scolaire, mais **évoquer les difficultés financières auxquelles se trouve confronté notre dispositif d'apprentissage.**

En effet, de graves inégalités affectent les ressources des Centres de formation d'apprentis (CFA) et un certain nombre d'établissements, notamment ceux qui forment le plus de jeunes en situation difficile, fonctionnent dans un très grand dénuement. En outre, les **CFA des chambres de métiers, qui forment plus de 100.000 jeunes, voient leur situation tout particulièrement dégradée** et, pour certains, leur existence même menacée. Les décisions successives de l'Etat - passage sous statut des personnels enseignants en contrat à durée déterminée, intégration des collaborateurs en contrat à durée déterminée, aménagement et réduction du temps de travail -, en ont alourdi sans contrepartie les charges de fonctionnement, tandis que les régions s'avèrent de plus en plus réticentes à prendre en compte ces augmentations de coût dans le calcul de leurs subventions.

Certes, la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a entendu réduire les écarts de financement injustifiés entre établissements, clarifier la comptabilité des CFA et assurer aux réseaux du service public de l'apprentissage les ressources minimales indispensables à l'exécution de leur mission. Elle a ainsi prévu un plafonnement des ressources par apprenti, à fixer par arrêté, et la subordination de l'ouverture d'un CFA à un coût maximal de formation par apprenti, par domaine et par niveau de formation.

Or, onze mois après la promulgation de la loi, cet arrêté n'a toujours pas été pris, ce qui a pour conséquence de n'avoir pas modifié la donne pour les CFA.. En outre, votre rapporteur pour avis estime qu'il serait souhaitable que le Gouvernement puisse fixer annuellement le minimum de collecte de taxe d'apprentissage par apprenti, sans le rendre inférieur à 1.000 euros. Un tel dispositif tendrait à sécuriser le financement des CFA les plus fragiles et à mieux répartir les financements entre CFA par un mécanisme de péréquation. Les CFA, ou sections de CFA, ne disposant pas de ce minimum bénéficieraient en priorité de versements de la part du Fonds régional dont ils relèvent.

*

*

*

Lors de sa réunion du 14 novembre 2002, la Commission des Affaires économiques a examiné ce rapport et, sur proposition de son rapporteur pour avis, donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

