

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-204

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, 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, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 12) (2003-2004)

Lois de finances.

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 2003.

A cette date, votre rapporteur pour avis avait reçu 78 % 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 8 novembre, portant le taux définitif de réponses à 92 %.

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits budgétaires consacrés aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat révèle cette année un paradoxe : peu de gouvernements ont accordé autant d'attention au développement des PME que celui de M. Jean-Pierre Raffarin, et c'est pourtant celui-ci qui assume une réduction notable des crédits du secrétariat d'Etat, de l'ordre de 7 %.

Mais bien entendu, ce paradoxe n'est qu'apparent.

En effet, en matière de soutien aux PME, au commerce et à l'artisanat sans doute plus qu'ailleurs, l'important n'est pas tant les masses financières en jeu que l'adéquation des actions engagées aux besoins du secteur. Or, chacun sait que les professionnels ne demandent pas davantage de subventions ou d'aides financières, mais plus de facilités pour entreprendre, de simplifications de ces formalités qui constituent de véritables taxes déguisées, d'allègements des contraintes qui pèsent sur la création, la transmission et la reprise des entreprises. C'est aujourd'hui le credo du secrétaire d'Etat, dont l'action imaginative et résolue démontre depuis bientôt dix-huit mois que **l'attention portée à un secteur peut s'exprimer bien plus efficacement par des initiatives juridiques ou techniques répondant aux véritables attentes des intéressés que par l'inflation des moyens budgétaires**. Rationaliser les dispositifs, s'assurer de leur efficacité, permet en effet de réaliser des économies, aujourd'hui particulièrement nécessaires, sans cependant attenter aux missions traditionnelles de soutien assurées par le secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation. Au surplus, les crédits qui lui sont dévolus en propre ne représentent qu'une partie infime du montant total des dispositions financières et fiscales destinées aux entreprises et, singulièrement, aux PME.

A cet égard, votre rapporteur pour avis, sur proposition du Bureau de la commission des affaires économiques, a souhaité cette année examiner tout particulièrement la **mobilisation des moyens publics en faveur du commerce rural**. S'appuyant sur un questionnaire adressé aux divers acteurs concernés - Etat, collectivités territoriales, associations consulaires et professionnelles -, son étude, qui constitue la seconde partie de cet avis budgétaire, démontre, malgré les difficultés méthodologiques et statistiques rencontrées, la pertinence des objectifs poursuivis et trace quelques perspectives d'amélioration des dispositifs institués.

CHAPITRE I

UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE NOUVEAU

Malgré un dynamisme supérieur à celui de la moyenne de la zone euro, le taux de croissance de l'économie française a subi un nouveau ralentissement en 2002 après celui connu en 2001, pour s'établir à 1,2 % en volume. Et les neuf premiers mois de l'année 2003 n'ont fait que confirmer cette tendance inquiétante, les dernières prévisions de l'INSEE tablant sur une quasi-stagnation du PIB en fin d'année.

Cette atonie de l'activité touche surtout le secteur manufacturier, la production étant réduite par des comportements de déstockage et de freinage des dépenses d'investissement, et la construction pâtissant elle-même de la diminution de l'investissement des entreprises et des collectivités locales. Seuls les services, soutenus par la consommation des ménages et les transferts sociaux, ont connu une moindre dégradation.

Les plus récentes estimations anticipent une hausse des faillites de 7 % par rapport à 2002, pour atteindre le chiffre annuel record de 46.000. Ces disparitions pèsent sur l'emploi et frappent le moral des Français en raison de la visibilité des plus importantes d'entre elles : 130 défaillances de sociétés de plus de 15 M€ de chiffre d'affaires ont en effet été déclarées depuis le 1^{er} janvier 2003, et leur médiatisation a été importante (AirLib, Métaleurop, Daewoo, Orion, Tati, etc.)

Pour autant, il y a bien longtemps que la France n'a connu aussi un tel rythme de **créations d'entreprises**, notamment en matière de créations pures.

Selon l'INSEE, le nombre de créations s'est élevé à 26.635 en septembre 2003, connaissant une « forte augmentation » sur trois mois (+ 9,6 %). En outre, le nombre des créations pures sur l'ensemble des mois de juillet, d'août et de septembre a augmenté de 13,3 % par rapport aux mêmes mois de l'année précédente, les reprises progressant de 4,5 % et les réactivations de 1,8 %.

Au total, entre octobre 2002 et septembre 2003, 284.858 entreprises ont été créées (*), donnant corps aux objectifs fixés par le Président de la République tendant à la création d'un million d'entreprises sur la législature.

(*) 191.146 créations pures, 39.831 reprises et 53.881 réactivations.

L'impact de ces créations est très important pour l'emploi et pour le soutien à la croissance. Comme l'indiquait une étude de l'INSEE publiée à la fin du mois d'août, près de 460.000 emplois voient le jour chaque année grâce à la création d'entreprises, soit entre 2 et 3 % de l'ensemble des salariés et des non-salariés du secteur marchand. Mieux encore, malgré le taux de disparition, de l'ordre de 30 %, de ces nouvelles entreprises dans les trois ans de leur création, le développement des « survivantes » permet de garantir un volume d'emploi maintenu à 470.000 unités.

Il est par conséquent indispensable de favoriser l'esprit entrepreneurial dans notre pays, comme s'efforce de le faire avec constance, depuis bientôt dix-huit mois, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin.

L'analyse des crédits proposés par le présent projet de loi de finances pour 2004 pour soutenir l'activité des PME, du commerce et de l'artisanat, ne peut ainsi être disjointe des mesures législatives et réglementaires récemment adoptées ou en voie de l'être ayant pour objectif de transformer en profondeur le contexte dans lequel s'inscrit l'activité économique des petites et moyennes entreprises. Elle devra également englober l'ensemble des masses financières mises en jeu par l'Etat sous forme d'aides budgétaires et fiscales aux entreprises.

Reste que l'examen critique de ces crédits démontrera sans surprise que l'effort collectif du gouvernement pour réformer l'Etat en améliorant ses méthodes de gestion comme l'efficacité de ses interventions tout en rationalisant et en limitant la dépense budgétaire trouve aussi matière à s'appliquer dans le champ de compétences du secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation.

I. UN SOUTIEN AFFIRMÉ À L'ESPRIT D'ENTREPRISE

A. UN CADRE JURIDIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION

1. Des mesures législatives attendues

L'activité législative relative aux petites et moyennes entreprises a été particulièrement riche en 2003, témoignage des efforts entrepris par le gouvernement, avec le soutien du Parlement, pour « libérer les énergies » entrepreneuriales et insuffler un nouvel esprit d'entreprise.

a) La loi Fillon du 17 janvier 2003

A la fin du premier semestre 2002, seulement 7,5 % des entreprises de moins de 20 salariés étaient passées aux 35 heures, démontrant ainsi que la **réduction du temps de travail constituait une contrainte inadaptée à la situation des petites entreprises.**

C'est pourquoi, sans remettre en cause le principe de la durée légale du travail, qui demeure fixée à 35 heures hebdomadaires, la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi a assoupli les conditions dans lesquelles la réduction du temps de travail est mise en œuvre dans les entreprises, notamment en élargissant la place de la négociation collective.

La fixation du taux de majoration et du contingent des heures supplémentaires relève de l'accord de branche. En l'absence d'accord est applicable le contingent réglementaire, dont le volume a été relevé de 130 à 180 heures par le décret n° 2002-1257 du 15 octobre 2002 et, en cas d'annualisation du temps de travail, de 90 à 130 heures par le décret n° 2003-258 du 20 mars 2003.

Ce relèvement a permis de faciliter le passage aux 35 heures dans les petites entreprises, dont la nature même les expose à des difficultés spécifiques liées à des facteurs économiques ou organisationnels qui leur sont propres : les gains de productivité y sont plus difficiles à réaliser que dans les entreprises de grande taille ; la polyvalence y est également peu développée ; le passage de 39 à 35 heures de travail par salarié ne permet éventuellement la création de poste nouveau qu'au-delà de huit salariés. Dans ces conditions, le recours aux heures supplémentaires constitue le plus souvent, pour ce type d'entreprise, l'unique variable d'ajustement des capacités de travail.

En outre, en application de la loi Fillon, sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2003 les dispositions simplifiant et élargissant les allègements de charges patronales pour les bas salaires, qui permet de bénéficier d'un allègement dégressif de charges jusqu'à 1,7 SMIC quelque soit le temps de travail effectué par le salarié.

b) La première vague de simplification du droit

La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit a largement concerné les PME, qui devraient bénéficier dès 2004 de nombreux **allègements et simplifications d'obligations et de procédures**, selon cinq axes prioritaires.

Limitation des démarches administratives par la suppression de certains justificatifs d'identité, de créances ou de régularité fiscale et sociale, et par celle de diverses autorisations administratives relatives à aux foires et salons, aux ventes en liquidation et aux débits de boissons temporaires.

Allègement des obligations statistiques par la limitation des échantillons, des fréquences et du caractère obligatoire des enquêtes, et l'autorisation des échanges de données entre services administratifs.

Facilitation des déclarations sociales et fiscales des chefs d'entreprise par la création d'un titre emploi simplifié (TESE) pour les très petites entreprises ; la simplification du bulletin de salaire ; l'institution d'un interlocuteur social unique et l'unification des modes de calcul des cotisations pour les travailleurs indépendants (harmonisation des règles de calcul et unification des dates d'échéances

des versements de cotisations et contributions, tout en prévoyant un dispositif d'échelonnement) ; l'harmonisation de la durée d'option pour la TVA (2 ans) et les bénéficiaires industriels et commerciaux (5 ans) en cas d'option pour le bénéfice réel d'une entreprise relevant du régime simplifié ou du régime des micro-entreprises ; l'allègement des modalités de déclaration et de paiement de certains impôts par la suppression de l'usage de la lettre en recommandé et des paiements par timbre, la dématérialisation des paiements et la mise en place de transferts automatisés de données ; le regroupement de trente-six dispositifs existants de réduction des cotisations sociales ; l'harmonisation, la simplification et la réduction des obligations des tenues de registres ; l'adaptation du document unique d'évaluation des risques professionnels à la taille et à la nature des entreprises concernées.

Simplification du droit du commerce par la réduction de certaines obligations liées au contrôle des concentrations et des pratiques anti-concurrentielles ; l'assouplissement des règles en faveur du conjoint-collaborateur connaissant une perte de revenus en cas de maladie, de maternité ou de décès ; la facilitation du recours à la location-gérance, y compris pour le conjoint survivant ne souhaitant pas poursuivre lui-même l'exploitation ; la simplification des règles du nantissement du fonds artisanal et du fonds de commerce ; l'élargissement des possibilités d'adhésion aux coopératives d'artisans et de commerçants, dont le fonctionnement est en outre facilité ; la simplification de l'accès des petites entreprises à la forme sociétaire (SARL) en les autorisant à émettre des obligations sans appel public à l'épargne et en assouplissant la cession de parts sociales ainsi que l'organisation de la gérance.

Assouplissement des conditions d'établissement et d'exercice de certaines professions, notamment les coiffeurs, les voyageurs, représentants ou placiers (VRP) et les commerçants étrangers.

Outre ces mesures de simplification, qui feront l'objet d'ordonnances dont la rédaction est très largement avancée, la loi d'habilitation a confié au secrétariat d'Etat la conduite d'importantes **réformes de structures**. C'est ainsi que les modalités d'organisation des élections professionnelles, et en particulier des élections consulaires (*), vont être modernisées, tandis que le fonctionnement et la composition de commissions administratives, dont notamment celles présidées de droit par le préfet, seront profondément allégés.

Enfin, la **refonte du code de l'artisanat** sera l'occasion de mieux définir les notions de métier et d'artisan, d'actualiser certaines règles applicables aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, de supprimer ou de limiter diverses formalités incombant aux entrepreneurs artisanaux, et de codifier les dispositions propres au secteur artisanal dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale.

c) La loi Dutreil du 1^{er} août 2003

Enfin, la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique vise à faciliter la création des entreprises, accélérer leur développement et améliorer les conditions de leur reprise et de leur transmission. Concernant tout particulièrement les petites et moyennes entreprises et les entrepreneurs individuels, elle répond ainsi à cinq grandes préoccupations : simplifier la création, faciliter la transition entre le statut de salarié et celui d'entrepreneur, financer l'initiative économique, renforcer l'accompagnement social des projets et favoriser le développement et la transmission de l'entreprise.

(*) L'ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 procède ainsi à la réforme électorale des CCI.

S'agissant des simplifications, la loi prévoit notamment la libre fixation du montant du capital social, le droit de domicilier son entreprise chez soi ou au domicile de son représentant légal et l'allègement des procédures administratives en phase de création d'entreprise, notamment par la délivrance d'un récépissé de dépôt de dossier de création d'entreprise (RDDCE) pour accélérer le démarrage de l'entreprise, et par la possibilité ouverte d'immatriculer une entreprise en ligne.

Pour faciliter la transition du statut, elle autorise un salarié à créer ou à reprendre une entreprise en conservant son emploi ou en ayant recours à un congé pour création d'entreprise, institue un dispositif d'exonération des charges sociales sous conditions et assouplit le régime légal d'opposabilité des clauses d'exclusivité.

En matière de financement, des fonds d'investissement de proximité (FIP) sont institués au plan régional et des réductions d'impôt accompagnent les souscriptions pour permettre de drainer une épargne nouvelle vers les PME, le dispositif fiscal applicable aux investisseurs directs dans les PME non cotées est amélioré par un relèvement de 350 % des plafonds, et les seuils de déductibilité sur le revenu personnel des créateurs d'entreprise des pertes en capital sont doublés.

En ce qui concerne l'accompagnement social des projets, le paiement des cotisations dues au titre de la première année d'existence de l'entreprise peut être reporté sur cinq ans, le dispositif d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) est étendu à de nouvelles catégories de bénéficiaires, les revenus de solidarité dont bénéficient certains créateurs d'entreprises sont maintenus dans des conditions harmonisées de procédures, et les dons aux réseaux d'accompagnement à la création d'entreprise sont encouragés.

Enfin, la transmission d'entreprise est facilitée par des mesures visant à réduire les coûts fiscaux supportés à la fois par le vendeur (exonération des plus-values) et par l'acquéreur (exonération des droits d'enregistrement) : le seuil d'exonération totale des plus-values des petites entreprises (152.600 € en chiffre d'affaires pour les livraisons de biens et 54.000 € pour les prestations) est porté respectivement à 250.000 et 90.000 €, un dispositif d'exonération dégressive étant en outre introduit lorsque le chiffre d'affaires de l'entreprise dépasse ce seuil (dans la limite de 350.000 et de 126.000 €) ; l'exonération fiscale des droits d'enregistrement prévue pour la transmission du fonds de commerce et de la clientèle (jusqu'à 23.000 €) est étendue aux parts sociales représentatives de ces éléments d'actifs, tandis que des mesures spécifiques d'exonération ou d'abattement sur les droits d'enregistrement sont instituées pour encourager les donations d'entreprises aux salariés ; enfin, une réduction d'impôt égale à 25 % du montant des intérêts versés au titre d'une année, dans la limite de 10.000 € pour un célibataire et de 20.000 € pour un couple marié, est instaurée pour les personnes qui reprennent une société en s'endettant.

Alors même que la plupart des dispositions de cette loi ne sont pas encore mises en œuvre, faute de parution de leurs décrets d'application, **le signal psychologique qu'elle a donné aux créateurs d'entreprises est déjà sensible, comme en témoignent les taux de créations et de reprises d'entreprises cités dans l'introduction du présent chapitre.**

d) Les perspectives à venir

Au demeurant, **le programme du gouvernement n'est pas achevé.** De **nouvelles dispositions fiscales**, figurant dans le présent projet de loi de finances, seront applicables dès l'an prochain : il en est ainsi de l'amélioration du crédit d'impôt recherche, du report en avant illimité des déficits, ou encore de la création du statut spécifique de la « jeune entreprise innovante ». Ce statut donnera droit à des exonérations totales puis partielles d'impôt sur les bénéfices sur cinq ans, à l'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés, voire à l'exonération pendant sept ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe professionnelle, ainsi que, sous certaines conditions, à l'exonération d'impôt sur le revenu des plus-values de cessions de parts ou actions.

Par ailleurs, les articles 1^{er} et 2 du **projet de loi relatif aux responsabilités locales** procèdent à une **réorganisation des régimes d'aides publiques aux entreprises**, notamment en confirmant le rôle de chef de file dévolu à la région et en prévoyant le transfert, à son profit, de nombreux dispositifs actuellement gérés par l'Etat, pour un **montant de crédits évalué à 258 M€**. De plus, le **projet de loi relatif au développement des territoires ruraux** contient diverses dispositions de nature à favoriser le **développement des activités économiques** et l'emploi **dans les zones de revitalisation rurale**.

Au-delà de ces mesures, un deuxième projet de loi devrait être présenté l'an prochain au Parlement par le secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, pour **améliorer le cadre général d'activité des petites entreprises**. Il s'agira notamment de renforcer la protection du conjoint-collaborateur en précisant son statut, en améliorant sa couverture sociale et en protégeant son patrimoine, de donner un cadre juridique stable aux nouvelles formes d'activité, intermédiaires entre celles du salarié et de l'entrepreneur individuel, d'instituer un dispositif d'aide à la reprise des fonds commerciaux et artisanaux dans les zones économiquement fragiles, ainsi que de favoriser l'accès des PME aux marchés publics et d'améliorer le statut des sous-traitants.

De plus, des dispositions réformant en profondeur l'organisation de l'**apprentissage** vont, dans le cadre du projet de loi relatif à la formation professionnelle, donner un nouveau souffle à ce dispositif. Cette initiative est tout à fait indispensable : chacun sait que les secteurs de l'artisanat et du commerce sont aujourd'hui particulièrement exposés à l'insuffisante qualification des jeunes sortant du système scolaire, ce qui pose de graves problèmes de recrutement aux chefs d'entreprises. En outre, les perspectives démographiques ne laissent pas d'inquiéter, avec le départ prévisible à la retraite de plus de 500.000 entrepreneurs dans les dix prochaines années, soit environ 20 % du tissu des 2,4 millions d'entreprises de notre pays. Dans les conditions actuelles et à défaut d'un vaste et profond effort en faveur de la formation, il existe un risque d'affaissement brutal de l'activité si ces futurs retraités ne sont pas remplacés par de jeunes repreneurs qualifiés et aptes à garantir la survie des entreprises concernées.

Après la création, par le décret n° 2003-1099 du 20 novembre 2003, d'un conseil d'orientation de la simplification administrative, dont la présidence sera confiée à un parlementaire, il est également prévu d'engager l'an prochain **une deuxième vague de simplifications des formalités administratives**, pour compléter le premier volet adopté cette année, toujours en recourant à la procédure des ordonnances. Votre rapporteur pour avis ne peut qu'être favorable à l'approfondissement de ce programme, essentiel pour les entrepreneurs.

Enfin, il convient de relever qu'une réflexion interministérielle est actuellement menée pour **améliorer le système de prévention des difficultés des entreprises et le traitement de ces difficultés**, afin, tout à la fois, de

diminuer le nombre des défaillances d'entreprises et de donner une nouvelle chance aux entrepreneurs ayant subi un échec.

2. Remédier aux difficultés du secteur

Plusieurs initiatives du gouvernement sont par ailleurs venues compléter ces réformes législatives pour soutenir l'activité du secteur des PME, du commerce et de l'artisanat. Votre rapporteur pour avis ayant précisément détaillé, dans son rapport budgétaire de l'an dernier, les problématiques en cause, il se bornera ici à présenter les **avancées obtenues dans le courant de l'année 2003**.

a) Le nouveau dispositif du FISAC

Pour améliorer le fonctionnement du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), le gouvernement s'était engagé l'an dernier à en **réformer la gestion**, dans la double perspective d'une **meilleure prise en compte des besoins des entreprises** et d'une **réduction significative des délais d'instruction**, celle-ci étant accompagnée d'une **simplification des dossiers relatifs aux opérations rurales individuelles** (*).

Un nouveau dispositif a donc été défini au début de l'année 2003, qui repose sur un décret n° 2003-107 du 5 février relatif au **fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (nouvelle dénomination du fonds, plus conforme à ses missions), un arrêté du 13 février et une circulaire du 17 février 2003. Les principaux axes de la réforme, qui confirment la fonction du FISAC dans la préservation et le développement d'un tissu d'entreprises de proximité, sont précisés dans l'encadré suivant.

LES PRINCIPAUX AXES DE LA RÉFORME DU FISAC

1. Fonctionnement du FISAC

- Les dossiers d'attribution des subventions ne sont plus soumis à un passage systématique en commission nationale ; les décisions pourront ainsi être plus rapidement proposées à la signature du ministre et les délais de paiement des aides seront réduits.
- La commission nationale du FISAC a désormais pour mission d'évaluer le bilan annuel des aides attribuées. Elle analyse les orientations données à l'action du FISAC et peut être consultée sur les opérations présentant un caractère novateur ou exceptionnel ainsi que sur les mesures propres à soutenir et à promouvoir la création, la transmission et le développement des activités commerciales, artisanales et de services.
- Des expérimentations de décentralisation pourront être menées par attribution d'aides sous forme de provisions déléguées à des personnes morales de droit public (une première expérience a été réalisée pour l'indemnisation des victimes des inondations du Sud-Est de la France).

(*) Voir l'avis budgétaire de la commission des affaires économiques du Sénat n° 70 – tome VIII (2002-2003) sur les crédits des PME, du commerce et de l'artisanat, pages 50 à 55.

- Il est réaffirmé que les aides individuelles sont attribuées exclusivement si les conditions de viabilité économique de l'opération sont réunies : elles ne peuvent avoir pour effet de créer une distorsion de concurrence ou d'induire un enrichissement sans cause.

2. Modalités d'attribution des aides

- Les plafonds des taux de référence pour les subventions restent fixées à 20 % pour l'investissement et 50 % pour le fonctionnement.
- En zone rurale (communes de moins de 2.000 habitants), le taux d'intervention est porté à 30 % pour les opérations individuelles conduites par des collectivités territoriales.
- Les taux d'intervention pour les opérations réalisées dans les zones urbaines sensibles, comprises dans les territoires prioritaires d'un contrat de ville, sont très fortement majorés : 80 % au lieu de 50 % en fonctionnement et 40 % au lieu de 20 % en investissement.
- Sont rendues éligibles, quelle que soit la taille de la commune, les opérations d'acquisition par la collectivité de murs pour l'implantation ou la sauvegarde d'activités.
- Les dépenses d'investissement portant sur la sécurisation des entreprises et des locaux d'activité sont désormais éligibles quel que soit le maître d'ouvrage, à hauteur de 20 % en zone urbaine, lorsque les collectivités territoriales réaliseront le même effort.
- Le minimum de dépenses subventionnables pour une opération est fixé à 10.000 €. Toutefois, pour ce qui est des rénovations de vitrines et des investissements de sécurisation dans le cadre d'une opération urbaine, il conviendra de prendre en considération, pour l'appréciation de ce plancher, la dépense globale et non la dépense faite par chaque exploitant.
- Les aides pour les études préalables et pour le recrutement d'un animateur de projet sont maintenues.

En outre, dans une perspective de contrôle de l'emploi des fonds publics allant au-delà du suivi des opérations, il a été décidé de confier à un cabinet d'audit l'analyse des finalités des actions menées par le FISAC et la mesure de l'efficacité des crédits mis à disposition des collectivités territoriales et des entreprises en matière d'aide au développement économique.

On ajoutera que l'article 2 du projet de loi relatif aux responsabilités locales, actuellement examiné par le Parlement, prévoit le transfert, au bénéfice des régions, du montant des **crédits actuellement consacrés aux actions territorialisées du FISAC**, soit environ **50 M€**. **Votre rapporteur pour avis salue ce transfert**, qu'il appelait de ses vœux l'an passé afin de rapprocher l'échelon de décision des bénéficiaires des aides : il lui semble en effet que cette **nouvelle proximité** devrait rétablir un plus grand intérêt des commerçants, artisans et, désormais, professionnels des services, aux dispositifs du FISAC, fortement contribuer à une bonne utilisation des dotations du fonds et, de ce fait, en assurer la pérennité.

b) La circulaire « marges arrières »

Les relations commerciales entre les grands distributeurs et leurs fournisseurs ayant été affectées, en 2002, par la question cruciale de la

coopération commerciale, dite des « marges arrières » (*), le secrétariat d'Etat s'était engagé à préciser, une nouvelle fois, les conditions d'application de la loi Galland du 1^{er} juillet 1996, modifiée par la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. L'objectif poursuivi était, à l'issue d'une concertation approfondie avec les partenaires professionnels concernés, organisée notamment dans le cadre de la **commission d'examen des pratiques commerciales**, de favoriser un mouvement de requalification des avantages commerciaux et de bascule de la marge arrière vers les avantages sur factures sans remettre en cause le cadre législatif actuel.

LA CIRCULAIRE DU 16 MAI 2003

La circulaire relative à la négociation commerciale entre fournisseurs et distributeurs a précisé que l'administration admettait les pratiques de coopération commerciale sous réserve du respect de deux principes :

- la description précise - *i.e.* la nature exacte des services rendus et la date de leur réalisation - des opérations de coopération dans les conditions générales de vente des fournisseurs, afin de respecter le principe de transparence qui doit présider aux relations entre fournisseurs et acheteurs ;

- le financement de ces opérations par des réductions accordées par le fournisseur sur le prix des produits concernés et non plus par le paiement de services fournis par le distributeur.

A cet égard, la circulaire rappelle que, conformément au code du commerce, les clauses ou contrats prévoyant la possibilité de bénéficier rétroactivement d'un avantage sont nuls. Elle précise aussi dans quel esprit sera effectué le contrôle administratif, visant à apprécier 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 : il conviendra ainsi que la différenciation tarifaire soit l'exacte contrepartie de la réduction de la marge arrière pour que la discrimination ne soit pas considérée comme abusive.

Cette circulaire, applicable pour la campagne de prix 2004, devrait permettre à la fois d'apaiser les relations entre fournisseurs et distributeurs en clarifiant le droit applicable et de diminuer le prix des produits vendus aux consommateurs.

c) Le taux de TVA à 5,5 %

L'année 2003 a donné lieu à une intense et tenace activité diplomatique du gouvernement pour convaincre la Commission européenne et les partenaires européens de la France de l'opportunité :

- de **pérenniser** le dispositif transitoire de trois ans, prolongé pour une année (soit jusqu'au 31 décembre 2003) par la directive 2002/92/CE du 3 décembre 2002, de **taux de TVA réduit pour les activités à forte intensité de main d'œuvre**, dont bénéficient les services de soin à domicile et la **rénovation et la réparation de logements privés** ;

(*) Pour une analyse de la problématique, voir l'avis budgétaire n° 70 – tome VIII (2002-2003), pages 16 à 19.

- d'**étendre**, dans le même mouvement, ce taux de TVA à 5,5 % au secteur de la **restauration traditionnelle** (*).

Un rapport d'évaluation, adopté par la Commission en juin 2003, a mis en doute l'impact positif de la baisse de la TVA dans les secteurs à haute intensité de main d'œuvre. La France avait pourtant, dans le mémorandum remis dans le cadre de la préparation de ce rapport, démontré la pertinence de ces dispositions pour l'activité dans le bâtiment, qui avaient contribué à la création de plus de 50.000 emplois directs et indirects sur deux ans.

Nonobstant, la Commission européenne a décidé, le 16 juillet 2003, sur la proposition du commissaire chargé de la fiscalité, M. Frits Bolkestein, de pérenniser en l'adaptant le dispositif expérimental de fiscalité dérogatoire pour certaines catégories de biens et services institué en octobre 1999 et, conformément à la demande de la France, de l'ouvrir à la restauration traditionnelle. Cependant, l'harmonisation et la rationalisation des taux de TVA dans l'Union auxquelles procède la proposition de directive rencontrent de **nombreuses oppositions des Etats membres**.

Les ministres des finances, réunis en session informelle à Stresa (Italie) le 13 septembre 2003, ont étalé leurs profondes divergences et les ont confirmées lors du Conseil Finances du 7 octobre suivant. Alors que les Pays-Bas, la Grèce, l'Espagne et la France appuient le texte adopté par la Commission, le Danemark, la Suède et l'Allemagne rejettent toute extension de la liste des produits susceptibles de bénéficier d'un taux réduit et figurant à l'annexe H de la directive en vigueur (directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977). Les autres pays, quant à eux, souhaitent maintenir les dérogations actuelles en matière de taux zéro, taux super-réduits et taux intermédiaires, dits « *parking* », que le projet de directive entend au contraire supprimer par souci de simplification, d'harmonisation et de respect des règles de la concurrence.

Au-delà de ces oppositions de principe, le Conseil se divise également sur la portée de l'extension de l'annexe H, les pays n'ayant pas d'opinion commune sur le détail de la liste à adopter. On sait ainsi que l'Allemagne serait très opposée à l'extension du taux réduit à la restauration. Or, les règles communautaires en matière de TVA doivent être adoptées à l'unanimité par les Etats membres, ce qui ne laisse pas d'inquiéter quant à la suite des discussions, qui s'achèveront en tout état de cause avant le 31 décembre prochain, date butoir d'application de l'actuelle directive. En effet, sans doute pour peser politiquement sur la négociation qui s'enlise, et convaincre les Etats de la nécessité de parvenir à un accord, la Commission a agité la menace, fin octobre, d'appliquer strictement les conventions et de ne pas prolonger une nouvelle fois provisoirement la directive, ce qui conduirait à revenir sur l'application du taux de 5,5 % à la TVA applicable aux activités à forte densité de main d'œuvre.

Votre commission des affaires économiques ne saurait envisager cette perspective, qui serait catastrophique pour le secteur du bâtiment et ne permettrait pas de tenir l'engagement pris l'an dernier à l'égard des restaurateurs. Elle se félicite d'ailleurs de constater la détermination du gouvernement, dont témoignent explicitement deux articles du présent projet de loi de finances :

- l'article 12, qui pérennise le dispositif de taux réduit de TVA applicable aux travaux réalisés dans les logements et aux services d'aide à domicile, tout en prévoyant que l'entrée en vigueur de cette disposition reste subordonnée soit à l'adoption d'un nouveau régime communautaire de taux

(*) Pour une analyse des règles actuelles et de la problématique, voir l'avis budgétaire de l'an dernier n° 70 – tome VIII (2002-2003), pages 20 et 21, et 56 et 57.

réduit de TVA, soit à la prorogation de l'autorisation temporaire donnée à la France d'appliquer le taux réduit à ces secteurs ;

- l'article 69, qui prévoit que, conformément aux engagements pris il y a dix-huit mois, une loi fixera, dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la directive incluant les services de restauration dans l'annexe H, les conditions dans lesquelles ces services seront soumis au taux réduit de 5,5 %.

B. L'IMPORTANT EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PME

L'ensemble du dispositif législatif et réglementaire brièvement présenté ci-dessus démontrerait à lui seul que l'action du secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation ne saurait être réduite à l'aune des seules dotations budgétaires dont il dispose dans le cadre du projet de loi de finances. L'influence déterminante de cette administration de mission en faveur des PME, du commerce et de l'artisanat est conforme aux objectifs poursuivis par M. Renaud Dutreil, qui visent à favoriser l'épanouissement de l'esprit d'entreprise dans notre pays en agissant sur tous les déterminants de la création d'entreprise, indépendamment de l'affichage budgétaire immédiat.

En outre, avec ses crédits arrêtés à **170,8 M€**, le secrétariat d'Etat ne représente qu'une part minime de l'effort financier consenti par l'Etat pour le développement des PME, du commerce et de l'artisanat. Selon le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2004, le montant global des crédits finançant des actions menées en faveur des entreprises s'élève en effet à près de **5 milliards d'euros**, dont **1,13 milliard à destination spécifiquement des PME**, auxquels s'ajoutent **3,34 milliards d'euros de dépenses fiscales**.

A cet égard, on ne peut manquer de souligner qu'à elle seule, la **loi pour l'initiative économique** représente une **dépense fiscale évaluée en année pleine à 500 M€**, c'est-à-dire près de trois fois les crédits alloués au secrétariat d'Etat pour 2004, dont près de la moitié résulte de la mesure d'**exonération totale ou partielle des plus values de cession**, laquelle devrait bénéficier à **plus de 80 % des entrepreneurs individuels et chefs de petites et moyennes entreprises**.

Au demeurant, comme le rappelait votre rapporteur pour avis l'an dernier, 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. En outre et surtout, 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, depuis dix-huit mois, le Gouvernement a su dégager des priorités et des marges d'action

significatives, malgré un héritage budgétaire particulièrement dégradé et une conjoncture déprimée qui imposent des choix rigoureux.

C'est en conservant ces deux évidences à l'esprit qu'il conviendra d'examiner les crédits proposés par le présent projet de loi de finances pour financer les actions en faveur des PME, du commerce et de l'artisanat relevant directement du secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation.

II. LE BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT POUR 2004

Figurant sous l'agrégat 25, intitulé « *interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services* », du fascicule budgétaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINÉFI), dont dépend le secrétariat d'Etat, les crédits d'intervention destinés aux actions qu'il entreprend sont inscrits aux chapitres 44-03, 44-95, 44-98 et 64-02. On rappellera cependant que 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 moyens de fonctionnement de la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas), qui constitue l'ossature administrative du secrétariat d'Etat, sont globalisés dans les dépenses du MINÉFI. La dotation lui ayant été attribuée en 2003 s'est élevée à 1,08 M€, poursuivant ainsi la diminution régulière et continue amorcée depuis 2000 (- 4,4 % par rapport à 2002, et - 25,5 % depuis 2002). Cette administration a cependant connu une évolution structurelle importante en 2003, qui devrait être approfondie en 2004.

Afin de rationaliser le dispositif de suivi des professions libérales, le gouvernement a décidé de **supprimer la fonction de délégué interministériel aux professions libérales**, instituée par le décret n° 96-840 du 23 septembre 1996 relatif à la coordination de l'action de l'Etat à l'égard des professions libérales. Les attributions dévolues au délégué ont été transférées à la DEcas, qui assure de ce fait le secrétariat de la commission nationale de concertation des professions libérales instituée par le décret n° 2003-15 du 3 janvier 2003.

En outre, la restructuration des instances en charge de la réforme de l'Etat a conduit à **transférer les attributions du secrétariat général de la commission pour les simplifications administratives (COSA) à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat** (les compétences étant attribuées à la délégation aux usagers et aux simplifications administratives - DUSA - et à l'agence pour le développement de l'administration électronique - ADAE). Le secrétaire d'Etat ayant toutefois souhaité conserver un rôle d'impulsion en matière de simplification en faveur des entreprises, en particulier des PME, une mission « simplifications pour les entreprises » a été créée au sein de la DEcas pour assurer la coordination interdirectionnelle pour le MINÉFI en matière de préparation et d'adoption de propositions de simplifications.

Par ailleurs, les objectifs de rationalisation de l'administration centrale du MINÉFI ont conduit à décider la prochaine **réorganisation de la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP), de la direction de l'action régionale et des petites et moyennes industries (DARPMI) et de la DEcas**. La DIGITIP et la DARPMI seront réunies pour

former une nouvelle entité unique orientée vers les entreprises industrielles tandis que la DEcas verra son périmètre précisément circonscrit aux entreprises commerciales, artisanales et de services. Elle assurera, à ce titre, la **gestion administrative de la tutelle de l'ensemble des chambres consulaires**, c'est-à-dire que les CCI lui seront alors rattachées, au même titre que les chambres des métiers.

A. LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le montant des crédits inscrits au **titre IV - dépenses ordinaires** - s'élève à près de **167,32 M€**, en **diminution de 6,6 %** par rapport aux dotations inscrites en 2003. Les crédits du **titre VI - dépenses en capital** - s'établissent quant à eux à **3,5 M€ de crédits de paiement** (- 17,7 %) et à **4,15 M€ d'autorisations de programme** (- 27,4 %). Au total, c'est donc une réduction globale de **6,85 %** que subit la dotation globale du secrétariat d'Etat, pour s'établir à **170,82 M€** en moyens de paiements.

CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU SECRETARIAT D'ÉTAT

Chapitre	Intitulé	2003	2004	Δ	Δ %
44-03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services	158,03	143,21	- 12,82	- 8,1 %
Article 10	Aides à la formation	14,34	12,37	- 1,97	- 13,7 %
Article 20	Actions économiques	9,77	6,50	- 3,27	- 33,5 %
Article 30	Contrats de plan Etat-régions	4,60	3,45	- 1,15	- 25,0 %
Article 40	Agence pour la création d'entreprises	3,26	3,39	+ 0,13	+ 4,0 %
Article 50	FISAC	71,00	-	- 71,00	(-)
Article 60	CPDC	10,06	8,50	- 1,56	- 15,5 %
Article 70	Aide au départ des commerçants et artisans	45,00	40,00	- 5,00	- 11,1 %
Article 80	Actions sectorielles à vocation nationale du FISAC	-	21,50	+ 21,50	(-)
Article 90	Actions territoriales financées par le FISAC	-	49,50	+ 49,50	(-)
44-95	Participation à divers fonds de garantie	12,96	14,51	+ 1,55	+ 12,0 %
Article 20	Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME	12,96	14,51	+ 1,55	+ 12,0 %
44-98	Bonifications d'intérêt dans le domaine de l'artisanat	8,15	7,60	- 0,55	- 6,7 %
Article 10	Crédit agricole	1,88	2,15	+ 0,27	+ 14,4 %
Article 20	Banques populaires	2,99	3,02	+ 0,03	+ 1,0 %
Article 30	Autres banques	3,28	2,43	- 0,85	- 25,9 %
TOTAL DES DÉPENSES ORDINAIRES (DO) – TITRE IV		179,13	167,32	- 11,81	- 6,6 %
64-02	Aides au commerce, à l'artisanat et aux services				
	AP	5,72	4,15	- 1,57	- 27,4 %
	CP	4,25	3,50	- 0,75	- 17,7 %
Article 30	Soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services				
	AP	0,31	0,31	-	-
	CP	0,31	0,31	-	-
Article 40	Contrats de plan Etat-régions				
	AP	5,41	3,84	- 1,57	- 29,0 %
	CP	3,94	3,19	- 0,75	- 19,0 %
TOTAL DES MOYENS D'ENGAGEMENT (DO + AP)		184,85	171,47	- 13,38	- 7,24 %
TOTAL DES MOYENS DE PAIEMENT (DO + CP)		183,38	170,82	- 12,56	- 6,85 %

En millions d'euros

Ces diminutions sont assurément importantes. Cependant, outre qu'elles sont tempérées par les commentaires développés précédemment, elles s'inscrivent dans un cadre général de modération de la dépense publique auquel tant les impératifs politiques qui fondent l'action du gouvernement que les obligations tirées des engagements européens de la France commandent de souscrire. Au surplus, une analyse comparative rigoureuse devrait tenir compte de la **sous-consommation effective des crédits constatée depuis deux ans**, qui mobilisait d'important reports auxquelles les mesures de régulation budgétaire décidées dans le courant de l'année 2003 ont mis fin. Ainsi, ce sont

plus de 5,5 M€ de crédits de paiement du titre VI qui ont été annulés par un décret du 3 octobre 2003.

Enfin, votre rapporteur pour avis ne manquera pas de souligner que la qualité des résultats d'une action ministérielle ne s'apprécie pas mécaniquement par le montant des dépenses engagées. Au contraire, la réfaction budgétaire peut être un puissant moyen de réflexion sur les objectifs poursuivis, l'adéquation des moyens mis en œuvre, la définition et la hiérarchisation des priorités, l'évaluation des politiques, bref, un **élément déterminant de la réforme de l'Etat** dont notre pays a l'impérieux besoin.

Les crédits demandés visent à financer **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, ainsi que 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 38 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) comme de l'Institut supérieur des métiers (ISM), plus particulièrement ouvert aux artisans. Ces **crédits diminuent de près de 2 M€ (- 13,7 %) pour s'établir à 12,37 M€**, poursuivant ainsi le mouvement engagé l'an passé visant à **mobiliser les partenariats** et à **privilégier les effets de levier** plutôt que de reconduire les subventions à l'identique.

Le recours aux participations locales des régions et des organismes consulaires, activement encouragé par les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat, permet en effet de maintenir les **programmes de promotion et de valorisation de l'artisanat et des métiers**. On citera notamment les opérations innovantes développées par les 90 centres d'aide à la décision des chambres de métiers, les manifestations traditionnelles telles le « Concours des meilleurs ouvriers de France », les « Olympiades des métiers » ou les « Journées des métiers d'art », ou encore le soutien financier aux établissements assurant des formations aux métiers rares et à faibles effectifs. De ce fait, les dotations consacrées par l'Etat à la politique de formation et d'accompagnement sont **réduites de 400.000 € pour s'établir à 1,75 M€**.

De même, les crédits finançant les **actions à destination des demandeurs d'emploi** font également l'objet d'**ajustements à la baisse**, d'environ **1,4 M€**. Les **7,30 M€ de subventions de l'Etat**, qui couvrent à la fois l'aide au fonctionnement des stages et la prise en charge de la rémunération des stagiaires, seront néanmoins complétés par le recours aux financements du fonds social européen (FSE) et à la participation des chambres de commerce et d'industrie pour permettre de maintenir à leur niveau actuel les actions de formation des demandeurs d'emplois. Celles-ci sont assurées par les IPC gérés par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), qui devraient former quelque 600 stagiaires en 2003, et par l'IFOCOP, qui accueillerait environ 2.100 stagiaires en 2003.

Compte tenu de l'importance accordée à la **création d'entreprise**, le secrétariat d'Etat a décidé, malgré le contexte général de limitation des dotations, de **soutenir davantage les stages de formation des créateurs et des repreneurs d'entreprises commerciales**, organisés par le décret n° 95-257 du 2 mars 1995. Assurés et co-financés par les CCI, ces stages sont ouverts à toute personne qui sollicite pour la première fois l'inscription d'une entreprise au registre du commerce et des sociétés (RCS). Ils ont accueilli 8.500 stagiaires en 2002 et les prévisions pour 2003 sont de l'ordre de 9.000. Afin d'être en mesure de financer environ 300 stages supplémentaires, les crédits ouverts à ce titre en 2004 devraient s'élever à **660.000 €**, en **progression de 3,1 %**.

Les crédits qu'il est prévu d'allouer au **CEFAC** en 2004 devraient être fixés en fonction de l'évaluation de la convention d'objectif triennale liant le centre d'études et de formation à l'Etat, qui vient à terme cette année. La **recherche de financements alternatifs permettra cependant de réduire sensiblement les dotations allouées traditionnellement**, en ce qui concerne tant le soutien à l'insertion des demandeurs d'emploi du commerce et des services (qui représentait environ 30 % des subventions allouées au CEFAC, soit 178.000 € en 2003) que les diverses actions de développement du commerce et des services dans les quartiers urbains difficiles (pour quelque 70 % des subventions de 2003, soit 440.000 €).

Enfin, le recentrage des missions de l'**ISM** et la rationalisation de son fonctionnement devraient également conduire en 2004 à une **nouvelle réduction de sa dotation**, qui s'est élevée en **2003 à 2,42 M€**, en diminution de 10 % par rapport aux années antérieures. Cet organisme démontre ainsi **l'importance et l'efficacité des efforts qui peuvent être menés dans la sphère publique pour diminuer les coûts budgétaires sans porter atteinte à la qualité et aux effets des missions qui incombent aux structures concernées**. Ces réductions budgétaires sont également rendues possibles par une **valorisation des partenariats extérieurs**.

Placé sous la tutelle de la DEcas, l'ISM constitue un instrument privilégié d'action concertée et de développement économique entre les acteurs institutionnels et syndicaux de l'artisanat et les pouvoirs publics. Animé par une **équipe de 24 permanents**, et ayant recours à une centaine d'experts, pour un **budget total de 3,1 M€**, l'Institut poursuit trois missions :

- une **mission d'observation de la situation et des mutations du monde des métiers** pour formaliser des méthodes et des outils de gestion adaptés à l'artisanat : diverses études sont menées par l'ISM en 2003/2004, portant sur la « dynamique du changement » dans les chambres de métiers, la gestion des ressources humaines dans l'entreprise artisanale, l'offre de formation des chambres de métiers ou encore la faisabilité d'un observatoire économique dédié au secteur des petites entreprises et de l'artisanat. A cet égard, l'ISM constitue une base de données de l'ensemble des régimes d'aides aux PME existant aux niveaux européen, national et local, accessible sur son site Internet ;

- une **mission de diffusion de l'innovation et des technologies dans les entreprises artisanales et d'information sur le secteur des métiers**, par le biais du site Internet, qui permet d'accéder à de nombreuses bases de données, et du centre de documentation de l'Institut, riche de plus de 22.000 références et qui accueille depuis septembre 2003 celui de l'association permanente des chambres de métiers (APCM). En outre, l'ISM favorise le rapprochement d'équipes universitaires et de dirigeants d'entreprises performantes ;

- une **mission de formation des agents et responsables des chambres de métiers et d'organisations professionnelles**, animateurs et acteurs du soutien au développement économique du secteur artisanal, de **formation et de perfectionnement des élus professionnels**, ainsi que de **participation à des programmes de formation à l'international** financées notamment par l'Union européenne.

L'an prochain, l'ISM devra poursuivre ses missions dans le cadre des orientations précisées par la nouvelle convention cadre triennale 2004-2006 conclue avec la DEcas, et actuellement en cours d'élaboration. Compte tenu des restrictions budgétaires, des efforts seront à nouveau demandés à l'ISM, tout en l'autorisant à bénéficier de nouvelles ressources financières, notamment par le financement des formations d'élus par le Fonds d'assurance formation d'artisans et par l'OPCA des chambres de métiers.

En outre, dans le cadre de la réflexion globale menée par le secrétariat d'Etat pour diminuer le nombre des organismes rattachés et procéder à des rationalisations structurelles, il est **envisagé de rattacher l'ISM**, ainsi que le CEFAC, **soit à l'Agence pour la création d'entreprise (APCE)**, ce qui serait très cohérent au regard des missions d'observation et de diffusion dévolues à l'ISM et à l'APCE, **soit à l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)**.

2. Les actions économiques

Le soutien économique globalement apporté aux PME, au commerce et à l'artisanat par le secrétariat d'Etat est financé par les crédits inscrits au chapitre 44-03 sous **l'article 20** (intitulé « actions économiques »), **l'article 40** (Agence pour la création d'entreprise), **l'article 60** (Comité professionnel de la distribution de carburants) et **les articles 80 et 90** (actions nationales et territorialisées du FISAC). 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). A **périmètre constant**, les **crédits globaux consacrés en 2004 aux actions économiques vont diminuer de 5 %** pour s'établir à près de **90 millions d'euros**.

CRÉDITS CONSACRÉS AUX ACTIONS ÉCONOMIQUES

Chapitre	Intitulé	2003	2004	Δ	Δ %
44-03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services				
Article 20	Actions économiques	9,77	6,50	- 3,27	- 33,5 %
Article 40	Agence pour la création d'entreprises	3,26	3,39	+ 0,13	+ 4,0 %
Article 50	FISAC	71,00	-	- 71,00	(-)
Article 60	CPDC	10,06	8,50	- 1,56	- 15,5 %
Article 80	Actions sectorielles à vocation nationale du FISAC	-	21,50	+ 21,50	(-)
Article 90	Actions territoriales financées par le FISAC	-	49,50	+ 49,50	(-)
TOTAL INTERMÉDIAIRE		94,09	89,39	- 4,70	- 5,00 %
64-02	Aides au commerce, à l'artisanat et aux services				
Article 30	Soutien au développement de la compétitivité - CP	0,31	0,31	-	-
TOTAL GÉNÉRAL		94,40	89,70	- 4,70	- 4,98 %

En millions d'euros

● L'article 44-03-20 finance des actions très disparates : le développement des réseaux d'appui aux entreprises pour la création et la transmission d'entreprises, le conseil aux très petites entreprises (TPE) ou l'exportation ; les aides aux groupements de commerçants et d'artisans ; les aides aux organismes en restructuration ; le soutien aux métiers d'art. L'importante diminution constatées pour 2004 (- 33,5 %) s'explique pour l'essentiel par la refonte des programmes d'actions pérennes d'animation économique concrétisée par une circulaire du 23 décembre 2002, et le **passage concomitant de 3 M€ consacrés à l'animation économique et au développement des pôles d'innovation technologiques du présent article 44-03-20 aux articles accueillant les dotations du FISAC**.

Les bénéficiaires des actions de **développement des réseaux d'appui aux entreprises** sont, 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 la Confédération française des coopérations et groupements d'artisans (CFCGA), ainsi qu'en matière d'**aide à l'exportation**, les entreprises artisanales soutenues par UBIFrance et les chambres de métiers.

Outre les **conventions de développement économique** conclues avec les **chambres de métiers** et les **organisations professionnelles**, le secteur du commerce et de l'artisanat bénéficie chaque année de crédits abondés, au titre

de l'**aide aux groupements de commerçants et d'artisans**, de manière non reconductible, par amendements parlementaires, pour soutenir des unions locales de commerçants et d'artisans.

La subvention versée à la **Société d'encouragement des métiers d'art** (SEMA) manifeste quant à elle le soutien qu'apporte l'Etat en direction des métiers d'art, secteur à l'important potentiel de développement et d'une importance non négligeable en termes d'aménagement du territoire.

Enfin, les **aides aux organismes en restructuration** ont pour vocation de soutenir les chambres de métiers des départements d'outre-mer, dont les très modestes capacités d'auto-financement sont insuffisantes pour financer les besoins importants générés par la situation locale de l'artisanat.

● L'article 44-03-40 concerne la subvention annuelle accordée à l'**Agence pour la création d'entreprises** (APCE). En **progression de 4 %**, cette subvention de **3,39 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.

● L'article 44-03-50, auquel avaient été rattachés l'an dernier les crédits ouverts au titre du **Fonds d'indemnisation pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce**, soit **71 M€**, est remplacé dans la nomenclature pour 2004 par deux nouveaux articles destinés à **anticiper le transfert, à compter de 2005, de certaines des dotations FISAC aux régions**, conformément à l'article 2 du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

➤ Ainsi, l'article 44-03-80 accueille-t-il **21,5 M€** destinés aux « *actions sectorielles à vocation nationale financées par le FISAC* », à savoir, selon la nouvelle typologie retenue par la circulaire du 17 février 2003 relative au *Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce*, le financement des **études** et des **actions collectives spécifiques décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat**. Ce sont, par exemple, les actions d'aide à un secteur particulier (convention passée avec le ministère de la culture en juin 2003 pour venir en aide aux disquaires), d'accompagnement de mesures d'ordre législatif, d'impulsion (développement de rues thématiques « métiers d'art » ou « métiers de bouche »), d'expérimentations ou encore de renforcement du contrôle et de l'évaluation.

En outre, lors de catastrophes naturelles de grandes ampleur (tempête de décembre 1999, inondations du sud-est de la France en septembre 2002) ou de catastrophes technologiques (explosion de l'usine AZF de Toulouse) ou de circonstances exceptionnelles (déménagement à Vimy), le ministre est fréquemment appelé à prendre des dispositions visant à indemniser, en complément des

assurances, les commerçants, artisans ou petites entreprises de services ayant subi de sérieux préjudices de nature à compromettre la pérennité de leur activité.

➤ Par ailleurs, sous l'article 44-03-90 sont inscrits **49,5 M€** affectés au « *actions territoriales financées par le FISAC* », c'est-à-dire aux **opérations collectives rurales ou urbaines** et aux **opérations individuelles à destination des entreprises en milieu rural**, qui seront, **à compter de 2005, gérées et mises en œuvre par les régions.**

Votre rapporteur constate ainsi que, conformément aux engagements pris l'an dernier par le secrétaire d'Etat lors de la budgétisation conjointe de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) et du FISAC, le montant total des crédits globalement destinés aux opérations financées par le FISAC est bien maintenu à **71 M€**. Il convient de rappeler toutefois que les changements de périmètre intervenus à compter de 2003 conduisent dorénavant à faire financer les actions de soutien à l'animation économique et au développement des pôles d'innovation technologiques par le FISAC.

Cette 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.

● Le **Comité professionnel de la distribution des carburants** (CPDC) est financé par les crédits ouverts sous l'article 44-03-60, fixés en 2004 à hauteur de **8,5 M€**. Le CPDC 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. La **diminution de 15,5 % de la dotation prévue pour l'an prochain** est rendue possible par la **mobilisation de la trésorerie dormante du CPDC**, qui garantit la poursuite des actions traditionnelles du comité.

● S'agissant enfin du **soutien de l'Etat au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services**, figurant sous l'article 64-02-30, les crédits sont **reconduits** en 2004 à hauteur de **305.000 €**, 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-région

Si **94,5 M€** devaient être affectés au commerce et à l'artisanat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 (dont 2,4 M€ au titre des conventions de massifs et 150.000 € pour la création d'un observatoire régional de l'équipement commercial en Île-de-France), seuls **53,5 M€** (soit 7,6 M€ par an) ont fait l'objet d'une programmation budgétaire.

CRÉDITS CONSACRÉS AUX CPER

Article	Intitulé	2000	2001	2002	2003	2004	Δ 04/03	Δ % 04/03
44-03-30	Contrats de plan Etat-régions	3,28	3,74	3,74	4,60	3,45	- 1,15	- 25,0 %
64-02-40	Contrats de plan Etat-régions							
	AP	3,30	3,60	5,41	5,41	3,84	- 1,57	- 29,0 %
	CP	3,09	3,40	3,95	3,94	3,19	- 0,75	- 19,0 %
MOYENS D'ENGAGEMENT (DO + AP)		6,58	7,34	9,15	10,01	7,29	- 2,72	- 27,2 %
MOYENS DE PAIEMENT (DO + CP)		6,37	7,14	7,69	8,54	6,64	- 1,90	- 22,2 %

En 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.

Les crédits ouverts pour 2003 avaient connu une 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, permettant d'atteindre le rythme annuel nécessaire à la réalisation du programme des CPER. Pour 2004, en revanche, **toutes les lignes budgétaires concernées sont fortement orientées à la baisse** (entre 20 et 30 %), afin de tenir compte de l'importance des **reports de crédits constatés** sur les années antérieures, et des **annulations de crédits décidées dans le courant de l'année 2003**. Les retards observés en matière de consommation des crédits des CPER témoignent des difficultés de certains programmes, et rendent nécessaire de porter une plus grande attention à l'exécution de la programmation, dont on rappellera qu'elle pourra s'étendre sur une **année supplémentaire** puisque les CPER ont été récemment prolongés jusqu'en **2007**.

4. L'accès aux crédits des PME

Tout en rétablissant le niveau global de son soutien à l'accès au crédit des PME (à hauteur de **22,11 M€**), le Gouvernement poursuit, comme les années précédentes, 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 (- 550.000 €) est en effet plus que compensée par la hausse des crédits dévolus au Fonds de garantie d'emprunts (+ 1,55 M€).

CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACCÈS AU CRÉDIT DES PME

Article	Intitulé	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Δ % 04/03
44-95-20	Fonds de garantie d'emprunts	-	3,35	3,35	9,15	12,96	14,51	+ 12,0 %
44-98	Bonifications d'intérêt	23,02	18,75	18,75	12,96	8,15	7,60	- 6,7 %
44-98-10	Crédit agricole	nc	5,47	5,47	3,78	1,88	2,15	+ 14,4 %
44-98-20	Banques populaires	nc	7,88	7,64	5,28	2,99	3,02	+ 1,0 %
44-98-30	Autres banques	nc	5,40	5,64	3,90	3,28	2,43	- 25,9 %
TOTAL		23,02	22,10	22,10	22,11	21,11	22,11	+ 4,74 %

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.

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 CPER ou avec le financement du FISAC, et enfin sans condition d'âge en cas d'invalidité.

En 2002, près de **3.500 artisans et commerçants** ont bénéficié de cette aide, pour un montant total de **41,3 M€**. En raison de la **baisse tendancielle des demandes** constatée ces dernières années, les crédits inscrits à ce titre à l'article 44-03-70 seront **réduits en 2004 pour s'établir à 40 M€** (soit une **diminution de 5 M€ représentant 11 % de la dotation**).

B. LES MOYENS EXTRABUDGÉTAIRES

Les missions et le champ d'action du Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA) et de l'Etablissement public

d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) recouvrent largement ceux du secrétariat d'Etat, qui dispose ainsi d'outils propres à renforcer son action.

1. Le FNPCA

Le FNPCA est un établissement public administratif créé par le décret n° 97-1040 du 13 novembre 1997 et financé, en application de l'article 76 du présent projet de loi de finances, tel que modifié par l'Assemblée nationale, par une majoration de 10 % du montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambre de métiers, majoré d'un coefficient de 1,137 (soit, en 2004, **10,63 € par entreprise artisanale**).

LE FONDS NATIONAL DE PROMOTION ET DE COMMUNICATION DE L'ARTISANAT

Doté d'un **budget annuel supérieur à 12 M€**, le FNPCA est dirigé par un conseil d'administration composé d'un représentant du ministre chargé de l'artisanat, d'un représentant du ministre chargé du budget, de trois membres proposés par l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM), de trois membres proposés par l'Union professionnelle artisanale (UPA), et d'une personnalité qualifiée, le directeur de la DEcas étant commissaire du gouvernement. Le fonds contribue au financement d'actions de promotion et de communication à caractère national en faveur de l'artisanat, tant dans les médias que par une présence particulière auprès des jeunes, de leurs parents et des enseignants.

Ainsi, en 2003, le FNPCA a-t-il diffusé durant la première quinzaine de mars, juste avant la deuxième « *Semaine nationale de l'artisanat* », une campagne sur l'avenir professionnel dans l'artisanat sur les ondes radiophoniques et dans la presse quotidienne régionale. En outre, deux campagnes sectorielles, chacune dotée d'un budget de 4,1 M€ et composée d'un spot télévisé, de spots radiophoniques et d'annonces de presse, ont été entreprises en juin en faveur de l'artisanat des services, et en novembre en faveur de l'artisanat du bâtiment. Par ailleurs, pour assurer la permanence de la présence de l'artisanat dans les médias, a été retenu le principe du parrainage de la météo sur France Info en juillet et du parrainage de la météo régionale sur France 3 (un mois dans chacune des régions). Enfin, pour la deuxième année consécutive, l'artisanat a parrainé en mars 2003 le « *Printemps du cinéma* ».

S'agissant des actions en direction des jeunes, des parents et des enseignants, le FNPCA, dans le but de transformer en profondeur l'image professionnelle du secteur de l'artisanat et de lui donner ainsi toute sa modernité pour permettre une orientation positive des jeunes vers ses métiers, participe chaque année au Salon de l'éducation en novembre (stand de 500 m²). Il diffuse par ailleurs un kit pédagogique aux lycées et collèges (6.000 kits en 2003) ainsi qu'un autre destiné aux classes de CM1 et de CM2 (2.000 classes pour l'année scolaire 2003-2004). Il collabore en outre avec l'ONISEP et la revue « *L'Etudiant* » dans le cadre des brochures pédagogiques et d'orientation diffusées auprès des collégiens (en particulier de 3^{ème} et des lycéens (notamment de l'enseignement technique). Enfin, une présence dans 28 villes de France a été assurée, en mai et juin 2003, sous la forme d'un débat organisé sous chapiteau au cœur des villes, cette action devant être complétée en novembre et décembre 2003 par un contact direct auprès des collégiens grâce à un camion-exposition.

Enfin, tous les deux ans environ, et au-delà des pré et post-tests propres à chaque campagne, le FNPCA a doté le secteur d'un baromètre extrêmement détaillé, « *Le regard des Français sur l'artisanat* », qui permet désormais d'effectuer des comparaisons sur l'évolution de l'appréciation de nos concitoyens sur le secteur des métiers (enquêtes de mars 1999, juillet 2001 et avril 2003).

2. L'EPARECA

L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (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**. Dans ce but, il peut 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 lui a été attribué en 1997 une dotation initiale de 19,8 M€, prélevée sur les excédents de la TACA, à laquelle a été ajoutée, par décret du 17 janvier 2003, une dotation supplémentaire de 3 M€ prélevée sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24, qui enregistre le produit des privatisations.

LE BILAN DE L'ACTIVITÉ DE L'EPARECA

L'EPARECA intervient, le plus souvent en partenariat avec d'autres investisseurs, tels la Caisse des dépôts et consignations, des agences régionales de la Caisse d'épargne, des sociétés d'économie mixte, les investisseurs privés et les collectivités territoriales concernés, pour reconstruire ou restructurer des centres commerciaux dégradés et en perte de viabilité économiques. Les opérations sont élaborées dans le respect de trois principes : l'adoption par les collectivités territoriales d'un projet cohérent de revitalisation du centre-ville, l'organisation d'un partenariat « public-privé » pour la promotion de centres-villes équilibrés sociologiquement et dotés d'une offre commerciale attractive, et la mise en cohérence des divers outils et procédures opérationnelles par la désignation d'un « ensamblier » chargé, sous l'autorité de la collectivité locale concernée, de la conduite du projet d'ensemble.

En juillet 2002, l'EPARECA avait été saisi par 127 villes de 162 demandes d'interventions. Entre juillet 2002 et juillet 2003, neuf nouvelles villes ont saisi l'établissement, et le nombre des demandes d'intervention s'est accru de dix-huit, pour s'établir à 180 dossiers, qui sont ainsi traités :

- 25 opérations ont été réalisées (14 %), 11 étant définitivement achevées (8 restructurations ou reconstructions totales et 3 restructurations partielles de sites), 6 centres étant livrés ou livrables au cours de l'année 2003, et 8 centres étant en phase opérationnelle ;
- 58 demandes ne feront pas l'objet d'un investissement (32 %), 2 ayant trouvé leur solution après expertise, 21 ayant été abandonnées par la ville concernée, 11 n'étant pas éligibles et 24 n'ayant pas été retenues faute d'un réel espoir de revitalisation économique ;
- 49 dossiers sont en attente de prise en compte (27 %), 7 constituant une seconde priorité pour les collectivités territoriales à l'origine des demandes, 9 nécessitant une confirmation par les communes, 15 présentant des dossiers encore imprécis, 9 n'ayant pas encore fait l'objet de visites et 9 enfin étant en attente d'intervention ;
- 4 demandes d'expertises ont été déposées (2 %) ;
- 44 dossiers sont actuellement à l'étude (25 %).

On relèvera qu'en aval des opérations de restructuration soutenues par l'EPARECA peuvent intervenir, en fonctionnement, des financements du FISAC, notamment en ce qui concerne la sécurité des entreprises.

III. LE FINANCEMENT DES CHAMBRES CONSULAIRES

Les projet de loi de finances comporte **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 75)

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 2003 à 983 M€**.

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

La **loi de finances pour 2003**, quant à elle, a introduit des taux plafonds différenciés de progression de l'IATP, fixés respectivement à 4 % et 7 %, afin de tenir compte des retards pris par certaines chambres par rapport à la moyenne nationale de la pression fiscale.

Outre les cinq CCI des départements d'outre-mer qui, compte tenu de leurs spécificités, ont pu bénéficier du taux de 7 %, quatorze CCI métropolitaines, dont la pression fiscale était inférieure d'au moins 45 % à la moyenne nationale, étaient également éligibles à ce taux maximum, qui n'a cependant été retenu que par moins de la moitié d'entre elles. Au total, la progression des taux pour 2003 s'est élevée en moyenne nationale à 3,76 % (*) : 3,49 % pour les chambres métropolitaines soumises au taux maximal de 4 %, 5,40 % pour les autres chambres métropolitaines et 5,43 % pour les chambres ultra-marines.

Pour 2004, l'article 75 du projet de loi de finances initiale proposait de fixer le taux maximal de progression à **1,5 %**, mais un amendement de M. Serge Poignant, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, accepté par le gouvernement, a **porté ce taux à 1,7 %** afin de tenir compte des **actions collectives d'ampleur nationale décidées par le réseau consulaire**.

(*) Y compris la CCI de Mont-de-Marsan (Landes), qui a pu augmenter son IATP d'1 M€, soit de + 54 %, conformément à une disposition spéciale introduite au cours du débat parlementaire pour lui permettre de faire face à ses graves difficultés de fonctionnement.

Selon l'Assemblée française des chambres de commerce et d'industrie (ACFCI), cette progression n'est pas suffisante car le dispositif complexe de fixation de l'IATP par chaque CCI peut conduire, compte tenu de l'évolution spontanée des bases de la taxe professionnelle de l'année de référence (en l'espèce, 2003) et du taux de pression fiscale propre à chaque chambre, à une **limitation mécanique des recettes fiscales inférieure au taux de 1,7 % fixé par la loi de finances** (pour les deux-tiers d'entre elles), voire à la **diminution des recettes nettes perçues** (quatre CCI seraient concernées).

En réalité, c'est le mécanisme même de détermination des ressources du réseau consulaire que conteste depuis plusieurs années l'ACFCI, qui réclame, tout à la fois, un **système par imposition directe comparable à celui applicable aux collectivités territoriales**, et une **distinction des impositions selon les destinations** : la CCI, la chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI) et l'ACFCI.

S'il n'entre pas dans l'intention de votre rapporteur pour avis de procéder, dans le cadre du présent projet de loi de finances, à une réforme d'une telle ampleur, il observe toutefois que l'article 19 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit a prévu de nombreuses mesures modifiant le régime électoral des CCI afin de mettre en place en 2005 un tout nouveau dispositif, **ce qui rendrait alors plus légitime une réflexion ultérieure sur le financement du réseau**. Or, ce projet d'ordonnance a été **adopté par le conseil des ministres du 12 novembre 2003**.

L'ORDONNANCE N° 2003-1067 DU 12 NOVEMBRE 2003

Election des membres de CCI tous les cinq ans dans le cadre d'un renouvellement complet (au lieu d'une durée de six ans et d'un renouvellement par moitié tous les trois ans).

Simplification et harmonisation des modalités d'organisation et de contrôle ainsi que de la procédure contentieuse applicables aux élections aux CCI.

Possibilité pour chaque CCI d'augmenter, dans des limites légalement fixées, le nombre de ses membres pour assurer une meilleure représentativité de ses mandants.

Limitation à trois du nombre des mandats des présidents de CCI et de CRCI.

Modification de la composition du corps électoral et des conditions d'éligibilité, une prépondérance étant donnée aux personnes qui ont réellement la responsabilité de la gestion d'une entreprise, afin de renforcer les CCI dans leurs missions de porte-parole des intérêts des acteurs économiques.

Réduction de cinq à deux ans de la condition de durée d'inscription au RCS pour être électeur et éligible, fixation de l'âge d'éligibilité à 18 ans au lieu de 30, ouverture de l'élection et de l'éligibilité aux ressortissants de l'Union européenne et des Etats parties à l'Espace économique européen (EEE).

Généralisation du vote par correspondance et ouverture de la possibilité de recourir au vote électronique.

Précisions relatives aux conditions de renouvellement des membres des CCI en cas de vacance de siège ou de dissolution.

Prorogation, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004, du mandat des actuels membres des CCI et des délégués consulaires, électeurs des juges aux tribunaux de commerce.

Cette **modification en profondeur du régime électoral des CCI**, réclamée depuis longtemps par les dirigeants consulaires, permettra de **renforcer la représentativité** et, partant, la **légitimité des élus consulaires**. En favorisant l'élection d'équipes dotées d'une véritable dimension collégiale,

identifiables par les électeurs, et disposant de la durée nécessaire à la mise en œuvre d'un programme, elle devrait asseoir leur responsabilité en matière de projet de développement des territoires.

Par ailleurs, le secrétaire d'Etat s'est engagé à ouvrir une concertation pour mieux définir les missions et les périmètres territoriaux d'intervention des CCI, refondre le réseau et assouplir la tutelle. **S'il souscrit pleinement à ce programme**, votre rapporteur pour avis estime qu'il devrait aussi concerner les **modalités de financement** des CCI, des CRCI et de l'ACFCI, afin de les **clarifier** et de les **simplifier** conformément aux **attentes des élus consulaires**.

B. LES CHAMBRES DE MÉTIERS (ARTICLE 76)

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** (105 € en 2003) 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. En 2003, 78 chambres ont recouru à un dépassement, dont 26 au taux maximum. Les prévisions de recettes globales pour 2003 s'établissent à 144 M€.

Après l'accroissement significatif de près de 4 % du plafond du droit fixe adoptée l'an dernier, l'article 76 du présent projet de loi de finances proposait de l'augmenter une nouvelle fois de **1,5 %**, pour le porter à **106,58 €**.

Toutefois, un **amendement du gouvernement**, adopté par l'Assemblée nationale, a **substantiellement modifié le dispositif actuel de la taxe**, conduisant à accroître les ressources nettes des 100 chambres départementales de 5,4 M€ (+ 7,8 %) et celles de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) de 2,3 M€ (+ 30 %), tandis que celles des chambres régionales (CRCM) devraient diminuer de 166.000 € (- 2,4 %). Au total, **la pression fiscale pesant sur les artisans augmenterait donc, toutes choses égales par ailleurs, de 7,55 M€, soit de 9 %**.

Aussi l'amendement du gouvernement procède-t-il, dans le même temps, à une **diminution de 0,05 point du taux de la cotisation des artisans**

au fonds d'assurance formation, assise sur la masse salariale. Ce passage de 0,29 % à 0,24 % devrait plus que compenser l'accroissement résultant du nouveau dispositif de la taxe pour frais et permettre d'aboutir, selon les indications du secrétaire d'Etat à l'Assemblée nationale, à une **réduction des cotisations des artisans de 2,2 %** (environ 6 €).

LE DISPOSITIF ISSU DE L'AMENDEMENT N° II-60 DU GOUVERNEMENT

- **Affectation directe de la taxe aux différentes structures consulaires de métiers**

Actuellement, la taxe pour frais de chambre de métiers est acquittée par les artisans aux seules chambres de métiers (CM), qui répartissent ensuite une partie du produit collecté entre les chambres régionales des métiers (CRM) et l'assemblée permanente des chambres de métiers (APCM). Désormais, **chacune de ces structures arrêtera elle-même le montant des droits lui revenant**, dans des **limites maximales fixées par la loi de finances**. Pour 2004, ces limites s'élèveront à 93,5 € pour les CM, 7 € pour les CRM et 12,5 € pour l'APCM.

- **Définition d'un nouveau circuit financier pour sécuriser chaque niveau consulaire**

Il s'agit de renforcer la représentation régionale du réseau consulaire en raison de la compétence des régions en matière de développement économique, réaffirmée par le projet de loi de décentralisation, et de confier à l'APCM un rôle majeur de péréquation entre les chambres locales.

- **Hausse substantielle du produit de la taxe pour frais de chambre de métiers**

Le **montant du droit fixe maximal** perçu en 2004 augmenterait de 7,62 % par rapport à 2003 (113 € au lieu de 105 €), à comparer à la progression de 1,5 % initialement prévue par l'article 76.

Par ailleurs, le **montant maximum du droit additionnel** sera calculé en référence au montant perçu par les seules CM. Cette base de calcul s'élevant à 93,5 € pour 2004, elle est majorée d'un coefficient de 1,12 afin de la maintenir à un niveau proche de la référence actuelle (104,72 € au lieu de 105 €).

De même, le **montant du droit fixe perçu au profit du FNCPA** sera calculé en référence au montant perçu par les seules CM. Cette nouvelle base de calcul est majorée d'un coefficient de 1,137 afin de la redresser à 106,31 €. Les droits perçus au profit du FNCPA ne devraient donc progresser que de 1,25 % en 2004, au lieu de 1,5 % comme prévu par le texte initial de l'article 76.

- **Compensation du surcoût pour les artisans par la baisse des cotisations aux fonds d'assurance formation, qui remboursent les actions de formation continue des artisans**

La contribution aux actions de formation continue versée aux fonds d'assurance formation (FAF), actuellement assise sur la masse salariale, dans la limite du plafond annuel de la sécurité sociale, au taux de 0,29 %, soit 84,63 € en 2003, est ramenée à 0,24 % de la masse salariale.

Rappelant que, tout comme pour les CCI, le vote électronique sera prochainement autorisé par ordonnance pour les chambres de métiers, **votre rapporteur pour avis souhaite que les projets de réforme et de modernisation des réseaux consulaires du secrétaire d'Etat concernent également celui des chambres de métiers.** L'accroissement des ressources mises à leur disposition ne saurait en effet se justifier que par une **amélioration du fonctionnement du réseau, une redéfinition de ses missions** et une **évaluation de leurs résultats.**

CHAPITRE II

LA MOBILISATION DES MOYENS PUBLICS EN FAVEUR DU COMMERCE RURAL

A l'initiative du Bureau de votre commission des affaires économiques, il a été décidé, cette année, de consacrer certains avis budgétaires à l'examen approfondi d'un aspect particulier du champ économique qu'ils concernent. Très favorable à cette initiative, qui anticipe au demeurant les adaptations rendues prochainement nécessaires par la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, votre rapporteur pour avis a proposé d'axer sa réflexion sur la **mobilisation des moyens publics en faveur du commerce rural**.

Cette suggestion a été suscitée par le très intéressant débat que la commission des affaires économiques avait engagé lors de l'examen, en janvier 2003, de la proposition de loi de notre collègue M. Gérard Le Cam et des membres du groupe communiste républicain et citoyen tendant à **préserver les services de proximité en zone rurale** (*). Certes, le Sénat, conformément à la proposition de votre commission, n'avait pas retenu la suggestion de créer un revenu minimum de maintien d'activité différentiel au bénéfice des commerçants installés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et répondant à certaines conditions. Cependant, tous les sénateurs étant intervenus dans la discussion étaient convenus des difficultés particulières d'exercice de l'activité commerciale de proximité en zone rurale.

Aussi paraissait-il intéressant de s'assurer que les dispositifs de soutien au commerce rural existants fonctionnent efficacement et que, dans le respect des principes de la liberté du commerce, les pouvoirs publics assument leur rôle collectif au bénéfice des populations intéressées. Il était également opportun de s'interroger sur les améliorations qu'il pourrait être utile d'apporter à ces dispositifs afin d'en accroître les effets positifs.

(*) Proposition de loi n° 292 (2001-2002) et rapport n° 129 (2002-2003) de M. Gérard Le Cam, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Cette recherche a conduit votre rapporteur pour avis à interroger, par le biais de questionnaires, les différents acteurs concernés : le secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, bien entendu, mais aussi les associations représentatives des collectivités locales (Association des régions de France, Association des départements de France et Association des maires de France), les réseaux consulaires (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et Assemblée permanente des chambres de métiers), le Conseil du commerce de France et l'Union professionnelle artisanale. A cet égard, il tient à remercier les auteurs des réponses qui lui ont été transmises et surtout à souligner qu'il a été très favorablement impressionné par la qualité et la richesse de celles adressées par l'APCM et l'ACFCI, qui se fondent sur des expériences locales témoignant de la grande vitalité des réseaux consulaires.

A titre liminaire, toutefois, il lui est nécessaire d'indiquer que, s'agissant des dispositifs nationaux et territoriaux, **trois difficultés méthodologiques** sont rapidement apparues.

La première tient à l'**absence de recensement exhaustif des régimes d'aides publiques aux entreprises**. Cette situation, au demeurant déplorée par un tout récent rapport du Commissariat général du plan (1), résulte en partie du partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de soutien à l'activité économique depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983. Dans ce contexte, il n'était guère possible à votre rapporteur pour avis d'établir une typologie détaillée des dispositifs particuliers d'aide au commerce rural.

En tout état de cause, l'observation des politiques mises en œuvre localement démontre l'**extrême imbrication des différents régimes d'aides**. La diffusion du partenariat et des co-financements conduit les acteurs à mobiliser, pour une même opération de soutien, des fonds qui peuvent venir de l'Etat, d'une ou de plusieurs collectivités territoriales, des réseaux consulaires, de l'Europe dans certaines circonstances, voire encore de partenaires privés. Dans ces conditions, des dispositifs locaux de soutien au commerce rural peuvent être qualifiés d'appellations différentes bien que, dans les faits, leurs régimes soient identiques ou similaires. A l'inverse, s'attacher trop précisément à tel ou tel dispositif mis en avant par chacun des acteurs serait susceptible de conduire à un décompte multiple d'opérations en réalité uniques, donnant ainsi une appréciation erronée de la réalité.

Enfin, la dernière difficulté tient à l'**absence d'évaluation satisfaisante des politiques publiques de soutien aux entreprises**. Il en est ainsi de l'Etat, ce qui a d'ailleurs conduit le législateur à modifier la loi organique relative aux lois de finances afin de contraindre l'exécutif à définir plus précisément ses programmes et ses missions et à en permettre l'évaluation *a posteriori*. Mais cela est encore plus vrai des collectivités territoriales, comme le souligne le rapport précité du Commissariat général du plan.

Pour autant, ces aides sont-elles inefficaces ? Rien n'est moins sûr, en tout cas s'agissant de l'action en faveur du commerce rural. Dans un rapport consacré cet été aux politiques de développement rural (2), l'Instance d'évaluation indique en effet que, « *dotées d'outils d'intervention territorialisés et efficaces, les opérations en faveur des entreprises commerciales et artisanales ont des effets d'organisation positifs* ».

(1) « *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie* » - Commissariat général du plan - octobre 2003.

(2) « *Les politiques de développement, rural* » - Conseil national de l'évaluation - Commissariat général du plan - juin 2003.

C'est ce que votre rapporteur pour avis vous invite à vérifier, par l'étude et l'analyse des différents dispositifs institués par l'Etat et par les collectivités territoriales, et co-animés par les réseaux consulaires.

I. L'INQUIÉTANTE ÉVOLUTION DU COMMERCE RURAL

Il est patent que de nombreux territoires ruraux souffrent de la disparition de leurs commerces de proximité, qui affecte directement la pérennité des liens collectifs et la survie d'un certain nombre de communes. Dans son rapport, M. Gérard Le Cam, s'appuyant sur des éléments statistiques et analytiques tirés de l'*Inventaire communal 1998* (*), avait dressé un sombre tableau de l'évolution de la situation depuis une trentaine d'années. Avec son aimable autorisation, les principaux éléments en sont rappelés ci-après.

● Une diminution spectaculaire du petit commerce ...

« Le petit commerce français a subi un bouleversement considérable résultant pour l'essentiel des modifications des comportements des consommateurs induits par le développement de la grande distribution. Alors qu'en 1966, les petites entreprises commerciales (définies par l'INSEE comme employant au plus deux salariés) constituaient 86 % du parc du commerce de détail, représentaient 59 % de l'emploi total et réalisaient plus de la moitié du chiffre d'affaires, leur poids selon ces trois critères ne s'établissait plus, en 1998, qu'à hauteur de, respectivement, 74 %, 24 % et 13 %. Sur la période, le nombre des petites entreprises du commerce a ainsi très fortement diminué, en particulier dans le domaine alimentaire, qui constitue le premier secteur du commerce de proximité :

NOMBRE D'ENTREPRISES PAR SECTEUR

	1966	1998	Variation
Boulangerie-pâtisserie	40 200	22 400	- 44,3 %
Boucherie	50 500	14 700	- 70,1 %
Poissonnerie	4 700	2 100	- 55,3 %
Charcuterie	12 700	6 400	- 49,6 %
Epicerie, alimentation générale	87 600	13 800	- 84,2 %
Crèmerie-fromagerie	4 600	1 100	- 76,1 %

Source : recensement de la distribution en 1966 et enquête annuelle d'entreprise en 1998, INSEE

● ... résultant du développement de la grande distribution ...

(*) In Synthèses de l'INSEE n° 52 – août 2001. Ces éléments sont complétés par l'article de M. Bruno Lutinier paru dans le n° 831 d'INSEE Première en février 2002.

« Dans le même temps s'est développée la grande distribution : alors qu'ils n'étaient qu'une centaine au début des années soixante, il existait 8.000 supermarchés et 1.100 hypermarchés en 1998, qui commercialisaient alors 62 % (en valeur) des produits alimentaires, contre seulement 13 % en 1970.

« L'accroissement du nombre des enseignes a été particulièrement important dans les zones rurales ces vingt dernières années : seuls 25 % des pôles de service ruraux disposaient d'un supermarché en 1980, tandis qu'ils étaient 60 % en 1998. Simultanément, la distance à parcourir par les habitants des espaces ruraux pour accéder à ces commerces s'est réduite de moitié, passant en moyenne de 16 à 8 kilomètres.

« La concurrence imposée par la grande distribution au commerce de proximité, qui concerne au demeurant toute la gamme des produits et ne se limite pas aux seules ressources alimentaires, ainsi que la mobilité plus grande des consommateurs, ont ainsi bouleversé en quelques décennies les zones de chalandises traditionnelles. Elles se comptaient en centaines de mètres il y a quarante ans, et s'expriment en kilomètres désormais.

« En 1980, 76 % des communes disposaient d'au moins un petit commerce, qu'il s'agisse d'un tabac (70 %), d'une épicerie ou d'une supérette (58 %), d'une boulangerie (42 %), d'une boucherie (39 %) ou encore d'un point de distribution de carburant (44 %). Aujourd'hui, près d'une commune sur deux (18 000) se trouve sans aucun commerce de proximité.

- **... qui touche particulièrement le monde rural, ...**

« Naturellement, cette réalité a particulièrement affecté le commerce dans les zones rurales, qui a subi une véritable hémorragie. Plus de la moitié des communes comptant moins de 250 habitants et près du tiers de celles de 250 à 500 habitants ont perdu un commerce entre 1980 et 1998. Si l'on tient compte des fermetures simultanées de plusieurs magasins, les plus petites communes ont vu disparaître les deux tiers de leurs commerces de proximité sur la période, et les communes de 250 à 500 habitants environ la moitié.

« Ce phénomène s'explique sans doute par des raisons sociologiques, technologiques ou culturelles qu'il serait vain de vouloir contrarier : par exemple, le développement du taux d'activité des femmes ou l'apparition des produits congelés a évidemment modifié les comportements d'achat, l'approvisionnement hebdomadaire en grande surface se substituant aux réapprovisionnements quotidiens d'antan dans des commerces de proximité. Il est à cet égard frappant de constater que, globalement, les artisans boulangers-pâtisseries ont bien mieux résisté que les autres commerçants : en effet, les produits qu'ils offrent répondent plus que d'autres à un besoin de fraîcheur et d'immédiate accessibilité.

« A ces raisons structurelles s'ajoute naturellement un facteur économique : dans l'espace rural plus qu'ailleurs, la concurrence que font peser les grandes surfaces sur les commerçants de proximité, tant par l'étendue des produits offerts au choix du consommateur que par les prix, est particulièrement lourde. Un indicateur témoigne particulièrement bien de l'effet-prix : les petits commerces de journaux et de librairies, dont les prix des produits principalement vendus sont fixes, ont eux aussi globalement bien résisté au développement des grandes surfaces ou de la grande distribution spécialisée, leur nombre passant de 13.200 en 1966 à 11.900 en 1998.

● ... pénalise une population déjà fragile ...

« Mais s'il est légitime que les consommateurs privilégient la recherche du moindre coût, encore faut-il prendre garde à ce que les conséquences du système concurrentiel ne conduisent pas finalement à leur interdire tout choix entre la recherche de prix attractifs et la notion de proximité. Or, on peut observer, par exemple, que la population vivant dans des communes sans épicerie a plus que triplé entre 1980 et 1998, passant de 7 % à 21,5 % sur la période. Bien évidemment, cette population est concentrée dans les espaces ruraux, elle est en général plus âgée que la moyenne, dispose de revenus plus modestes et surtout, elle est moins mobile.

« La dernière raison expliquant la dégradation continue de la situation commerciale dans certaines communes tient naturellement à la diminution régulière de leur population. La désertification progressive du monde rural, constatée au plan général entre 1970 et 1990, a certes laissé place ces dix dernières années à une situation plus contrastée faisant globalement apparaître une stabilisation, voire un retournement de tendance. Cependant, si l'on observe avec attention les résultats du recensement de 1999, force est de constater que, dans les cantons relevant du « rural isolé », la diminution du nombre des habitants se poursuit. Comparativement avec le reste de l'espace rural, leur situation en est ainsi d'autant plus aggravée.

« Si, dans ces territoires, la corrélation entre la disparition des commerces de proximité et la diminution du nombre des habitants, donc des consommateurs, est très forte, la question de la causalité est plus difficile à trancher. Il paraît évident que la viabilité économique d'une entreprise commerciale est remise en cause dès lors que la population présente dans sa zone de chalandise traditionnelle descend en dessous d'un certain seuil.

« Si l'on ajoute à cette réalité le phénomène d'accroissement de la mobilité évoqué précédemment, on observe, ainsi que l'INSEE a pu le faire, que les seuils d'apparition et de stabilisation des équipements commerciaux ont très fortement augmenté entre 1980 et 1998. S'agissant par exemple des bureaux de tabac, ils pouvaient apparaître dès 100 habitants et se généraliser à partir de 300 en 1980, tandis qu'en 1998, il fallait compter 300 riverains pour les voir s'implanter et 700 pour qu'ils deviennent situation courante.

- **... et aggrave les difficultés des communes concernées ...**

« Mais le raisonnement consistant à expliquer la diminution du taux d'équipement en commerces de proximité des petites communes rurales par la réduction de la population et l'augmentation des seuils de viabilité n'est pas suffisant. Tout porte à croire qu'à l'inverse, la disparition de toute activité commerciale dans une commune accélère l'exode rural et interdit presque certainement tout espoir de « renaissance » ultérieure. Car en effet, en milieu rural, l'épicerie, le bar-tabac, le petit restaurant, le multi-services, représentent bien davantage qu'une simple activité économique : ils constituent aussi le lieu public où se tisse et s'entretient le lien social, représentant pour la population locale le cœur de la communauté et l'espace de vie où l'échange justifie, en tant que tel, la notion même de communauté.

« Dans cette optique, les services de remplacement, en particulier le commerce itinérant, ne garantissent pas la même fonction sociale. Se rendant au consommateur, ils ne permettent pas autant à celui-ci de rencontrer ses concitoyens et d'échanger que dans le cadre d'un commerce fixe. En outre, les horaires de la tournée n'autorisent guère de latitude en terme de gestion du temps. En tout état de cause, il convient de relever que la proportion globale de communes sans commerce mais dotées de services de remplacement a elle aussi baissé au cours de vingt dernières années. Si la perte est relativement faible pour la boulangerie, elle est importante pour la boucherie et plus encore pour l'épicerie : à peine 60 % des communes non équipées disposaient d'une solution de remplacement en 1998, contre 87 % en 1980. Corrélativement, la population desservie par un tel service de remplacement a elle aussi fortement chuté (66 % contre 90 % pour reprendre l'exemple précédent de l'alimentation générale). Enfin, dernier fait notable relevé par l'INSEE, le phénomène de disparition est d'autant plus important que la perte des équipements est plus ancienne : les services de remplacement disparaissent en premier dans les communes qui n'ont jamais eu de commerce, puis dans celles qui n'en ont plus depuis longtemps.

- **... en accélérant le processus de dévitalisation**

« On doit enfin souligner que le maintien ou l'implantation de petits commerces de proximité, portant sur les biens et prestations de première nécessité, peuvent aussi avoir un rôle structurant, ou à tout le moins incitatif, sur ceux d'autres activités économiques ou de service. Comment croire, par exemple, qu'un artisan (un coiffeur, un maçon, un électricien, ...) envisagera de s'installer dans le village de son enfance si celui-ci est socialement « mort » et n'offre aucune possibilité de rencontre collective pour lui-même et sa famille ? Pour exercer son activité sur la même zone de chalandise, il décidera vraisemblablement de résider dans le bourg le plus proche présentant cet atout.

« La perte de substance commerciale d'une partie significative de l'espace rural français a ainsi des conséquences qui vont bien au-delà de ce seul secteur économique. Elle induit un effet d'entraînement, cumulatif, qui rejaillit sur l'ensemble de la vie rurale. Exemple parmi d'autres, une enquête du Conseil national de l'Ordre des médecins et du Centre de recherche, d'étude et de documentation en économie de la santé (Credes) a démontré que l'installation de nouveaux médecins généralistes dans les zones rurales isolées (20,8 % des cantons et 6,2 % de la population française, au sens de l'étude) est déjà de 20 % inférieure à la moyenne nationale. »

Au regard de cette analyse, votre commission des affaires économiques avait formulé, en janvier 2003, quatre observations essentielles :

- la disparition du commerce de proximité dans les espaces ruraux les plus fragiles est un phénomène continu depuis quarante ans ;
- ce phénomène affecte principalement les plus vulnérables de nos concitoyens, la vulnérabilité s'exprimant essentiellement par un faible degré de mobilité qui empêche, ou à tout le moins limite, leur accès aux services et commerces présents dans les zones urbanisées, et complique ainsi fortement leur vie quotidienne ;
- au-delà des seules considérations économiques, une telle évolution génère des conséquences sociales qui sont dramatiques pour la collectivité rurale, la disparition des lieux où battait le cœur de la communauté villageoise entraînant nécessairement la perte de sa vitalité ;
- au-delà du seul problème du petit commerce, c'est l'ensemble des activités du monde rural qui se trouve mis en cause, posant en termes clairs la question même de sa survie.

Votre rapporteur pour avis tient cependant à souligner que ce mouvement général n'exclut pas la création d'entreprises dans les petites communes rurales : le solde négatif ne doit en effet pas cacher que, chaque année, des entreprises commerciales nouvelles sont créées, grâce notamment au soutien des pouvoirs publics, comme en témoigne le tableau suivant :

CRÉATIONS D'ÉTABLISSEMENTS COMMERCIAUX EN ZONES DE REVITALISATION RURALE

	1995	1996	1997	1998	1999	2002	2001	2002
Nombre total de créations	7190	6902	6735	6761	6574	6621	6311	6336
- artisanat commercial	661	648	687	643	601	595	574	509
- commerce/réparation automobile	577	666	648	610	627	574	614	536
- commerce de gros	1272	1178	1199	1188	1117	1134	1094	1112
- commerce de détail	4580	4410	4201	4320	4158	4318	4029	4179
- communes < 500 habitants	1816	1867	1799	1732	1758	1603	1674	1733
- de 500 à 1.000 habitants	1512	1448	1373	1424	1329	1363	1319	1227
- de 1.000 à 2.000 habitants	1593	1404	1391	1420	1356	1485	1340	1341
- de 2.000 à 5.000 habitants	1185	1154	1171	1176	1102	1156	1052	1069
- de 5.000 à 10.000 habitants	592	553	522	533	532	553	509	545
- communes > à 10.000 habitants	492	476	479	476	497	461	417	421

Source : DEcas

Certes, le nombre de création annuelle diminue chaque année ; il n'en est pas moins important et de nature à tempérer tout excès de pessimisme.

Dans ce contexte, **l'aide des pouvoirs publics au maintien des activités ou à la création et à la reprise d'entreprise est essentielle**. Elle s'effectue au travers de dispositifs nombreux financés tant par l'Etat que par les collectivités territoriales, avec l'appoint de fonds européens, dans une logique de partenariat qui conduit le plus souvent, pour une même opération, à mobiliser des concours multiples.

II. LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS FINANCÉS PAR L'ÉTAT

L'Etat participe directement au soutien à l'activité commerciale en zone rurale de deux façons **transversales**, pouvant au demeurant se combiner : les actions générales en faveur des PME et les politiques de zonage. Par ailleurs, il a institué **divers outils destinés à soutenir l'activité commerciale et artisanale de proximité**, en particulier dans les **zones rurales**. Si le plus important d'entre eux est sans conteste le « *Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce* » (FISAC), au regard des sommes en jeu et de son important effet de levier, il est complété par les crédits ouverts au titre du « *Fonds d'aménagement des structures artisanales* » (FASA) et, à titre résiduel, des « *Fonds locaux d'adaptation du commerce rural* » (FLACR). En outre, à ces financements peuvent éventuellement s'ajouter ceux du « *Fonds européen de développement rural* » (FEDER) et du « *Fonds social européen* » (FSE).

A titre liminaire, votre rapporteur pour avis souhaite citer les éléments de synthèse essentiels soulignés par l'Instance d'évaluation dans son rapport de juin 2003 sur les « *Politiques de développement rural* ».

L'Instance a ainsi estimé que **dans les espaces ruraux les plus périphériques et en déclin**, « *l'Etat a développé, depuis plusieurs décennies, des modalités et des méthodes d'intervention territorialisée et collective bien adaptées aux besoins, tant dans le domaine agricole qu'en faveur du commerce et de l'artisanat, du tourisme ou de l'habitat* ». En revanche, le rapport observe que « *les circuits de financement sont complexes et leurs coûts de gestion dispendieux et peu adaptés. La lisibilité des politiques est affaiblie par l'empilement des dispositifs* ».

A. LES POLITIQUES TRANSVERSALES

1. Des dispositifs communs à tous les secteurs

Tout d'abord, l'ensemble des **dispositifs fiscaux généraux, d'allègement de charges** ou de **simplification administrative** institués traditionnellement au bénéfice des petites et moyennes entreprises sont naturellement ouverts aux **entreprises commerciales situées en zone rurale** dès lors qu'elles répondent aux critères d'éligibilité des régimes institués.

On citera, à titre d'exemples, l'abattement de 20 % sur le bénéfice imposable inférieur à 111.900 € pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu qui adhèrent à un centre ou une association de gestion agréé, ou la franchise de TVA et la simplification du régime de déclaration fiscale des bénéfices industriels et commerciaux pour les PME individuelles dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 76.300 € pour les opérations d'achat-revente.

A cet égard, il a été exposé, dans la première partie de ce rapport, qu'en la matière, les **mesures nouvelles décidées par le gouvernement** ont été **nombreuses et ambitieuses** : simplifications administratives, allègement des obligations sociales, réforme du nantissement du fonds de commerce, exonération totale ou partielle des plus-values de cession, etc.

2. Les politiques de zonage

De même, dans le cadre des **politiques de zonage**, définies tant au plan national qu'au plan européen, des concours financiers et exonérations fiscales sont institués dans certains territoires particuliers, auxquels les commerçants peuvent éventuellement prétendre, même si ces dispositifs ne leur sont pas spécifiquement destinés.

Il en est ainsi des **mesures éligibles aux fonds structurels européens** dans le cadre de la zone d'objectif 2, pour soutenir particulièrement les zones rurales et les zones dépendantes de la pêche. Les critères d'éligibilité des zones rurales au titre des programmes européens sont une densité de population inférieure à 100 habitants au km² ou un taux d'emploi agricole égal ou supérieur au double de la moyenne communautaire, ainsi qu'un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ou une diminution de la population.

Au **plan strictement national**, deux zonages sont particulièrement intéressants dans la mesure où ils ouvrent droit à l'octroi d'avantages fiscaux sous forme d'exonérations : les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de revitalisation rurale (*).

● Les **territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)** sont délimités conjointement par l'Etat et par les régions, et définis par le décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994 modifié.

Il s'agit de zones caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et éligibles aux programmes d'aménagement concerté des territoires ruraux des CPER. Un peu plus de 21.000 communes sont classées en TRDP, qui recensent près de 13 millions d'habitants (soit 23 % de la population) et couvrent 64 % du territoire (la densité moyenne de population étant ainsi de 37 habitants au km²).

(*) Le troisième type de zonage national, les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT), caractérisées par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance de leur tissu industriel ou tertiaire, ne concerne pas le commerce rural. En effet, la PAT est une subvention d'équipement accordée pour des opérations concernant des activités industrielles, des activités de recherche et développement et certaines activités tertiaire, conduisant à la création d'au moins 15 emplois permanents en province.

Les principales mesures propres aux TRDP visent à mettre en œuvre des politiques renforcées et différenciées de développement, mais la nature des activités qu'elles visent ne concerne guère le petit commerce de proximité : les effets positifs sur celui-ci sont donc indirects, les activités, notamment industrielles, maintenues ou créées dans les TRDP ayant pour conséquence de localiser des emplois dans ces zones et d'y favoriser la consommation.

On mentionnera toutefois l'**exonération d'impôt sur les bénéfices des entreprises nouvelles créant une activité industrielle, commerciale ou artisanale**, totale pendant les deux premières années puis dégressive durant les trois années suivantes, dans la limite de 225.000 € par période de 36 mois. En outre, les collectivités territoriales et les organismes consulaires peuvent exonérer pendant deux ans ces entreprises nouvelles, ainsi que les reprises d'entreprise en difficulté, d'impôts locaux (taxe professionnelle et taxe foncière sur les propriétés bâties) et des taxes pour frais des CCI et des CM.

● Les **zones de revitalisation rurale (ZRR)**, créées par l'article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et définies par le décret n° 96-119 du 14 février 1996, sont sans doute **plus adaptées pour soutenir directement l'implantation commerciale en milieu rural**.

Les ZRR correspondent aux parties des TRDP les moins peuplées et les plus touchées par le déclin démographique et économique. Outre les communes des cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale à 5 habitants au km², elles comprennent les communes situées soit dans les arrondissements dont la densité démographique est inférieure ou égale à 33 habitants au km², soit dans les cantons dont ladite densité est inférieure ou égale à 31 habitants au km², dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un au moins des trois critères suivants : déclin de la population totale, déclin de la population active, taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale. Au total, ce sont 12.000 communes environ qui sont classées en ZRR, lesquelles couvrent près de 40 % du territoire et accueillent 4,5 millions d'habitants (la densité de population moyenne étant dès lors de 21 habitants au km²).

Dans ces zones, toute création d'entreprise, déconcentration, reconversion d'activité ou reprise d'établissement, bénéficie de plein droit d'une **exonération temporaire de la taxe professionnelle** (compensée par l'Etat) pour cinq ans au maximum. Cette exonération s'applique également aux artisans qui effectuent principalement des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou des prestations de services et pour lesquels la rémunération du travail représente plus de 50 % du chiffre d'affaires global, tous droits et taxes compris, et qui créent une activité dans ces zones. En outre, l'**embauche du 1^{er} au 50^{ème} salarié** ouvre droit à **exonération des cotisations sociales patronales pendant un an**, et l'**allègement « 35 heures »** appliqué sur les cotisations patronales dues au titres des assurances sociales est **majoré** sous certaines conditions.

B. LE FISAC

Le « *Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce* » (FISAC) est un instrument de développement local créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, modifié par l'article 35-III de la loi de finances pour 2003. Le décret n° 2003-107 du 5 février 2003, complété par un arrêté du 13 février et une circulaire du 17 février 2003, 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, notamment en **zone rurale**.

Depuis février 2003, les interventions du FISAC s'inscrivent dans le cadre de **quatre catégories d'opérations**, dont l'architecture se distingue assez nettement des regroupements définis dans le courant des années 1990 puis par la circulaire du 21 juin 1999, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

INTERVENTIONS DU FISAC

DISPOSITIF 1992-1999	DISPOSITIF 1999-2002	DISPOSITIF 2003
- Opérations Coeur de Pays - Opération Centre 2000 - Halles et marchés - Opérations en quartiers sensibles	<u>Opérations urbaines</u> Projet porté par une collectivité de plus de 2.000 habitants	<u>Opérations collectives</u> Concernent un ensemble d'entreprises appartenant à un secteur géographique et sont conduites par des collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics
- 1000 Villages de France - Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce - Halles et marchés - Equipements commerciaux	<u>Opérations rurales</u> Projet porté par une collectivité de moins de 2.000 habitants	<u>Opérations individuelles</u> Entreprises commerciales, artisanales ou de services réalisant un CA annuel inférieur à un certain montant et implantées dans des communes dont la population est inférieure à un certain seuil
Opérations sectorielles	<u>Opérations sectorielles</u>	
- Opérations biens culturels - Artisanat - Programme de développement concerté - Opérations « sinistrés » - Transmission-reprise - Divers	<u>Autres</u>	<u>Actions collectives spécifiques</u> Décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat
Etudes	<u>Etudes</u>	<u>Etudes</u>

Les modifications apportées en 2003 aux conditions d'intervention du FISAC ont été exposées au chapitre I du présent rapport pour avis.

Outre les études, le FISAC se présente donc sous forme d'un **trptyque** : 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.

De 1992 à 2002, le FISAC a attribué, au travers de **7.322 opérations**, menées à 97,5 % au plan départemental, plus de **486 M€**, dont 233 M€ en fonctionnement et 253 M€ en investissements. S'agissant plus particulièrement des **opérations conduites en milieu rural** (défini comme étant les communes de moins de 2.000 habitants), objet de la présente étude, les **subventions** y ont représenté, sur la période, **23 % de l'ensemble des dotations (112 M€)**, mais ont concerné **plus de 58 % des décisions (soit 4.296 opérations)**. 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'est approximativement élevé à 26.000 €, alors que celui des secondes a dépassé les 88.700 €.

OPÉRATIONS CONDUITES EN MILLIEU RURAL

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rural	0,7	6,9	9,5	7,8	10,3	9,3	10,5	11,0	14,3	9,3	10,0

Source : rapport d'activité du FISAC 1992-2002

Ainsi, en **2002**, le FISAC a financé **plus de 650 dossiers**, instruits par la DEcas après avis des préfets, des DCRA, des professionnels locaux ou de leurs organismes consulaires, et après examen en commission nationale, dont **372 ont concerné le milieu rural**, pour un **montant total de 10 M€**.

- Jusqu'à cette année, le FISAC intervenait en zone rurale dans le cadre d'opérations individuelles (avec une commune ou un particulier) ou collectives (avec un syndicat intercommunal, par exemple). Son impact s'est avéré extrêmement positif, car il a contribué à la création ou au maintien d'activités de première nécessité au bénéfice des habitants des zones de revitalisation. En outre, des aides directes, plafonnées à 9.200 €, ont été 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 (le taux moyen de ces aides s'étant élevé à 6.000 €).

Par ailleurs, le FISAC intervient par l'intermédiaire du **dispositif d'aide aux programmes locaux de développement économique des entreprises en faveur des entreprises artisanales**, conduits par les chambres de métiers, lesquelles leur fournissent gratuitement des services collectifs et individuels. Sur une base conventionnelle, un soutien financier a été apporté à

ces organismes en 2002 pour la réalisation de leurs programmes dans les domaines suivants : la création et la transmission d'entreprises, les démarches qualité, la maîtrise des risques (hygiène, sécurité, environnement...), le développement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, ainsi que la promotion de l'innovation.

- Le tableau figurant page suivante fait apparaître le bilan détaillé des actions du FISAC dit « classique » depuis dix ans pour ce qui concerne les **opérations individuelles réalisées en milieu rural**.

OPÉRATIONS INDIVIDUELLES EN MILIEU RURAL RÉALISÉES PAR LE FISAC ENTRE 1992 ET 2002

Région	Types d'activités										Nombre total d'opérations	Montants engagés
	Boulangerie-Pâtisserie		Boucherie-Charcuterie		Autres artisans		Commerces d'alimentation		Autres commerces			
	Nbre d'opé.	Montants (€)	Nbre d'opé.	Montants (€)	Nbre d'opé.	Montants (€)	Nbre d'opé.	Montants (€)	Nbre d'opé.	Montants (€)		
Aquitaine	44	770 593	16	313 535	62	620 970	59	1 264 406	22	788 308	203	3 757 813
Alsace	14	190 751	6	64 249	0	0	12	193 986	1	9 147	33	458 133
Auvergne	44	596 593	17	192 981	24	219 750	45	612 975	9	151 323	139	1 773 622
Bourgogne	18	258 458	13	237 357	42	686 826	39	517 308	9	90 736	121	1 790 684
Bretagne	51	1 135 376	35	1 292 613	12	212 718	45	891 772	18	507 532	161	4 040 011
Centre	46	857 193	21	407 512	49	717 715	36	628 416	21	598 393	173	3 209 228
Champagne-Ardenne	8	84 635	2	29 343	12	142 917	12	92 601	7	30 254	41	379 750
Corse	1	2 424	0	0	0	0	3	34 477	0	0	4	36 901
Franche-Comté	54	586 095	34	382 004	106	1 508 457	18	391 135	20	206 605	232	3 074 295
Île-de-France	7	131 325	4	116 766	1	10 168	27	567 828	3	70 216	42	896 302
Languedoc	21	453 963	5	51 924	12	215 540	36	616 740	11	346 902	85	1 685 069
Limousin	3	45 579	10	138 168	13	114 361	23	396 492	9	181 693	58	876 293
Lorraine	13	298 432	1	2 211	4	62 626	12	241 095	3	41 544	33	645 907
Midi-Pyrénées	35	716 326	10	112 291	31	383 020	44	762 720	22	394 095	142	2 368 452
Nord-Pas-de-Calais	7	111 516	10	114 378	6	36 287	10	152 702	6	56 966	39	471 848
Basse-Normandie	10	240 910	7	135 459	8	106 580	18	161 384	11	529 804	54	1 174 137
Haute-Normandie	5	62 487	1	13 141	2	27 566	16	329 110	6	232 390	30	664 694
Pays de la Loire	37	723 784	19	443 166	17	251 720	75	1 622 916	24	655 812	172	3 697 398
Picardie	12	147 204	5	66 837	3	122 077	16	217 347	2	22 059	38	575 525
Poitou-Charentes	68	1 190 107	23	387 642	63	614 877	62	1 032 186	29	613 385	245	3 838 197
PACA	11	215 914	5	92 229	29	408 672	5	104 092	4	89 889	54	910 796
Rhône-Alpes	82	1 365 501	22	339 705	54	433 174	88	1 722 594	27	488 459	273	4 349 432
TOTAL	591	10 185 164	266	4 933 509	550	6 896 023	701	12 554 281	264	6 105 510	2372	40 674 488

En euros

Source : DEcas

On observe que les efforts les plus importants concernent les **commerces d'alimentation** (épiceries, supérettes, commerces multiservices) et les **boulangeries-pâtisseries** (qui représentent respectivement 30 % et 25 % des opérations et des crédits engagés), devant les **autres artisans** (coiffure, menuiserie, ébénisterie, charpente, réparation automobile, tonnellerie, etc.), les **autres commerces** (droguerie-quincaillerie, tabac-journaux-bimbeloterie, station-service, fleuriste, etc.) et les **boucheries-charcuteries**.

Pour ce qui concerne les **opérations rurales collectives**, il est difficile de procéder à la même typologie. En effet, pour ces opérations, les fonds sont attribués globalement au maître d'ouvrage et c'est le comité de pilotage, présidé par le préfet, qui répartit les aides entre les entreprises. Ces données sont donc disponibles au niveau déconcentré, à l'issue des opérations. Afin d'avoir une connaissance plus précise de l'attribution de ces aides par type d'activités, une circulaire devrait être prochainement adressée aux préfets, accompagnée d'un questionnaire-type.

- Au 31 décembre 2002, le **solde net disponible du FISAC** (dotations moins engagements) s'établissait à **13,2 M€**. Toutefois, ce solde ne peut être considéré comme le solde disponible pour les seules opérations rurales : en effet, les projets financés reçoivent tous une aide dans l'année où ils sont élaborés (à l'exception de quelques rares dossiers non instruits au niveau central en fin d'exercice), et ce qu'elle que soit leur nature (opération rurale ou urbaine), étant souligné qu'aucune dotation n'est définie à titre préalable pour chacune des catégories d'opérations.

Pour l'année 2003, comme pour les années précédentes, il est difficile d'évaluer les crédits nécessaires aux opérations en zone rurale, dès lors que les projets émanent des collectivités territoriales et sont désormais soumis à l'instruction « au fil de l'eau ». Le secrétariat d'Etat estime cependant que le montant total des subventions sollicitées se situera à la **même hauteur qu'en 2002**, soit environ **10 M€** car, bien que les taux d'intervention du FISAC aient été réévalués concernant les dépenses d'investissement, les collectivités territoriales sont en train de s'approprier le nouveau dispositif, qui ne connaîtra vraisemblablement son plein effet qu'en 2004.

- Votre rapporteur pour avis rappellera toutefois que la complexité des procédures d'attribution des aides pouvait avoir conduit un certain nombre de commerçants et artisans à renoncer à solliciter les subventions du FISAC. C'est la raison pour laquelle il se félicite de ce que la réforme intervenue en février 2003 ait aussi eu pour objet d'assurer une **meilleure prise en compte des besoins des entreprises** et de **réduire significativement les délais d'instruction par la simplification des procédures** - notamment celles concernant les opérations rurales individuelles -, **l'organisation du traitement en flux continu des dossiers** et la **suppression de leur passage obligatoire devant la Commission nationale du FISAC**.

Il souligne en outre qu'à compter de l'année 2005, les **actions territorialisées du FISAC**, c'est-à-dire, selon la nouvelle nomenclature de février 2003, les opérations collectives rurales et urbaines et les opérations individuelles en zone rurale, seront **définies et gérées par les régions**, qui disposeront d'une **enveloppe globale** correspondant au montant des crédits inscrits à l'article 44-03-90 du budget du MINEFI, fixé pour 2004 à **49,5 M€**. Convaincu que le **rapprochement des instances de décision des acteurs et partenaires locaux sera de nature à simplifier encore davantage le dispositif et accélérer les procédures**, il espère que les **commerçants et les artisans, en particulier ceux établis en zones rurales, manifesteront un plus grand intérêt à ce dispositif, qui verra son efficacité renforcée**.

C. LE FASA

Le Fonds d'aménagement des structures artisanales (FASA), créé en 1989 pour **favoriser la modernisation et la compétitivité des entreprises artisanales**, a été modifié par la circulaire ministérielle du 24 janvier 2000, qui a intégré les actions relevant de ce dispositif dans le cadre d'une procédure d'appel à projets. Les crédits y afférents, inscrits à l'article 64-02-30 du budget du MINEFI (intitulé « *soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services* » et doté pour 2004 de 305.000 €, comme les années précédentes), ont pour objectif de **renforcer les efforts d'adaptation des entreprises aux évolutions majeures auxquelles elles sont confrontées**.

LES OPÉRATIONS DU FASA

Les projets éligibles, qui nécessitent l'élaboration d'outils spécifiques, concernent :

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

Les crédits publics financent les investissements matériels réalisés, dans le cadre de ces projets, par les structures consulaires et professionnelles du commerce, de l'artisanat et des services (organisations professionnelles, chambres de métiers, CCI, pôles d'innovation).

Les projets éligibles, qui doivent être **innovants et reproductibles sur l'ensemble du territoire**, sont mis en œuvre dans le cadre de plans d'actions structurés pouvant avoir une **durée triennale**. Les conventions auxquelles donnent lieu les projets sélectionnés portent sur des domaines

stratégiques de nature à stimuler le développement de la compétitivité des secteurs du petit commerce, de l'artisanat et des services et, partant, leur positionnement durable sur leurs marchés.

Au cours de l'année 2000, en raison des difficultés de mise au point des projets reçus, devant être conformes au titre II de la circulaire du 24 janvier 2000, aucune décision d'engagement n'a été prise. Les premiers engagements ont été effectués en 2001 (739.557 €) et en 2002 (355.104 €). Au total, les 1,1 M€ ainsi engagés ont permis le financement de treize projets, dont dix en faveur du secteur des métiers (huit en 2001 pour 417.255 € et deux en 2002 pour 255.104 €) et trois au bénéfice du secteur du commerce et des services (deux en 2001 pour 322.302 € et un en 2002 pour 100.000 €).

Pour ce qui concerne ce dernier secteur, les projets financés ont permis de rationaliser l'approvisionnement et de mettre en réseau les détaillants en milieu rural dans la région Auvergne (subvention de 157.200 €), de créer des centres de ressources dédiés à l'acculturation des petites entreprises du Massif central aux technologies de l'information et de la communication (100.000 €), ainsi que permettre à une coopérative de construire et d'aménager un atelier de découpe, agréé par les services vétérinaires, afin de pallier la fermeture d'un abattoir pour approvisionner une centaine d'entreprises (165.102 €).

A l'exception des pôles d'innovation, le secrétariat d'Etat considère que près de **90 % du montant des subventions** accordées sur les crédits du FASA en 2001 et 2002 ont bénéficié à **des entreprises situées en zone rurale**.

D. LES FLACR

Mis en place par l'article 8 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales, les **fonds locaux d'adaptation du commerce rural** (FLACR) constituent un élément du dispositif de régulation des implantations de grandes surfaces. Au sein de cet ensemble, ils ont pour **vocation de corriger les déséquilibres causés par les implantations de grandes surfaces en milieu rural** et constituent un **dispositif d'appoint au FISAC**, dans la mesure où ils viennent compléter les interventions de ce fonds dans les zones rurales. Les décisions étant prises à l'échelon du département, les réalités locales sont ainsi mieux appréciées.

FINANCEMENT ET PROCÉDURES DES FLACR

Le premier alinéa de l'article 8-III (codifié à l'article 1648 AA du code général des impôts) définit la répartition intercommunale de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces autorisées à ouvrir ou à s'agrandir. Si 85 % du montant est attribué à la commune d'implantation et aux communes avoisinantes en proportion de leurs populations, le solde constitué par les 15 % restants est destiné à financer l'adaptation du commerce en milieu rural.

Cette dernière fraction de la taxe professionnelle est collectée dans un fonds régional, puis répartie entre des fonds départementaux d'adaptation du commerce rural en raison inverse du potentiel fiscal par km², lequel est déterminé à partir des données annuelles communiquées par la direction générale des impôts.

Une commission départementale, dite « *commission d'adaptation du commerce rural* », coprésidée par le préfet et le président du conseil général et composée de trois maires, de quatre

représentants du conseil général, de trois représentants de la chambre de commerce et d'industrie, d'un représentant de la chambre de métiers, et de deux personnalités qualifiées désignées par les deux coprésidents, décide de l'utilisation de cette ressource, l'objectif recherché étant le **maintien d'une présence commerciale harmonieuse en zone rurale**.

Le décret n° 92-952 du 3 septembre 1992 a fixé la date limite de mise en place de ces commissions au 31 mars 1993, tandis qu'une circulaire du 1^{er} octobre 1992 définit les modalités de fonctionnement des fonds.

A ce jour, seuls 26 départements ont installé une commission. En effet, la plupart du temps, les **produits recueillis ont été trop modestes pour permettre des interventions efficaces** : le total des sommes collectées dans ce cadre entre 1992 et 2001, pour l'ensemble des fonds régionaux, s'est élevé à **8,33 M€**. La politique d'aide à la création ou au maintien d'une desserte de base en milieu rural a donc été généralement prise en charge par le FISAC et, lorsque des actions ont été entreprises dans le cadre des FLACR, elles sont venues compléter les interventions du FISAC dans les zones rurales. En réalité, les commissions n'ont été réellement actives que dans une quinzaine de départements (voir l'encadré page suivante).

Six constatations peuvent être tirées à l'examen de ce dispositif :

- l'étendue de la gamme des projets susceptibles d'être financés ;
- la bonne adaptation du dispositif aux demandes du commerce rural, qui sont en général d'un faible montant ;
- la très importante disparité de ressources financières entre les régions (1) ;
- l'effet redistributeur significatif du dispositif entre les départements d'une même région (2) ;
- le nombre relativement faible des départements (une quarantaine seulement) ayant pu entreprendre quelques actions grâce à des dotations cumulées suffisantes (*i.e.* supérieures à 40.000 €) ;
- la grande disparité du dynamisme des départements en la matière.

Aussi votre rapporteur pour avis souhaite-t-il qu'une réflexion sur les mesures qui permettraient tant d'améliorer le fonctionnement du dispositif actuel que d'activer le rôle des commissions départementales d'adaptation du commerce rural, soit entreprise en complément du débat sur la décentralisation des opérations territorialisées du FISAC.

(1) Entre l'Aquitaine, qui a collecté au total 1.339.810 €, ou l'Île-de-France (1.011.492 €), et la Haute-Normandie (43.245 €), l'Auvergne (87.098 €) ou Provence-Alpes-Côte d'Azur (94.746 €).

(2) Par exemples, la Haute-Vienne perçoit 64,8 % du total collecté par la région Limousin (trois départements), la Lozère 62,8 % du total de la région Languedoc-Roussillon (cinq départements), la Haute-Saône 48,5 % du total de la région Franche-Comté (quatre départements), la Mayenne 33,2 % du total de la région Pays-de-la-Loire (cinq départements), l'Ardèche et la Drôme respectivement 27,8 % et 17,4 % du total de la région Rhone-Alpes (huit départements).

EXEMPLES D' ACTIONS MISES EN ŒUVRE

Ain : rénovation d'un local commercial et acquisition de matériel professionnel (7.623 €).

Aisne : réalisation d'un diagnostic individuel pour 47 entreprises commerciales et artisanales implantées dans une ZRR (5.717 €) et investissements de modernisation réalisés par ces mêmes entreprises (45.735 €).

Ardennes : sept demandes de financement, dont cinq émanant de boulangeries, pour l'acquisition de matériel professionnel et l'aménagement du local d'activité.

Ariège : huit dossiers financés (15.800 €) dont six portant sur l'équipement informatique d'entreprises et deux sur des véhicules de tournée.

Cher : financement d'une action commerciale (7.152 €) et rémunération des chambres consulaires pour le montage de dossiers individuels dans le cadre d'une opération de restructuration de l'artisanat et du commerce (30.000 €).

Dordogne : 61 projets financés pour 242.437 € de subventions, en faveur de la reprise ou de la création de commerces de proximité, le transfert d'activités et la modernisation de locaux d'activité. En outre, il est prévu de participer à l'implantation de 16 points multiservices dans des communes de moins de 2.000 habitants.

Landes : 35 projets financés pour 213.880 € de subventions, en faveur de la reprise ou de la création d'entreprises et de la réalisation d'études-diagnostic.

Loire : transfert d'une boucherie-charcuterie (10.762 €) et réhabilitation et mise aux normes d'une station-service (18.307 €).

Lot-et-Garonne : 45 dossiers financés pour 301.551 € de subventions exclusivement accordées aux commerçants et aux double-inscrits (aux chambre des métiers et aux CCI), en faveur de la reprise ou de la création d'entreprises, la rénovation de locaux d'activité et l'acquisition de matériel professionnel.

Manche : 16 dossiers financés pour 52.700 € de subventions exclusivement attribuées au dernier commerce dans une activité donnée appartenant à une commune de moins de 1.000 habitants.

Haute-Marne : cinq opérations (trois entreprises artisanales et deux entreprises commerciales) d'aménagement de locaux professionnels et d'acquisition de véhicules et de matériel professionnels.

Oise : réalisation d'un diagnostic technique et financier d'entreprises alimentaires situées en zone rurale dans le cadre d'une transmission reprise (15.311 €), mise aux normes d'un marché (3.775 €) et réalisation par une union commerciale d'une action de communication en faveur de commerces sinistrés à la suite d'un orage (4.281 €).

Savoie : onze projets financés pour 59.611 € de subventions, en faveur de la modernisation d'entreprises ou d'équipements professionnels et d'actions de communication externe.

Tarn : deux subventions de 6.098 € et 8.088 € ont été allouées à des artisans pour leur permettre de rénover leur local professionnel.

E. LES COMPLÉMENTS EUROPÉENS

Les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DRCA) établissent chaque année un rapport d'activité dressant le bilan des crédits engagés l'année précédente, notamment au niveau européen, et du nombre de dossiers auxquels ils ont donné lieu.

Le tableau figurant page suivante récapitule, pour 2001 et 2002, les crédits européens du FEDER et les dossiers concernés en les répartissant par région et par type d'activité concernant le commerce rural : opérations rurales, opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC), halles et marchés.

OPÉRATIONS CO-FINANCÉES PAR DES CRÉDITS DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Régions	2001						2002					
	Opérations rurales		ORAC		Halles, marchés		Opérations rurales		ORAC		Halles, marchés	
	Montants	Dossiers	Montants	Dossiers	Montants	Dossiers	Montants	Dossiers	Montants	Dossiers	Montants	Dossiers
Alsace												
Aquitaine	464 227	9			193 433	5	973 574	25			31 982	2
Auvergne							NC	NC	NC	NC	NC	NC
Bourgogne	28 356	1					69 224	2	6 620	1		
Bretagne					165 424	31			252 000	5		
Centre					0	0	403 044	9	737 836	4	85 800	2
Champagne-Ardenne			25 000	1					15 205	3		
Corse							NC	NC	NC	NC	NC	NC
Franche-Comté												
Île-de-France												
Languedoc									57 188	30		
Limousin												
Lorraine	41 923	2									49 546	1
Midi-Pyrénées	511 339	86	140 801	5			560 466	63	352 857	3		
Nord Pas-de-Calais							NC	NC	NC	NC	NC	NC
B.-Normandie	NC	NC	NC	NC	NC	NC	324 498	6				
H.-Normandie	137 924	2					164 000	3				
Pays de Loire	463 768	10			149 079	2	477 829	14	811 045	3	239 302	2
Picardie			600 191	2					186 077	31		
Poitou	393 135	20	344 591	6	297 155	3	350 632	11	373 002	8	111 229	3
PACA												
Rhône-Alpes	347 607	8	891 837	5	134 530	3	552 876	14	621 206	6	19 658	1
TOTAL	2 388 279	138	2 002 420	19	939 621	44	3 876 143	147	3 421 756	95	537 517	11

En euros

Source : DEcas

L'exploitation de ces chiffres doit être cependant nuancée dans la mesure où les thèmes inscrits dans les DOCUP européens ne correspondent pas toujours aux rubriques utilisées par la DEcas. Par ailleurs, si les halles et marchés et les opérations rurales portent la plupart du temps sur les commerces, les crédits et dossiers ORAC, du fait de l'importance du secteur « bâtiment » en zones rurales, se répartissent à peu près à égalité, selon les DRCA interrogés, entre le commerce et l'artisanat.

En outre, une proportion des « halles et marchés », qu'il est difficile de chiffrer avec précision, relève des zones urbaines. De plus, la faiblesse des montants FEDER engagés, toutes opérations confondues, en l'an 2000 (1,8 M€), notamment par rapport à 2001 (22,7 M€) et à 2002 (29 M€), limite l'intérêt d'une étude sur leur répartition par type d'activité en 2000.

La comparaison entre les années 2001 et 2002 montre une augmentation des montants consacrés au commerce rural de 60 % pour les opérations rurales et de 70 % pour les ORAC, mais une diminution de 43 % pour les halles et marchés. S'agissant du nombre des dossiers, l'accroissement concerne essentiellement les ORAC et s'explique par le doublement du nombre de régions bénéficiaires du FEDER. On précisera enfin qu'aucune opération n'a été financée par le Fonds social européen (FSE) en 2001, et qu'une seule l'a été en 2002 (dans la région Centre, pour 8.720 €).

III. LES AIDES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le droit relatif aux interventions économiques des collectivités territoriales a été récemment modifié par l'article 102 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, et le projet de loi relatif aux responsabilités locales, en cours d'examen par le Sénat, va encore le faire évoluer. On rappellera que ce dernier vise, pour l'essentiel, à confirmer le rôle de chef de file de la région et à supprimer la distinction actuelle entre aides directes et aides indirectes, conformément aux dispositions communautaires.

La diversité des régimes d'aides institués au plan local a été soulignée par le rapport du Commissariat général du plan cité en introduction, lequel a en outre relevé **l'impossibilité qu'il y avait à en appréhender l'exakte importance financière et à en évaluer l'efficacité**, faute d'outils comptables et analytiques uniformes permettant de globaliser les résultats au plan national. Dans ce contexte, nul ne s'étonnera que votre rapporteur pour avis ne soit pas en mesure de présenter précisément les dispositifs propres au soutien au commerce en milieu rural.

Aussi se bornera-t-il à mentionner les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui autorisent jusqu'à présent l'intervention des collectivités locales en matière économique, tout en évoquant succinctement la nouvelle organisation devant résulter de la loi de décentralisation. Pour de plus amples précisions relative à celle-ci, il renvoie le lecteur aux rapports adoptés par la commission des lois et la commission des affaires économiques (1), qui en détaillent l'architecture, laquelle ne devrait cependant pas bouleverser en pratique l'équilibre actuel.

A. LE SOUTIEN ACTUEL AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Au plan des principes, l'article L. 1511-1 du CGCT affirme que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la **création ou l'extension d'activités économiques**, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises, dans les conditions prévues aux articles L. 1511-2 à L. 1511-5.

1. Les aides directes

En application de l'article L. 1511-2, la région peut attribuer des **aides directes** aux entreprises et déterminer leur régime de manière totalement libre et autonome, sous forme de subventions, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Les départements, les communes ou leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides directes dans le cadre d'une convention passée avec la région. On relèvera toutefois que si le conseil régional ne crée pas formellement telle ou telle aide directe propre à la région, les autres collectivités sont privées de tout moyen d'action, n'ayant plus de support d'intervention. De même, leur participation étant subordonnée à la signature d'une convention avec la région, elles ne peuvent agir si la région ne répond pas favorablement à leur sollicitation

Une récente enquête entreprise par la direction générale de la comptabilité publique, rendue publique à la mi-septembre 2003 (2) et portant sur les aides hors garanties d'emprunts consenties en 2001 par les collectivités locales de métropole à des entreprises privées ainsi qu'aux organismes d'HLM, indique que ces aides directes représentaient 1,67 milliard d'euros, en progression de 1,3 % par rapport à 2000, et étaient constituées pour l'essentiel de subventions (83 %) et de prêts et avances (15 %), le solde (marginal : 2 %) étant représenté, à parts égales, par les achats de bâtiments et de terrains et les bonifications d'intérêts. 38 % de ces aides directes étaient accordées par les régions, 36 % par les communes et 26 % par les départements.

(1) Rapport n° 31 (2003-2004) de M. Jean-Pierre Schosteck au nom de la commission des lois et avis n° 34 de M. Georges Guillot au nom de la commission des affaires économiques.

(2) Les Notes bleues de Bercy – numéro 257 – du 15 au 30 septembre 2003.

2. Les aides indirectes

Si la loi de février 2002 a modifié les dispositions du CGCT relatives aux aides directes, elle n'a en revanche pas remanié le droit applicable aux **aides indirectes**, c'est-à-dire à toutes les aides autres que celles limitativement énumérées par l'article L. 1511-2 du CGCT. On indiquera cependant que cette dichotomie est très simplificatrice, comme en témoignent tant la jurisprudence et ses éventuels revirements sur la qualification donnée à certaines aides que les ouvrages et articles de doctrine (*).

Ainsi, l'article L. 1511-3 précise que les aides indirectes sont attribuées librement par les collectivités territoriales ou leurs groupements (éventuellement de manière conjointe), à deux exceptions près :

- la revente ou la location de bâtiments, qui doit se faire aux conditions du marché sous réserve de rabais ou d'abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens consentis par les collectivités concernées suivant les règles de plafond et de zone prévues par un décret en Conseil d'Etat ;

- la prise en charge totale ou partielle, dans des conditions également fixées par décret en Conseil d'Etat, des commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit, cette aide ne pouvant toutefois pas être cumulée, pour un même emprunt, avec la garantie ou le cautionnement accordé par une collectivité ou un groupement.

Selon l'enquête précédemment citée de la direction générale de la comptabilité publique, ces aides indirectes représentaient 500 millions d'euros en 2001, en diminution de 19,5 % par rapport à 2000. Les communes y contribuaient à hauteur de 41 %, les départements de 32 % et les régions de 27 %. Constituées pour l'essentiel d'aides immobilières (30,6 %) et de dépenses d'aménagement de zones industrielles (21,3 %), elles étaient principalement destinées au secteur de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (62 %), du logement (12 %) et de l'agriculture (8 %). En outre, l'encours des garanties d'emprunt et cautionnements, qui bénéficient à plus de 90 % au secteur du logement, était stable au 31 décembre 2001 à hauteur de 33,6 milliards d'euros, dont 66 % au titre des communes et 34 % au titre des départements.

3. Le reste du dispositif législatif actuel

L'article L. 1511-4 du CGCT prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements déterminent la nature et le montant des garanties imposées, le cas échéant, aux entreprises bénéficiaires de l'aide ainsi qu'à leurs dirigeants. L'article L. 1511-5 complète le dispositif de soutien économique en ouvrant aux collectivités et à leurs groupements la faculté d'entreprendre des **actions de politique économique, notamment en faveur de l'emploi**, dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et

(*) Voir notamment « *Le droit des interventions économiques des collectivités locales* » - Amavi Gustave Kouévi – LGDJ – 2003.

fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir. Ce dispositif conventionnel permet ainsi aux départements, aux communes et à leurs groupements de mettre en œuvre une aide ou un régime d'aides directes qui n'est pas prévu au plan régional, sous réserve toutefois de l'accord de l'Etat.

B. LES AUTRES RÉGIMES D'AIDES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Au-delà des dispositions visées ci-dessus, auxquelles peuvent sans doute prétendre les entreprises commerciales rurales, mais qui ne leur sont pas spécifiquement destinées, les collectivités territoriales se voient reconnaître des **moyens d'intervention spécifiques** parfaitement adaptés au soutien au commerce rural de proximité.

Ainsi, s'agissant des **communes**, l'article L. 2251-3 du CGCT les autorise à accorder des aides dans le « *but d'assurer le **maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural*** », lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente. C'est sur le fondement de cet article que les **communes peuvent agir en faveur d'entreprises du commerce et de l'artisanat en zone rurale**.

En ce qui concerne les **départements**, l'article L. 3231-3 du CGCT indique que, « *lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige, le département peut accorder des aides à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci* », et que « *les mêmes règles s'appliquent lorsque l'intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente* ». De plus, l'article L. 3232-1 prévoit que le département établit un **programme d'aide à l'équipement rural** au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes.

L'intérêt de ces dispositifs réside dans le fait qu'ils **peuvent être mis en œuvre de manière autonome par les collectivités concernées**, sans dépendre d'une initiative préalable de la région.

En outre, toutes les collectivités territoriales peuvent accorder aux personnes de droit privé des **garanties d'emprunt ou leur cautionnement** (articles L. 2252-1 à L. 2252-4 pour les communes, articles L. 3231-4, L. 3231-4-1 et L. 3231-5 pour les départements, et articles L. 4253-1 et L. 4253-2 pour les régions).

Ainsi, les collectivités disposent de **compétences étendues en matière d'intervention économique, qu'elles soient générales ou propres à la satisfaction de certains besoins plus particulièrement identifiés, tels le soutien au commerce rural**.

UN EXEMPLE : LA SAÔNE-ET-LOIRE

Le département de la Saône-et-Loire offre deux types d'aides dédiés au commerce rural.

L'aide au maintien du commerce en milieu rural

Il s'agit d'une subvention forfaitaire de 9.200 €, accordée au maître d'ouvrage en cas de carence de l'initiative privée, destinée à aider les communes pour assurer la satisfaction des besoins essentiels de la population locale. Sont éligibles les communes rurales, sauf agglomérations, de moins de 3.500 habitants, maîtres d'ouvrage d'une opération immobilière concernant un bâtiment destiné à l'exercice d'une activité commerciale, artisanale ou de santé dont la clientèle est essentiellement locale.

L'aide au commerce ambulante en milieu rural

Il s'agit d'une avance remboursable destinée à favoriser le maintien ou le développement du commerce alimentaire ambulante afin d'assurer une desserte commerciale de première nécessité dans les zones rurales. Sont éligibles les commerçants et artisans implantés dans une commune rurale de moins de 3.500 habitants qui, pour le maintien ou le lancement d'un circuit de tournée desservant des communes rurales de moins de 3.500 habitants, acquièrent et/ou aménagent un véhicule neuf ou d'occasion de moins de trois ans. L'aide est égale au maximum à 40 % du coût H.T. du véhicule pour une dépense subventionnable plafonnée à 37.500 € (soit 15.000 €). L'avance est remboursable sans intérêt sur cinq ans, en vingt trimestrialités égales.

Une part importante des initiatives sont prises au niveau local dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER), le plus souvent en partenariat avec les organismes consulaires, et en mobilisant en outre des fonds européens. Les actions financées par les CPER concernent essentiellement la transmission et la reprise d'entreprises de l'artisanat et du commerce (dispositif ATRAC), les aides aux investissements matériels et immatériels, les subventions aux fonds régionaux d'aide au conseil (les FRAC), les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC) ou encore le soutien au recrutement des cadres et les aides aux créations d'entreprises. Toutefois, si 94,5 M€ devaient être affectés par l'Etat au commerce et à l'artisanat dans le cadre des CPER 2000-2006, seuls **53,5 M€ ont fait l'objet d'une programmation budgétaire (soit 7,6 M€ par an).**

C. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITÉS LOCALES

Sans entrer dans le détail des mesures figurant à l'article 1^{er} du projet de loi relatif aux responsabilités locales, tel qu'adopté par le Sénat en première lecture, votre rapporteur pour avis souhaite préciser que ce texte :

- confirme le rôle de chef de file de la région en matière de développement économique en lui reconnaissant la responsabilité de ce développement et en lui attribuant la coordination des actions économiques des collectivités locales et de leurs groupements ;

- confie à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique après concertation avec les autres collectivités territoriales et leurs groupements, et après avoir recueilli l'avis des chambres

consulaires, et d'établir un rapport annuel relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire par l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements l'année précédente ;

- supprime du CGCT toute référence aux aides directes et indirectes tout en confirmant que la définition des régimes des actuelles aides dites directes et leur octroi continueront à être assurés par le conseil régional, les départements, les communes et leurs groupements ne pouvant participer à leur financement que dans le cadre d'une convention passée avec la région ;

- définit plus précisément le dispositif des aides à l'immobilier d'entreprise (subventions, rabais sur le prix de vente, location ou location vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés), qui constitue l'un des principaux moyens d'intervention des collectivités territoriales, notamment des communes et des départements, et de leurs groupements, en faveur des entreprises ;

- prévoit un dispositif de sauvegarde permettant aux autres collectivités territoriales et à leurs groupements, en cas de refus de conventionner exprimé par la région, de passer une convention avec l'Etat pour instituer une aide ou un régime d'aides ;

- maintient les dispositifs spécifiques et autonomes de soutien des communes et des départements aux activités économiques en zone rurale, la seule contrainte prévue par le projet de loi consistant à prévoir qu'ils devront désormais tenir compte des orientations du schéma régional de développement économique.

IV. LE RÔLE DES RÉSEAUX CONSULAIRES

Préoccupées par la situation du commerce rural, les chambres consulaires **participent à la mise en œuvre au plan local des actions menées par les collectivités territoriales et l'Etat**. Pour une large part, **ces initiatives s'inscrivent dans les procédures FISAC et dans une logique d'aménagement du territoire**.

Le registre de leurs interventions est donc assez large, allant du maintien du dernier commerce dans un village à la revitalisation des équipements commerciaux d'un pays. Les modes opératoires sont aussi multiples que les problématiques posées : actions individuelles (soutien au dernier commerçant), approches sectorielle (rénovation des halles et des marchés ou mise aux normes des activités alimentaires) ou multisectorielle (promotion du commerce/tourisme), démarche territoriale (diagnostic d'un pays), sont ainsi combinées pour répondre aux préoccupations des entreprises et des collectivités territoriales dans le cadre de multipartenariats.

Chaque réseau consulaire ainsi que chaque région connaissent des traditions et des problématiques qui leur sont propres, les conduisant à privilégier tel ou tel outil de développement. Toutefois, la diffusion de plus en plus générale des expériences, la confrontation de leurs résultats, la perception de l'intérêt de mutualiser les compétences et les financements et de favoriser les partenariats, permettent d'établir une certaine typologie des actions entreprises en direction du commerce rural.

A. DES INTERVENTIONS À CARACTÈRE TRANSVERSAL

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers (CM) assurent tout d'abord des **fonctions générales d'observation et de soutien au commerce et à l'artisanat**. Ainsi, la mise en place d'**observatoires du commerce** comprenant les moins de 300 m² permet de saisir de façon objective les évolutions des entreprises sur les territoires ruraux. Par ailleurs, la **définition de schémas de développement commercial** favorise le rééquilibrage entre les formes de commerce et les territoires, tandis que les chambres encouragent la diffusion de l'esprit qualité grâce à la conception d'outils adaptés aux contraintes et à la culture des petites entreprises, et mettent en place des procédures d'accompagnement pour dynamiser, réorganiser et fédérer en réseau les unités commerciales, notamment celles du milieu rural.

En outre, les CCI explorent de nouvelles pistes de réflexion tendant à **identifier et valoriser certains potentiels de clientèles nouvelles** (rurbains, résidents secondaires, touristes de proximité) et à **mettre en réseau les animateurs FISAC** afin de favoriser les échanges d'expériences.

B. DES INITIATIVES CIBLÉES

Outre ces fonctions transversales, **les chambres consulaires participent aux opérations engagées par les pouvoirs publics pour répondre à des problématiques particulières aux commerces ruraux.**

1. Les actions en faveur de la transmission-reprise d'entreprise

L'une des préoccupations majeures des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers (CM) est **l'importance du nombre des départs à la retraite de leurs ressortissants en milieu rural**. L'âge moyen des commerçants et artisans ruraux est en effet significativement plus élevé que la moyenne nationale, ce qui laisse augurer, dans la décennie à

venir, un **flux annuel de plusieurs dizaines de milliers de personnes**. La gageure étant d'empêcher la disparition, faute de repreneurs, d'entreprises commerciales et artisanales viables, les réseaux consulaires accordent une importance particulière aux actions en faveur de la transmission-reprise des entreprises. Dans cette perspective, ils développent des bases de données et proposent des dispositifs d'accompagnement du cédant aussi bien que du repreneur afin de maximiser les probabilités de réussite de la reprise.

Ainsi, pour répondre à ce défi et venir en appui des initiatives prises par les chambres territoriales, l'APCM a créé une plate-forme nationale de rapprochement entre cédants et repreneurs appelée « Bourse nationale d'opportunités artisanales » (BNOA). Cette bourse propose sur Internet plus de 3.000 entreprises à reprendre. La BNOA permet aux cédants d'être « repérables et repérés » sur l'ensemble du territoire, voire dans un cadre européen en faisant sortir l'offre du contexte local afin de toucher tous les repreneurs potentiels. Réciproquement, elle donne aux repreneurs potentiels la faculté d'analyser les cessions sur le marché qui les intéresse (prix de vente, taille de l'activité,...) et de trouver l'entreprise qui correspond à leurs attentes.

Pour alimenter la base de données BNOA et favoriser la transmission et la reprise d'entreprises au plan local, les chambres des métiers engagent de nombreuses actions sur leurs territoires.

QUELQUES EXEMPLES D'INITIATIVES LOCALES

En réponse à une volonté du conseil régional, la **CM de l'Ain** s'implique dans l'opération « *1001 talents* ». Dans ce cadre, la chambre a ciblé son action en direction de la reprise d'activités en milieu rural et mobilise les subventions dans ce sens. En outre, l'opération offre une information systématique aux repreneurs et porte une attention particulière à un suivi de proximité, assuré en matière de gestion par les agents de la CM, qui rencontrent périodiquement les repreneurs sur la base de tableaux de bord. Enfin, un système de parrainage du repreneur, assuré par un chef d'entreprise du même secteur d'activité que celui-ci, a également été mis en place à l'initiative de la chambre.

Un contact systématique et exhaustif de tous les chefs d'entreprise âgés de plus de 58 ans est pratiqué par la **CM des Alpes-Maritimes**.

La **CM d'Alsace** organise des journées « *Portes ouvertes dans les entreprises* » en prenant appui sur les vallées et les communautés de communes (CC) : huit opérations annuelles, concernant une trentaine d'entreprises chacune, sont ainsi financées par la CM, avec parfois l'aide complémentaire des CC.

La **CM de l'Aude** a mis en place un contrat d'accompagnement avec les cédants (le « pack cédant ») qui comprend un accueil de l'artisan pour l'identification précise du projet transmission, un diagnostic de l'entreprise au moyen d'un questionnaire préétabli, des conseils techniques pour préparer l'entreprise à la cession, une mise sur les réseaux de diffusion nationale et régionale des offres de cession (BNOA), une mise en relation et un suivi dans les négociations, et enfin une assistance dans les montages juridiques et leur formalisation.

Le programme d'actions mis en œuvre par la **CM du Loir-et-Cher** en faveur de la transmission d'entreprises artisanales met l'accent sur les points suivants : sensibilisation des cédants, diagnostics des entreprises à céder, édition de bulletins d'opportunités, inscriptions des offres sur la BNOA, mise en relations cédants/repreneurs, organisation d'un forum départemental création/reprise et enfin, accompagnement des candidats à la reprise.

La **CM de la Loire** s'inscrit dans l'initiative « Accueil d'actifs en Massif Central » : il s'agit d'un travail de collaboration avec les collectivités locales pour le repérage et l'accompagnement des projets de transmission.

La **CM du Lot** centre son action sur trois axes : audits/diagnostics réalisés par une cellule d'experts (expert comptable - établissement bancaire - notaire - technicien CM) au profit des entreprises cessibles,

animation d'une bourse locale d'opportunités visant à susciter les reprises en zone rurale, et financement d'aides à la reprise sur les investissements complémentaires au rachat du fonds de commerce mis en place sur les territoires couverts par une procédure européenne Leader+.

Des réunions de sensibilisation à la transmission d'entreprise ont été organisées par la **CM du Nord** dans les zones rurales du département. Un bus de la création d'entreprise s'est déplacé dans les communes les plus rurales de la Flandre littorale.

La **CM du Puy-de-Dôme** a établi, avec l'aide financière du conseil régional, une cartographie de l'offre artisanale en zone rurale permettant de repérer notamment les risques de disparition d'activité. Elle est mise à la disposition des élus locaux et des créateurs-repreneurs.

Source : APCM

2. Le soutien aux secteurs de l'alimentaire et des services

Eu égard à la situation préoccupante des nombreuses entreprises artisanales de l'alimentaire et des services en zones rurales, des programmes spécifiques d'actions en faveur de l'accompagnement de ces entreprises visent à **favoriser leur maintien et leur développement**. Les chambres consulaires ont mis en place des initiatives et des aides dans les domaines suivants : modernisation des équipements et du point de vente, mise aux normes, diagnostics environnementaux ciblés sur les métiers de l'alimentaire, diversification d'activité, création de dépôts, soutien aux tournées alimentaires, établissement de schémas de desserte, actions de promotion pour mieux faire connaître l'offre locale de produits artisanaux, conseil et assistance.

QUELQUES EXEMPLES D'INITIATIVES LOCALES

La **CM de la Corrèze** appuie, par des prestations techniques, diverses initiatives conduites par des communes ou des territoires visant à une meilleure connaissance de l'offre locale ou à la mise en valeur de produits particuliers (Fête de la Fraise à Beaulieu-sur-Dordogne, manifestation « *Ensemble avec Millevaches* », etc.).

La **CM de la Côte d'Or** apporte son appui technique à une procédure d'aide au renouvellement des véhicules de tournées (pour des tournées existantes ou de nouvelles tournées ne créant pas de distorsion de concurrence) mise en place par le conseil général sous forme de prêt à taux 0 %. Les dossiers sont montés à la chambre qui, de manière à accélérer au maximum la procédure, les présente à un comité se réunissant à chaque nouvelle demande (en principe l'entreprise dispose des fonds sous moins de deux mois).

La **CM du Tarn** organise des salons de l'habitat en milieu rural ou petites villes. Il s'agit d'inciter les artisans à participer à des actions thématiques (telles « *La Semaine du Goût* ») pour promouvoir leurs produits. Elle travaille ainsi en partenariat avec les filières agricoles pour valoriser les produits (le pain Tarnais et la charcuterie artisanale tarnaise).

La **CM de l'Yonne** a lancé, dans le cadre des pays, des opérations filières alimentaires confortant le schéma de desserte existant, assurant la réalisation d'un schéma de desserte prévisionnel et intervenant en faveur des artisans et commerçants pour le maintien de l'offre (reprise, diversification, développement par l'extension des tournées ou la création de dépôts).

Source : APCM

3. Le développement des technologies de l'information

Les chambres consulaires soutiennent également des actions de proximité fondées sur le **développement des technologies de l'information**, encore trop ignorées par les acteurs ruraux, qui disposent à cet égard d'une desserte bien imparfaite. Sous réserve de la couverture des territoires ruraux par les moyens de communication électroniques, les CCI et les CM favorisent par des aides adaptées l'évolution des tournées vers un service de livraison de produits commandé par Internet, ainsi que la mise en place d'équipements de communication et de gestion modernes dans les magasins ruraux pour faciliter la logistique d'approvisionnement.

EXEMPLES D'INITIATIVES LOCALES

A l'intérieur d'un portail « montagne » créé par des organismes partenaires, la **CM des Alpes-Maritimes** a organisé et favorisé la mise en ligne des entreprises sur un site spécifique. Une formation à distance a été engagée à partir d'un serveur situé au siège de la chambre, et un partenariat technique et financier a été institué avec le conseil général et le conseil régional pour la partie financière, ainsi qu'avec l'ADASEA, le comité régional du tourisme, le Parc national du Mercantour et les Points Public EREF pour les actions sur le terrain.

Pour améliorer les prestations de proximité en milieu rural, des « micro-pépinières » ont été créées en **Mayenne** : dans le cadre des formations à l'installation, la CM a proposé une décentralisation de ses prestations concernant la réalisation de comptes de résultat prévisionnel et de plans de financement avec mise à disposition d'accès aux technologies de l'information. Des conventions d'accueil et de prestations ont été conclues entre la chambre et les collectivités locales d'appui à l'opération.

Source : APCM

On ajoutera que le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication permet également d'offrir de **nouveaux services aux populations locales** tout en favorisant le maintien de commerces de proximité dans des zones en déclin, comme en témoigne l'exemple des PMS.

LES POINTS MULTISERVICES EN AUVERGNE

Les **points multiservices** (PMS) proposent en **Auvergne** de nouveaux services à une population rurale isolée tout en cherchant à attirer une clientèle supplémentaire dans des commerces qui sont souvent le dernier lieu d'animation de la commune. Le PMS est une entreprise commerciale ou artisanale à dominante alimentaire qui met à disposition de la population, grâce à un partenariat avec des organismes publics et privés, une gamme de services diversifiés : il est ainsi équipé d'un fax, d'un minitel, d'un photocopieur et d'un ordinateur avec imprimante et accès à Internet. Tous les PMS ont un mobilier et une signalétique identiques.

La mise en oeuvre de cette opération a relevé de la CRCI et la CR de métiers d'Auvergne regroupées au sein du « Conseil interconsulaire Auvergne », qui a lancé le projet en 1994 et obtenu la collaboration des neuf CCI et des quatre CM locales, ainsi que celle de France Télécom, d'EDF et de l'Etat (au travers de la Datar et de l'Association régionale des Pays d'Auvergne). Le réseau de PMS comprend aujourd'hui 86 unités en région Auvergne et s'est développé également en Poitou avec 54 unités. Il connaît depuis l'an dernier des applications au Portugal et en Espagne.

L'animation et le suivi de ce réseau sont assurés par un chargé de mission interconsulaire. L'équilibre budgétaire est garanti par le comité de pilotage interconsulaire, avec la contribution de fonds européens, de l'Etat et des départements.

Source : ACFCI - CRCI Auvergne

4. L'expertise auprès des collectivités territoriales

Le maintien ou l'implantation d'activités artisanales et commerciales en zone rurale (du dossier de financement jusqu'au recrutement de l'exploitant et son accompagnement) est une priorité souvent avancée par les **collectivités territoriales**. Celles-ci sont particulièrement intéressées par la création de multiples ruraux, par la construction d'ateliers commerciaux pour le maintien des derniers services à la population et par la modernisation des activités existantes. Ces initiatives nécessitent la réalisation **d'analyses économiques et d'études de faisabilité**, assurées par les chambres consulaires pour venir étayer les demandes de financement des collectivités. En outre, les chambres apportent un **appui au recrutement des gérants** des nouvelles activités ainsi créées. Enfin, elles favorisent la mobilisation de moyens par la connaissance qu'ont leurs agents des très nombreuses procédures de **financement d'appui** (contrats de plan Etat-Région, contrats de pays, contrats régionaux de développement local, plate-formes d'initiatives locales, ORAC et toutes les déclinaisons régionales existant, programmes européens Leader+, etc.).

La réalisation d'expertises territoriales à l'échelle d'une commune, d'une communauté de communes ou d'un pays permet de dégager les forces et faiblesses de la zone concernée et de définir des axes d'intervention prioritaire en direction de l'artisanat et du commerce. Il s'agit d'apporter aux collectivités des éléments d'aide à la décision en faveur de la dynamisation du tissu artisanal et commercial. Pour les CCI et les CM, l'intervention en milieu rural nécessite une présence de terrain accrue, en réponse aux demandes des élus locaux ou des animateurs économiques.

Au delà du respect des conclusions issues des études préalables de faisabilité, le succès de tels partenariats tient particulièrement à la **qualité des relations établies entre les chambres consulaires et ces collectivités**. On peut d'ailleurs relever que l'implication financière des communes dans ce domaine progresse et répond à la contribution que les réseaux consulaires peuvent apporter en matière d'expertise et d'accompagnement technique.

L'INVENTAIRE ARTISANAL DE L'APCM

Un travail d'analyse des situations économiques ayant pour unité de base la commune a été réalisé par l'APCM avec la création d'un outil d'« inventaire artisanal » (OLIA), reposant sur des données statistiques issues de l'INSEE. Disponible sur chaque territoire, cet outil facilite la définition, avec les communautés de communes, d'une réelle stratégie d'aménagement et de revitalisation du tissu artisanal. Cet outil permet d'améliorer l'efficacité de l'action économique d'une chambre de métiers au profit des territoires, en répondant rapidement aux besoins des chefs d'entreprises et des élus locaux en matière d'implantation et de localisation des entreprises.

Les chefs d'entreprises sont ainsi accompagnés dans l'étude de leur projet d'installation de transfert et de reprise, lors d'un entretien-conseil, d'une formation ou d'une consultation en centre de ressources, tandis qu'un appui est apporté aux collectivités territoriales pour des actions de développement local ou des procédures d'aménagement (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, zones d'aménagement concerté, plan de déplacements urbains, etc.).

Source : APCM

5. Les prestations proposées aux entreprises des territoires ruraux

La mission d'accompagnement des entreprises existantes conduit les CCI et les CM à apporter systématiquement aux **entreprises implantées en territoires ruraux** un appui dans les domaines suivants : diagnostic de localisation de l'artisanat, choix d'investissement, aide aux opérations immobilières lors de regroupement commercial des commerçants ruraux sur de nouveaux lieux stratégiques, validation de diversification, aide au montage de dossiers, recherche de financement et activation des différents dispositifs existants (Europe, Etat, région, département), facilitation de recherche de financement bancaire (dossiers, sociétés de caution mutuelle, etc.), accompagnement des entreprises intégrées aux opérations de redynamisation rurale. Ces efforts traditionnels s'inscrivent dans une politique visant à freiner l'extension des grandes surfaces, qui dévitalise les centres villes des communes les plus importantes et met à mal l'offre des très petites entreprises dans les villages en zone rurale.

L'un des outils majeurs utilisé par les réseaux consulaires est la participation, avec parfois maîtrise d'œuvre, aux **opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce** (ORAC), dispositifs mis en place dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER) et financés notamment par le FISAC. Conjuguant des actions d'investissement et des actions d'accompagnement des entreprises avec des interventions sur les équipements des villes, les ORAC ont constitué d'excellents dispositifs : ainsi, l'ensemble des zones rurales de nombreux départements ont pu être couvertes entre 1994 et 2002, ce qui a favorisé un maintien relatif d'un tissu commercial dans les villages et les bourgs centres. L'ACFCI indique que 40 % des CCI ont été impliquées en 2002 dans au moins une de ces opérations.

On rappellera toutefois que, dans le cadre de la réforme du FISAC, le décret n° 2003-17 a remplacé les ORAC par les opérations collectives de modernisation en milieu rural, qui devraient apporter davantage de souplesse au dispositif antérieur.

QUELQUES EXEMPLES D'INITIATIVES LOCALES

Dans le département des **Landes**, les opérations ORAC sont menées depuis huit ans par le « *Comité artisanat & commerce des Landes* » (CIACL) qui réunit la CM et la CCI. Le financement public résultant d'un partenariat Etat-Région (contrat de plan), conseil général et chambres consulaires assure le principal des ressources hors autofinancements des entreprises. Les opérations « zones rurales » sont traitées spécifiquement et mobilisent les agents de développement économiques des deux chambres, alors qu'un partenariat mairie-porteur de projet est par ailleurs mis en place. Dix opérations ont ainsi été menées, représentant 451 dossiers de subventions et 13 M€ d'investissement.

La **CM de la Lozère** appuie deux dispositifs dont le financement est assuré par l'Etat, l'Europe, le conseil régional Languedoc-Roussillon et le conseil général : l'aide à l'installation (caractère non concurrentiel) ou à la reprise (tout projet éligible), consistant en une participation de 30 %, plafonné à 9.000 €, à l'achat de matériel et aux dépenses d'installation ; les interventions en faveur du commerce

rural, à savoir le soutien à la construction ou à la rénovation de locaux pour l'accueil de services de proximité dans les communes de moins de 2.000 habitants assurées par les collectivités locales (participation de 80 % dans la limite de 18.000 €) ou l'initiative privée (participation de 30 % dans la limite de 11.000 €).

La **CM des Hautes-Pyrénées** a mis en place plusieurs ORAC et OMPCA pour lesquelles ont été organisées et réalisées les phases suivantes : études préalables (réalisation des questionnaires, embauche des enquêteurs, dépouillement, analyse pour la réalisation des manuels de procédures), montage et suivi des dossiers de demande d'accompagnement, analyse de situation et conseil aux entreprises. Les partenaires sont les syndicats mixtes de pays (élus et techniciens) ainsi que les services de l'Etat, du conseil régional et du conseil général. Les ORAC ont représenté 116 dossiers, soit 3,64 M€ d'investissement pour 602.189 € de subventions. Les OMPCA ont représenté 44 dossiers, soit 1,46 M€ d'investissement pour 217.710 € de subventions.

La **CM de la Haute-Vienne** a conduit ou été associée à quatre ORAC, dont trois dont la maîtrise d'ouvrage déléguée a été confiée à la Chambre, à l'animation et à la gestion de dix « pôles de services », qui sont des « mini-ORAC » imposant aux communes concernées de réaliser des investissements publics, ainsi qu'à diverses opérations de re-dynamisation de l'artisanat et du commerce local (études de faisabilité et implantation d'activités manquantes).

Source : APCM

On relèvera en outre que les régions Limousin - Poitou-Charente et Bretagne ont adapté et amélioré le dispositif ORAC en l'assortissant d'actions fortes d'accompagnement des entreprises (formation et diagnostic) et en l'insérant dans des politiques de développement économique régional. **Ces expériences préfigurent probablement les interventions qui seront réalisées dans le cadre de la décentralisation.**

V. PISTES DE RÉFLEXION EN GUISE DE CONCLUSION

Quelques constatations synthétiques peuvent être tirées au terme de cette présentation.

A. DES DISPOSITIFS NOMBREUX QUI DOIVENT ÊTRE MIEUX CONNUS

Il apparaît tout d'abord que l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales, avec le soutien actif des réseaux consulaires, permettent d'assurer au commerce rural de proximité l'aide dont il a besoin pour garantir sa pérennité. Le développement d'une logique de partenariat, qui trouvera d'ailleurs matière à se renforcer dans le cadre de la décentralisation, suscite une offre diversifiée qui s'attache à répondre à tous les types de problématiques auxquels est confronté le commerce en zone rurale. **Pour votre commission, ce constat démontre que, globalement, il est inutile de créer de nouveaux outils destinés à financer l'activité commerciale en milieu rural.**

Cependant, l'actuelle profusion d'initiatives peut être de nature à créer une certaine confusion : malgré les efforts des réseaux consulaires, des associations professionnelles et des associations d'élus, comment être certain que les commerçants et artisans ruraux, ainsi que les élus locaux, connaissent tous les dispositifs d'aides auxquels ils peuvent prétendre ? **La modestie des recours aux fonds européens du FEDER et du FSE, comme la sous-consommation des crédits FISAC ou des fonds mobilisés dans le cadre des CPER ces dernières années, laissent à penser que l'information n'est pas totalement satisfaisante en la matière.**

A cet égard, on ajoutera que **l'information du Parlement lui-même n'est pas assurée**. Comme le constate le rapport du Commissariat général du plan relatif aux aides publiques aux entreprises, déjà cité, il n'existe aucune présentation annuelle exhaustive des aides attribuées par l'Etat et les collectivités territoriales, des moyens budgétaires qu'elles mobilisent ni de l'évaluation de leur efficacité. Et ce qui vaut pour les aides en général vaut naturellement pour les aides au commerce rural en particulier.

Aussi ne peut-on qu'encourager les **récentes initiatives prises pour recenser**, au niveau local comme au plan national, tous les dispositifs de soutien proposés aux entreprises. Votre rapporteur pour avis songe notamment aux sites Internet de l'Agence pour la création d'entreprise (APCE) et de l'Institut supérieur des métiers (ISM), qui constituent de **très intéressantes et utiles bases de données accessibles à tous** (telles l'Observatoire des aides aux petites entreprises de l'ISM). On peut en outre espérer que le rapport annuel sur les régimes d'aides institués sur le territoire régional, que la région devra transmettre au préfet en application du projet de loi relatif aux responsabilités locales, permettra de **favoriser l'information du Parlement par le gouvernement** en la matière.

Dans le même ordre d'idées, votre commission pour avis ne peut que faire siennes les suggestions formulées par le Commissariat général du plan tendant à améliorer la connaissance comptable et économique des régimes d'aides existants, afin notamment de **permettre aux décideurs locaux d'apprécier leur incidence sur le développement d'une région ou d'un territoire**. Sans une évaluation rigoureuse, il n'est pas de politique de développement économique efficace possible.

S'agissant des dispositions susceptibles d'être mises en œuvre pour améliorer les mécanismes de soutien existants, deux directions semblent, selon votre rapporteur pour avis, devoir être explorées.

B. RENFORCER LES DISPOSITIFS PROPRES AUX ZONES RURALES

Les évolutions constatées par les deux recensements successifs de 1990 et de 1999 témoignent des changements structurels intervenus dans les

territoires au cours de la période. Elles rendent nécessaires de **porter une attention encore plus soutenue aux zones rurales en déclin**, qui concernent environ 8.000 communes et 800 à 900 cantons, comme en est au demeurant convenu le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire tenu, sous la présidence du Premier ministre, le 3 septembre 2003.

Conformément aux orientations décidées par ce CIADT, le gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un **projet de loi relatif au développement des territoires ruraux** qui, notamment, propose d'**actualiser le zonage des ZRR** par application des données du dernier recensement, tout en reportant l'évaluation des TRDP à la prochaine programmation des fonds structurels européens, en 2007. Parallèlement, ce zonage sera lié aux dynamiques de projets des territoires en faisant référence aux **établissements publics à fiscalité propre** dans sa définition.

Votre rapporteur pour avis relève également, dans ce projet de loi, deux dispositions susceptibles de concerner directement le commerce rural. D'une part, la **création de sociétés d'investissement pour le développement rural** (SIDER) devrait favoriser le financement de petits projets ne disposant pas toujours des moyens nécessaires en raison d'une insuffisance de fonds propres et du peu d'attractivité qu'ils présentent pour les institutions financières spécialisées. D'autre part, le **dispositif des services de remplacement serait étendu à l'ensemble des chefs d'entreprises**, ce qui leur permettrait de garantir la pérennité de leur activité commerciale ou artisanale même en cas de maladie ou d'accident et de congé.

Au-delà de ces mesures bienvenues, votre rapporteur pour avis serait **favorable au renforcement de l'efficacité des dispositifs fiscaux et sociaux propres aux ZRR en portant uniformément la durée de leur application à cinq ans** et en **garantissant les chefs d'entreprise bénéficiaires de toute possibilité de reprise par les services fiscaux et les URSSAf concernés**.

C. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE CERTAINS OUTILS TERRITORIALISÉS

Le transfert aux régions des crédits finançant les actions territorialisées du FISAC, prévu par l'article 2 du projet de loi relatif aux responsabilités locales, devrait sans aucun doute permettre de renforcer les améliorations apportées au dispositif par le décret de février 2003. Dans la **logique de la décentralisation, en effet, ce transfert de crédit devrait s'accompagner d'un transfert de compétences autorisant les régions à modifier les caractéristiques de ce régime**.

1. Le FISAC

Or, **plusieurs avancées** pourraient être encore envisagées pour **renforcer l'efficacité du FISAC** au regard des besoins des zones rurales, et en accroître les effets de levier, telles que :

- la **prise en compte des intercommunalités à fiscalité propre et des pays** ;

- l'**extension des opérations éligibles**, telles les opérations collectives d'animation traditionnelle en milieu rural, la reprise des fonds de commerce, ou l'ingénierie et la mission d'appui des réseaux consulaires ;

- la **modulation des aides**, comme l'abaissement du seuil des dépenses subventionnables de 10.000 à 5.000 €, accompagné d'une instruction simplifiée de ces petits dossiers, le passage à 40 % du taux d'intervention pour le financement des investissements en matériels des entreprises quelle que soit la personne assurant la maîtrise de l'opération, la fixation des taux des aides pour le commerce rural au niveau de ceux des opérations réalisées en zones urbaines sensibles comprises dans les territoires prioritaires d'un contrat de ville, ou encore la meilleure prise en compte du coût réel du soutien à l'animation conduite par les chambres consulaires.

2. Les FLACR

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis considère que **les FLACR, dans le contexte actuel de décentralisation, présentent un intérêt nouveau susceptible de les sortir du confinement dans lequel ils se trouvent actuellement dans la plupart des départements**, en raison du faible montant des fonds qu'ils mobilisent, **afin d'en faire des outils majeurs d'intervention en faveur du développement rural.**

En effet, la gestion des FLACR repose sur le principe d'une **administration de proximité** : les décisions prises par les commissions départementales sont mises en œuvre dans des délais rapides et bien adaptées aux besoins de développement des territoires concernés et des entreprises qui y sont présentes. Cet atout majeur, qui plaide en faveur de leur **pérennisation**, peut être comparé aux critiques adressées au FISAC, outil jusqu'à présent perçu comme trop centralisé, peu réactif par rapport aux besoins de terrain, et trop lourd et trop lent dans ses procédures. A cet égard, si une nouvelle proximité doit à l'évidence résulter de la suppression du passage obligatoire des dossiers devant la commission nationale du FISAC, décidée en 2003, il n'est pas certain que le niveau régional soit encore le meilleur à retenir.

En outre, la **gestion des FLACR repose sur un partenariat équilibré** entre l'Etat, les élus locaux et les représentants consulaires, ce qui ne peut manquer de garantir l'efficacité des décisions prises.

Dans ces conditions, le processus de décentralisation actuellement en cours pourrait permettre de procéder à une réflexion sur le positionnement des FLACR au regard tant des fonds qu'ils gèrent actuellement que de la gestion de proximité des crédits FISAC. Dans cette perspective, on pourrait **envisager de faire des FLACR les fonds locaux d'affectation du FISAC décentralisé.**

Dès lors, malgré leur faible activité depuis dix ans, on peut estimer que **cet outil, loin d'être obsolète, serait au contraire promis à un réel avenir**, lui permettant d'assurer effectivement les missions que le décret du 3 septembre 1992 lui fixait pour **définir et mettre en œuvre un programme départemental d'adaptation du commerce rural.**

*

*

*

Réunie le 12 novembre 2003, la commission des affaires économiques a, 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 2004, ainsi qu'aux articles 75 et 76 rattachés.

ANNEXE I

AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)**
 - **M. Jean-François Roubaud**, Président
 - **M. Pascal Labet**, Directeur des affaires économiques

- **Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)**

- **M. Jean-François Bernardin**, Président
- **M. Jean-Christophe de Bouteiller**, Secrétaire général
- **M. Philippe Mutricy**, Directeur de cabinet
- **Mme Patricia Vigne**, Attachée aux relations avec le Sénat

- **Union professionnelle artisanale (UPA)**

- **M. Robert Buguet**, Président
- **M. Pierre Burban**, Secrétaire général
- **M. Guillaume Tabourdeau**, Conseiller technique chargé des relations avec le Parlement

- **Conseil du Commerce de France (CCF)**

- **M. Guy Laporte**, Président
- **M. Bernard Siouffi**, Délégué général

- **Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)**

- **M. Alain Griset**, Président
- **M. François Moutot**, Directeur général

- **Institut Supérieur des Métiers (ISM)**

- **M. Alexis Govciyan**, Directeur

ANNEXE II

QUESTIONNAIRES « COMMERCE RURAL »

- **M. Renaud Dutreil**, Secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation

- **M. Gérard Longuet**, Président de l'Association des régions de France (ARF)

- **M. Jean Puech**, Président de l'Association des départements de France (ADF)

- **M. Daniel Hoeffel**, Président de l'Association des maires de France (AMF)

- **M. Jean-François Bernardin**, Président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

- **M. Alain Griset**, Président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)

- **M. Guy Laporte**, Président du Conseil du Commerce de France (CCF)

- **M. Robert Buguet**, Président de l'Union professionnelle artisanale (UPA)