

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 12

**ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :
PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES,
COMMERCE ET ARTISANAT**

Rapporteur spécial : M. Auguste CAZALET

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

Voir les numéros :

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

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER - PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
I. UN BUDGET À DÉCHIFFRER	7
A. UNE DÉMARCHE BUDGÉTAIRE QUI REQUIERT DES ÉCLAIRCISSEMENTS	7
B. UN BUDGET QUI NE S'INSCRIT PAS ENCORE DANS LA PERSPECTIVE DE LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1 ^{ER} AOÛT 2001	8
C. UN BUDGET QUI NE REND PAS COMPTE DE LA POLITIQUE VOLONTAIRE QU'ENTEND MENER LE GOUVERNEMENT EN DIRECTION DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE	9
1. <i>Les chambres consulaires bénéficient de moyens supplémentaires</i>	9
a) Les chambres de commerce et d'industrie	9
b) Les chambres de métiers	9
2. <i>D'importants textes à venir se traduiront par des moyens nouveaux</i>	10
a) Le projet de loi sur l'initiative économique	10
b) Le projet de loi sur le développement de l'entreprise	11
D. UN BUDGET QUI NE CONCERNE PAS TOUTES LES PME	12
II. LA BUDGÉTISATION BIENVENUE DE LA TAXE D'AIDE AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT (TACA)	15
A. UN RECOURS DÉSORMAIS CONTENU AUX INSTRUMENTS EXTRABUDGÉTAIRES	15
B. ANALYSE DES CHOIX COMPTABLES ET JURIDIQUES	17
C. LE CAS DE L'EPARECA	19
III. LA RELANCE DES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES	21
A. L'ÉTAT DES LIEUX	21
1. <i>La portée réelle des actions entreprises depuis 2001</i>	21
2. <i>La priorité accordée aux nouvelles technologies</i>	22
3. <i>Un premier bilan des actions entreprises</i>	23
B. LA RELANCE DU MOUVEMENT DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE PAR LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT	23

CHAPITRE DEUX - PRÉSENTATION DES CRÉDITS	25
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : UNE MODÉRATION D'ENSEMBLE	26
A. LE TRIPLEMENT DES CRÉDITS DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT	26
B. UNE STAGNATION DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE CONSTANT	28
1. Evolution dans le périmètre budgétaire 2002	28
2. Evolution dans le périmètre budgétaire 2003	28
C. L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT.....	30
1. Les dépenses de personnel	30
2. Les autres dépenses de fonctionnement.....	31
II. LES INTERVENTIONS ET INVESTISSEMENTS DÉSORMAIS REGROUPÉS AUTOUR DE CINQ PRIORITÉS	32
A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE : DES CRÉDITS EN DIMINUTION, UNE EFFICACITÉ PRÉSERVÉE	34
1. L'analyse des besoins, la valorisation et la sensibilisation aux métiers de l'artisanat.....	34
2. La formation des demandeurs d'emploi des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services	34
3. La formation à la création et à la reprise d'entreprise.....	35
4. La formation des assistants techniques du commerce et des acteurs de l'animation économique	35
B. LES CRÉDITS D'ACTION ÉCONOMIQUE : DES MOYENS GLOBALEMENT RECONDUITS.....	35
1. L'action économique stricto sensu.....	35
2. Le FISAC.....	37
3. Le Comité professionnel de la distribution de carburants	38
C. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES MOYENS DÉVOLUS AUX CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS	38
D. L'ACCÈS AUX CRÉDITS DES PME : LE REDÉPLOIEMENT EN FAVEUR DU FONDS DE GARANTIE D'EMPRUNTS	40
E. LE SOUTIEN SOCIAL AU TRAVERS DE L'INDEMNITÉ DE DÉPART DES COMMERÇANTS ET ARTISANS	41
III. UNE MODÉRATION BUDGÉTAIRE CONFIRMÉE EN GESTION	43
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	45
1. Article 64	45
2. Article 65	46
EXAMEN EN COMMISSION	48
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	51

AVANT-PROPOS

Les crédits affectés au secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, et aux professions libérales **connaissent un triplement** : Ils s'établissaient à **61 millions d'euros en 2002**, et ressortent à **184 millions d'euros pour 2003**.

Cette hausse spectaculaire résulte de la **budgétisation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)**. Cette taxe finançait notamment le Fonds d'indemnisation pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) et l'aide au départ des commerçants et artisans, dont les crédits sont désormais inscrits dans le budget du secrétariat d'Etat.

En réalité, l'évolution des moyens attribués aux PME, au commerce et à l'artisanat marque une baisse de 5 % dans son périmètre d'action antérieur, et -c'est ce qu'il faut retenir- une **quasi-stagnation** dans un périmètre élargi aux actions nouvellement budgétisées.

Que peuvent bien signifier ces montants, quand l'effort financier total de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises ressort à plus d'un milliard d'euros¹ ?

Si l'on perçoit d'emblée les limites de l'analyse des crédits du secrétariat d'Etat, il ne faudrait pas non plus en sous-évaluer la portée.

En effet, les crédits d'intervention qui composent quasi-exclusivement ce budget ont souvent un effet de levier qui en démultiplie l'impact. Il en va ainsi, par exemple, des crédits consacrés à la garantie des prêts, ou au FISAC², qui participe au financement de diverses opérations. Par ailleurs, ces limites constituent aussi une chance, car un champ d'investigation réduit en permet le nécessaire approfondissement.

En tout état de cause, ce budget ne peut que rendre imparfaitement compte de l'action résolue qui est engagée en faveur des PME, dont la traduction législative est à venir, et d'un certain renversement de perspective, qui consistera à préférer la diminution des charges à l'octroi de nouvelles subventions.

¹ source : « jaune » effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises annexé au projet de loi de finances pour 2003

² Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I. UN BUDGET À DÉCHIFFRER

A. UNE DÉMARCHE BUDGÉTAIRE QUI REQUIERT DES ÉCLAIRCISSEMENTS

Désormais, le gouvernement ne souhaite plus que ses priorités d'action se traduisent nécessairement par des budgets en hausse.

Votre rapporteur spécial adhère totalement à cette logique, considérant qu'il n'existe pas, en effet, de lien mécanique entre dépense et résultat. Il admet volontiers qu'un budget sous tension est synonyme de gains de productivité et d'une meilleure efficacité de la dépense publique.

Il craint néanmoins que la stagnation du budget du secrétariat d'Etat à périmètre constant (*infra*) ne puisse être mal comprise.

D'une part, elle intervient alors que devrait arriver en discussion début 2003 le projet de loi en faveur de l'« initiative économique », qui aura pour objet de faciliter la création et la reprise d'entreprises.

Le simple maintien des crédits du secrétariat d'Etat se trouve ainsi en décalage avec le signal fort que doit représenter ce texte pour promouvoir l'esprit d'entreprise. Ce maintien s'explique pourtant par le fait que les mesures annoncées aujourd'hui dans le cadre de ce projet de loi sont sans impact budgétaire pour le secrétariat d'Etat.

D'autre part, la stagnation du budget du secrétariat d'Etat peut être rapprochée des mesures proposées à l'article 15 du projet de loi de finances pour 2003 qui, à l'occasion de la budgétisation de la TACA, affecte les réserves constituées à partir de son produit, qui s'élèvent à 154 millions d'euros, au budget de l'Etat¹.

Votre rapporteur spécial remarque l'importance du montant du prélèvement ainsi opéré, qui représente 83,7 % du budget du secrétariat d'Etat.

¹ Compte tenu de l'excédent structurel de la TACA, le gain net pour l'Etat résultant de cette budgétisation s'élèvera même à 251 millions d'euros en 2003.

Dans ce contexte, **l'évolution des crédits du secrétariat d'Etat s'explique** en partie par **l'impérieuse nécessité de contribuer, dans toute la mesure du possible, à l'équilibre des finances publiques**. Votre rapporteur spécial admet volontiers la nécessité de concéder des crédits à cet objectif de salut budgétaire.

Cette évolution s'explique également, dans une moindre mesure, par **la volonté de libérer les énergies en privilégiant une politique de baisse des charges au détriment d'une politique de subvention**. Votre rapporteur spécial souscrit totalement à ce renversement de perspective : les commerçants et les artisans ne réclament pas de nouvelles aides, ils demandent simplement à être mis en situation de vivre de leur activité.

B. UN BUDGET QUI NE S'INSCRIT PAS ENCORE DANS LA PERSPECTIVE DE LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOÛT 2001

La possibilité demeure de tâcher de joindre à la stagnation des moyens, des résultats en hausse. Le secrétariat d'Etat présente, à l'occasion de l'examen de l'agrégat 25 « interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services » du fascicule « Economies, finances et industrie », un certain nombre d'indicateurs de résultat. Or ils sont loin d'être exhaustifs et ne se révèlent pas à la hauteur des enjeux (part des cycles homologués au sein de l'offre globale de formation des IPC¹ et de l'ICOFOP² par exemple), si bien que leur choix pourrait sembler arbitraire.

Ainsi, l'efficacité des mécanismes d'accès au crédit des PME (*infra*) n'est pas mesurée. Les politiques de bonification d'intérêt et de garantie de crédit ont un effet de levier qui n'est pas quantifié. Concernant les garanties d'emprunt que gère la SOFARIS³, il n'est pas possible de distinguer l'effet de levier des crédits inscrits sur la ligne du secrétariat d'Etat de celui des crédits inscrits sur la ligne de la direction du Trésor.

Aussi, votre rapporteur spécial souhaiterait-il disposer d'instruments, dont la perspective, en 2006, de la pleine application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 devrait incliner à une rapide mise en place, qui puissent lui montrer que, si elle est appelée à se poursuivre, la stagnation des moyens du secrétariat d'Etat peut se conjuguer avec une plus grande efficacité de sa dépense, et des objectifs plus ambitieux.

Par ailleurs, au sein du « bleu » « Economie, finances et industrie », l'indifférenciation des personnels affectés à l'action du secrétariat d'Etat est désormais totale. En effet, à compter de 2003, les crédits destinés à la

¹ Institut de promotion commerciale

² Institut de formation commerciale permanente

³ Société française de garantie de financement des PME

rémunération des agents des délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA) sont fondus dans l'article 12 « administration centrale » des chapitres 31-90 et 31-94 (*infra*).

Voilà qui ne facilite pas la lecture des moyens placés au service de la politique menée par le secrétariat d'Etat, et qui ne présage en rien de la mise en place des programmes¹ que requerra l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

C. UN BUDGET QUI NE REND PAS COMPTE DE LA POLITIQUE VOLONTAIRE QU'ENTEND MENER LE GOUVERNEMENT EN DIRECTION DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE

1. Les chambres consulaires bénéficient de moyens supplémentaires

On peut considérer que ces améliorations, justifiées, sont conformes aux attentes de ces organismes.

a) Les chambres de commerce et d'industrie

La progression maximale autorisée du produit de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP) qui participe à leur financement est fixée pour 2003 à 4 %, voire à 7 % pour celles dans le ressort desquelles la pression fiscale est la plus basse (*cf article 64 rattaché*).

b) Les chambres de métiers

Le plafond du droit fixe par ressortissant, qui participe au financement des chambres de métiers, est porté à 105 euros, soit une augmentation de 4 % (*cf article 65 rattaché*).

¹ Le dernier paragraphe du I de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». La loi organique relative aux lois de finances s'appliquera pleinement dès la préparation du budget pour 2006, en particulier pour ce qui est des programmes. L'article 66 de la loi organique prévoit qu'à titre indicatif, les crédits du budget pour 2005 devront être présentés selon les nouveaux principes en annexe du projet de loi de finances.

2. D'importants textes à venir se traduiront par des moyens nouveaux

Le budget pour 2003 est loin de rendre compte des allègements de charges spécifiques que les petites entreprises connaîtront à la suite des projets suivants :

a) Le projet de loi sur l'initiative économique

Cette loi sera destinée à favoriser tant la création que la cession d'entreprise ; en particulier, les seuils de plus-values de cession seront rehaussés, et les droits de mutation diminués.

Les dispositions du projet de loi sur l'initiative économique se regrouperont autour de six thèmes.

Premier thème : faciliter la création d'entreprise

Dans ce cadre, il est notamment prévu d'autoriser la création d'une SARL avec un capital d'un euro, de faire délivrer un récépissé de création d'entreprise (RCE) ayant valeur juridique par le Centre de formalités des entreprises (CFE), et d'offrir la possibilité d'immatriculer une entreprise en ligne.

Deuxième thème : lancer des passerelles vers l'entreprise

Il est notamment envisagé d'alléger les cotisations sociales pour le salarié créateur et de lui permettre de travailler à temps partiel. Par ailleurs, les clauses d'exclusivité lui seraient, le cas échéant, inopposables.

Troisième thème : financer l'initiative économique

Il serait créé un fonds d'investissement de proximité, les apports en fonds propres dans les entreprises donneraient lieu à aides fiscales, les pertes en capital subies par les investisseurs bénéficieraient d'un meilleur traitement, et les conditions de prêts aux entreprises seraient assouplies.

Quatrième thème : l'accompagnement social

Le paiement des charges sociales de la première année serait différé, le dispositif EDEN¹ serait étendu, et il est envisagé de maintenir et d'harmoniser les revenus de solidarité. Il serait également possible d'effectuer des dons aux réseaux d'accompagnement à la création.

Cinquième thème : faciliter la reprise et la transmission d'entreprise

Dans ce cadre, le seuil d'exonération des plus-values serait relevé, le paiement de l'impôt serait adapté aux modalités de paiement du prix, une réduction d'impôt serait accordée en cas de reprise d'entreprise financée par un prêt, les donations aux salariés donneraient lieu à exonération des droits de mutation, la transmission anticipée d'entreprise serait encouragée, et il est prévu d'harmoniser les droits d'enregistrement sur les cessions.

¹ L'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) prend la forme d'une aide financière et d'un accompagnement personnalisé au créateur ou au repreneur d'entreprise.

Sixième thème : stimuler l'esprit d'entreprise

Une campagne nationale et européenne de communication serait entreprise, les pratiques entrepreneuriales seraient favorisées dans l'enseignement secondaire et il est prévu de mobiliser les acteurs éducatifs en faveur de la création d'entreprise.

b) Le projet de loi sur le développement de l'entreprise

Ce projet reprendra en les améliorant certaines des dispositions du projet de loi « Patriat », qui n'avait pas abouti en conséquence du dernier changement de législature. Il visera notamment à l'amélioration de la protection du conjoint, et à mettre fin à la situation lésionnaire dans laquelle se trouvent les entrepreneurs face à la sécurité sociale.

D. UN BUDGET QUI NE CONCERNE PAS TOUTES LES PME

Les PME désignent les entreprises de moins de 250 salariés, mais l'immense majorité de celles qui rentrent dans le périmètre du secrétariat d'Etat ont moins de 50 salariés.

Les chiffres figurant dans les tableaux suivants permettent d'apprécier l'importance des petites entreprises¹ en France.

Nombre d'entreprises de moins de 50 salariés

Taille	Nombre d'entreprises	%
0 salariés	1.346.646	47,30%
1 à 9 salariés	1.250.780	43,90%
10 à 19 salariés	122.712	4,30%
0 à 19 salariés	2.720.138	95,50%
20 à 49 salariés	83.026	2,90%
0 à 49 salariés	2.803.163	98,40%

Nombre d'emplois salariés relevant d'entreprises de moins de 50 salariés

Taille	Nombre de salariés	%
1 à 9 salariés	3.781.878	25,4%
10 à 19 salariés	1.652.750	11,1%
1 à 19 salariés	5.434.628	36,5%
20 à 49 salariés	2.567.014	17,3%
1 à 49 salariés	8.001.642	53,8%

Il est vrai que la Decas est l'héritière de la direction de l'artisanat, de la direction du commerce intérieur et de la mission pour les services. **Ce sont donc ces trois secteurs qui relèvent du secrétariat d'Etat.**

¹ Les « petites entreprises » désignent précisément les entreprises de moins de 50 salariés

- L'artisanat

L'artisanat relève des secteurs de l'industrie, du commerce, des services, et du bâtiment. Est considéré comme artisan toute personne physique ou morale inscrite au registre des métiers.

Cette inscription, obligatoire, est définie par la loi du 5 juillet 1996, relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui précise que : *" Doivent être immatriculées au répertoire des métiers, les personnes physiques et morales qui n'emploient pas plus de dix salariés et qui exercent, à titre principal ou secondaire, une activité professionnelle indépendante de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services relevant de l'artisanat et figurant sur une liste établie par décret "*.

Le registre des métiers comprend 815.000 artisans, dont 700.000 au titre de leur activité principale.

- Le commerce

Contrairement à l'artisanat dont la définition est plutôt juridique, le commerce est défini davantage sur une base économique-statistique. Le commerce, selon la nomenclature d'activité française (NAF), recouvre les trois domaines suivants :

- [50] Commerce et réparation automobile ;
- [51] Commerce de gros et intermédiaires du commerce ;
- [52] Commerce de détail et réparation d'articles domestiques.

Les 660.000 entreprises du commerce sont pour plus de la moitié d'entre elles des entreprises individuelles. Les entreprises commerciales se répartissent pour 56 % dans le commerce de détail, pour 24 % dans le commerce de gros, pour 12 % dans la réparation automobile et pour 8 % dans l'artisanat commercial.

- Les services

Le contour du secteur des « services » est relativement imprécis. Il est défini par la commission des comptes des services en ayant recours à trois rubriques de la nomenclature économique de synthèse (NES):

- les services aux entreprises (postes et télécommunications, conseil et assistance, services opérationnels, recherche et développement) ;
- les services aux particuliers (hôtels – cafés – restaurants, activités récréatives, culturelles, sportives, services personnels et domestiques) ;

- les activités immobilières.

Malgré l'intégration en 1998 du secrétariat d'Etat au sein du ministère de l'économie et des finances, sa principale direction, la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas) n'a pas réellement bénéficié de synergies en provenance des autres directions de Bercy, en particulier de la DARPMI¹.

Ainsi, il ne s'est pas formé de grand pôle tourné vers l'ensemble des PME, car les PMI² ne relèvent pas, du moins à titre principal, du domaine d'intervention du secrétariat d'Etat.

Cette scission entre PME et PMI a un caractère largement artificiel. Votre rapporteur spécial aurait souhaité une prise en compte du « fait PME » dans son ensemble autour d'un secrétariat d'Etat des PME de plein exercice, même s'il ne doute pas des ambitions du nouveau Gouvernement pour les « PME d'en bas », qui ont été trop souvent délaissées au profit des PME dites innovantes et des start-ups.

En particulier, alors que 70% des crédits garantis par la SOFARIS sont destinés aux très petites entreprises³ (TPE), qui constituent *a priori* le domaine de compétence privilégié du secrétariat d'Etat, celui-ci ne gèrera en 2003 que 12,96 millions d'euros sur les 154 millions d'euros inscrits au chapitre 44-95 « participation à divers fonds de garantie ». Dès lors, des redéploiements budgétaires nouveaux pourraient consister dans le reversement d'une partie de la ligne 44-95-10 « Garanties accordées par l'Etat à divers instituts de participation et aux prêts consentis par certains établissements financiers » à la ligne 44-95-20 « Fonds de garantie d'emprunts accordés aux petites et moyennes entreprises » gérée par le secrétariat d'Etat⁴.

Par ailleurs, il est à noter que si un partage des crédits entre la DEcas et le DARPMI selon le secteur d'activité de l'entreprise est compréhensible, c'est en réalité la direction du trésor qui gère la ligne 44-95-10, ce qui privilégie un objectif de régulation du secteur bancaire par rapport à un objectif d'intervention financière.

¹ Direction de l'action régionale et des petites et moyennes industries

² petites et moyennes industries, désignant les entreprises industrielles de moins de 250 salariés

³ Il s'agit des entreprises de moins de 20 salariés ; cette référence est intermédiaire entre celle des « petites entreprises » (moins de 50 salariés) et celle des « micro-entreprises » (moins de 10 salariés).

⁴ Alors que l'inverse s'est produit jusqu'à présent (infra).

II. LA BUDGÉTISATION BIENVENUE DE LA TAXE D'AIDE AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT (TACA)

A. UN RECOURS DÉSORMAIS CONTENU AUX INSTRUMENTS EXTRABUDGÉTAIRES

Votre rapporteur spécial comprenait mal l'existence de fonds dont le financement ne transitait pas par le budget de l'Etat, et dont les dépenses, supérieures au budget du secrétariat d'Etat, étaient pourtant bien destinées à soutenir le commerce et l'artisanat. Cet état de fait était critiquable car d'une part, ces instruments extrabudgétaires conduisaient à un éparpillement des actions et à des financements croisés, d'autre part, ils ne bénéficiaient pas du contrôle du Parlement.

Deux instruments extrabudgétaires retenaient l'attention :

- Le FNPCA (Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat), qui est un établissement public créé par le décret n° 97-1040 du 13 novembre 1997. Il est financé par une majoration de 10 % du droit fixe payé par les ressortissants des chambres des métiers, ses ressources disponibles étant ainsi de l'ordre de 7,6 millions d'euros. La commission des finances du Sénat s'interroge, en particulier depuis la promulgation de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sur l'ensemble des taxes affectées. Votre rapporteur spécial est ainsi amené à préconiser la budgétisation de ce fonds.

- Le **FISAC** (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce), était doté de 67,08 millions d'euros en 2002. Le budget de ce fonds excédait ainsi celui du secrétariat d'Etat, alors qu'il finance des actions extrêmement variées en direction du commerce et de l'artisanat. Il est alimenté par prélèvement sur l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat. Cette taxe, qui a été créée par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, est assise sur la superficie des grandes surfaces construites depuis le 1er janvier 1960 (surface de vente supérieure à 400 m²).

La gestion des produits de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat était relativement opaque. L'objet premier de la taxe, le financement de l'indemnité de départ des commerçants, représentait en 2001 moins du quart de son produit. D'autres objectifs, comme le soutien à l'artisanat et au commerce par le FISAC, s'étaient superposés, en raison de la persistance d'excédents de taxe importants.

Les affectations de la TACA

Depuis l'instauration de la TACA, la forte augmentation de son produit a permis une stratification d'affectations.

A titre principal, la taxe est affectée au financement de l'indemnité de départ des commerçants et des artisans (article 106 de la loi de finances pour 1982). Ainsi, les chefs d'entreprises individuelles artisanales et commerciales peuvent aujourd'hui bénéficier, lorsqu'ils envisagent de cesser leur activité professionnelle, d'une indemnité de départ, sous conditions de ressources, d'âge et de durée d'affiliation à leur régime de retraite

La loi Doubin (loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989) prévoit à l'article 4 l'instauration du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC). Financé par une partie du produit de la TACA, l'objet du FISAC est de favoriser, par des opérations collectives, le maintien et la modernisation du commerce et de l'artisanat dans des secteurs connaissant des difficultés en raison de mutations économiques et sociales.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 a prévu que TACA participerait, à hauteur d'un montant fixé annuellement par arrêté ministériel, au financement des régimes de vieillesse des commerçants (ORGANIC) et des artisans (Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans - CANCAVA).

Dans le même temps, la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte sur la ville décidait d'une dotation non reconductible de 19,82 millions d'euros destinée à initier l'action de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), prélevée sur le produit de la TACA.

Enfin, depuis 1998, un prélèvement fixé par arrêté ministériel (à 11,3 millions d'euros jusqu'en 2001) est effectué chaque année au profit du Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), afin de suppléer à la disparition de la taxe parafiscale qui l'alimentait.

Ces excédents n'étant toutefois jamais épuisés en fin d'année, le gouvernement a pu opérer des prélèvements exceptionnels au profit de l'Etat sur les réserves ainsi constituées.

Sans remettre en cause les actions du FISAC, il paraissait nécessaire à votre rapporteur spécial de procéder à la réforme de la gestion financière de ce fonds, en gardant à l'esprit :

- La nécessité d'un contrôle du Parlement ;

- L'attachement des petites entreprises de distribution à une péréquation avec les grandes surfaces et à l'affectation de la contribution versée par celles-ci au soutien au commerce et à l'artisanat.

Ces éléments plaident, selon votre commission des finances, pour l'adoption de la formule du compte d'affectation spéciale. Elle aurait d'abord permis - comme toute forme de budgétisation - d'asseoir le contrôle du Parlement sur des fonds dont l'utilisation avait fini par relever de l'action publique. Ensuite, elle aurait autorisé l'affectation d'une recette à une dépense dès lors qu'un lien existait entre l'une et l'autre, le report de crédits en fin

d'année, et, le cas échéant, une contribution positive du solde du compte au budget de l'Etat.

Ces vœux sont, pour l'essentiel, exaucés dans le présent projet de loi de finances, car le FISAC y fait l'objet d'une dotation consécutive à la budgétisation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) ; elle permet de satisfaire à la première exigence : le contrôle parlementaire.

B. ANALYSE DES CHOIX COMPTABLES ET JURIDIQUES

La budgétisation de la TACA a entraîné la prise en charge par le budget du secrétariat d'Etat non seulement de la dotation au FISAC, mais encore de la dotation au Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), et surtout des **aides au départ des commerçants et artisans**.

Or, le nombre et le montant de ces aides sont largement indéterminés puisqu'ils dépendent de décisions individuelles de départ de commerçants et d'artisans ; du reste, l'évolution erratique des montants servis ces dernières années, que retrace le tableau suivant, confirme cette indétermination.

Année	Indemnité de départ des artisans et commerçants			
	Commerçants	Artisans	Total	Variation observée entre l'année considérée et celle qui la précède
1993	47.259	22.867	70.126	27,8%
1994	44.972	11.434	56.406	-19,6%
1995	36.588	16.007	52.595	-6,8%
1996	28.965	17.532	46.497	-11,6%
1997	35.063	18.294	53.357	14,8%
1998	32.014	18.294	50.308	-5,7%
1999	38.112	15.245	53.357	6,1%
2000	35.063	16.769	51.832	-2,9%
2001	22.867	19.818	42.685	-17,6%

Dans ces conditions, il semble qu'il eût été justifié de recourir à des crédits évaluatifs, comme pour les prestations sociales versées par l'Etat, alors qu'il a été choisi des crédits limitatifs.

Il faut peut-être voir ici une anticipation des restrictions qu'apportera la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 à l'utilisation des crédits évaluatifs.

Par ailleurs, cette budgétisation permet à l'Etat de capter les excédents de la TACA, dès l'élaboration de ce budget par l'affectation à l'Etat des réserves constituées à partir de son produit, ainsi qu'à l'avenir, le produit de la TACA alimentant directement le budget général.

Ainsi, les réserves constituées à partir du produit de la TACA, qui ressortiraient à 154 millions d'euros fin 2002, sont affectées à l'Etat ; compte tenu, d'une part, de la prise en charge par la C3S¹ de la subvention d'équilibre versée aux régimes d'assurance vieillesse financée jusqu'alors par la TACA, et, d'autre part, de l'excédent structurel de cette taxe, le gain net pour l'Etat s'élèverait en réalité à 251 millions d'euros en 2003.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial estime qu'il risque d'être plus difficile de résister, dans un contexte de tension budgétaire, à la tentation de diminuer, à terme, les moyens du FISAC s'il n'apparaît plus, en regard, le produit de la TACA. C'est pour éviter cet écueil que votre rapporteur spécial s'était prononcé précisément pour la création d'un compte d'affectation spéciale.

Toutefois, il admet dans le même temps qu'**un meilleur contrôle parlementaire sur le FISAC renouvelle les perspectives d'évaluation, et donc d'optimisation, de son action.**

Il admet encore que le Gouvernement a pu raisonnablement estimer que le recours à la formule de compte d'affectation spécial serait aujourd'hui peut-être moins opportune compte tenu de la proximité de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui supprime au 1^{er} janvier 2004 les taxes parafiscales, qui sont aussi des taxes affectées.

Enfin, il relève que **le Gouvernement s'est engagé à maintenir le niveau de la dotation du FISAC pendant trois ans.**

¹ Contribution sociale de solidarité des sociétés

C. LE CAS DE L'EPARECA¹

Cet établissement public, destiné à réhabiliter le commerce dans les banlieues, a été créé en 1996. Il a été doté à l'origine de 19,8 millions d'euros, par prélèvement sur le produit de la TACA.

Désireux de préserver la souplesse et la légèreté de sa structure, il avait longtemps différé toute demande de crédits supplémentaires de fonctionnement et d'investissements. Toutefois, cette modestie budgétaire a trouvé ses limites, sa dotation initiale devant être épuisée en 2003.

Par ailleurs, dans un récent rapport d'information² rédigé conjointement avec le sénateur Eric DOLIGE, votre rapporteur spécial avait exposé la nécessité de relancer l'action de l'EPARECA.

Le tableau ci-dessous montre les besoins de réabondement de la trésorerie de l'EPARECA, tels qu'ils avaient été évalués début 2002 : 3 millions d'euros en 2003 et 6 millions d'euros en 2004.

Fonds propres – Etat prévisionnel

(En millions d'euros)

Type de flux	Fonds propres au 31/12/00	2001	2002	2003	2004
Consommation des fonds propres					
Investissements opérationnels		4 099,05	15 804,39	24 640,33	31 090
Fonctionnement		1 219,59	1 421,59	1 464,27	1 508,18
Remboursement d'emprunt		0	0	623,52	2 266,92
Mobilisation d'emprunt		0	6 029,36	6 579,70	4 727,44
Participations et subventions			3 294,42	5 841,85	7 758,13
Cession de parts sociale et d'immobilier		686,02	1 425,40	4 729,73	12 208,12
Loyers, dividendes, honoraires		9,15	76,22	150,92	301,25
Produits financiers		533,57	152,45		
Solde de trésorerie de l'exercice		- 4 099,05	- 6 248,12	- 9 425,92	- 12 870
Solde de trésorerie cumulée		13 127,69	6 864,32	- 2 546,36	- 12 367,73
MOBILISATION DE LIGNE DE TRÉSORERIE					6 860,21
<i>Hypothèse de réabondement</i>		0	0	3 048,98	6 097,96
<i>Trésorerie après réabondement</i>	17 226,74	13 127,69	6 864,32	502,62	590,44

Source : EPARECA

¹ Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

² Rapport n°377 de la session 2001-2002, en date du 25 juillet 2002

Pour 2003, le gouvernement a décidé de faire figurer une dotation à l'EPARECA sur le compte d'affectation spéciale n°902-24, qui enregistre le produit des privatisations. Sans engager le gouvernement, cette inscription donne un cadre budgétaire à l'accord de nouveaux crédits à l'EPARECA, ce qui est une conséquence logique de la budgétisation de la TACA, dont les recettes ne pourront plus donner lieu à affectation.

Dans l'attente, il a été décidé d'abonder, avant le 1^{er} janvier 2003, la trésorerie de l'établissement public de 3 millions d'euros prélevés sur le produit de la TACA. Ce montant correspond à celui que le président de l'EPARECA avait sollicité pour 2003.

III. LA RELANCE DES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES.

A. L'ÉTAT DES LIEUX

Votre rapporteur spécial admet qu'un effort de simplification administrative pour les entreprises a été poursuivi au cours de la législature précédente. Il est vrai que la simplification des formalités a toujours constitué une des premières demandes des PME. Ainsi, des progrès évidents peuvent être relevés. Parmi les mesures mises en œuvre entre 1998 et 2000, il est possible de citer le relèvement du seuil d'application du régime fiscal de la micro-entreprise, la suppression de plusieurs taxes, la simplification des formalités fiscales pour les entreprises exportatrices et la suppression totale des frais et droits d'enregistrement perçus par l'Etat lors de la création d'entreprises.

Votre rapporteur spécial remarque, s'agissant des mesures de simplification décidées lors des réunions de la commission pour les simplifications administratives (COSA) des 17 avril 2001 et 13 février 2002, que la portée des décisions prises semble plus limitée que les années précédentes, et que la priorité paraît désormais accordée aux téléprocédures.

1. La portée réelle des actions entreprises depuis 2001

Parmi les décisions prises par la COSA en 2001 et en 2002, votre rapporteur spécial constate qu'un certain nombre d'entre elles constituent des mesures expérimentales. Il en est ainsi du correspondant fiscal spécial pour les « jeunes pousses », ou des prêts à la reprise d'entreprise (PRE).

Certaines ne s'adressent qu'aux entreprises moyennes, comme l'allégement des formalités et du dossier fourni dans le cadre de la création ou de l'extension de petites surfaces commerciales (moins de 2.000 m²).

D'autres mesures constituent des simplifications de façade, par la mise en place d'une interface gérant la complexité ; il en va ainsi de l'aide à l'établissement des fiches de paie par Internet pour les entreprises employant jusqu'à 9 salariés, ou par un « tiers de confiance » pour les entreprises employant jusqu'à 3 salariés. Le bénéfice pour les particuliers n'en est pas moins réel.

On peut toutefois relever, parmi les mesures de fond, la simplification de l'accès des petites entreprises aux marchés publics, celle des règles relatives aux cotisations sociales des travailleurs indépendants, des obligations comptables des

très petites entreprises (TPE), et la possibilité pour les personnes physiques de domicilier leur entreprise à leur adresse personnelle.

2. La priorité accordée aux nouvelles technologies

L'accent semble mis, désormais, sur la dématérialisation des formalités administratives à travers la mise en ligne de formulaires administratifs et la création de téléprocédures.

La plupart des formulaires administratifs essentiels peuvent être téléchargés sur le portail de l'administration « service-public.fr ».

Un grand nombre de téléprocédures ont d'ores et déjà été mises en place :

- possibilité de déclarer et de payer la TVA par Internet ;
- possibilité de déclarer ses embauches (DUE¹) ;
- possibilité de fournir par voie électronique la déclaration annuelle de données sociales (DADS) ;
- possibilité de fournir par voie électronique la déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS) ;
- possibilité de fournir par voie électronique la déclaration commune des revenus des professions indépendantes ;
- possibilité de déclarer la contribution sociale de solidarité des sociétés.

D'autres sont en voie de l'être :

- autorisation d'effectuer par voie électronique les déclarations légales de l'entreprise ;
- mise en place d'enchères électroniques pour les marchés publics de fournitures courantes.

¹ déclaration unique d'embauche

3. Un premier bilan des actions entreprises

Les actions entreprises dans le domaine de la dématérialisation des formalités préparent l'avenir et sont porteuses de grands espoirs pour les professionnels.

Il convient toutefois de ne pas confondre dématérialisation des formalités et suppression des formalités. L'une n'entraîne pas mécaniquement l'autre. C'est uniquement si un lien peut être fait entre dématérialisation et réduction des formalités que les actions entreprises en faveur des nouvelles technologies sont réellement porteuses.

Par ailleurs, une adoption massive des téléprocédures par les petites entreprises ne sera envisageable que si un effort important de sensibilisation, de formation et d'incitation à l'équipement informatique est entrepris.

Enfin, votre rapporteur invite le gouvernement, dans la poursuite du PAGSI (programme d'action gouvernemental pour la société de l'information), à insister davantage sur la simplicité d'utilisation et l'ergonomie des applications mises en place.

Il le met aussi en garde contre la multiplication de sites gouvernementaux concurrents ou redondants.

B. LA RELANCE DU MOUVEMENT DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE PAR LE SECRÉTARIAT D'ETAT

Votre rapporteur spécial se réjouit que le secrétariat d'Etat souhaite relancer l'action de simplification administrative en direction des entreprises.

Le **projet de loi « pour l'initiative économique »** dont Renaud Dutreil, Secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation est l'initiateur, devrait contenir certaines mesures simplifiant les formalités à l'occasion de la création d'entreprises.

Si elles sont forcément bienvenues, elles ne semblent pas marquer de franche rupture avec l'esprit des précédentes, puisqu'il s'agirait notamment d'instaurer un récépissé de création d'entreprise (RCE) qui aurait valeur juridique mais ne dispenserait évidemment pas de l'immatriculation, qui, par ailleurs, ferait l'objet d'une téléprocédure.

Toutefois, la possibilité de créer une SARL avec un euro constituerait un assouplissement de la législation fort opportun.

Par ailleurs, il est annoncé, en matière de simplifications administratives, un **projet d'ordonnance** très ambitieux. Il contiendra un train

de dispositions destinées à faciliter, en particulier, les rapports entre les entrepreneurs et les administrations fiscales et sociales.

Il est notamment prévu la création d'un guichet social unique, qui servira d'interface entre l'entrepreneur et l'ensemble des organismes de sécurité sociale.

Il est également envisagé d'étendre le système des « chèques emplois-service » aux très petites entreprises (TPE) pour leurs trois premiers salariés. Ce dernier dispositif épargnerait aux entrepreneurs concernés toute déclaration sociale.

CHAPITRE DEUX

PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Avertissement : les comparaisons effectuées entre crédits affectés au secrétariat d'Etat pour 2002 et 2003 s'entendent en loi de finances initiale. Il n'y a pas eu d'ajustement en loi de finances rectificative pour 2002.

Les crédits destinés aux actions du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation sont présentés au sein du fascicule « Economie, finances et industrie ». Ils sont répertoriés dans l'agrégat 25, composé d'articles portés par les chapitres 44-03, 44-95, 44-98 et 64-02.

Cette présentation ne prend pas en compte l'ensemble des actions en faveur des PME menées par le gouvernement. Ces dernières s'élèvent à 1,11 milliards d'euros, sans tenir compte des dépenses fiscales. Les dépenses en direction des PME figurant dans le seul budget du travail s'élèvent à plus de 400 millions d'euros¹.

En revanche, ces crédits n'incluent pas les moyens de fonctionnement affectés au secrétariat d'Etat et à sa principale direction, la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas).

¹ source : « jaune » effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises annexé au projet de loi de finances pour 2003

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : UNE MODÉRATION D'ENSEMBLE

A. LE TRIPLEMENT DES CRÉDITS DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Le total des crédits prévus pour 2003 à l'attention du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation s'élève à **183,92 millions d'euros**, soit une **augmentation de plus de à 200 %** par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2002.

Le montant des crédits inscrits au titre IV s'élève à 179,67 millions d'euros, en hausse de 217 %. Au titre VI, 4,25 millions d'euros de crédits de paiement et 5,72 millions d'euros d'autorisations de programme sont inscrits, montants inchangés par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Budget du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation

Chapitres	Intitulés		2002 LFI en M€	2003 PLF en M€	Evolution par rapport à la LFI 2002	
					En M€	En %
44.03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services		34,61	157,56	122,95	355,25%
44.03.10	Aides à la formation		15,32	14,34	-0,98	-6,40%
44.03.20	Actions économiques		12,31	9,3	-3,01	-24,43%
44.03.30	Contrats de plan Etat - régions		3,74	4,6	0,86	23,16%
44.03.40	Agence pour la création d'entreprises		3,25	3,26	0,01	0,36%
44.03.50	Fonds d'indemnisation pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC)		-	71	71	n.s.
44.03.60	Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC)		-	10,06	10,06	n.s.
44.03.70	Aide au départ des commerçants et artisans		-	45	45	n.s.
44.95	Participation à divers fonds de garantie		9,15	12,96	3,81	41,64%
44.95.20	Fonds de garantie d'emprunts accordés aux petites et moyennes entreprises		9,15	12,96	3,81	41,64%
44.98	Bonifications d'intérêt		12,96	9,15	-3,81	-29,40%
44.98.10	Crédit agricole		3,78	2,38	-1,40	-37,04%
44.98.20	Banques populaires		5,28	3,39	-1,89	-35,80%
44.98.30	Autres banques		3,9	3,38	-0,52	-13,33%
	TOTAL TITRE IV		56,72	179,67	122,95	216,77%
64.02	Aides au commerce et à l'artisanat	AP	5,72	5,72	0	0,00%
		CP	4,25	4,25	0	0,00%
64.02.30	Soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services	AP	0,3	0,3	0	0,00%
		CP	0,3	0,3	0	0,00%
64.02.40	Contrats de plan Etat-régions	AP	5,41	5,41	0	0,00%
		CP	3,95	3,95	0	0,00%
	TOTAL TITRE VI	AP	5,72	5,72	0	0,00%
		CP	4,25	4,25	0	0,00%
	TOTAL TITRES IV & VI	DO + AP	62,49	185,38	122,89	196,66%
		DO + CP	60,97	183,92	122,95	201,66%

B. UNE STAGNATION DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE CONSTANT

1. Evolution dans le périmètre budgétaire 2002

Cette forte augmentation provient d'un changement de périmètre budgétaire résultant de la budgétisation¹ pour 2003 de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), les dépenses de soutien aux artisans et aux commerçants qu'elle finançait étant prises en charge par le budget du secrétariat d'Etat. Ainsi, ce budget englobe désormais la dotation au Fonds d'indemnisation pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) à l'article 50 du chapitre 44-03 «interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services», la dotation au Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) à l'article 60 de ce chapitre, et l'aide au départ des commerçants et artisans à l'article 70 du même chapitre.

Evolution du budget du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation hors dépenses de soutien nouvellement budgétisées en 2003

2002 LFI en M€	2003 PLF en M€	Evolution par rapport à la LFI 2002	
		En M€	En %
60,97	57,86	-3,11	-5,10%

Sans cette budgétisation, les crédits auraient au contraire **diminué de 5,57 %** au titre IV, et de **5,10 % pour le total des crédits**, ceux du titre VI demeurant sans évolutions.

2. Evolution dans le périmètre budgétaire 2003

Toutefois, compte tenu de l'importance des dépenses à destination des artisans et des commerçants financées par la TACA, il est nécessaire d'entreprendre la démarche symétrique, qui consiste à reconstituer le budget 2002 en évaluant les sommes affectées aux actions budgétisées en 2003. Un tel exercice nécessite de poser une convention concernant l'aide au départ des commerçants et artisans, encore inconnue pour 2002, et dont l'évolution a toujours été erratique : il est ainsi retenu, pour 2002, le montant budgétisé en 2003.

¹ par l'article 15 du projet de loi de finances pour 2003

Evolution du budget du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation résultant de l'intégration dans le budget 2002 des actions nouvellement budgétisées en 2003

Chapitres	Intitulés		2002 LFI « fictive » en M€	2003 PLF en M€	Evolution par rapport à la LFI 2002	
					En M€	En %
44.03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services		156,75	157,56	0,81	0,52%
44.03.10	Aides à la formation		15,32	14,34	-0,98	-6,40%
44.03.20	Actions économiques		12,31	9,3	-3,01	-24,43%
44.03.30	Contrats de plan Etat - régions		3,74	4,6	0,86	23,16%
44.03.40	Agence pour la création d'entreprises		3,25	3,26	0,01	0,36%
44.03.50	Fonds d'indemnisation pour la sauvegarde de l'industrie et du commerce (FISAC)		67,08	71	3,92	5,84%
44.03.60	Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC)		10,06	10,06	0	0,00%
44.03.70	Aide au départ des commerçants et artisans		45	45	0	0,00%
44.95	Participation à divers fonds de garantie		9,15	12,96	3,81	41,64%
44.95.20	Fonds de garantie d'emprunts accordés aux petites et moyennes entreprises		9,15	12,96	3,81	41,64%
44.98	Bonifications d'intérêt		12,96	9,15	-3,81	-29,40%
44.98.10	Crédit agricole		3,78	2,38	-1,40	-37,04%
44.98.20	Banques populaires		5,28	3,39	-1,89	-35,80%
44.98.30	Autres banques		3,90	3,38	-0,52	-13,33%
	TOTAL TITRE IV		178,86	179,67	0,81	0,45%
64.02	Aides au commerce et à l'artisanat	AP	5,72	5,72	0	0,00%
		CP	4,25	4,25	0	0,00%
64.02.30	Soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services	AP	0,3	0,3	0	0,00%
		CP	0,3	0,3	0	0,00%
64.02.40	Contrats de plan Etat-régions	AP	5,41	5,41	0	0,00%
		CP	3,95	3,95	0	0,00%
	TOTAL TITRE VI	AP	5,72	5,72	0	0,00%
		CP	4,25	4,25	0	0,00%
	TOTAL TITRES IV & VI	DO + AP	184,58	185,38	0,80	0,43%
		DO + CP	183,11	183,92	0,81	0,44%

Cet exercice rétrospectif est peut-être contestable sur un plan méthodologique puisqu'il reconstitue *ex post* des crédits qui n'auraient peut-être pas été accordés pour un montant strictement équivalent. Il a néanmoins le mérite de donner un meilleur éclairage sur l'évolution voulue par le gouvernement de l'effort en direction du commerce et de l'artisanat pris en charge par le secrétariat d'Etat. Il permet de **constater une progression des moyens de 0,40 % en valeur, ce qui équivaut toutefois, compte tenu de l'inflation, à leur légère diminution en volume.**

C. L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

La globalisation des crédits de fonctionnement opérée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne va pas dans le sens de celle qui sera pratiquée au sein des programmes créés par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Cette loi organise en effet une *globalisation verticale*, au sein de chaque programme, et non une *globalisation horizontale*, entre programmes différents.

1. Les dépenses de personnel

Le fascicule budgétaire ne fournit pas de présentation des moyens en personnel affectés à la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services. Les crédits sont fondus dans le « bleu » « Economie, finances et industrie » avec d'autres dépenses de personnel aux chapitres 31-90 « rémunérations principales » et 31-94 « indemnités diverses », article 12 « administration centrale ».

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, les effectifs de la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services s'élevaient au premier janvier 2002 à 191 agents, tous grades confondus, contre 187 au premier janvier 2001.

Les crédits en personnel affectés aux délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA) ne font plus, pour 2003, l'objet d'une individualisation au sein du « bleu » « Economie, finances et industrie » en conséquence du dernier plan de résorption de la précarité dans la fonction publique, qui entraînera la titularisation de ce personnel (la globalisation horizontale des crédits s'en trouve ainsi, hélas, renforcée).

Ainsi, ces crédits, qui figuraient à l'article 25 des chapitres 31-90 et 31-94, sont désormais fondus dans l'article 12 précité. Ils concernent exclusivement les 52 emplois de catégorie A (25 délégués, 22 délégués-adjoints et 5 chargés de mission) gérés directement par le secrétariat d'Etat. Pour leur part, les 40 agents de catégorie B et C relèvent toujours du ministère de l'intérieur, et donc de son budget.

2. Les autres dépenses de fonctionnement

Les autres dépenses de fonctionnement sont intégrées, depuis la loi de finances initiale pour 1999, au chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », article 12 « Administration centrale » du « bleu » Economie, finances et industrie. Les crédits inscrits à l'article 12 sont ensuite répartis entre différentes directions.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, la direction des entreprises commerciales, artisanales et des services (DEcas) s'est vue attribuer pour 2002 une dotation de 1,13 million d'euros, contre 1,31 million d'euros pour 2001, et 1,45 million d'euros en 2000.

Cette évolution s'explique par l'effort d'investissement informatique consenti en 2000 et, dans une moindre mesure, en 2001, pour l'installation du secrétariat d'Etat dans ses nouveaux locaux, et par un ajustement aux besoins.

II. LES INTERVENTIONS ET INVESTISSEMENTS DÉSORMAIS REGROUPÉS AUTOUR DE CINQ PRIORITÉS

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

Cinq priorités sont désormais affichées par le secrétariat d'Etat :

- l'aide à la formation professionnelle des commerçants et artisans ;
- les actions économiques en direction du secteur de l'artisanat, du commerce et des services ; ces actions se trouvent renforcées¹ en 2003 de celles du FISAC et du CPDC dont les dotations sont budgétisées ;
- le financement des contrats de plan ;
- l'accès au crédit des PME à travers la bonification d'intérêts et les garanties d'emprunt ;
- le soutien social à partir de 2003, au travers de la budgétisation de l'indemnité de départ accordée aux commerçants et aux artisans ; dans ce cadre, il est à noter que le FISAC peut être sollicité en cas de catastrophes naturelles ou accidentelles.

Les deux tableaux suivants permettent d'apprécier l'évolution des traductions budgétaires de ces priorités dans le budget du secrétariat d'Etat en périmètre 2003 et en périmètre 2002.

¹ en 2002, ces actions avaient déjà trouvé le renfort de l'agence pour la création d'entreprises

**Evolution des crédits affectés aux différentes priorités du
secrétariat d'Etat en périmètre 2002**

	2002		2003	
	Loi de finances initiale		Projet de loi de finances	
	en M €	En %	en M €	en %
Formation professionnelle	15,32	25,1%	14,34	24,8%
Actions économiques	15,85	26,0%	12,86	22,2%
Contrats de plan	7,69	12,6%	8,55	14,8%
Bonifications d'intérêt	12,96	21,3%	9,15	15,8%
Participation à divers fonds de garantie	9,15	15,0%	12,96	22,4%
Accès au crédit	22,11	36,3%	22,11	38,2%
Total	60,97	100,0%	57,86	100,0%

**Evolution des crédits affectés aux différentes priorités du
secrétariat d'Etat en périmètre 2003**

	2002		2003	
	Loi de finances initiale		Projet de loi de finances	
	en M €	en %	en M €	en %
Formation professionnelle	15,32	8,37%	14,34	7,80%
Actions économiques hors FISAC et CPDC	15,85	8,66%	12,86	6,99%
FISAC	67,08	36,63%	71	38,60%
CPDC	10,06	5,49%	10,06	5,47%
Action économique	92,99	50,79%	93,92	51,07%
Contrats de plan	7,69	4,20%	8,55	4,65%
Bonifications d'intérêt	12,96	7,08%	9,15	4,97%
Participation à divers fonds de garantie	9,15	5,00%	12,96	7,05%
Accès au crédit	22,11	12,07%	22,11	12,02%
Indemnité de départ	45	24,58%	45	24,47%
Total	183,11	100,00%	183,92	100,00%

A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE : DES CRÉDITS EN DIMINUTION, UNE EFFICACITÉ PRÉSERVÉE

Les crédits affectés à la formation professionnelle à l'article 44.03.10, qui ressortent à **14,34 millions d'euros**, représentent 7,8 % du budget du secrétariat d'Etat, **en diminution de 6,40 %** en valeur par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Le secrétariat d'Etat intervient dans le domaine de la formation professionnelle autour de quatre thèmes :

1. L'analyse des besoins, la valorisation et la sensibilisation aux métiers de l'artisanat

Les compétences du secrétariat d'Etat en matière d'apprentissage restent limitées. Les dépenses relatives à l'apprentissage sont essentiellement assumées par le ministère de l'emploi et de la solidarité et par les chambres des métiers. Le secrétariat d'Etat intervient essentiellement en amont, notamment, en finançant l'observatoire des qualifications et des formations de l'artisanat, en participant à l'opération « Bravo les artisans », en favorisant l'orientation professionnelle des jeunes vers l'artisanat et en renforçant l'attractivité des formations par l'apprentissage. En 2003, une baisse des crédits consacrés aux actions de sensibilisation de 780.000 euros est justifiée par le relais qu'assurent progressivement les régions dans l'exercice de ces actions, dont l'efficacité globale ne devrait donc pas être compromise. Il est ainsi prévu d'accorder 1.820.000 euros

2. La formation des demandeurs d'emploi des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services

Le secrétariat d'Etat participe à la formation des demandeurs d'emploi dans le secteur de l'artisanat, du commerce et des services en soutenant l'offre de formation et en finançant les indemnités des stagiaires. Les crédits devraient être reconduits à 8.760.000 euros.

- Le soutien à l'offre de formation, tourné vers les organismes spécialisés que sont les instituts de promotion commerciale (IPC) ou les instituts de formation commerciale permanente (ICOFOP) s'est élevé en 2001 à 4,5 millions d'euros, pour la formation de près de 2.400 stagiaires.

- La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle concerne essentiellement les primo demandeurs d'emploi ou les jeunes avec peu d'expérience professionnelle. En 2001, la prise en charge de ces rémunérations concernait 1.700 stagiaires pour 4,65 millions d'euros.

3. La formation à la création et à la reprise d'entreprise

L'action du secrétariat d'Etat en matière de stages d'initiation à la gestion d'entreprise commerciale s'adresse à toute personne qui sollicite pour la première fois l'inscription d'une entreprise au registre du commerce. La prise en charge financière de ces stages se fonde sur l'article 59 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. Elle consiste en un financement de 1,98 € par heure de formation pour 35 heures, soit 69,36 € par stagiaire. En 2001, le coût total de ces prises en charge s'est élevé à 1,2 millions d'euros.

4. La formation des assistants techniques du commerce et des acteurs de l'animation économique

Les crédits prévus pour la formation des assistants techniques de l'artisanat, du commerce et des services permettent de subventionner d'une part l'Institut Supérieur des Métiers (ISM), qui forme les cadres et élus de l'artisanat, à hauteur de 2,69 millions d'euros, et d'autre part le Centre d'Etudes et de Formation des Assistants Techniques du Commerce et des services (CEFAC), qui forme les assistants du commerce et des services, à hauteur de 0,63 million d'euros. A la suite d'une réflexion engagée sur les missions de l'ISM, la subvention qui lui est attribuée pour 2003 diminue de 160.000 euros.

B. LES CRÉDITS D'ACTION ÉCONOMIQUE : DES MOYENS GLOBALEMENT RECONDUITS

1. L'action économique *stricto sensu*

Les crédits inscrits pour 2003 à l'article 44-03-20 « actions économiques », d'un montant de **9,3 millions d'euros**, connaissent, pour la deuxième année consécutive, une **forte baisse**, qui ressort à **23,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cet article regroupe les actions précédemment mises en œuvre par la direction de l'artisanat, la direction du commerce intérieur et la mission pour les services avant la fusion intervenue en 1998.

La baisse des crédits d'action économique doit cependant être relativisée car l'action économique ne relève pas seulement l'article 44-03-20 « actions économiques » mais aussi de l'article 44-03-40 « agence pour la création d'entreprises ». Du reste, l'article 44-03-20 finance également des réseaux d'appui aux entreprises comme l'Association pour le droit à

l'initiative économique (ADIE) ou France Initiative Réseau (FIR). Compte tenu des crédits figurant à l'articles 44-03-40 (et aussi de ceux, plus marginaux, qui figurent à l'article 64-02-30), les crédits inscrits au secrétariat d'Etat pour l'action économique en direction des PME atteignent 12,86 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, contre 15,85 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, soit une diminution de 18,9 %.

L'article 44-03-20 finance des actions très disparates :

- L'animation économique

L'animation économique consiste dans 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 (les actions structurantes tendant à la modernisation, au développement et à la rationalisation des structures et des méthodes de production et de commercialisation sont quant à elles imputées à l'article 64-02-30 pour un montant de 0,3 million d'euros). Les montants alloués, en baisse de 850.000 euros, devraient s'établir à 2,8 millions d'euros en 2003.

- Les réseaux d'appui aux entreprises

Les réseaux d'appui aux entreprises subventionnés par le secrétariat d'Etat visent à la création et la transmission d'entreprises (Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), France Initiative Réseau (FIR), Agence pour la création d'entreprises (APCE)...), au conseil aux très petites entreprises (Confédération française des coopérations et groupements d'artisans (CFCGA), Entente des générations pour l'emploi et l'entreprise (EGEE) notamment) et à l'aide à l'exportation (Centre français du commerce extérieur (CFCE)). Les crédits consacrés à ces réseaux devraient être portés de 2 millions d'euros à 3 millions d'euros pour 2003.

- Le soutien aux métiers d'arts

Le secrétariat d'Etat s'efforce de mener une politique active en direction du secteur des métiers d'art, notamment à travers la convention qui le lie à la Société d'encouragement des métiers d'art (SEMA). La subvention à la SEMA a pu être réduite de 180.000 euros pour 2003, en conséquence des gains de productivité enregistrés à la suite d'une réorganisation de ses structures.

- Les aides aux groupements

Ces dépenses se trouvent en général abondées à titre non reconductible, lors de la discussion des lois de finances, en deuxième

délibération, à la demande de certains parlementaires. Il s'agit d'aides à des unions locales de commerçants et d'artisans qui contribuent à fédérer les initiatives de différents partenaires socio-professionnels.

- Les dispositifs consacrés à la réduction du temps de travail et au passage à l'euro

Une convention-cadre avait été conclue en prévision du premier janvier 2002 et du passage obligatoire aux trente-cinq heures des entreprises de moins de vingt salariés, entre le ministère de l'emploi et de la solidarité, le secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation et l'Union Professionnelle Artisanale (UPA). Comme prévu, ce dispositif n'a pas été reconduit en 2003, tandis que celui prévu pour le passage à l'euro est naturellement devenu sans objet. Il leur avait été consacré 1,38 millions d'euros en 2002.

2. Le FISAC

La budgétisation du FISAC a donné lieu à la création d'une nouvelle ligne budgétaire - l'article 44-03-60 -, qui porte la dotation allouée à cet organisme.

Créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, il se présente aujourd'hui sous forme d'un triptyque: il participe aux actions conduites en milieu urbain et rural par les collectivités locales ; il intervient pour contribuer à des actions d'aide au développement économique des entreprises ; enfin, il est accessoirement sollicité pour des actions de natures diverses : dans le contexte des catastrophes naturelles ou accidentelles, pour la diffusion de biens culturels, pour des opérations sectorielles, pour la réalisation d'études préalables ou de faisabilité.

En conséquence tant de sa budgétisation que du grand intérêt que lui porte le secrétariat d'Etat, son action devrait être relancée :

- d'abord la budgétisation du FISAC se traduit par une augmentation de ses moyens, puisque sa dotation est passée de 67 millions en 2002 à 71 millions pour 2003 ; de plus, le Gouvernement s'est engagé au maintien de ces crédits pendant trois ans ;
- ensuite, le taux de prise en charge à destination des communes rurales est rehaussé de 20 % à 30 % ;
- par ailleurs, le Gouvernement est prêt à engager un processus de décentralisation du FISAC ;

- enfin, l'action du FISAC devrait être élargie dans les directions suivantes :
 - ◆ amélioration de la sécurité ;
 - ◆ création de « villages urbains » (il s'agit de favoriser le commerce de bouche) ;
 - ◆ encouragement à la formation de rues thématiques ;
 - ◆ créations de services aux consommateurs en centre-ville.

L'idée générale est de rendre au petit commerce son attractivité.

Ainsi, il semble équitable d'intégrer les moyens dévolus au FISAC aux crédits d'action économique pour en cerner la véritable évolution. En effet, la dotation du FISAC est en augmentation, et son activité peut être évidemment assimilée à l'action économique. Il est d'ailleurs prévu d'opérer, en cours de gestion 2003, un transfert du FISAC vers l'article 44-03-20.

La dotation du FISAC progressant de 67,08 millions d'euros à 71 millions d'euros, votre rapporteur est amené à constater que **l'effort économique en direction du commerce et de l'artisanat du secrétariat d'Etat** progresse de 82,93 millions d'euros à **83,86 millions d'euros, soit 1,12 % d'augmentation.**

3. Le Comité professionnel de la distribution de carburants

A ces actions économiques « généralistes », s'ajoute, à partir de 2003, une action ciblée sur la distribution de carburants, par la budgétisation de la dotation au Comité professionnel de la distribution de carburants (CPDC).

Cet organisme a pour mission d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes d'action ayant pour but l'aménagement du réseau et l'amélioration de sa productivité, ainsi que l'amélioration de ses conditions de commercialisation et de gestion. Pour 2003, sa dotation, reconduite à l'identique, ressort à **10,06 millions d'euros.**

C. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES MOYENS DÉVOLUS AUX CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

Si, à l'origine, 94,5 millions d'euros devaient être affectés au commerce et à l'artisanat sur la durée du XIIe plan (2000-2006), seuls

53,5 millions d'euros (soit 7,6 millions d'euros par an) ont fait l'objet d'une programmation budgétaire.

Les lois de finances initiales pour 2000 et 2001 ont elles-mêmes été bien en-deçà des 7,6 millions d'euros annuels nécessaires au respect de cette programmation.

Montant des crédits prévus pour les contrats de plan en lois de finances

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	PLF 2003
Titre IV	3,28	3,74	3,74	4,6
Titre VI – CP	3,09	3,4	3,95	3,95
Total	6,37	7,14	7,69	8,55

Les crédits d'intervention affectés aux contrats de plan Etat-régions sont cependant en nette augmentation pour 2003. Le montant des autorisations de programme et des crédits de paiement y afférents est inchangé, mais au total, les crédits affectés aux contrats de plan Etat-régions **augmentent de 11,2 %**, pour s'établir à **8,55 millions d'euros**. Si le rattrapage amorcé en loi de finances initiale pour 2002 se poursuit, ainsi, en 2003, il est toutefois vraisemblable que les engagements de l'Etat ne pourront être tenus à l'expiration du plan.

Par ailleurs, l'évolution favorable de cette dotation ne doit pas éloigner l'attention des annulations et reports de crédits qui pourraient s'y rapporter. En effet, l'augmentation du montant des reports observée depuis l'année 2000 manifeste la persistance des difficultés rencontrées au démarrage des nouveaux contrats de plan.

Reports et annulations de crédits alloués aux contrats de plan *(en millions d'euro)*

	2000	2001	2002 (au 31 juillet 2002)
Reports 44-03-30	0,5	1,3	1,8
Annulations 44-03-30		-	-
Reports 64-02-40 -CP	1,8	1,8	2,9
Annulations 64-02-40 - CP		-	-
Reports 64-02-40 –AP	3,9	0,5	1,7
Annulations 64-02-40 - AP	0,1	0,2	-

D. L'ACCÈS AUX CRÉDITS DES PME : LE REDÉPLOIEMENT EN FAVEUR DU FONDS DE GARANTIE D'EMPRUNTS

Le secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation a réorienté sa politique en matière d'accès au crédit des PME.

Constatant que le coût de l'argent, ayant diminué en raison de la baisse des taux d'intérêt et de l'inflation, n'était plus l'obstacle principal au crédit des petites entreprises, il a préféré mettre l'accent sur la prise en charge du « risque » PME.

En effet, la principale cause des réticences des banques à l'égard des demandes de crédit des PME réside désormais dans leur risque de défaillance (à cet égard, le projet de loi destiné à favoriser l' « initiative économique » devrait relever le taux de l'usure pour les prêts aux entreprises, ce qui permettrait une meilleure rémunération des risques auxquels s'exposent les établissements de crédit, et donc un meilleur accès au crédit).

L'Etat a ainsi doté un fonds de garantie visant à encourager les banques à accorder plus facilement des crédits aux très petites entreprises, en leur proposant un partage du risque.

Ce fonds de garantie a bénéficié de moyens résultant du redéploiement des crédits dévolus au dispositif de bonification d'intérêts, dont il a relayé l'action à compter de l'exercice 2000.

Evolution du dispositif d'accès au crédit des PME (en millions d'euro)

	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	PLF 2003
44.95-20 Fonds de garantie d'emprunts	3,35	3,35	9,15	12,96
Variation /année précédente	+ 3,35	0	+ 5,8	+ 3,81
44-98 Bonification d'intérêts	18,75	18,75	12,96	9,15
Variation /année précédente	- 4,27	0	- 5,8	- 3,81

Comme dans les lois de finances initiales pour 2001 et 2002, la baisse des crédits alloués à la bonification d'intérêts, dont le niveau est commandé

par le rythme de l'extinction¹ des prêts bonifiés, est exactement compensée par la hausse des crédits dévolus aux fonds de garantie.

Ainsi, l'effort consenti en faveur de l'accès au crédit des PME, qui ressort à **22,1 millions d'euros**, est **reconduit à l'identique depuis 2001**².

Les crédits inscrits à l'article 20 « Fonds de garantie d'emprunts accordés aux petites et moyennes entreprises » du chapitre 44-95 « Participation à divers fonds de garantie » sont chaque année transférés à l'article 10 du même chapitre, géré par la direction du Trésor. En effet, il a été décidé de faire dépendre les crédits inscrits sur ces deux articles d'une convention conclue entre le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et la SOFARIS (société française de garantie de financement des PME).

Cette convention globale permet d'obtenir un meilleur effet de levier grâce à la SOFARIS. Elle garantit que les crédits inscrits sur le budget du secrétariat d'Etat seront bien utilisés pour les petites entreprises du secteur du commerce et de l'artisanat, pour les trois fonds auxquels il a souscrit : création, développement et transmission d'entreprise. En revanche, elle ne permet pas de connaître, en retour, l'effet de levier de ces crédits spécifiques. En 2000, 27.237 entreprises relevant du champ de la DEcas ont bénéficié de ce dispositif, et déjà 41.426 entreprises en 2001.

E. LE SOUTIEN SOCIAL AU TRAVERS DE L'INDEMNITÉ DE DÉPART DES COMMERÇANTS ET ARTISANS

La procédure de l'indemnité de départ est régie par l'article 106 de la loi de finances du 30 décembre 1981 portant loi de finances pour 1982, le décret n° 82-307 du 2 avril 1982 modifié et un arrêté du 13 août 1996. Cette aide à caractère social est avant tout destinée aux artisans ou aux commerçants âgés qui, arrivant à l'âge de la retraite, voient leur entreprise dépréciée et éprouvent des difficultés à trouver un repreneur.

Ainsi, les chefs d'entreprises individuelles artisanales et commerciales peuvent bénéficier, lorsqu'ils envisagent de cesser leur activité professionnelle, d'une indemnité de départ, sous conditions de ressources, d'âge et de durée d'affiliation à leur régime de retraite.

La condition d'âge prévue par la loi est de 60 ans, mais elle n'est pas requise en cas d'invalidité reconnue. Il est également possible de déposer un

¹ Il n'est plus accordé de nouveaux prêts bonifiés depuis 2001.

² Pour 2003, le gouvernement a décidé de confirmer l'instauration d'un fonds de garantie spécifique destiné aux prêts à la reprise d'entreprise (PRE), expérimenté dans cinq régions depuis juillet 2002. Doté de 2 millions d'euros qui figurent sur une nouvelle ligne budgétaire, il ne dépend pas du budget du Secrétariat d'Etat, et sera géré par la direction du Trésor.

dossier dès 57 ans, lorsque l'activité s'exerce dans le périmètre d'une opération collective de soutien à l'activité commerciale et artisanale conduite en application d'un contrat de plan ou avec le financement du FISAC. Au titre de cette aide, 44,08 millions d'euros avaient été versés en 2001, et il est budgétisé **45 millions d'euros pour 2003**.

III. UNE MODÉRATION BUDGÉTAIRE CONFIRMÉE EN GESTION

La création de la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas) à partir de la fusion entre direction de l'artisanat, direction du commerce intérieur et mission pour les services réalisée par décret n° 98-976 du 2 novembre 1998, ainsi que l'intégration du secrétariat d'Etat au sein du ministère de l'économie, des finances, avaient porté la promesse d'une rénovation des actions en direction des PME. Cette rénovation, marquée notamment par le redéploiement des actions de bonification d'intérêts vers la garantie d'emprunt, n'a pas eu de traduction sur le plan budgétaire.

Budget prévu en loi de finances initiale

En millions d'euros	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Variation 2002/1998 en %	PLF 2003 (périmètre 2002)
Titre III	5,6	5,7	-	-	-	-	-
Titre IV	55,6	54,6	54,8	55,9	56,7	2 %	53,6
Titre VI (CP)	3,5	4,3	4,2	3,7	4,3	22,8 %	4,2
Total hors titre III	59,1	58,9	59	59,6	61	3,2%	57,9

Cette stagnation des crédits du secrétariat d'Etat, composés de crédits d'intervention à 93 %, est à mettre en parallèle avec l'élargissement de ses attributions. Au terme du décret n° 2000-1077 du 7 novembre 2000, il exerce en effet, par délégation du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, en plus des actions traditionnelles en direction du commerce, de l'artisanat et des services, les attributions concernant :

- la consommation et la répression des fraudes ;
- la coordination de l'Etat à l'égard des professions libérales ;
- la simplification des formalités incombant aux entreprises conjointement avec le secrétaire d'Etat à l'industrie.

Enfin, le décret n° 2002-971 du 10 juillet 2002 a donné pleine compétence au secrétariat d'Etat concernant la simplification des formalités.

L'exécution budgétaire de 1998 à 2001

En millions d'euros	1998	1999	2000	2001	Variation 1998/2001 en %
Titre IV	64,47	56,64	53,2	45,92	-29%
En % d'exécution de la LFI	116%	104%	97%	82%	
Titre VI (CP)	4,29	6,3	3,7	2,94	-31%
En % d'exécution de la LFI	123%	147%	88%	79%	
Total hors titre III	68,76	62,93	57	48,86	-29%
En % d'exécution de la LFI	116%	107%	97%	82%	

Les budgets exécutés sont en baisse constante depuis 1998. La variation entre 1998 et 1999 s'explique en grande partie par la disparition des fonds de concours européens rattachés à ce budget. La baisse intervenue entre 1999 et 2000 s'explique par le transfert des crédits du fonds de garantie du crédit des PME à la direction du Trésor. Celle intervenue entre 2000 et 2001 s'explique notamment par la forte décreue des bonifications d'intérêt, et une montée en régime laborieuse de l'exécution des contrats de plan Etat-région.

Autant votre rapporteur spécial peut admettre que les crédits du secrétariat d'Etat puisse faire l'objet, dans la plus grande transparence, de restrictions, autant il désapprouverait que ce budget devienne un outil habituel de régulation budgétaire, travers auquel, le cas échéant, la pleine application de la loi organique du 1er août 2001 ne pourra, fort heureusement, que mettre un terme.

A cet égard, l'engagement pris par le gouvernement de faire en sorte que le FISAC soit désormais en mesure d'utiliser complètement sa dotation va dans le bon sens.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

1. Article 64

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) perçoivent la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie, également dénommée taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP).

Elle est due, en principe, par les personnes imposables à la taxe professionnelle qui exercent une activité commerciale. Le produit de la taxe est réparti entre les redevables proportionnellement à leurs bases d'imposition.

Jusqu'en 2001, le produit de la taxe à percevoir au profit des CCI était fixé par décret.

La loi de finances pour 2002 avait modifié l'économie de la taxe sur deux points :

- d'une part, elle prévoyait de réduire de moitié la base d'imposition de la taxe pour les artisans inscrits au répertoire des métiers et qui sont néanmoins portés sur la liste électorale de la CCI de leur circonscription ;
- d'autre part, le produit de la taxe était désormais arrêté par les CCI, dans, toutefois, d'étroites limites :
 - ◆ la progression maximale du produit de la taxe était fixée (par la loi de finances) à 1,5 %, sous réserve de la signature d'une convention avec l'Etat ;
 - ◆ à défaut, la progression maximale était fixée au quart de ce taux, soit à 0,375 %.

Cette nouvelle maîtrise des CCI sur leurs ressources fiscales, qu'elles avaient appelé de leurs vœux, ne leur avait toutefois pas permis de combler le retard qu'elles avaient été contraintes d'accumuler, compte tenu, d'une part, de la faible progression du produit qu'elles avaient été autorisées à percevoir, d'autre part, du caractère rigide de l'évolution de certaines de leurs dépenses.

Le présent article propose ainsi une nouvelle modification de l'article 1600 du code général des impôts, qui régit le dispositif de la TATP :

- ◆ la progression maximale du produit de la taxe est désormais fixée par la loi de finances à 4 % ;
- ◆ il n'est plus prévu de convention avec l'Etat ;
- ◆ les CCI dont la pression fiscale est inférieure d'au moins 45 % à la moyenne nationale peuvent porter la progression du produit de la TATP à 7 %.

Ces dispositions semblent pouvoir donner en partie satisfaction aux demandes pressantes et souvent justifiées qu'avaient été amenées à formuler les CCI pour obtenir une réévaluation de leurs moyens, et elles portent le germe d'une diminution de la disparité de pression fiscale qui prévaut actuellement entre les différentes chambres.

2. Article 65

Les chambres de métiers perçoivent la taxe pour frais de chambres de métiers également dénommée, ici encore, taxe additionnelle à la taxe professionnelle, et qui est acquittée par les personnes physiques ou morales immatriculées au registre des métiers.

Cette taxe est composée :

- d'un droit fixe par ressortissant, arrêté par les chambres des métiers, dans la limite d'un montant, fixé en loi de finances, à 101 euros pour 2002, montant en augmentation de 5 % par rapport à 2001 ;
- d'un droit additionnel, dont le produit est arrêté par les chambres des métiers, sans qu'il puisse toutefois excéder :
 - ◆ dans le cas général, 50 % du produit de la partie fixe ;
 - ◆ exceptionnellement, sur décision du préfet, afin de mettre en oeuvre des actions ou de réaliser des investissements, 85 % en 2002 -contre 75% en 2001- du produit de la partie fixe.

Le présent article propose une nouvelle modification de l'article 1601 du code général des impôts, qui régit le dispositif de taxe pour frais de chambres de métiers, en revalorisant de 4% le droit fixe, ainsi porté de 101 euros à 105 euros.

Ces deux fortes augmentations successives tiennent compte de l'évolution des charges qui pèsent sur les chambres des métiers, et au

financement desquelles la taxe pour frais de chambre de métiers participe pour environ le quart.

La commission a décidé de proposer l'adoption de ces articles.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 2002, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **procédé à l'examen des crédits consacrés aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat.**

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial des crédits des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, a d'abord indiqué que ces crédits triplaient, de 61 millions d'euros pour 2002 à 184 millions d'euros pour 2003, ce qui résultait de la budgétisation pour 2003 de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat. Cette taxe finançait notamment le Fonds d'indemnisation pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) et l'aide au départ des commerçants et artisans, dont les crédits allaient être désormais inscrits dans le budget du secrétariat d'Etat. A périmètre constant, l'évolution des moyens mis en oeuvre apparaissait en baisse de 5 %.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a ensuite décrit l'action du secrétariat d'Etat, qui se décompose en cinq grandes priorités : l'aide à la formation professionnelle des commerçants et des artisans ; les actions économiques en direction du secteur de l'artisanat, du commerce et des services, ces actions étant considérablement renforcées au travers de la dotation au FISAC ; le financement des contrats de plan ; l'accès au crédit des PME avec les bonifications d'intérêts et surtout les garanties d'emprunt ; le soutien social, qui résulte de l'aide au départ des commerçants et des artisans nouvellement transférée au secrétariat d'Etat. Puis il a précisé que dans la plupart de ces actions, le secrétariat d'Etat n'intervenait pas seul, mais de concert avec les collectivités locales, les organismes consulaires ou d'autres organismes « relais » que sont les organisations professionnelles ou les associations de commerçants.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, en est alors venu à ses observations.

Il a d'abord constaté que, le Gouvernement ne souhaitant plus que ses priorités d'action se traduisent forcément par des budgets en hausse, le budget des PME, du commerce et de l'artisanat s'inscrivait parfaitement dans cette logique nouvelle. Il a précisé que le projet de loi ayant pour objet de favoriser l'« initiative économique » qui devait arriver en discussion début 2003 n'aurait pas d'impact budgétaire pour le secrétariat d'Etat, et ajouté que les réserves constituées à partir du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, d'un montant de 154 millions d'euros, devaient être reversées à l'Etat. Il s'est toutefois désolé de l'insuffisance des indicateurs de performance communiqués par Bercy.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, s'est ensuite réjoui de la budgétisation du FISAC qu'il avait préconisée l'année précédente, estimant qu'il était fâcheux que le Parlement n'exerçât point son contrôle sur cet organisme, qui est doté de moyens importants.

Puis **M Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a approuvé la décision du gouvernement de faire figurer une dotation pour l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) -destiné à réhabiliter le commerce dans les banlieues- sur le compte d'affectation spéciale qui enregistre le produit des privatisations. Il a rappelé que dans un récent rapport d'information conjoint avec son collègue Eric Doligé il avait, en effet, exposé la nécessité de relancer l'action de l'EPARECA. Ainsi, il est probable que l'EPARECA fasse prochainement l'objet d'un nouvel abondement.

Enfin, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a vivement encouragé le secrétariat d'Etat à amplifier l'effort de simplification des formalités administratives, ce dont il a constaté que le futur projet de loi « pour l'initiative économique », puis un projet d'ordonnance très ambitieux, ainsi que les travaux entrepris par son collègue Gérard Braun sur le sujet des simplifications, portaient la promesse.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, est alors passé à l'examen des articles rattachés dont l'objet, qui est d'augmenter les ressources fiscales des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers, lui a semblé légitime compte tenu du découplage qui avait pu être observé entre l'évolution de leurs ressources, quasi-stagnantes, et de leurs dépenses, dont la progression avait été cependant contenue.

Finalement, considérant le retour à l'universalité budgétaire et à la maîtrise des dépenses, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, s'est prononcé pour l'adoption des crédits alloués aux PME, au commerce et à l'artisanat pour 2003, ce budget étant néanmoins réservé jusqu'à l'examen des autres fascicules du ministère de l'économie et des finances.

M. Yann Gaillard a indiqué que cette maîtrise des dépenses se traduisait par des restrictions budgétaires parfois sévères, comme la baisse de 180.000 euros de la subvention accordée à la Société d'encouragement des métiers d'art (SEMA).

M. Yves Fréville a remarqué que les indicateurs de performances étaient non seulement insuffisants, mais aussi particulièrement ambigus s'agissant des « effets de levier », qui s'accroissent mécaniquement quand les moyens diminuent.

M. Jean Arthuis, président, s'est ensuite interrogé sur la part que représente le secrétariat d'Etat dans l'effort financier global de l'Etat en direction des petites et moyennes entreprises.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, lui a alors précisé que l'effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises était supérieur à un milliard d'euros, dont 400 millions étaient supportés par le seul budget du travail.

La commission a alors **décidé de réserver sa position sur ce budget jusqu'à l'examen des crédits de l'industrie**.

Réunie le **mercredi 30 octobre 2002**, sous la présidence de Mme Marie-Claude Beaudeau, la commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**.

**MODIFICATIONS APPORTÉES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Il s'agit d'une majoration de crédits à titre non reconductible, qui concerne le titre IV, pour un montant de 417.000 euros.

Le chapitre 44-03 est ainsi abondé à hauteur de :

- 1.500 euros à l'article 10 (Aides à la formation) ;
- 415.500 euros à l'article 20 (Actions économiques).