

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, 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° 13

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

Rapporteur spécial : M. Auguste CAZALET

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; 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* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; 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, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
I. LES PME NE CONSTITUENT PAS UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT	5
II. LE SECRETARIAT D'ÉTAT NE CONSTITUE PAS LE « PÔLE PME » QU'IL DEVRAIT ÊTRE	6
III. UN CERTAIN NOMBRE D'OUTILS D'INTERVENTION DOIVENT ÊTRE RÉAMÉNAGÉS	6
IV. LE SECRETARIAT D'ÉTAT DOIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE RÔLE DES PME LORS DU PASSAGE À L'EURO.	7
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	8
I. LE BUDGET 2002 AFFICHE UNE HAUSSE APPARENTE	9
A. UNE HAUSSE AFFICHÉE.....	9
B. DES CRÉDITS EN BAISSÉ À STRUCTURE CONSTANTE.....	11
C. L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	11
D. LES INTERVENTIONS ET INVESTISSEMENTS FINANCÉS : UN RECENTRAGE AUTOUR DE QUATRE PRIORITÉS	12
1. <i>La stabilité des crédits affectés à la formation professionnelle</i>	13
2. <i>Des crédits d'action économique en forte baisse</i>	13
3. <i>Un léger renforcement des moyens dévolus aux contrats de plan État-régions</i>	13
4. <i>L'accès aux crédits des PME : le redéploiement en faveur du fonds de garantie d'emprunts</i>	14
II. LE BILAN BUDGÉTAIRE DE LA LÉGISLATURE EST MITIGÉ	15
III. LE SECRETARIAT D'ÉTAT PEINE À S'AFFIRMER AU SEIN DE LA NÉBULEUSE DE BERCY	16
A. LA STAGNATION DES EFFECTIFS	17
B. L'ABSENCE DE SYNERGIES AVEC LES AUTRES DIRECTIONS	17
C. CRÉER UN GRAND PÔLE DES PME.....	18
IV. CERTAINS OUTILS D'INTERVENTION DOIVENT ÊTRE RÉAMÉNAGÉS	19
A. LA SUPPRESSION DES FONDS LOCAUX D'ADAPTATION DU COMMERCE RURAL.....	19
B. L'INSCRIPTION DU FONDS NATIONAL DE PROMOTION ET DE COMMUNICATION DE L'ARTISANAT SUR LE BUDGET DU SECRETARIAT D'ÉTAT.....	20

C. LA SANCTUARISATION DU FISAC.....	21
1. Un fonds financé par les excédents de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat.....	21
2. Un fonds qui joue un rôle essentiel en faveur du commerce et de l'artisanat	23
a) Cinq catégories d'opérations	23
b) Une action spécifique en cas de catastrophe naturelle.....	24
c) Un outil d'intervention en milieu urbain et rural	24
d) Un outil de coopération avec les Chambres de Métiers et les Organisations professionnelles de l'Artisanat.....	25
3. La souplesse du FISAC : un inconvénient autant qu'un avantage.....	25
4. Sanctuariser le FISAC par une formule budgétaire adaptée	26
a) Ériger le compte de gestion de la TACA en compte d'affectation spéciale	26
b) Bien définir l'objet du FISAC.....	27
D. L'ÉVALUATION DES ACTIONS DE L'EPARECA.....	27
CHAPITRE II : LE FAIT PME : UNE NOTION A MIEUX DÉFINIR	29
I. UNE DÉFINITION PAR LA TAILLE	29
II. UNE DÉFINITION PAR LA STRUCTURE JURIDIQUE	30
III. UNE DÉFINITION PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ.....	31
A. L'ARTISANAT.....	31
B. LE COMMERCE.....	32
C. LES SERVICES.....	34
IV. LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES	34
CHAPITRE III : LES PRIORITÉS D'ACTION EN FAVEUR DES PME.....	37
I. LA FORMATION ET LA PROFESSIONALISATION DES ACTEURS	37
A. LA FORMATION INITIALE.....	37
B. LA FORMATION PRÉALABLE.....	38
1. La formation des demandeurs d'emploi des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services	38
a) Le soutien à l'offre de formation	39
b) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle	39
2. La formation à la création et à la reprise d'entreprise.....	40
C. LA FORMATION DES ASSISTANTS TECHNIQUES ET DES ANIMATEURS ÉCONOMIQUES.....	41
1. Dans le secteur de l'artisanat, l'Institut Supérieur des Métiers (ISM)	41
2. Dans le secteur du commerce et des services : le Centre d'Etudes et de Formation des Assistants Techniques du Commerce et des services (C.E.F.A.C.)	41

II. LE FINANCEMENT DES SECTEURS DE L'ART ISANAT ET DU COMMERCE	41
A. LA FIN DES PRÊTS AIDES : PRÊTS BONIFIÉS ET PRÊTS CONVENTIONNÉS	42
B. LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE GARANTIE	43
1. <i>La garantie SOFARIS</i>	43
2. <i>L'évaluation du risque « PME »</i>	45
C. LES DÉBUTS DIFFICILES DU PRÊT À LA CRÉATION D'ENTREPRISE.....	46
III. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRENEURS ET DES PARTENAIRES	47
A. DES ACTIONS DISPARATES	47
1. <i>Le développement économique</i>	47
2. <i>Les réseaux d'appui aux entreprises</i>	47
3. <i>Le soutien aux métiers d'arts</i>	48
4. <i>Les aides aux groupements</i>	48
B. LE DISPOSITIF DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'EURO	48
1. <i>Le faible impact du dispositif d'incitation aux 35 heures</i>	48
2. <i>Les inquiétudes liées à l'euro</i>	49
IV. LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS	50
A. QUELQUES PROGRÈS À RELEVER	51
B. LA PORTÉE LIMITÉE DES ACTIONS ENTREPRISES EN 2001	51
C. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES.....	52
CONCLUSION	54
EXAMEN EN COMMISSION	55
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	58
I. ARTICLES RATTACHÉS	58
A. ARTICLE 67 BIS : ABATTEMENT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE COMMERCE POUR LES ARTISANS ÉGALEMENT INSCRITS AU RÉPERTOIRE DES MÉTIERS	58
1. <i>Disposition adoptée à l'assemblée nationale</i>	58
2. <i>Proposition de votre commission</i>	58
B. ARTICLE 67 TER : MONTANT MAXIMUM DU DROIT FIXE DE TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES DE MÉTIERS.....	59
1. <i>Disposition adoptée à l'assemblée nationale</i>	59
2. <i>Proposition de votre commission</i>	59
II. MODIFICATION DES CRÉDITS	60

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I. LES PME NE CONSTITUENT PAS UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT

Si le gouvernement a souhaité souligner ses priorités d'action par l'affichage de budgets en hausse, force est de constater dès lors que les PME, le commerce et l'artisanat ne figurent pas parmi ces priorités. Votre rapporteur spécial n'est pas de ceux qui considèrent qu'il existe un lien mécanique entre dépense et résultat. Il veut bien admettre qu'un budget sous tension soit synonyme de gains de productivité et d'une meilleure efficacité de la dépense publique. **Il pense néanmoins que la baisse du budget du secrétariat d'État, à structure constante, de 3,1 %, est critiquable à double titre :**

- Elle intervient alors que va venir en discussion devant le Parlement le projet de loi d'orientation pour les petites entreprises et les entreprises artisanales. La baisse des crédits du secrétariat d'État va ainsi à l'encontre du signal fort que doit représenter ce texte vis à vis des petites entreprises. Il est de plus probable que les dispositions que celui-ci contiendra ne pourront dès lors pas être financées en 2002.

- La baisse du budget du secrétariat d'État doit être rapprochée des mesures proposées par l'article 13 du projet de loi de finances pour 2002 qui institue un prélèvement exceptionnel de 105 millions d'euros sur les excédents à la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA). **Votre rapporteur spécial se borne à remarquer que le montant de prélèvement est largement supérieur au total du budget du secrétariat d'État (61 millions d'euros).**

Dans ce contexte, la baisse des crédits du secrétariat d'État est à tout le moins inopportune.

II. LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT NE CONSTITUE PAS LE « PÔLE PME » QU'IL DEVRAIT ÊTRE

Stagnation de ses effectifs et de son budget, marginalisation de ses actions au sein de Bercy, absence de synergies avec les autres directions du ministère, tel est le bilan d'un secrétariat d'Etat qui depuis 1997 n'a pas su profiter de sa fusion avec le ministère de l'économie et des finances pour devenir le « pôle PME » de référence du gouvernement.

Témoigne de cette incapacité la faible place qu'occupe le secrétariat d'Etat dans le « jaune »: **le secrétariat d'Etat ne représente que 1 % de l'effort financier de l'Etat en faveur des PME.**

Le secrétariat d'Etat ne détient ni la compétence de principe en matière d'apprentissage, ni celle en matière de crédit aux PME. Il y a là une très claire limite à son action, que les titulaires du portefeuille ministériel depuis 1997 n'ont pas pu, ou pas su, lever.

III. UN CERTAIN NOMBRE D'OUTILS D'INTERVENTION DOIVENT ÊTRE RÉAMÉNAGÉS

L'action de l'État en direction des PME du secteur du commerce et de l'artisanat a pour principale caractéristique la mobilisation d'un certain nombre d'instruments d'intervention extra-budgétaires dont les **dépenses sont aujourd'hui supérieures au budget du secrétariat d'État.** Ces instruments peuvent conduire à un éparpillement des actions et à des financements croisés. Ils ne bénéficient pas du contrôle du Parlement.

Votre rapporteur spécial rappelle que l'acquisition par le budget du secrétariat d'État d'une taille critique passe par l'absorption d'un certain nombre de fonds extra-budgétaires. Il invite le secrétariat d'État aux PME, qui constitue une émanation du ministère de l'économie et des finances, à faire preuve de davantage d'orthodoxie budgétaire et à se conformer aux règles édictées par son propre ministère. Il indique que le transfert d'un certain nombre de fonds sur les crédits du secrétariat d'État n'empêche en rien de les gérer en relation avec les élus, locaux ou consulaires, et les chefs d'entreprise. Il souligne que **la souplesse des fonds extra-budgétaires est autant un inconvénient qu'un avantage**: c'est cette souplesse qui permet au gouvernement de prélever ses 150 millions d'euros sur les excédents de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat. Il invite enfin le gouvernement à prendre les mesures qui s'imposent pour garantir la pérennité de certains fonds.

Votre rapporteur spécial recommande dès lors :

-la **suppression des fonds locaux d'adaptation du commerce rural** dont les crédits sont trop modestes pour être dépensés,

-l'inscription du financement du FNPCA (fonds national de promotion et de communication de l'artisanat) sur le budget du secrétariat d'État, son action étant inséparable de la politique générale du gouvernement,

-la **sanctuarisation du FISAC** (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce) **en l'érigeant en compte d'affectation spéciale** et en définissant mieux son objet autour d'une mission d'aménagement du territoire et de solidarité.

-l'évaluation des actions de l'EPARECA.

IV. LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT DOIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE RÔLE DES PME LORS DU PASSAGE À L'EURO.

Votre rapporteur spécial discerne une grande inquiétude des artisans et des commerçants liée à la mise en place de l'euro. Cette inquiétude s'exprime notamment dans la relative impréparation de ce secteur, pourtant tout à fait déterminant dans la réussite du passage de notre économie à l'euro. Les commerçants et artisans seront en effet amenés à jouer un rôle pédagogique d'accompagnement. Ils ont à ce titre à mener une **véritable mission de service public** qui sera compliquée par le passage au même moment aux trente-cinq heures.

Votre rapporteur spécial souhaite que cette mission de service public soit mieux prise en compte. Au-delà du financement d'un petit nombre d'actions de formation et de communication, ce sont les chambres de commerce, les chambres de métiers et les confédérations professionnelles qui sont en première ligne pour accompagner les petites entreprises dans le passage à l'euro, aussi bien pour la conversion des prix que pour la gestion de la caisse lors de la durée transitoire.

Votre rapporteur spécial invite dès lors le secrétariat d'État à prendre toutes mesures utiles, et urgentes, pour que le passage de l'euro se réalise dans les meilleures conditions possible, en y associant tous les agents économiques, en mettant au regard du coût éventuel de ces mesures le bénéfice que l'ensemble de l'économie peut en attendre pour réussir l'euro. Il considère que les mesures adoptées par le Sénat dans le projet de loi portant mesures urgentes à caractère économique et financier constituent une avancée importante.

CHAPITRE PREMIER :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Votre rapporteur spécial doit au préalable déplorer un **manque de lisibilité** de la partie des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie consacrée aux petites et moyennes entreprises commerciales, artisanales et de services.

Aucune présentation budgétaire n'est aujourd'hui satisfaisante.

Le « bleu » budgétaire » regroupe l'ensemble des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Au sein de ce bleu, la lecture des crédits du secrétariat d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation est particulièrement malaisée.

Les crédits sont présentés aux chapitres 44.03, 44.95, 44.98 et 64.02. **Cette présentation ne permet pas de prendre en compte les moyens de fonctionnement affectés au secrétariat d'État et à sa principale direction, la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services.**

Les crédits sont également présentés à l'agrégat 25 « Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services ». Cette présentation néglige également les moyens de fonctionnement évoqués plus haut.

Le «jaune » n'offre pas d'alternative crédible. En effet, l'effort de mesure de l'effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises conduit à constater un éclatement des actions, non seulement entre huit ministères, mais également entre quatre directions du ministère de l'économie et des finances. **L'effort financier évoqué dans le « jaune », 5,14 milliards d'euros, n'a strictement aucune commune mesure avec les crédits du secrétariat d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation, 61 millions d'euros, soit cent fois moins.**

I. LE BUDGET 2002 AFFICHE UNE HAUSSE APPARENTE

A. UNE HAUSSE AFFICHÉE...

Le total des crédits prévus pour 2002 au titre du secrétariat d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation s'élèverait à **61,03 millions d'euros** (400,31 millions de francs), soit une augmentation affichée de 2,4 % en niveau par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2001.

Le budget du secrétariat d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation est avant tout un budget d'intervention.

Le montant des crédits inscrits au titre IV s'élèverait à 56,77 millions d'euros, en hausse apparente de 1,7 %. 4,25 millions d'euros de crédits de paiement et 5,72 millions d'euros d'autorisations de programme sont inscrits au titre VI, en hausse sensible par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

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

Chapitres	Intitulés		2001 LFI en M euros	2002 PLF en M euros	Evolution par rapport à la LFI 2001	
					En M euros	En %
44.03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services		33,80	34,67	0,87	+ 2,6 %
44.03.10	Aides à la formation		15,46	15,46	0,00	0 %
44.03.20	Actions économiques		14,61	12,20	-2,41	- 16,5 %
44.03.30	Contrats de plan État - régions		3,74	3,74	0,00	0 %
44.03.40	Agence pour la création d'entreprises (nouveau)			3,28	3,28	
44.95	Participation à divers fonds de garantie		3,35	9,15	5,79	+ 173 %
44.98.20	Fonds de garantie d'emprunts accordés aux petites et moyennes entreprises		3,35	9,15	5,79	+ 173 %
44.98	Bonifications d'intérêt		18,75	12,96	-5,79	- 31 %
44.98.10	Crédit agricole		5,47	3,78	-1,69	- 31 %
44.98.20	Banques populaires		7,64	5,28	-2,36	- 31 %
44.98.30	Autres banques		5,64	3,90	-1,74	- 31 %
	TOTAL TITRE IV		55,91	56,77	0,87	+ 1,5 %
64.02	Aides au commerce et à l'artisanat	AP	3,89	5,72	1,83	+ 47 %
		CP	3,70	4,25	0,55	+ 15 % %
64.02.30	Fonds d'aménagement des structures artisanales	AP	0,30	0,30	0,00	0 %
		CP	0,30	0,30	0,00	0 %
64.02.40	Contrats de plan État-régions	AP	3,58	5,41	1,83	+ 51 %
		CP	3,40	3,95	0,55	+ 16,1 %
	TOTAL TITRE VI	AP	3,89	5,72	1,83	+ 47 %
		CP	3,70	4,25	0,55	+ 14,8 %
	TOTAL TITRES IV & VI	DO+A P	59,79	62,49	2,70	+ 4,5 %
		DO+C P	59,61	61,03	1,42	+ 2,4 %

Lors des conférences de première phase, la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services avait souhaité une hausse des crédits du secrétariat d'État de 12,1 %. La direction du budget visait elle à obtenir une baisse des crédits de 7,3 %. L'arbitrage rendu en faveur d'une hausse des crédits de 2,4 % n'a été obtenu que par l'artifice d'un changement de périmètre du secrétariat d'État.

B. DES CRÉDITS EN BAISSÉ À STRUCTURE CONSTANTE

La hausse affichée n'a été rendue possible que par le rattachement de l'agence pour la création d'entreprises au budget du secrétariat d'État. Sans ce rattachement, les crédits auraient à structure constante connu une baisse de **3,1 %**.

Evolution du budget du secrétariat d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation (hors agence pour la création d'entreprises)

En Meuros		Variations	
LFI 2001	PLF 2002	En niveau	en %
59,60	57,75	- 1,85 Meuros	-3,1%

Le budget de l'agence pour la création d'entreprise connaîtrait une légère progression, passant de 3,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2001 à 3,28 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2002. Il devrait contribuer ainsi de manière légèrement positive au budget du secrétariat d'État.

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

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 ».

Seuls les crédits en personnel affectés aux délégations régionales au commerce et à l'artisanat font l'objet d'une individualisation au sein du « bleu » « Economie, finances et industrie ». Ils figurent à l'article 25 des chapitres 31-90 et 31-94 et concernent exclusivement les 47 emplois de catégorie A (25 délégués et 22 délégués-adjoints) gérés directement par le secrétariat d'État. Les 47 agents de catégorie B et C relèvent eux du ministère de l'intérieur et donc de son budget.

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 » « économie, 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 s'est vue attribuer en 2001 une dotation de 1,3 millions d'euros contre 1,4 millions d'euros en 2000. La variation s'explique en majeure partie par l'effort d'investissement informatique consenti en 2000 pour l'installation du secrétariat d'État dans ses nouveaux locaux.

La globalisation des crédits de fonctionnement opérée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie manque d'une part de cohérence et va d'autre part à l'encontre de la globalisation des crédits telle qu'elle pourra être pratiquée au sein des programmes créés par la loi organique du premier août 2001 relative aux lois de finances. Celle-ci autorise en effet une globalisation verticale, au sein de chaque programme, et évidemment pas une globalisation horizontale, entre programmes différents.

D. LES INTERVENTIONS ET INVESTISSEMENTS FINANCÉS : UN RECENTRAGE AUTOUR DE QUATRE PRIORITÉS

Quatre priorités sont aujourd'hui clairement affichées par le secrétariat d'État :

- 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.
- Le financement des contrats de plan.
- L'accès au crédit des PME à travers la bonification d'intérêts et les garanties d'emprunt.

	2001		2002	
	Loi de finances initiale		Projet de loi de finances	
	en M euros	en %	en M euros	en %
Formation professionnelle	15,46	25,93	15,46	26,8
Actions économiques	14,91	25,01	12,50	21,6
Contrats de plan	7,13	11,96	7,68	13,3
Bonifications d'intérêt	18,75	31,45	12,96	22,4
Participation à divers fonds de garantie	3,35	5,62	9,15	15,8
Total	59,60	100,00	57,75	100,00

1. La stabilité des crédits affectés à la formation professionnelle

Les crédits affectés à la formation professionnelle à l'article 44.03.10 représenteront 26,8 % du budget du secrétariat d'État et resteront stables par rapport à 2001, à 15,46 millions d'euros. Stables en euros courants, ils diminuent donc légèrement en euros constants.

2. Des crédits d'action économique en forte baisse

Les crédits inscrits à l'article 44.03.20 connaissent une forte baisse, de **16,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2001 et s'élèveraient à 12,2 millions d'euros. 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. Ainsi, cette baisse de crédits, davantage qu'une mesure de régulation budgétaire, peut être analysée comme une remise en cause partielle des actions traditionnelles de ces directions.

3. Un léger renforcement des moyens dévolus aux contrats de plan État-régions

94,5 millions d'euros devraient être affectés au commerce et à l'artisanat sur la durée du XIIe plan (2000-2006) mais 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 été bien en-deçà des 7,6 millions d'euros annuels nécessaires au respect des engagements de l'État.

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

(en millions d'euros)

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

Les contrats de plan ont fait l'objet d'importants reports. Ces reports manifestent les difficultés de démarrage des nouveaux contrats de plan. Il semble au regard des reports de crédits qu'en 2001, un an après le début de ces contrats, les difficultés persistent.

Reports et annulations de crédits dédiés aux contrats de plan

(en millions d'euros)

	2000	2001 (au 1^{er} août 2001)
Reports 44-03-30	0,5	1,3
Annulations 44-03-30	-	-
Reports 64-02-40 -CP	1,8	1,8
Annulations 64-02-40 - CP	-	-
Reports 64-02-40 -AP	3,9	0,5
Annulations 64-02-40 - AP	0,09	-

Les crédits affectés aux contrats de plan État-régions devraient légèrement augmenter pour 2002, en prévision. Ce sont les autorisations de programme qui augmenteraient le plus. Elles sont dotées de 5,41 millions d'euros, en hausse de 1,82 millions d'euros par rapport à l'année précédente. La hausse des crédits sur cet article, l'article 64-02.40, répartie entre CP et AP, a été gagée par une baisse des crédits à même hauteur sur l'article 44-03-20.

Cette dotation ne préjuge évidemment pas des annulations et reports de crédits qui pourraient intervenir au cours de l'année 2002.

Malgré ce léger rattrapage en 2002, votre rapporteur spécial doute que les engagements de l'État soient tenus sur la période du XIIe plan.

4. L'accès aux crédits des PME : le redéploiement en faveur du fonds de garantie d'emprunts

La baisse des crédits dédiés à la bonification d'intérêts serait intégralement compensée par la hausse des crédits dévolus au fonds de garantie : l'effort consenti en faveur de l'accès au crédit des PME serait intégralement préservé, contrairement à ce qui s'était passé en loi de finances initiale pour 2000.

Evolution du dispositif d'accès au crédits des PME

(en millions d'euros)

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

II. LE BILAN BUDGÉTAIRE DE LA LÉGISLATURE EST MITIGÉ

L'évolution du budget du secrétariat d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation est particulièrement difficile à analyser. Les changements de structure et de nomenclature rendent la comparaison difficile. 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'État au sein du ministère de l'économie, des finances ont 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.** Le budget du secrétariat d'État est en effet marqué par une complète stagnation.

Budget prévu en loi de finances initiale

En Mo euros	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Var 1998/2002 en %
Titre III	5,6	5,7	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Titre IV	55,6	54,6	54,8	55,9	56,8	+2,1%
Titre VI (CP)	3,5	4,3	4,2	3,7	4,2	+20%
Total hors titre III	59,1	58,9	59	59,6	61	+3,2%

La stagnation des crédits du secrétariat d'État, crédits d'intervention à 93 %, est à mettre en parallèle avec l'élargissement de ses attributions. Aux termes 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'État à l'égard des professions libérales
- La simplification des formalités incombant aux entreprises conjointement avec le secrétaire d'État à l'industrie.

Budget exécuté (en millions d'euros)

En Mo euros	1998	1999	2000	Var 1998/2000 en %
Titre IV	64,47	56,64	53,2	-17%
Titre VI (CP)	4,29	6,3	3,7	-14%
Total hors titre III	68,76	62,93	57	-17%

Les budgets exécutés sont eux 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 la pratique contestable mais désormais systématique de transfert des crédits affectés au fonds de garantie du crédit des PME à la direction du trésor.

III. LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT PEINE À S'AFFIRMER AU SEIN DE LA NÉBULEUSE DE BERCY

Alors que l'heure est à la segmentation du ministère en fonction des publics auxquels il s'adresse, **les PME ne constituent pas une priorité dans l'organigramme du ministère.** Si la Direction Générale des Impôts a mis en place, dans un délai remarquablement court, entre avril 1999 et septembre 2001, une direction des grandes entreprises, installée dans des locaux neufs et dotée de 200 agents très qualifiés, le ministère n'a pas investi de la même manière dans sa direction en relation avec le public des petites entreprises. L'expertise de celle-ci est aujourd'hui insuffisamment reconnue. La direction

des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS) est ainsi marquée par la stagnation de ses effectifs et par l'absence de synergies avec les autres directions.

A. LA STAGNATION DES EFFECTIFS

La direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS) constitue une structure administrative d'animation et de réflexion pour l'ensemble des questions relatives aux petites et moyennes entreprises. Elle doit être une force de proposition et une interface active entre les différents partenaires économiques concernés. Ces missions élargies nécessitent une mise à niveau quantitative et qualitative.

Depuis l'intégration du secrétariat d'État au sein du ministère de l'économie et des finances, cette mise à niveau n'a pas eu lieu. Après une période d'évolution positive (171 agents au premier juillet 1999 à 182 agents au premier janvier 2000), les effectifs ont progressé faiblement. Ils s'élevaient au premier janvier 2001 à 187 agents. De plus, ces effectifs sont caractérisés par un fort taux de rotation, de 15 %, qui induit des vacances de postes.

Votre rapporteur spécial rappelle que l'effectif cible de 210 agents n'a pas encore été atteint et que le rythme de progression actuel du nombre de postes conduirait à une mise à niveau dans un délai de 5 ans.

Effectifs de la DECAS par grade

Effectifs	Effectif actuel	Pourcentage	Effectif optimal	Effectif minimal
Catégorie A	109	57,98 %	131	122
Catégorie B	22	11,70 %	31	27
Catégorie C	57	30,32 %	48	46
Total de la direction	188	100 %	210	195

B. L'ABSENCE DE SYNERGIES AVEC LES AUTRES DIRECTIONS

Votre rapporteur spécial regrette que la fusion des secrétariats d'État aux PME et à l'Industrie au sein de Bercy n'ait débouché sur aucune synergie entre directions. Il constate plutôt une certaine marginalisation et une

stagnation des directions de ces secrétariats d'État au profit des directions traditionnelles.

Votre rapporteur spécial souligne les synergies possibles avec la Direction de l'Action Régionale et des PMI. Il rappelle que la frontière entre PME et PMI n'est pas étanche et que ces notions perdent aujourd'hui une part de leur raison d'être. Le secrétariat d'État reste trop cantonné à l'action en direction du petit commerce et de l'artisanat, sans avoir pu étendre son action auprès des autres types de PME.

Votre rapporteur spécial déplore ainsi une césure au sein du ministère entre les PME innovantes, les start-ups, qui bénéficient de toutes les attentions, et les PME qui le seraient moins, celles du commerce et de l'artisanat. Il préférerait une prise en compte du « fait PME » dans son ensemble autour d'un secrétariat d'État des PME de plein exercice.

C. CRÉER UN GRAND PÔLE DES PME

La création d'un grand pôle des PME nécessite d'ériger la **DECAS en direction de plein exercice pour l'action du ministère en faveur des PME**, conjointement avec la Direction de l'Action Régionale et des PMI (DARPMI) en ce qui concerne les PMI.

La création d'un grand pôle des PME au sein de Bercy a pour corollaire également l'octroi d'un véritable budget d'intervention à la DECAS. Ceci demande un redéploiement de crédits en provenance des directions traditionnelles du ministère, et notamment de la direction du trésor.

Votre rapporteur spécial propose notamment que l'ensemble des crédits affectés aux fonds de garantie des entreprises inscrits au chapitre 44-95 du ministère de l'économie et des finances soient transférés en gestion à la DECAS.

Alors que 70 % des crédits garantis par la SOFARIS sont destinés aux Très Petites Entreprises (TPE), domaine de compétence par excellence du secrétariat d'État, celui-ci ne gèrera en 2002 que 9,15 millions d'euros sur les 160 millions d'euros inscrits au chapitre 44.95. Si un partage des crédits selon le secteur d'activité de l'entreprise, entre DECAS et DARPMI pourrait se comprendre, il est paradoxal de constater que c'est la direction du trésor qui gère la ligne budgétaire, le gouvernement privilégiant ainsi un objectif de régulation du secteur bancaire sur un objectif d'intervention financière.

IV. CERTAINS OUTILS D'INTERVENTION DOIVENT ÊTRE RÉAMÉNAGÉS

Il y a matière à s'étonner, tout particulièrement lors de l'examen du projet de loi de finances, du constat suivant : les crédits des différents fonds d'intervention qui ne figurent pas au budget de l'État et ne font donc l'objet d'aucun contrôle sont largement supérieurs aux crédits du secrétariat d'État aux PME. A lui seul, le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) représentait en 2001, 67 millions d'euros, contre 59,6 pour le secrétariat d'État.

Votre rapporteur spécial souligne que l'action de ces fonds, et en premier lieu celle du FISAC, est d'une utilité certaine. Rien n'empêche cependant que ces fonds adoptent une présentation budgétaire plus adaptée et, le cas échéant, aménagent leurs actions pour que cessent certains financements croisés contraires à l'orthodoxie budgétaire. L'inscription des crédits alloués à un fonds d'intervention sur le budget général ne conduit évidemment pas nécessairement à la suppression dudit fond ou à la réduction de ses actions. Le Fonds d'aménagement des structures artisanales est ainsi inscrit au budget général sans que son existence soit remise en cause.

Les règles budgétaires et comptables paraissent de ce point de vue offrir suffisamment de souplesse pour que la spécificité de certains outils soit pris en compte.

La facilité avec laquelle le gouvernement puise dans les excédents de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat pour couvrir ses besoins budgétaires doit de toute façon conduire à imaginer des formules budgétaires permettant de sanctuariser les activités de certains fonds, et notamment du premier d'entre eux, le FISAC.

A. LA SUPPRESSION DES FONDS LOCAUX D'ADAPTATION DU COMMERCE RURAL

Les fonds locaux d'adaptation du commerce rural ont été mis en place par la loi du 31 décembre 1990 et devraient constituer un élément du dispositif de régulation des implantations des grandes surfaces. Ils sont financés par une fraction de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces autorisées à ouvrir ou à s'agrandir. La collecte est effectuée par un fonds régional qui répartit ensuite les sommes entre des fonds départementaux d'adaptation du commerce rural en raison inverse du potentiel fiscal par km².

Les produits recueillis ont été trop modestes pour permettre des interventions. Depuis 1992, seulement 7,4 millions d'euros ont été collectés par les fonds régionaux. La politique d'aide à la création ou au maintien d'une desserte de base en milieu rural a été prise en charge par le FISAC.

Votre rapporteur spécial ne remet pas en cause les objectifs des fonds départementaux et considère que leur création résulte d'une bonne intention. Il doit néanmoins constater que ces fonds restent, dix ans après leur création, inactifs et qu'un empilement d'outils trop modestes pour pouvoir fonctionner ne sert pas la cause du commerce de proximité.

Il propose donc la suppression de ces fonds.

B. L'INSCRIPTION DU FONDS NATIONAL DE PROMOTION ET DE COMMUNICATION DE L'ARTISANAT SUR LE BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA) est un établissement public créé par décret en 1997 qui a pour objet de contribuer au financement d'actions de promotion et de communication à caractère national. Il est financé par une majoration de 10% du montant du droit fixe payé par les ressortissants des Chambres des métiers, ce qui représente 9,6 euros par artisan en 2001. Les ressources annuelles du fonds sont de l'ordre de 7,62 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial porte un jugement très positif sur les campagnes de communication lancées par le FNPCA et tout particulièrement sur celle qui a contribué à asseoir et renforcer la notoriété du secteur de l'artisanat « l'artisanat, première entreprise de France ». Cette campagne a obtenu une très bonne visibilité parce qu'elle a été portée tant par les médias que par les artisans eux-mêmes, à travers une gamme de produits dérivés. Elle s'est déroulée en trois vagues, de 1999 à juillet 2001, pour un coût total de 7,28 millions d'euros.

Sur le strict plan budgétaire, votre rapporteur spécial appelle néanmoins à intégrer, sous forme de subvention, les dotations au FNPCA sur les lignes du secrétariat d'État aux PME. En effet, il constate que la campagne de communication générique sur l'artisanat a été cofinancée par l'État à hauteur de 50 %. Dans ces conditions, il paraît souhaitable, pour davantage de lisibilité et de cohérence, que les opérations de communication, qui participent assurément de la politique du gouvernement en direction des PME soient inscrites au budget.

Votre rapporteur spécial invite néanmoins le gouvernement à refuser la tentation de fondre ces lignes au sein d'une ligne plus générale et à bien individualiser les opérations de communication menées au profit de l'artisanat et du commerce.

C. LA SANCTUARISATION DU FISAC

Le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) constitue l'outil d'intervention majeur de l'État en direction du commerce et de l'artisanat. **Ce fonds qui joue un rôle essentiel pour la revitalisation du commerce et de l'artisanat sur l'ensemble du territoire doit être sanctuarisé.** Ceci signifie qu'il convient de **mettre la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat à l'abri de la tentation des gouvernements**, quels qu'ils soient, d'effectuer des prélèvements exceptionnels au gré de leurs besoins budgétaires plutôt que d'étendre les actions du FISAC. Ceci signifie aussi qu'il convient de trouver les **mécanismes budgétaires lui évitant de disparaître au sein du budget de l'État.**

Votre rapporteur spécial propose que la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat soit gérée au sein d'un **compte d'affectation spéciale** et que **l'objet du FISAC soit remodelé** pour préserver son étanchéité vis à vis du budget général.

1. Un fonds financé par les excédents de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat

La taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) a été créée en 1972, dans le contexte de la croissance forte du nombre de grandes surfaces et de la chute brutale de la valeur de certains fonds de commerce qui s'en est suivie. La taxe a été instituée pour établir une péréquation entre grande distribution et petit commerce, afin de fournir une aide aux commerçants auxquels la vente de leur fonds de commerce ne permettait plus de financer une retraite décente. Cette aide est versée sous la forme d'une indemnité de départ. La taxe est gérée sur un simple compte par l'ORGANIC (caisse de retraite de l'artisanat et du commerce) au profit de l'État.

Des excédents ont progressivement été constitués sur cette taxe. Le produit de la taxe payée par les grandes surfaces et l'emploi de cette taxe au titre de l'indemnité de départ ont connu en effet une évolution contraire. Le produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat connaît une croissance régulière, même si, en raison de la stagnation récente du nombre de grandes surfaces, son évolution est aujourd'hui moins dynamique. Le nombre de bénéficiaires de l'indemnité de départ a lui fortement décru. La population concernée par le dispositif mis en place en 1973 est aujourd'hui réduite.

Evolution de la TACA et de l'indemnité de départ depuis 2000

En millions d'euros	Produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat	Indemnité de départ des commerçants et artisans âgés
Prévision 2002	208,9	57,9
Estimation 2001	202,8	57,9
2000	197,8	51,8

Cet excédent a dès lors permis de financer d'autres actions en faveur du commerce et de l'artisanat. Il s'agit de :

- subventionner la CANCAVA et l'ORGANIC, caisses de retraite de l'artisanat et du commerce structurellement déficitaires, au titre du régime vieillesse. Cette subvention, décidée par arrêté ministériel, s'élève à 45,7 millions d'euros annuels,

- verser une dotation annuelle au comité professionnel de la distribution de carburants de 11,1 millions d'euros,

- et surtout d'abonder le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC). Ce fonds est doté en 2001 par arrêté ministériel à hauteur de 67 millions d'euros.

La gestion de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat

En millions d'euros	2000	2001
I) Produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat	197,8	202,8
Emplois		
Indemnités de départ	51,8	57,9
Gestion administrative	1,8	2
Versement régime vieillesse	45,7	45,7
II) Total	99,3	105,6
III) Solde des opérations de la période (I-II)	98,5	97,2
Compte État		
Au 1 ^{er} janvier de l'année	124,8	119,2
Dotation FISAC	-93	-67
Dotation Comité professionnel de la Distribution des carburants	-11,1	-11,1
III) Sous total	20,7	41,1
Solde au 31/12 (III+IV)	119,2	138,3

2. Un fonds qui joue un rôle essentiel en faveur du commerce et de l'artisanat

Le FISAC, de mieux en mieux doté, mène une action complémentaire de la politique d'aménagement du territoire des gouvernements. Il constitue un des instruments de développement local les plus importants.

Dépenses du FISAC 1994-2000 (en millions d'euros)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
27,4	28,7	50,7	41,8	59,4	61,5	110,2

a) Cinq catégories d'opérations

Depuis la circulaire du 21 juin 1999 relative aux nouvelles modalités de mise en œuvre du FISAC, les opérations menées par ce dernier sont regroupées au sein de cinq grandes catégories au lieu de dix-sept précédemment :

-les opérations urbaines regroupant notamment les opérations « Centre 2000 » et « Cour de pays »,

-les opérations urbaines recouvrant essentiellement l'ancienne catégorie des « 1.000 villages de France »,

-les opérations sectorielles ayant une portée nationale ou au moins interrégionale,

-les études,

-des actions spécifiques éventuelles.

b) Une action spécifique en cas de catastrophe naturelle

La souplesse de l'instrument justifie le recours systématique du gouvernement au FISAC en cas de catastrophe naturelle. La création d'un FISAC tempête, à l'issue des tempêtes de décembre 1999, doté de 30,5 millions d'euros en 2000, a été suivie de dotations complémentaires de 2,3 millions d'euros en 2001 au titre des inondations de Bretagne et de Loire-Atlantique et de la création d'un FISAC Sinistre-Toulouse doté également de 2,3 millions d'euros. Auparavant, le FISAC avait déjà été mobilisé lors des inondations de Vaison-la-Romaine en 1995.

c) Un outil d'intervention en milieu urbain et rural

Le FISAC intervient tant en milieu urbain que rural.

En milieu urbain, l'objectif est d'apporter une aide au montage de projets associant les collectivités locales, les associations de commerçants et les chambres consulaires, dans le cadre de projets intégrant l'ensemble des aspects de la politique urbaine (transports, habitat, infrastructure, stationnement, accessibilité au centre-ville, etc...). Ces opérations représentent 41,7 % du montant global des subventions avec plus de 152,45 millions d'euros depuis l'origine. Ce sont les villes de moins de 30.000 habitants qui bénéficient, en priorité, de ce dispositif. Le FISAC ne peut intervenir que marginalement dans le cadre des grands projets urbains conduits par des villes dépassant 50 000 habitants.

En milieu rural (communes de moins de 2.000 habitants), le FISAC intervient notamment en participant directement à la modernisation de l'outil de travail, dans le cadre d'opérations individuelles (avec une commune ou un particulier) ou collectives (avec un syndicat intercommunal, par exemple). Des aides directes, plafonnées à 9.146,90 euros peuvent être attribuées à des entrepreneurs individuels sous réserve de ne créer ni distorsion de concurrence, ni enrichissement sans cause. Globalement, les subventions en zone rurale représentent 19,6 % du total des aides distribuées.

d) Un outil de coopération avec les Chambres de Métiers et les Organisations professionnelles de l'Artisanat

Une fraction significative de la dotation FISAC (13,2 millions d'euros) est utilisée en partenariat avec les professionnels de l'artisanat, les Chambres de Métiers, et le secteur associatif. Elle vise à favoriser la poursuite et la pérennité des actions économiques de base menées en faveur des entreprises par les Chambres de Métiers et les organisations professionnelles du secteur de l'Artisanat et à encourager le montage de projets innovants.

3. La souplesse du FISAC : un inconvénient autant qu'un avantage

La souplesse de l'instrument extra-budgétaire que représente le FISAC est souligné notamment à l'occasion de catastrophe naturelle où le déblocage des fonds peut être très rapide. **Cette souplesse sert avant tout une politique d'affichage.** Ainsi, sur les 30,5 millions d'euros du FISAC tempête de 2000, seuls 5 millions d'euros ont été consommés, soit 17%.

Cette souplesse a néanmoins deux inconvénients majeurs. Le premier réside dans l'absence de possibilité de contrôle, essentiellement par le Parlement, des fonds tirés de la taxe d'aide au commerce et de l'artisanat. Le second résulte de la facilité avec laquelle le gouvernement puise dans les excédents de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat pour pallier la baisse de recettes fiscales résultant d'une conjoncture défavorable. Les montants de ces prélèvements sont très importants. Ils se sont élevés à :

- 152 millions d'euros en vertu de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier,
- 30 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 1993,
- 103 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 1995,
- 46 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 1996.
- 150 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2002

Soit au total, en l'espace de dix ans, 481 millions d'euros (3,2 milliards de francs).

Ces prélèvements ne sont pas directement effectués sur le FISAC dont les ressources prévues pour 2002 devraient être préservées. Il n'en constituent pas moins un frein à son développement et à l'extension de ses activités. En remettant en cause la péréquation entre grande distribution et petit commerce, en effaçant la logique d'affectation au commerce et l'artisanat, ils manifestent une grande légèreté vis à vis de tout un secteur économique.

Votre rapporteur spécial appelle par conséquent à sanctuariser le FISAC.

4. Sanctuariser le FISAC par une formule budgétaire adaptée

Il n'est pas souhaitable de porter le FISAC au budget général. D'autres mécanismes budgétaires existent qui permettent de concilier les règles en matière de présentation de crédits et les procédures en matière de dépenses sans rompre avec la logique d'affectation à laquelle les commerçants et artisans sont légitimement attachés.

La réforme de la gestion financière de ce fonds doit ainsi garder à l'esprit :

- la nécessité d'un contrôle du Parlement,
- l'attachement des petites entreprises 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,
- la nécessité de faire bénéficier le commerce et l'artisanat des éventuels reports de crédits de fin d'année.

a) Ériger le compte de gestion de la TACA en compte d'affectation spéciale

La formule du compte d'affectation spéciale paraît particulièrement adaptée à la gestion de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat. En effet, le compte d'affectation spéciale :

- autorise l'affectation d'une recette à une dépense dès lors qu'un lien existe entre l'une et l'autre,
- accepte de droit le report des crédits en fin d'année,
- respecte le principe du contrôle du Parlement sur les fonds publics.

Le compte d'affectation spéciale « Aide au commerce et à l'artisanat » aurait ainsi en recettes les produits de la TACA et en dépenses l'ensemble des actions qu'elle finance aujourd'hui ainsi que, le cas échéant, des subventions régulières à l'EPARECA.

b) Bien définir l'objet du FISAC

La Cour des Comptes dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances dénonce régulièrement les financements croisés entre comptes spéciaux et budget général. Elle s'interroge fréquemment sur l'utilité de comptes spéciaux dont l'action n'est pas détachable de la politique générale du gouvernement. Elle met en cause le fonctionnement de comptes dont les actions pourraient tout aussi bien trouver leur place dans le budget général.

Ces critiques impliquent pour le FISAC une stricte définition de ces actions afin que celui-ci ne se trouve pas à terme réintégré dans le budget général. Il paraît ainsi légitime de réserver l'usage du FISAC aux actions d'aménagement du territoire et de solidarité en faveur du commerce et de l'artisanat.

C'est au prix d'une gestion plus conforme à l'orthodoxie budgétaire et d'orientations bien définies, détachables de l'action du secrétariat d'État, que la pérennité du FISAC, ardemment souhaitée par votre rapporteur spécial et les acteurs du secteur, pourra être assurée.

D. L'ÉVALUATION DES ACTIONS DE L'EPARECA

L'Établissement public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA), créé par la loi du 14 novembre 1996, est compétent tant en fonctionnement qu'en investissement, et intervient dans la restructuration et l'aménagement d'espaces commerciaux en difficultés implantés dans des zones sensibles. Il s'agit donc d'un outil de politique de la ville qui a fait l'objet d'une dotation initiale de 19,81 millions d'euros. **L'établissement public a connu un démarrage très lent. Installé en septembre 1998, il n'a pas enregistré d'opérations avant l'année 2000.**

Depuis mars 1999, l'EPARECA a été saisi de 127 demandes d'intervention. 56 dossiers seulement ont été traités. Un dossier a été réalisé (Créteil), 5 dossiers sont au stade de l'appel d'offres ou à celui des travaux (Argenteuil, Châlon-en-Champagne, Clichy-sous-Bois, Floirac et Hérouville-Saint-Clair), 2 opérations sont en cours d'acquisition (Bourges et Saint-Fons), 7 en phase opérationnelle (Bron, Cenon, Mulhouse, Pantin, Reims, Saint-Ouen l'Aumône et Roubaix).

Votre rapporteur spécial comprend la spécificité de l'EPARECA, sa raison d'être et les délais demandés par les opérations d'acquisition et de réhabilitation immobilière sur lesquelles s'adosse l'action de l'Établissement public. Il ne peut s'empêcher pour autant de comparer la modicité des actions entreprises depuis 1996 avec le bilan du FISAC. Il se demande si l'EPARECA n'aurait pas dû être soutenu par le FISAC, bénéficiaire de son expérience plutôt que se constituer dès l'origine en structure autonome avec les débuts difficiles que connaît toujours ce type de structure.

Votre rapporteur spécial souhaiterait voir se réaliser une étude sur l'évolution et les moyens de l'EPARECA afin que son avenir soit le cas échéant redéfini.

CHAPITRE II :

LE FAIT PME : UNE NOTION A MIEUX DÉFINIR

L'intitulé du secrétariat d'État est trompeur. Il semble impliquer que ce dernier a vocation à s'occuper de l'ensemble des PME.

La notion de PME peut aujourd'hui sembler floue. Alors que la France avait l'habitude de considérer comme PME les entreprises non-filiales de groupe et comptant de 10 à 499 salariés, une recommandation de l'Union Européenne du 3 avril 1996 (96280/CE) définit des seuils pour les PME qui restreint leur domaine, désormais limité aux entreprises de 0 à 249 salariés.

Répartition par taille d'effectif des entreprises au régime réel suivant leur nombre et leur effectif moyen en 1998 (en nombre et pourcentage)

Tranches d'effectif	Nombre d'entreprises	en %	Effectif moyen	en %
0 à 9	1 710 029	91,1	2 638 027	19,7
10 à 49	139 393	7,4	2 924 975	21,8
50 à 199	21 585	1,1	2 015 884	15,1
200 à 499	4 173	0,2	1 263 039	9,4
500 et plus	2 151	0,1	4 551 733	34
Total	1 877 331	100	13 393 658	100

Source : Insee

Votre rapporteur spécial considère qu'il est essentiel de bien cerner le public auquel doit s'adresser le secrétariat d'État avant de décrire et d'évaluer son programme d'action. Il retient que le secteur économique concerné peut se décrire en termes de taille des entreprises, de structure juridique et de secteur d'activité. **Ce secteur a une forte identité qu'il convient de prendre en compte, dans la perspective notamment de la discussion du projet de loi d'orientation sur les petites entreprises et les entreprises artisanales.**

I. UNE DÉFINITION PAR LA TAILLE

Les entreprises qui rentrent dans le périmètre du secrétariat d'État ont pour l'immense majorité moins de 50 salariés. **Ces entreprises représentent 98,4 % des entreprises françaises et 53,8 % des salariés.** Le secrétariat d'État met tout particulièrement l'accent sur les entreprises de moins de 20 salariés qui sont les plus nombreuses.

Nombre d'entreprises dans le champ du secrétariat d'État

Taille	Nombre d'entreprises	%
0 salariés	1.346.646	47,3%
1 à 9 salariés	1.250.780	43,9%
10 à 19 salariés	122.712	4,3%
0 à 19 salariés	2.720.138	95,5%
20 à 49 salariés	83.026	2,9%
0 à 49 salariés	2.803.163	98,4%

Nombre d'emplois salariés dans le champ du secrétariat d'État

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%

II. UNE DÉFINITION PAR LA STRUCTURE JURIDIQUE

Parmi les 3,2 millions d'entreprises en France, 2,5 millions sont des entreprises non-agricoles. Celles-ci se répartissent en 1,4 millions d'entreprises individuelles (56,2 %), 1 million de sociétés commerciales (40,7 %) dont 734.000 SARL, 148.000 SA et 75.000 EURL, et diverses formes juridiques (75.000) dont les sociétés de fait, les sociétés civiles professionnelles et les GIE.

La grande majorité des entreprises concernées par l'action du secrétariat d'État sont donc des entreprises individuelles. Elles se caractérisent par la souplesse de leur statut et leur fonctionnement mais par une moindre protection du patrimoine de l'entrepreneur.

III. UNE DÉFINITION PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

La direction des entreprises commerciales, artisanales et de services 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 sont au cœur des préoccupations du secrétariat d'État.

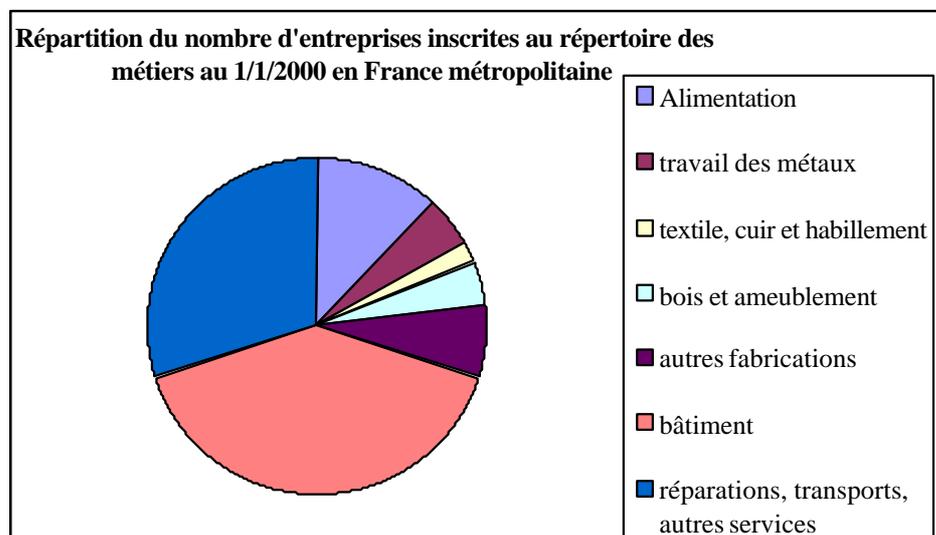
A. L'ARTISANAT

L'artisanat est transverse aux secteurs économiques que sont l'industrie, le commerce, les services, le bâtiment. **On considère 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.

Les entreprises artisanales ont dégagé en 1998 une valeur ajoutée estimée aux environs de 58,85 milliards d'euros, soit 7 % de celles des branches de l'industrie, du commerce et des services. Elles contribuent davantage à la richesse nationale que les industries agricoles et alimentaires, que les transports et que la construction.



Les entreprises artisanales emploient 2.240.000 personnes (1.623.000 salariés et apprentis et 619.000 non-salariés). **C'est ce chiffre, très important, qui a permis de lancer le slogan « l'artisanat, première entreprise de France ».** Après avoir globalement chuté de 1996 à 1997, l'emploi salarié de l'artisanat a rebondi en 1998 et 1999 notamment dans le bâtiment et les services.

B. 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 NAF (nomenclature d'activité française) englobe les 3 divisions suivantes :

- 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.

Le commerce emploie 2.760.000 salariés et environ 460.000 non-salariés. De plus, environ 220.000 personnes relèvent de l'artisanat commercial. Près de quatre entreprises commerciales sur dix n'emploient pas de salariés.

Le renouvellement (créations et cessations d'activité) des entreprises du secteur est très fort et représente le tiers de l'ensemble de l'économie. **Parmi les entreprises commerciales créées en 1990, seulement 46 % d'entre elles existaient toujours cinq ans après et 37 % sept ans plus tard.**

Devenir à 4 ans des entreprises créées en 1997

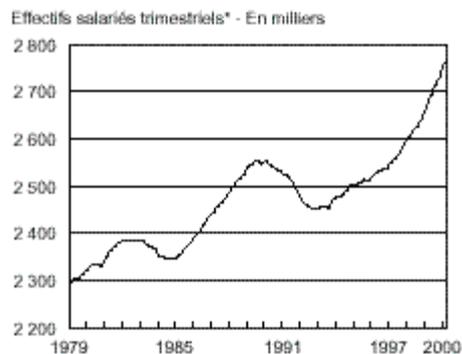
	Entreprises individuelles		Sociétés	
	Taux de survie à 4 ans	Taux de continuité à 4 ans	Taux de survie à 4 ans	Taux de continuité à 4 ans
Commerce de détail	40,7	47,1	67,2	71,6
Commerce et réparation	48,3	55,4	68,7	73,7
Commerce de gros	30,4	31,7	62,1	64,1
Total commerce	39,1	44,4	65,1	68,5

La commission des comptes commerciaux de la nation constate que « sur longue période, le nombre de cessations dépasse celui des créations et par conséquent, le parc des entreprises a tendance à se réduire. Ce mouvement concerne principalement le commerce de détail. »

Le nombre total de créations d'entreprises se réduit en effet tous les ans depuis 1994 et a diminué de 23% en six ans. Le nombre de défaillances a tendance à progresser.

L'emploi salarié augmente, lui, dans le même temps, de manière continue dans les trois secteurs du commerce depuis 1994. Il a globalement augmenté de 10,2 % en six ans.

Évolution de l'emploi salarié dans le secteur du commerce



Source : Commission des Comptes Commerciaux de la Nation

C. LES SERVICES

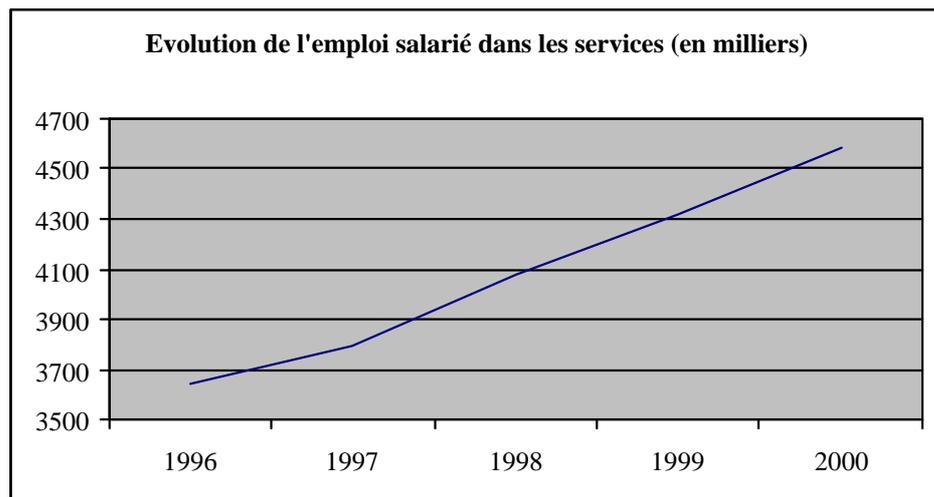
Le contour du secteur des « services » est relativement imprécis. Il est défini par la commission des comptes des services en ayant recours à trois rubriques de la Nomenclature Économique de Synthèse (NES):

- 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.

Les services constituent 23 % de l'emploi total et 34 % des entreprises. **Ils constituent le secteur le plus créateur d'emplois salariés puisqu'ils représentent 44 % des emplois créés en 1999 et 2000.**



IV. LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES

Votre rapporteur spécial a pris connaissance du rapport remis par les députés Chouat et Daniel sur les petites entreprises et les entreprises artisanales intitulé « l'homme au cœur de l'économie » remis au Premier ministre le 18 octobre 2001. Ce rapport relève dans les grandes caractéristiques des PME :

-la petite taille,

-la prise de risque,

-l'isolement du chef d'entreprise dans ses choix et ses décisions, et son individualisme.

Il met en avant également le temps de travail des petits entrepreneurs qui travaillent, tous secteurs confondus, **plus de 50 heures par semaine, et sont donc bien loin des 35 heures.**

Votre rapporteur spécial souhaite, lui, souligner le paradoxe du monde des petites entreprises en constatant **sa vitalité, mais aussi sa fragilité.**

Les créations sont ainsi le fait de très petites entreprises. 77 % des créations se font sans salarié, notamment dans le secteur des services aux entreprises (85 %) et des services aux particuliers (81 %). En 2000, 272.072 entreprises ont été créées, dont 176.754 pures, à 52 % par des personnes physiques, 53.677 réactivations et 41.652 reprises, à 52 % par des personnes morales. La création d'entreprise apporte clairement sa contribution à l'amélioration de l'emploi : 539.000 emplois ont été créés en 2000 par les nouvelles entreprises, après 532.000 en 1999 et 529.000 en 1998.

Parallèlement, les redressements judiciaires ne touchent quasiment (99 %) que les PME, principalement les très petites entreprises de moins de cinq ans d'âge. Ces défaillances sont extrêmement préoccupantes, d'autant que, du fait du statut juridique de la majorité des petites entreprises, patrimoine professionnel et patrimoine personnel sont confondus. Ces défaillances marquent la fragilité des petites entreprises, confrontées à des carences de financement et à un besoin de professionnalisation.

Votre rapporteur spécial se félicite toutefois que le nombre de défaillances constatées dans le commerce et l'artisanat soit en baisse.

Evolution du nombre défaillances

	Ensemble de l'économie		dont PME (jusqu'à 249 salariés)	
	Nombre de défaillances	Effectif salarié Concerné	Nombre de défaillances	Effectif salarié concerné
1990	47 660	200 900	47 630	186 300
1991	52 500	239 200	52 460	219 500
1992	57 570	281 500	57 520	259 400
1993	60 520	324 600	60 460	297 300
1994	56 740	262 800	56 700	244 600
1995	53 880	248 200	53 840	228 200
1996	53 940	243 500	53 900	227 300
1997	52 260	213 300	52 230	197 200
1998	45 460	164 700	45 440	154 400
1999	41 120	151 200	41 100	139 000
2000	36 910	128 400	36 400	110 700

Source : INSEE - DEcas

Série en date de jugement

Evolution du nombre défaillances dans le commerce et l'artisanat

Commerce			Artisanat	
	Nombre de Défaillances	Effectif salarié concerné	Nombre de défaillances	Effectif salarié concerné
1990	15 010	43 900	N.C.	N.C.
1991	15 920	48 700	N.C.	N.C.
1992	16 750	51 900	20 660	66 900
1993	16 800	56 400	20 360	75 100
1994	16 210	49 500	18 840	61 200
1995	15 670	47 100	18 380	57 300
1996	15 690	45 700	19 420	61 700
1997	15 470	47 400	19 200	55 600
1998	13 600	33 500	16 890	45 000
1999	12 110	27 500	15 400	42 000
2000	10 560	22 600	14 100	33 400

Source : INSEE - DEcas

Série en date de jugement

Note : les chiffres du commerce et de l'artisanat ne doivent pas être additionnés en raison de doubles comptes.

Dès lors, votre rapporteur spécial considère que la prise en compte de la vitalité et de la fragilité des PME aboutit à quatre priorités : la formation des acteurs, le financement des entreprises, l'accompagnement des entrepreneurs et la simplification des formalités.

CHAPITRE III :

LES PRIORITÉS D'ACTION EN FAVEUR DES PME

I. LA FORMATION ET LA PROFESSIONALISATION DES ACTEURS

A. LA FORMATION INITIALE

Les compétences du secrétariat d'État 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. Cette répartition des compétences entre secrétariat d'État aux PME et ministère de l'emploi méritera sous doute à terme d'être revue.

Nombre d'apprentis

Années	CFA tutelle Education nationale	Sections d'apprentissage (E.N.)	Total Education nationale (1)	CFA tutelle agriculture (2)	Total apprentis (1+2)
2000-2001	338.504	2.435	340.939	29.380	370.319
1999-2000	333.383	2.055	335.438	29.212	364.650
1998-1999	326.936	1.667	328.603	27.475	356.078

Le secrétariat d'État intervient essentiellement en amont de l'apprentissage. Il réfléchit tout d'abord à l'évaluation et à l'évolution des besoins en finançant l'observatoire des qualifications et des formations de l'artisanat. Créé dans le cadre d'un contrat de plan entre l'État et l'Assemblée Permanente des Chambres de métiers, l'observatoire étudie les perspectives attendues en termes de qualification et de formation. Plus de 110 métiers ont fait l'objet d'une étude et 80 référentiels emploi/formation ont pu être élaborés.

Il intervient ensuite en renforçant l'information des jeunes sur l'apprentissage et les métiers de l'artisanat. Cette information passe par :

- l'opération "Bravo les artisans" menée, à l'échelon régional, en partenariat avec le ministère de l'Education nationale qui permet de sensibiliser les collégiens aux métiers du secteur de l'artisanat, en organisant des rencontres avec les entreprises ;

- le soutien financier des opérations innovantes développées par les 90 Centres d'aide à la décision (CAD), implantés dans les chambres de métiers et ayant pour mission essentielle l'orientation professionnelle des jeunes et leur mise en relation avec les entreprises, aussi bien pour la conclusion de contrats d'apprentissage que pour leur insertion;

- la participation financière du secrétariat d'Etat aux actions de sensibilisation menées directement par les partenaires institutionnels, les organisations professionnelles ainsi que certaines associations (telle que l'Association ouvrière des Compagnons du Tour de France),

- le soutien financier apporté aux organismes de promotion des métiers auprès des jeunes, promotion qui s'effectue à travers l'organisation du concours "Un des meilleurs ouvriers de France", ainsi que par la participation aux Olympia des des métiers.

Dans le même temps, le secrétariat d'Etat participe à la promotion des maîtres d'apprentissage pour que les entreprises s'impliquent davantage dans cette filière de formation.

Enfin, le secrétariat d'Etat soutient les centre de formation des apprentis qui assurent des formations à des métiers rares ou à faible effectif. En 2000, un montant de 304.898 euros avait été attribué à différents établissements (facteurs d'orgues, art du verre...).

B. LA FORMATION PRÉALABLE

Votre rapporteur spécial qualifie de « préalable » les actions de formation destinées :

-à des demandeurs d'emploi,

-ou à des candidats à la création ou à la reprise d'entreprises.

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

Le secrétariat d'État 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.

a) Le soutien à l'offre de formation

Le secrétariat d'Etat accompagne le développement de l'offre de formation à destination des futurs salariés du commerce, des services et de l'artisanat, en cofinçant des stages de formation de longue durée, accueillant prioritairement des demandeurs d'emploi.

En application de l'article L 941.1 du code du travail, la DECAS conclut chaque année des conventions de formation professionnelle avec :

-les Instituts de promotion commerciale spécialisés (I.P.C.) qui forment des cadres moyens, polyvalents, capables de gérer un point de vente ou un rayon de grande surface dans des secteurs clairement identifiés (commerce et services) ;

-l'institut de formation commerciale permanente (I.F.O.C.O.P.), organisme de formation, qui organise des formations aux métiers de la gestion, de la vente et du commerce électronique, destinées notamment aux PME du commerce et des services ;

-l'Académie internationale de coupe de Paris (AICP), organisme spécialisé dans les métiers de la coupe et de l'habillement.

En 2000, le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires de ces actions était de 82 %.

Le coût d'un stagiaire en 2001 s'élève à 1 847,68 euros, pour une action de formation de 1 200 h (9 mois) à 3,85 euros de l'heure, prise en charge à 40 % par la DECAS. Ce sont donc près de 2 400 stagiaires qui bénéficieront de ce dispositif en 2001. En 2000, 5,12 millions d'euros ont été consacrés à ce poste de dépense.

b) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle concerne essentiellement les primo demandeurs d'emploi ou les jeunes avec peu d'expérience professionnelle. La prise en charge de ces rémunérations concernait en 2000 1.550 stagiaires pour 4,11 millions d'euros.

Les stagiaires, demandeurs d'emploi, inscrits dans les stages de formation conventionnés par le secrétariat d'Etat relèvent de deux régimes de rémunération :

- 30 à 40 % d'entre eux relèvent du régime d'assurance chômage et touchent l'Allocation Formation Reclassement versée par les A.S.S.E.D.I.C.,

- 60 à 70 % relèvent du régime public de rémunération : c'est l'Etat qui, à travers le C.N.A.S.E.A., assure leur rémunération pendant le stage. La DECAS verse donc cette aide, en application de l'article L961-2 du code du travail et du décret n°88-368 du 15 avril 1988.

Les stagiaires rémunérés suivent des actions de formation de longue durée dans les métiers du commerce et des services mais également dans le secteur artisanal (boulangerie-pâtisserie, taxi, coupe tailleur, métiers d'art, ameublement, arts verriers...).

2. 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 à hauteur de 1,98 euros par heure, pour 35 heures, soit 69,36 euros par stagiaire. Le nombre de stagiaires attendus en 2002 est de 11.000. Le coût de financement de ces stages est de 760.000 euros.

L'extension de ce dispositif aux entreprises artisanales, proposée comme mesure nouvelle en conférence de première phase par la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services, a été refusée par la direction du budget en raison de son coût supplémentaire (760.000 euros).

Votre rapporteur spécial regrette qu'il n'ait pas été possible d'aligner le régime de la formation préalable des créateurs d'entreprises artisanales sur celui des créateurs d'entreprises commerciales. Il s'étonne que le secrétariat d'Etat n'ait pas été en mesure de financer une mesure aussi modeste qui aurait permis de restaurer l'égalité entre artisans et commerçants.

C. LA FORMATION DES ASSISTANTS TECHNIQUES ET DES ANIMATEURS ÉCONOMIQUES

1. Dans le secteur de l'artisanat, l'Institut Supérieur des Métiers (ISM)

L'Institut Supérieur des Métiers est financé à hauteur de 2,69 millions d'euros par le secrétariat d'Etat. Il a pour vocation :

-d'organiser la formation et le perfectionnement des agents de développement économique, des cadres de l'artisanat ainsi que de ses élus, en fonction au sein des chambres de métiers et des organisations professionnelles,

-de développer la recherche sur l'évolution du secteur des métiers,

-de construire et animer un réseau de compétences pour assurer l'adaptation des innovations technologiques au secteur de l'artisanat, et d'étudier les modes de diffusion de ces innovations dans les entreprises.

2. Dans le secteur du commerce et des services : le Centre d'Etudes et de Formation des Assistants Techniques du Commerce et des services (C.E.F.A.C.)

Le CEFAC, placé sous la tutelle du Secrétariat d'Etat, forme, en un stage de deux ans, les assistants techniques qui ont pour mission l'accompagnement des chefs d'entreprise commerciale et de services, par des actions de sensibilisation à la gestion et aux nouvelles technologies. L'objectif de ces assistants techniques est de concourir à la pérennité des entreprises, notamment des très petites entreprises, et au développement du commerce et des services dans les quartiers urbains difficiles.

La subvention accordée au CEFAC, de 630.000 euros résulte d'une part d'une convention de formation professionnelle (barème fixé par le ministère de l'emploi et de la solidarité) et d'autre part d'une convention de fonctionnement.

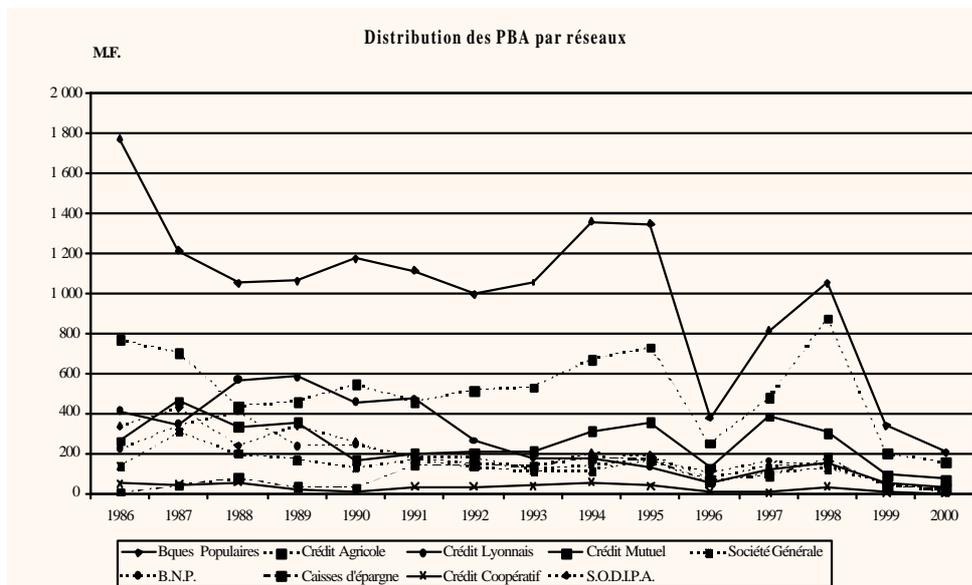
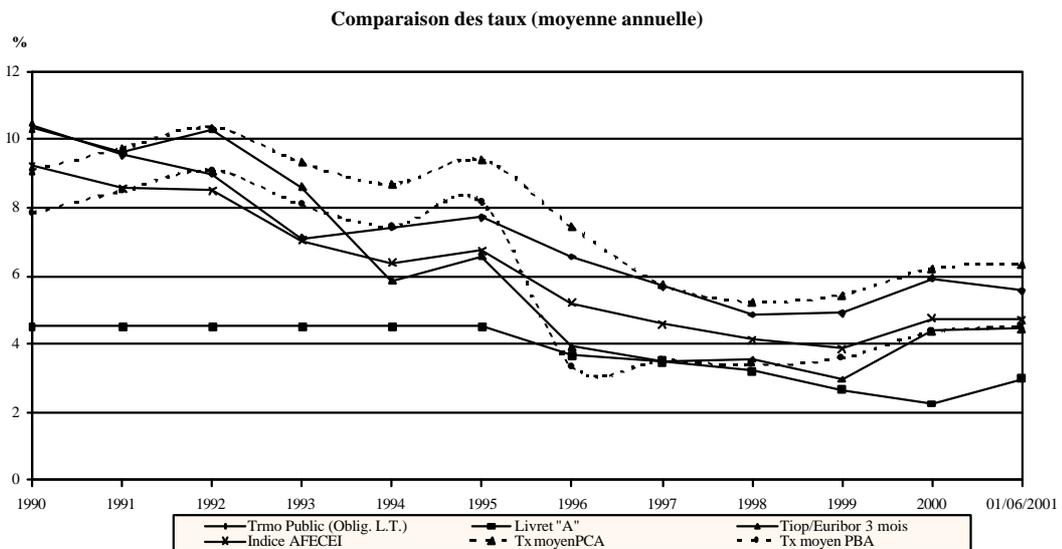
II. LE FINANCEMENT DES SECTEURS DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE

Le secrétariat d'État 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 du crédit n'était pas le seul obstacle au crédit des petites entreprises et que celui-ci avait diminué en raison de la baisse des taux

d'intérêt et de l'inflation, il a préféré mettre l'accent sur la prise en charge du « risque » PME.

A. LA FIN DES PRÊTS AIDES : PRÊTS BONIFIÉS ET PRÊTS CONVENTIONNÉS

Depuis 1986, 6 milliards d'euros de prêts bonifiés ont été distribués, pour un peu plus de 442 millions d'euros de bonification payée, et 16 milliards d'euros de prêts conventionnés, soit au total 22 milliards d'euros. Le secrétariat d'État n'a pas été en mesure d'apprécier l'effet d'entraînement économique de cette politique. Il a jugé néanmoins aux vues des statistiques que la bonification d'intérêt n'avait pas eu de rôle macroéconomique significatif, même si elle avait pu permettre à certaines entreprises d'alléger leur charge financière. La bonification a surtout perdu de son intérêt à mesure de la baisse des taux d'intérêt réels. L'enveloppe de prêts bonifiés s'est réduite parallèlement à la baisse des taux d'intérêt comme en témoignent les graphiques ci-dessous :



Les banques AFB (Association Française des Banques) se sont désengagés des prêts aidés depuis 1990. Seules les Banques Populaires, le Crédit Agricole et le Crédit Mutuel ont poursuivi leurs efforts.

Dès lors, en 2000, l'intégralité de l'enveloppe des prêts bonifiés, de 152 millions d'euros, n'a pas été distribuée. Elle n'a été consommée qu'à 53 % ce qui a conduit à proroger le dispositif les années suivantes. De même, la distribution de prêts conventionnés a été en net retrait en 2000, de 13,9 %, par rapport à 1999.

Votre rapporteur spécial est conduit à s'étonner de la désaffectation des prêts bonifiés du commerce et de l'artisanat alors que l'enveloppe des prêts bonifiés du secteur de l'agriculture connaît une grande stabilité.

B. LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE GARANTIE

Le gouvernement, suivant en cela les recommandations du Conseil National du Crédit, a transformé sa politique de réduction du coût du crédit en une politique d'accès au crédit. Il a été constaté en effet que les banques demeurent réticentes à l'égard des demandes de crédit des PME. Ainsi, avant même de pouvoir négocier leur taux d'emprunt, un grand nombre de PME, et tout particulièrement les plus petites, sont exclues des mécanismes de crédit, ce qui nuit évidemment à leurs capacités d'investissement et de développement.

Les réticences des banques s'expliquent par la difficulté d'estimation du risque PME, le risque majeur apparaissant comme celui des défaillances. Pour amener les banques à mieux appréhender, et donc à mieux accepter ce risque, deux types d'action doivent être menées : partager le risque entre la banque et un fonds de garantie, se doter des instruments permettant de mieux mesurer ce risque, afin d'avoir une influence sur les taux.

1. La garantie SOFARIS

Le secrétariat d'Etat a fait de la garantie du risque une nouvelle priorité de son budget, avec 9,15 millions d'euros en 2002 contre 3,35 inscrits en loi de finances initiale pour 2001. Une convention avec la SOFARIS (société française de garantie des financements des PME), filiale de la BDPME, a été signée. Cette convention unique vaut à la fois pour les crédits inscrits au chapitre 44-95, article 10, géré par la direction du trésor, doté de 131 millions d'euros, et pour le chapitre 44-95, article 20, doté de 9,15 millions d'euros, géré par le secrétariat d'Etat.

Votre rapporteur spécial juge que le choix d'une convention unique, s'agissant d'un même ministère, est de bonne politique car elle permet des effets de leviers plus importants. Il rappelle qu'il préférerait que l'ensemble des crédits prévus au titre des garanties soient gérés par le secrétariat d'Etat puisque ces garanties concernent à 70 % les très petites entreprises. Effet induit de cette convention unique, il est impossible de connaître l'effet de levier des seuls crédits gérés par le secrétariat d'Etat. Votre rapporteur spécial n'est donc en mesure que de vous présenter des chiffres globaux.

Le secrétariat d'Etat participe aux fonds « création », « développement » et transmission » de la SOFARIS. Les critères d'éligibilité ont été simplifiés au maximum et toutes les TPE (très petites entreprises) implantées en France qui emploient moins de dix salariés peuvent bénéficier de ce mécanisme. Le mécanisme de déclenchement du dispositif est simple : la décision d'engagement de la garantie SOFARIS est déléguée aux banques, pour davantage de simplicité et de rapidité.

La quotité garantie par la SOFARIS est égale à 50 %, sauf pour les créations « ex-nihilo » pour lesquelles elle est portée à 70 %. **De plus, et votre rapporteur spécial juge que cela est primordial, la banque s'engage en échange à ne pas prendre d'hypothèque en garantie du prêt sur le logement servant de résidence principale au bénéficiaire du prêt, s'il s'agit d'un entrepreneur individuel, ou aux dirigeants sociaux qui animent effectivement l'entreprise, si le bénéficiaire est une société.**

Durant l'année 2000, la SOFARIS a accordé 18.231 concours, correspondant à 13.765 entreprises et 25.586 emplois accompagnés. Les montants des prêts s'élèvent à 555.67 millions d'euros, soit un montant unitaire moyen de 18.283,88 euros. 52 % des concours sont accordés pour des créations, 44 % pour du développement, le solde correspondant aux transmissions. **Votre rapporteur spécial regrette qu'une fois encore la transmission soit le parent pauvre de la politique du gouvernement envers les entreprises.**

Interventions de la SOFARIS auprès des Très Petites Entreprises en 2000

Finalité du concours	Nombre de concours	Montant d'interventions (en millions d'euros)	Montant du risque pris par la SOFARIS (en millions d'euros)	Nombre d'entreprises accompagnées	Nombre d'emplois accompagnés	Durée moyenne (en mois)
Création	9.498	262	128	9.645	13.749	74
Transmission	689	112	50	1003	2555	80
Développement	8.044	181	77	3.117	9.282	86
Total	18.231	556	256	13.765	25.586	80

Enfin, parmi les destinataires, 52,4 % des Sociétés à Responsabilité Limitée (SARL), 10,6 % des Sociétés Civiles Immobilières (SCI), 9,7 % des Sociétés Anonymes (SA) et 4,6 % des EURL. **Votre rapporteur spécial souhaiterait qu'une action encore plus volontariste soit menée en direction des entrepreneurs individuels.**

Interventions de la SOFARIS auprès des Très Petites Entreprises en 2001 (au 30 juin 2001)

Finalité du concours	Nombre de concours	Montant d'interventions (en millions d'euros)	Montant du risque pris par la SOFARIS (en millions d'euros)
Création	1.050	106	52
Transmission	417	78	35
Développement	519	81	34
Total	1.986	265	208

2. L'évaluation du risque « PME »

Les banques rencontrent avant tout dans leurs relations avec les très petites entreprises un problème d'information. L'écart de taux constaté entre les très petites entreprises et les autres tient moins à la taille qu'à la capacité du dirigeant à communiquer, à échanger, à négocier son crédit.

Le temps d'examen des petits dossiers a un coût élevé qui se répercute sur les taux. Les taux pratiqués par les banques à l'égard des très petites entreprises sanctionnent ainsi le risque qu'elles estiment prendre par rapport à l'information dont elles disposent.

Votre rapporteur spécial considère qu'il faut dès lors améliorer les dispositifs d'évaluation des PME. La création d'outils de notation permettrait ainsi, par une meilleure connaissance de la situation des entreprises, de réduire le coût lié à l'incertitude d'information que font supporter les banques aux PME.

Votre rapporteur spécial invite le gouvernement, dans le cadre sa dotation au capital de la BDPME de 150 millions d'euros prévue par son « plan de consolidation de la croissance », à ne pas oublier les nécessaires investissements en termes d'information auxquels doit consentir le groupe «BDPME ».

C. LES DÉBUTS DIFFICILES DU PRÊT À LA CRÉATION D'ENTREPRISE

Annoncé lors des Etats Généraux de la Création d'Entreprise le 11 avril 2000, le prêt à la création d'entreprise a été lancé le 10 octobre 2000. Mis en oeuvre par la Banque du Développement des PME, le Prêt à la Création d'Entreprise vise à faciliter le financement des petits projets. Il s'agit d'un crédit de 3000 et 8000 euros sans garantie ni caution personnelle du créateur qui peut en disposer pour financer les frais et dépenses de démarrage de son affaire. Le Prêt à la Création d'Entreprise accompagne nécessairement un financement à moyen ou long terme (de fonds de commerce, matériel, véhicule,... sous forme de prêt bancaire, crédit-bail, ou location financière), d'un montant au moins équivalent au prêt et pouvant atteindre le triple de ce montant, soit au maximum 24 000 euros.

Un an après, le bilan du prêt à la création d'entreprise, dont les modalités sont pourtant attractives, est un peu décevant. Au 31 octobre 2001, 5615 entreprises en création avaient bénéficié du Prêt à la Création d'Entreprise pour un montant total de 36,8 millions d'euros. Le montant moyen du Prêt à la Création d'Entreprise ressort à 6.551 euros, est accompagné d'un prêt bancaire d'environ 10.250 euros et ces deux concours couvrent en moyenne 70 % des besoins de financement du créateur.

Répartition des prêts par secteur

Secteurs	Répartition par secteur en %	Répartition du montant total des PCE en %
Commerce	27,6	28
Services	32,6	32,6
BTP	18,8	18
Industrie	9,2	9,2
Tourisme	8,1	8,4
Autres	3,7	3,8

Seules 180 banques avaient signé la convention «Prêt à la Création d'Entreprise» au 31 août 2001. De plus, les mécanismes de délégation des prêts, de la BDPME aux banques, se seraient heurtés à des difficultés informatiques qui expliqueraient le retard pris dans la promotion du prêt.

Le secrétariat d'Etat a décidé de lancer une campagne de communication pour populariser ce nouveau produit. Votre rapporteur spécial souhaite que celle-ci, intitulée « 8000 euros tout de suite pour créer ta boîte » se révèle efficace.

III. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRENEURS ET DES PARTENAIRES

Les crédits inscrits à l'article 44-03-20 permettent l'accompagnement des petites entreprises dans tous les aspects de leur activité. 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. Ainsi, les interventions du secrétariat d'Etat sont le plus souvent indirectes : il agit en finançant les organismes intermédiaires du secteur du commerce et de l'artisanat.

A. DES ACTIONS DISPARATES

1. Le développement économique

Si le développement économique est principalement pris en charge par les crédits extra-budgétaires du FISAC, le secrétariat d'Etat a néanmoins consacré 9,91 millions d'euros en 2001 au soutien à l'activité économique de base des entreprises artisanales. Ce soutien prend la forme d'un financement des services collectifs non facturés rendus par les chambres de métiers et les organisations professionnelles.

2. Les réseaux d'appui aux entreprises

Votre rapporteur spécial salue le dynamisme des réseaux d'appui aux entreprises qui apportent un concours précieux en termes de conseil et d'ingénierie. Le secrétariat d'Etat subventionne à hauteur de 1,04 million d'euros en 2001 :

- la création et la transmission d'entreprises, à travers des organismes dont les compétences sont éprouvées en la matière (Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), France Initiative Réseau (FIR)...);

- le conseil aux très petites entreprises avec la Confédération Française des Coopérations et Groupements d'Artisans (CFCGA), l'Entente des Générations pour l'Emploi et l'Entreprise (EGEE)...;
- l'aide à l'exportation, notamment dans le cadre d'un partenariat avec le Centre français du Commerce Extérieur (CFCE).

3. Le soutien aux métiers d'arts

Le secrétariat d'État s'efforce de mener une politique active en direction du secteur des métiers d'art à travers notamment la convention qui le lie à la société d'encouragement des métiers d'art (SEMA). 2,28 millions d'euros dont 1,91 millions d'euros par voie de convention avec la SEMA ont été consacrés en 2001 à la transmission de savoir-faire et à l'information du public sur les métiers d'art. Cette convention prend en compte quatre objectifs :

- l'insertion sociale de d'artisanat d'art,
- l'innovation et les nouvelles technologies,
- le développement local,
- la promotion de l'image de la France.

4. 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.

B. LE DISPOSITIF DE RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'EURO

1. Le faible impact du dispositif d'incitation aux 35 heures

Une convention-cadre a 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'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation et l'Union Professionnelle Artisanale (U.P.A.). Un volet financier a été conclu avec

l'U.P.A. à hauteur de 400.000 d'euros et avec la confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD) à hauteur de 200.000 euros.

Ces crédits ne sont pas exclusifs des actions menées par le ministère de l'emploi et de la solidarité. C'est sur le budget de ce ministère en effet que sont imputées les actions de conseil et d'appui aux entreprises prévues par la loi du 13 juin 1998. Le coût maximum d'une journée d'intervention est fixé à 838 euros.

Sans entrer dans le débat sur la pertinence du dispositif gouvernemental de réduction du temps de travail, votre rapporteur spécial se bornera à rappeler qu'au premier juillet 2001, **seulement 2,5 % des entreprises de moins de 20 salariés étaient passées aux 35 heures, soit 8 % des salariés concernés.**

A l'évidence, un grand nombre de petites entreprises ne veulent pas des 35 heures.

Votre rapporteur spécial n'est pas certain que le décret du 15 octobre 2001 permettant, de manière transitoire, aux entreprises de moins de 20 salariés de disposer d'un contingent annuel d'heures supplémentaires supérieur au droit commun, suffise à changer cette donnée fondamentale. **Il souligne l'urgence de la signature d'une nouvelle convention d'accompagnement avec les organisations professionnelles concernées pour que, dans un conjoncture économique de plus en plus difficile, les 35 heures ne nuisent pas à la compétitivité des petites entreprises et n'accroissent pas le chômage dans les secteurs du commerce et de l'artisanat.**

2. Les inquiétudes liées à l'euro

Le principe retenu au niveau européen est que chaque acteur économique devra prendre en charge les frais qu'il aura à supporter lors du passage à l'euro. Le secrétariat d'Etat a dès lors refusé quelque subvention que ce soit aux secteurs de l'artisanat et du commerce pour compenser les charges auxquelles ils auront à faire face, à l'occasion surtout de la période transitoire, entre le 1^{er} janvier et le 17 février 2001 où coexisteront deux monnaies.

Un certain nombre de dispositions ont néanmoins été adoptées par le Sénat dans le projet de loi portant mesures urgentes à caractère économique et financier :

Article 10 bis

I. - Après l'article 39 AF du code général des impôts, il est inséré un article 39 AG ainsi rédigé :

« Art. 39 AG. - Les matériels destinés exclusivement à permettre l'encaissement des espèces et les paiements par chèques et cartes en euros et les balances pour transactions commerciales en euros peuvent faire l'objet d'un amortissement exceptionnel sur douze mois à compter de leur mise en service.

« Les dépenses d'adaptation des immobilisations nécessitées par le passage à l'euro constituent des charges déductibles au titre de l'exercice de leur engagement.

« Ces dispositions s'appliquent à toutes les entreprises ».

IV - Il ne peut être perçu, par les établissements bancaires émetteurs, aucune commission ou rémunération d'aucune sorte, sur les paiements par carte de paiement inférieurs à 30 euros effectués entre le 1er janvier 2002 et le 17 février 2002.

Le secrétariat d'Etat a quant à lui limité ses actions à l'accompagnement des multiples initiatives menées par les réseaux d'appui aux entreprises, les chambres consulaires et les organisations professionnelles. Il a ainsi apporté un financement à l'opération 10.000 commerçants pilotes (46.000 euros) lancées par les Chambres de Commerce et d'Industrie, ainsi qu'au train de l'euro (15.245 euros) organisé par l'Ordre National des Experts-Comptables. Enfin, l'enveloppe restante des prêts bonifiés peut selon certaines conditions être utilisée pour des investissements liés à l'euro.

Votre rapporteur spécial souhaite que ces mesures soient suffisantes. Il rappelle que, selon un sondage IFOP-Louis Harris, seulement 22 % des entreprises unipersonnelles estimaient en septembre 2001 être prêtes à l'euro ou l'être dans les tous prochains jours. Ce chiffre était de 12 % en juin. Alors que le taux de préparation des entreprises de plus de 50 salariés est passé de 29 à 47 % d'août à septembre, celui des entreprises unipersonnelles a stagné.

IV. LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS

Votre rapporteur spécial se félicite que le secrétariat d'Etat se soit enfin lancé dans une action forte et résolue de simplification administrative pour les entreprises. **La simplification des formalités constitue en effet la première demande des PME.**

A. QUELQUES PROGRÈS À RELEVER

Un certain nombre de progrès méritent donc d'être relevés. Parmi les mesures décidées entre 1998 et 2000 et déjà mises en œuvre, il est possible de citer le relèvement du seuil d'application du régime fiscal de la micro-entreprise, la suppression de plusieurs taxes ou la simplification des formalités fiscales pour les entreprises exportatrices.

De plus, les formalités engendrées par la création d'une entreprise ont été réduites. Ont en effet été supprimés :

-depuis le 14 juillet 2000, les droits de timbre et d'enregistrement des statuts et de leurs annexes (1.500 francs),

-depuis le 10 juillet 2000, les frais de publication au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (Bodacc) pour les créations d'entreprises,

-les frais versés à l'INPI pour l'enregistrement au registre national du commerce et des sociétés (à compter du 1^{er} juillet 2000).

Par ailleurs, 100.000 « boîtes du créateur » ont été envoyées aux préfectures en octobre 2000 pour diffusion auprès des réseaux et des Centres de Formalités des Entreprises (CFE) chargés de les mettre gratuitement à disposition des porteurs de projet. Cette boîte, déclinée en deux versions-entreprises individuelle et société- comprend un guide du créateur d'entreprise, une notice explicative sur les formalités à accomplir, les formulaires de demande d'immatriculation prêts à remplir, les statuts-types ainsi que des exemples de pièces justificatives à fournir. Cette initiative paraît tellement aller de soi que l'on peut s'étonner qu'elle n'ait pas été prise plus tôt.

B. LA PORTÉE LIMITÉE DE S ACTIONS ENTREPRISES EN 2001

Parmi les décisions prises le 17 avril 2001, votre rapporteur spécial constate qu'un certain nombre d'entre elles ne constituent que des mesures expérimentales. Il en est ainsi de la mise en place d'une aide à l'établissement des fiches de paie pour les très petites entreprises ou du correspondant fiscal spécial pour les « jeunes pousses ». D'autres ne s'adressent qu'aux moyennes entreprises 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).

On peut simplement noter parmi les mesures significatives la simplification de l'accès des petites entreprises aux marchés publics et la possibilité pour les personnes physiques de domicilier leur entreprise à leur adresse personnelle.

C. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES

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

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

Un grand nombre de télé-procédures sont ou vont être mises en place :

- Possibilité de déclarer et de payer la TVA par internet
- Possibilité de déclarer ses embauches (DUE)
- 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 déclarer la contribution sociale de solidarité des sociétés

Votre rapporteur spécial souhaite formuler plusieurs remarques sur la priorité accordée à la dématérialisation des formalités :

1) Les actions entreprises dans ce domaine préparent l'avenir et sont porteuse de grands espoirs pour les professionnels.

2) **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 ont un sens.

3) L'adoption des téléprocédures par les petites entreprises ne sera possible que si un effort important de sensibilisation, de formation et d'incitation à l'équipement informatique est entrepris. Votre rapporteur invite également le gouvernement, dans la mise en place 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 en garde contre la multiplication de sites internet gouvernementaux concurrents ou redondants.

A titre d'exemple, votre rapporteur spécial signale que la téléTVA (déclaration et paiement par voie électronique), obligatoire pour les entreprises de plus de 15 millions d'euros de chiffre d'affaires connaît des difficultés dans sa mise en place. Prévues au premier mai 2001, puis au 1^{er} septembre 2001, l'obligation de déclaration et de paiement a encore été repoussée au premier janvier 2002. En effet, sur les 17.000 entreprises concernées, 5000 avaient au premier septembre entamé la démarche mais seules 929 avaient effectivement fait leur première télédéclaration et 562 un télépaiement...

CONCLUSION

Votre rapporteur spécial ne peut au terme de l'examen de ce budget qu'exprimer une déception et une inquiétude. Sa déception trouve son fondement dans les difficultés que rencontre le secrétariat d'Etat à affirmer pleinement son rôle et à défendre au mieux les préoccupations des petites entreprises au sein du gouvernement. Si le secrétariat d'Etat n'est pas avare d'effets d'annonces, les outils lui manquent pour matérialiser ces annonces en mesures concrètes et rapides.

Votre rapporteur spécial a enfin une inquiétude, celle de l'avenir des partenaires naturels du gouvernement dans son action en faveur des PME, les chambres consulaires. Alors que les chambres de commerce et d'industrie appellent à une réforme de leur mode de scrutin, le gouvernement fait la sourde oreille. Son projet de loi d'orientation pour le commerce et l'artisanat tarde. Les chambres des métiers connaissent, elles, une paupérisation grandissante. La revalorisation du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers doit être à la hauteur des missions de service public qu'elles accomplissent.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 18 octobre 2001, la commission des finances a procédé à l'examen de la partie des crédits de l'économie, des finances et de l'industrie consacrée aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat sur le rapport de M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a présenté le budget des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat (PME) pour 2002. Il a indiqué que les crédits s'élèveraient au total en 2002 à 61 millions d'euros (400 millions de francs). Il a constaté qu'à ce budget ne figure aucun crédit de fonctionnement et que le budget du secrétariat d'Etat est avant tout composé de crédits d'intervention.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a affirmé que les PME ne constituent pas une priorité budgétaire du gouvernement, en voulant pour preuve la baisse des crédits de 3,1% qu'enregistrera le secrétariat d'Etat en 2002 à structure constante. Il a également dénoncé la ponction que souhaite pratiquer le gouvernement sur l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, à hauteur de 105 millions d'euros.

Le rapporteur spécial a souligné que le secrétariat d'Etat n'est pas le grand pôle des PME que la commission appelle de ses vœux. Il a relevé que son intégration au sein de Bercy n'avait débouché sur aucune synergie avec les autres directions et n'a discerné aucun redéploiement d'effectifs et de crédits. Il a regretté que le secrétariat d'Etat reste ainsi cantonné à l'action en direction du petit commerce et de l'artisanat, sans avoir pu étendre son action auprès des autres types de PME. Il a noté une césure au sein du ministère entre les PME innovantes, les start-ups, qui bénéficient de toutes les attentions, et les PME qui le seraient moins, celles du commerce et de l'artisanat. Il a exprimé sa préférence pour une prise en compte du « fait PME » dans son ensemble autour d'un secrétariat d'Etat des PME de plein exercice.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a déploré le nombre d'instruments extra-budgétaires, au premier rang desquels figurent le fonds national de promotion et de communication de l'artisanat et le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce, dont les budgets sont supérieurs à celui du secrétariat d'Etat, appelant à une rebudgétisation de ces fonds pour mettre fin à l'éparpillement des actions, aux financements croisés entre budget général et instruments extra-budgétaires et permettre un contrôle du Parlement sur ces sommes importantes.

Le rapporteur spécial a par ailleurs encouragé le secrétariat d'Etat à poursuivre ses efforts de simplification des formalités administratives en direction des petites entreprises, indiquant que 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'entreprise constituaient des progrès notables. Il a constaté que les mesures prises en 2001 étaient de portée plus limitée et tournées en majeure partie vers les nouvelles technologies qui ne peuvent constituer l'alpha et l'oméga de la simplification administrative. Il a souligné que l'adoption des procédures dites électroniques par les petites entreprises ne sera possible que si un effort important de sensibilisation, de formation et d'incitation à l'équipement informatique est entrepris.

Enfin, M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a exprimé une inquiétude, celle des PME confrontées à la fois au passage à l'euro et aux 35 heures en rappelant que les commerçants et artisans seront en effet amenés à jouer un rôle pédagogique d'accompagnement pour la mise en place de l'euro et seront à ce titre responsables d'une véritable mission de service public. Il s'est félicité que le Sénat ait inscrit dans le projet de loi en discussion portant diverses dispositions d'ordre économique et financier un certain nombre de mesures utiles pour aider les PME dans leur passage à l'euro et regretté que le secrétariat d'Etat n'ait pas mené suffisamment d'actions de formation et de sensibilisation pour faciliter la conversion des prix et la gestion de la caisse lors de la durée transitoire.

Un large débat s'est ensuite engagé.

En réponse à M. Alain Lambert, président, M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a indiqué que la dotation de 150 millions d'euros pour la BDPME (Banque de développement des PME), annoncée par le gouvernement dans le cadre de son plan de relance, ne compensait pas les ponctions qui seront pratiquées sur le secteur des PME par ailleurs et que d'autres pistes, comme une augmentation sensible des garanties de crédit ou une meilleure promotion du prêt à la création d'entreprise, dont le succès est encore limité, pourraient également être envisagées. Il a par ailleurs exprimé son scepticisme sur les perspectives d'adoption du projet de loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat au cours de l'actuelle législature, regrettant que le texte n'ait pas même encore été présenté en Conseil des ministres.

A une interrogation de M. Yves Fréville sur le regroupement des crédits affectés aux fonds de garantie des PME au sein du budget du secrétariat d'Etat, M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a répondu que ce regroupement avait sa préférence car la coexistence de deux lignes budgétaires distinctes ayant le même objet ne se justifiait pas et qu'il fallait au sein du

ministère de l'économie et des finances constituer un pôle « PME » digne de ce nom.

A une question de M. Gérard Braun, le rapporteur spécial a répondu que les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) relevaient du secrétariat d'Etat à l'industrie et que la dénomination « PMI » (Petites et moyennes industries) gardait toute son actualité au sein du ministère puisqu'une direction, la DARPMI (Direction de l'action régionale et des PMI), leur était entièrement dédiée.

Enfin, en réponse à une question de M. Adrien Gouteyron sur le FISAC (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce), M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, a souligné l'excellent travail de ce fonds et proposé de le transformer en compte d'affectation spéciale pour à la fois permettre un contrôle du Parlement sur les dépenses réalisées et éviter les prélèvements à répétition que pratique le gouvernement sur les excédents de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat qui nourrissent le FISAC.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits inscrits à l'agrégat « Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat », jusqu'à l'examen des rapports consacrés aux crédits des services financiers et à ceux du secrétariat d'Etat à l'industrie.

Réunie le mardi 6 novembre 2001, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter l'ensemble des crédits du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour 2002.

Elle a confirmé son vote de rejet des crédits tels qu'amendés à l'Assemblée nationale. Elle a adopté l'article 67 bis voté à l'Assemblée nationale et donné mandat à M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, pour définir la position de la commission sur l'article 67 ter.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. ARTICLES RATTACHÉS

Ces articles rattachés ont été adoptés à l'Assemblée Nationale en séance publique le 9 novembre 2001. Ils visent à éviter la paupérisation des chambres de métiers, objectif que votre rapporteur spécial partage.

A. ARTICLE 67 BIS : ABATTEMENT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE COMMERCE POUR LES ARTISANS ÉGALEMENT INSCRITS AU RÉPERTOIRE DES MÉTIERS

1. Disposition adoptée à l'assemblée nationale

« I.- Il est inséré, après le treizième alinéa de l'article 1600 du code général des impôts, un alinéa ainsi rédigé :

« La taxe est réduite de moitié pour les artisans régulièrement inscrits au répertoire des métiers et qui restent portés sur la liste électorale de la chambre de commerce et d'industrie de leur circonscription. »

II.- Les éventuelles pertes de recettes des chambres de commerce et d'industrie sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

2. Proposition de votre commission

520.000 entreprises sont doublement immatriculées au registre du commerce et au registre des métiers. Elles acquittent donc à la fois la taxe pour frais de chambres de commerce et la taxe pour frais de chambres de métiers. Ces entreprises sont des entreprises artisanales. Il s'agit :

-d'entreprises artisanales à titre secondaire (65.000 sociétés et 47.000 entreprises individuelles),

-d'entreprises artisanales à titre principal exerçant sous forme de société (236.000 sociétés, dont 195.000 SARL et 22.000 EURL),

-d'entreprises individuelles artisanales à titre principal (170.000 entreprises) exerçant une activité de commerce.

Ces entreprises, pénalisées par la double taxation, ne bénéficient qu'à la marge des services des chambres de commerce et d'industrie. La proposition de les exonérer à hauteur de cinquante pour cent de la taxe pour frais de chambres de commerce se justifie pleinement.

Les chambres de commerce et d'industrie ne souffriraient pas de cette mesure puisque leur perte de recettes serait intégralement compensée par un relèvement à due concurrence de la taxe additionnelle sur les tabacs.

Votre commission propose d'adopter cet article sans modification.

B. ARTICLE 67 TER : MONTANT MAXIMUM DU DROIT FIXE DE TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES DE MÉTIERS

1. Disposition adoptée à l'assemblée nationale

« Dans le quatrième alinéa de l'article 1601 du code général des impôts, le montant « 630 F » est remplacé par le montant « 107 euros »

2. Proposition de votre commission

Chaque année est proposée en article additionnel aux crédits du ministère de l'économie et des finances le relèvement du droit fixe de la taxe additionnelle pour frais de chambre de métiers. Cet article est bien souvent d'origine parlementaire.

Il est temps de fixer ce droit fixe à un niveau évitant la paupérisation des chambres de métiers. Il est également nécessaire de déterminer un mode d'indexation de ce droit fixe pour éviter chaque année des négociations qui ne satisfont ni les chambres de métiers, ni les ressortissants de chambres de métiers.

Le montant du droit fixe a cru de 1,61 % entre 1999 et 2001, passant de 94,52 euros à 96,04 euros. Cette augmentation n'a pas été à la hauteur de la hausse des charges des chambres de métiers : la valeur du « point » des

salaires du personnel des chambres s'est accru de 3 % pendant la même période.

Le montant de 99 euros adopté à l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement n'est clairement pas à la hauteur des enjeux. Les résultats nets des chambres de métiers ont enregistré une forte diminution, de 41 %, de 1998 à 1999. Le résultat d'exploitation est encore inférieur pour les chambres des métiers gérant un centre de formation des apprentis. Enfin, six des huit classes de chambres de métiers étaient en déficit d'exploitation en 1999.

Votre commission propose dès lors à votre commission de revenir au montant adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale : 107 euros. Cette revalorisation substantielle, de 11 %, représente par artisan moins de 13,7 euros pour ceux qui ne sont pas par ailleurs redevables de la taxe professionnelles et environ 22,9 euros pour les autres.

Votre commission vous propose enfin d'indexer le droit fixe sur le plafond annuel de sécurité sociale, mode d'indexation demandé par le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale et par l'assemblée permanente de chambres de métiers. Le plafond de sécurité sociale sera en 2002 de 28.224 euros.

Il est donc proposé de fixer le montant du droit fixe à 0,379 % du plafond annuel de sécurité sociale.

Votre commission vous propose donc l'amendement suivant :

« Dans le quatrième alinéa de l'article 1601 du code général des impôts, le montant « 630 F » est remplacé par « 0,379 % du plafond annuel de sécurité sociale en vigueur au premier janvier de l'année d'imposition. »

II. MODIFICATION DES CRÉDITS

Les crédits du titre IV du budget de l'économie, des finances et de l'industrie ont été majorés à titre non reconductible de 191.500 euros.

Deux chapitres ont ainsi vu leurs dotations majorées :

-180.800 euros sur le chapitre 44-03 « interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services », à l'article 20 « actions économiques »,

-10.700 euros sur le chapitre 44-42 « interventions diverses », à l'article 88 « actions concertées d'intérêt local ».