

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2001, 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 :

III. - PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, COMMERCE ET ARTISANAT

Rapporteur spécial : M. René BALLAYER

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	10
A. DES ACTIONS AU BÉNÉFICE DES PME COMMERCIALES, ARTISANALES ET DE SERVICES.....	10
B. DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS VARIÉS.....	10
C. UN BUDGET EN LUI-MÊME PEU SIGNIFICATIF.....	11
1. <i>Des dépenses de fonctionnement non individualisées</i>	11
2. <i>L'évolution des crédits d'intervention et d'investissement</i>	11
a) Une reconduction globale qui recouvre certains contrastes.....	11
b) Une priorité au profit des contrats de plan gagé par un recul des moyens du FASA.....	12
3. <i>Trois principales finalités</i>	13
a) Les aides à la formation.....	13
b) Les actions économiques.....	14
c) L'accès au crédit.....	14
4. <i>La mise à contribution du FISAC</i>	15
5. <i>Les vertus de la stagnation</i>	15
II. LE MAINTIEN DU NIVEAU DES DÉPENSES DE FORMATION	16
A. LA FORMATION INITIALE.....	16
1. <i>Des compétences partagées</i>	16
2. <i>Une action du Secrétariat d'Etat qui se situe plutôt en amont</i>	17
3. <i>La prochaine réforme de l'apprentissage</i>	17
B. LA FORMATION PRÉALABLE.....	18
1. <i>Les actions en faveur des demandeurs d'emploi</i>	18
a) Les formations de longue durée.....	18
b) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.....	18
2. <i>La préparation aux fonctions de chefs d'entreprises</i>	19
a) L'initiation à la gestion.....	19
b) L'aide à la création ou à la reprise d'entreprise.....	19
C. LA FORMATION DES ASSISTANTS TECHNIQUES ET DES ANIMATEURS ÉCONOMIQUES.....	19
1. <i>En ce qui concerne le commerce et les services</i>	19
2. <i>En ce qui concerne l'artisanat</i>	20
D. LA FORMATION CONTINUE.....	20
E. RÉCAPITULATION DES CRÉDITS.....	21
1. <i>Répartition générale</i>	22
2. <i>Ventilation des crédits alloués à l'enseignement commercial</i>	22

III. LE REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS D’ACTION ÉCONOMIQUE	24
A. UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN	24
1. <i>Bilan du plan précédent</i>	24
a) Les priorités et les instruments.....	24
b) Les dépenses.....	24
2. <i>Perspectives du prochain plan</i>	25
a) Montant des engagements.....	25
b) Principaux changements.....	26
B. LES AUTRES ACTIONS	26
1. <i>Les interventions</i>	26
a) Le développement économique.....	27
b) Les réseaux d’appui aux entreprises.....	28
c) Le soutien aux métiers d’art.....	29
d) Les aides aux groupements.....	30
e) Le dispositif de réduction du temps de travail.....	30
2. <i>Les subventions d’investissement du FASA</i>	31
a) Des opérations variées.....	31
b) Une évolution budgétaire heurtée.....	31
C. L’IMPORTANT MOBILISATION DU FISAC	32
1. <i>Un montant supérieur à celui des crédits budgétaires du secrétariat d’Etat</i>	32
2. <i>Des objectifs regroupés</i>	32
3. <i>L’évolution des actions du Fonds</i>	33
IV. LA RÉNOVATION DES AIDES À L’ACCÈS AU CRÉDIT	36
A. L’EXTINCTION ANNONCÉE DES BONIFICATIONS D’INTÉRÊT	36
1. <i>L’utilisation des crédits ouverts en 2001</i>	36
2. <i>Les raisons de l’arrêt du dispositif existant</i>	36
3. <i>Un point de vue qui n’est pas unanimement partagé</i>	37
4. <i>Récapitulation des réalisations</i>	38
B. LA PRÉFÉRENCE ACCORDÉE AUX GARANTIES	38
1. <i>Les besoins des petites entreprises</i>	38
2. <i>L’adaptation des aides</i>	39
a) au niveau budgétaire.....	39
b) Les difficultés des plus petites créations d’entreprise et l’instauration des PCE.....	40
3. <i>Le bilan de la BDPME</i>	44
CONCLUSION	46
EXAMEN EN COMMISSION	48
MODIFICATIONS ADOPTÉES A L’ASSEMBLÉE NATIONALE	52

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur :

1. se félicite de l'annonce d'une prochaine réforme du financement de l'apprentissage ;

2. demande la mise en œuvre rapide d'actions tendant à remédier aux pénuries de main-d'œuvre constatées dans certains secteurs (métiers de l'alimentaire, notamment la boucherie, métiers de la restauration, de l'habillement, du bâtiment, ou encore certains métiers d'art...) ;

3. souhaite une évaluation précise du potentiel d'emplois qui semble sous estimé, que recèle l'artisanat.

4. Votre rapporteur observe, par ailleurs, que le montant, en 2001, des dotations consacrées à l'exécution des contrats de plan Etat-Région est inférieure aux 50 millions de francs que supposerait la programmation prévue (qui, par ailleurs, porte sur 351 millions de francs alors que 619,8 millions de francs doivent être affectés, au total, au commerce et à l'artisanat sur la durée du XII^{ème} plan).

5. Une reprise des concours du FSE au financement des actions de développement économique est souhaitable. Leur interruption pose plus généralement le problème du contrôle de la gestion des organismes consulaires. La tutelle de l'Etat sur ces établissements est-elle exercée de façon satisfaisante ? Comment faire en sorte que les moins dynamiques prennent modèle sur les plus performants ?

6. Le FASA paraît connaître des problèmes de consommation de crédits et la spécificité de ses actions n'est pas évidente.

7. Il est sans doute possible d'améliorer encore les dispositions tendant à encourager la **transmission** d'entreprises commerciales et artisanales viables afin d'empêcher leur disparition.

Des propositions, qui méritent d'être étudiées, ont été présentées dans ce sens par des parlementaires (réactivation des CIFA, allègement de la taxation des plus-values sur fonds de commerce, extension au-delà des créations des activités des plates-formes d'initiative locale et de la déductibilité fiscale des dons qui leur sont faits).

8. Sans vouloir polémiquer au sujet de leurs effets sur la croissance, force est de constater que les 35 heures soulèvent auprès des petites entreprises des difficultés particulières.

Elles sont source, pour elles, de complexité administrative et de problèmes de gestion et, pour l'Etat, de dépenses importantes.

La mutualisation des embauches au niveau de groupements d'employeurs sera probablement difficile à mettre en application dans certains cas.

Toute autre mesure tendant à ajuster le dispositif prévu pour tenir compte de la situation particulière des PME sera la bienvenue.

9. S'agissant du FISAC :

- le problème de la déconcentration de certaines de ses interventions, en vue de les accélérer, reste posé.

La question d'une éventuelle budgétisation de ce fonds, qui en améliorerait le contrôle par le Parlement, mérite d'être posé, dans la mesure où il finance des actions relevant, non d'une affectation spéciale, mais de l'exécution de la politique générale du gouvernement en faveur du commerce et de l'artisanat.

10. Votre rapporteur préconise la suppression des fonds locaux d'adaptation du commerce rural à la fois inutiles (leur objet fait double emploi avec celui du FISAC) inefficaces (les montants recueillis sont trop modestes pour permettre des interventions significatives), et complexes (le dispositif repose sur un mécanisme alambiqué de répartition intercommunale d'une part de la taxe professionnelle générée par les créations ou les extensions de grandes surfaces).

11. La suppression des prêts bonifiés à l'artisanat ne fait pas l'unanimité et la remontée des taux d'intérêt qui s'amorce pourrait conduire à reconsidérer cette mesure.

12. L'effort accompli pour rattraper le retard des créations d'entreprise sur la croissance doit être consolidé, poursuivi et amplifié.

13. On ne peut que se féliciter, de ce point de vue, de l'instauration des PCE et souhaiter leur succès. Ils tendent à sortir d'un cercle vicieux selon lequel les nombreuses défaillances des très petites entreprises nouvellement créées provoquent la méfiance des banques à leur égard, ce qui augmente en retour le nombre de faillites.

14. Il convient de s'interroger sur les raisons du recul, signalé par le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, M. Didier Chouat, des activités de garantie de la SOFARIS en 1999 par rapport à 1998.

15. L'analyse des résultats de l'enquête de la BDPME sur la création d'entreprises mérite d'être très approfondie pour améliorer l'orientation et l'efficacité des différents types d'aide et d'intervention.

Cette enquête confirme :

- la pertinence de l'aide à la création d'entreprises bien insérées dans un tissu local d'activités (commerces et autres services de proximité, bâtiment de second œuvre) ;

- l'effet bénéfique sur l'emploi des créations d'entreprises malgré une « sinistralité » dans l'ensemble importante.

16. Il faut aider les TPE nouvelles à surmonter les difficultés de « l'après création ».

Mesdames, Messieurs,

La mission de votre rapporteur est d'examiner l'utilisation des crédits du budget de l'économie, des finances et de l'industrie, consacrés aux interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services.

Les attributions déléguées au secrétaire d'Etat qui en est chargé concernent aussi la consommation¹ et, conjointement avec le secrétaire d'Etat à l'industrie, la simplification des formalités incombant aux entreprises.

Aussi, M. Patriat a-t-il autorité, pour l'ensemble de ces questions, sur la direction générale de la concurrence, de la commission et de la répression des fraudes (DGCCRF) en même temps que sur la direction des entreprises commerciales artisanales et de services (DECAS).

Il dispose également de la délégation interministérielle aux professions libérales.

Comme votre rapporteur le souligne chaque année :

- l'effet de levier des dépenses concernées compte davantage que leur montant ;

- ces crédits ne constituent qu'un instrument d'aide aux PME parmi d'autres financés par des ressources publiques ou privées.

Aux concours du budget de l'Etat (7,7 milliards au total en 2001), s'ajoutent en effet ceux de la communauté européenne, des collectivités territoriales, ou encore le produit de prélèvements obligatoires affectés au FISAC (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce), aux organismes consulaires (chambres de commerce ou de métiers), à d'autres établissements publics ou à des organismes professionnels recevant le produit de taxes parafiscales...

Enfin, les PME ont bien sûr recours à l'emprunt, avec souvent des aides ou des garanties publiques, pour financer leurs activités.

Sans doute attendent-elles de l'Etat un allègement des contraintes administratives et fiscales qui pèsent sur elles, autant si ce n'est davantage que le versement de subventions ou le bénéfice d'autres formes indirectes d'aide budgétaire.

¹ Décret n° 2000-1077 du 7 novembre 2001

Pour l'essentiel, la finalité des dépenses effectuées à partir des crédits analysés par le présent rapport (y compris ceux consacrés à la formation) paraît être **économique** : il s'agit de favoriser le maintien et le développement d'activités commerciales, artisanales et de services sur l'ensemble du territoire.

Mais l'enjeu est plus vaste car sont aussi en cause :

- le maintien, grâce à des commerces et d'autres services de proximité, d'un lien social dans des zones urbaines ou rurales menacées de dévitalisation, voire de « déshumanisation » ;

- la préservation à travers les métiers d'art, le compagnonnage ou la gastronomie d'un héritage culturel, d'un art de vivre et de travailler qui façonnent notre identité et sont irréductibles à la standardisation qui menace notre monde moderne.

Adaptation à la modernité, création d'activités nouvelles d'un côté, maintien de nos savoir-faire et réussite de la transmission des entreprises viables, de l'autre, telles sont les exigences complémentaires et non contradictoires, d'une politique de soutien aux PME commerciales, artisanales et de services, pour une vie économique, sociale et culturelle nationale territorialement équilibrée.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. DES ACTIONS AU BÉNÉFICE DES PME COMMERCIALES, ARTISANALES ET DE SERVICES

Par rapport à l'ensemble des entreprises de l'industrie, du commerce et des services (hors agriculture, services financiers et administrations), les Petites et Moyennes Entreprises (PME), selon la définition¹ européenne (moins de 250 salariés) représentent :

- la presque totalité du nombre d'entreprises (99,6 %)
- les deux tiers des personnes occupées (66 %)
- plus de la moitié (53 %) du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée.

Le secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation n'a pas vocation à s'occuper de toutes les PME mais seulement de celles, dites commerciales, artisanales ou de services, dont les activités ne relèvent pas du domaine d'intervention d'autres départements ministériels² comme le secrétariat d'Etat à l'industrie (PMI), le ministère de l'agriculture et de la pêche ou encore, s'agissant d'innovation technologique, celui de la recherche.

B. DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS VARIÉS

Pour définir et mettre en œuvre sa politique en faveur des PME artisanales, commerciales et de services, le secrétaire d'Etat concerné dispose :

- des moyens humains et matériels de la DECAS (Direction des entreprises commerciales, artisanales et des services), soit 182 agents au 1^{er} juillet 2000, et du réseau des délégués régionaux au Commerce et à l'Artisanat (DRCA) ;

¹ Micro-entreprises : 0 à 9 personnes,
petites : 10 à 49 (la France distingue les « très petites » : de 10 à 19)
moyennes : 50 à 249

² cf. tableau en annexe de ce rapport et l'annexe jaune au présent projet de loi de finances récapitulant l'effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises.

- des crédits récapitulés dans l'agrégat 25 (« interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services ») du « bleu » de l'Economie, des finances et de l'industrie, qui représentent pour 2001, 388,79 MF ;

- du FISAC (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce), alimenté par la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat prélevé sur les grandes surfaces et doté, en 2000, de 410 MF. D'autres ressources extra-budgétaires, moins importantes, bénéficient par ailleurs à l'EPARECA (Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux), aux fonds locaux d'adaptation du commerce rural, au FNPCA (fonds national de promotion et de communication de l'artisanat) etc...

- des contributions, enfin, des fonds européens : près de 380 MF du FEDER (Fonds européen de développement régional) en 1999 et 52 MF, au titre du fonds social européen (FSE), en 1998.

C. UN BUDGET EN LUI-MÊME PEU SIGNIFICATIF

1. Des dépenses de fonctionnement non individualisées

Les dépenses de fonctionnement des services du secrétariat d'Etat ont été intégrées dans l'ensemble de celles du tentaculaire ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le fonctionnement de la DECAS a mobilisé, en 2000, 4,14 MF auxquels il convient d'ajouter 3,8 MF de frais d'études.

2. L'évolution des crédits d'intervention et d'investissement

a) Une reconduction globale qui recouvre certains contrastes

Le tableau suivant retrace l'évolution de 2000 à 2001 des dotations de l'agrégat 25 (commerce, artisanat, services) du bleu de l'Economie, des finances et de l'industrie.

**Evolution en 2001 des crédits
destinés aux PME commerciales, artisanales et de services**

(en millions de francs)

	2000	2001	Pourcentages	
			2001/2000	Part du total (2001)
1. Aides à la formation	101,3	101,4	+0,09%	26%
2. Contrats de plan				
a) interventions (ch 44-03 art.30)	21,5	24,5	13,9%	6,3%
b) subventions d'investissement (ch 64-02 art 40)				
AP	21,5	23,5	9,3%	92,2%
CP	20,3	22,3	9,8%	5,7%
-----	-----	-----	-----	-----
Total 2 (D.O. + CP)	41,8	46,8	11,96%	12%
3. Autres actions économiques				
a) interventions (ch 44-03 art 20)	93,7	93,6	-0,1%	24%
b) FASA (ch 64-02 art 30)				
AP	7,0	2,0	-71,4%	7,8%
CP	7,0	2,0	-71,4%	0,5%
-----	-----	-----	-----	-----
Total 3 (D.O. + CP)	100,7	95,6	-5,0%	24,5%
4. Accès au crédit				
a) garanties d'emprunt (ch 44-95 art 20)	22,0	22,0	0%	5,6%
b) bonifications d'intérêt (ch 44-98)	123,0	123,0	0%	31,6%
-----	-----	-----	-----	-----
Total 4	145,0	145,0	0%	37,3%
TOTAL GENERAL				
I - D.O. + CP	388,8	388,8	0%	100%
II - AP	28,5	25,5	-10,5%	100%

Le maintien du budget en francs courants (soit un effritement en francs constants) aurait été acquis, aux dires des services, de haute lutte.

L'augmentation des crédits destinés à l'exécution des contrats de plan (+ 12 %) contraste avec le recul de 5 % de ceux dont bénéficient les autres actions économiques, dont la part du total reste cependant deux fois plus importante (24,5 % au lieu de 12 %).

b) Une priorité au profit des contrats de plan gagé par un recul des moyens du FASA

Il ressort ainsi clairement du tableau qui précède que la baisse des crédits du FASA (Fonds d'aménagement des structures artisanales) a, quasiment, gagé l'augmentation de ceux consacrés aux contrats de plan qui apparaissent comme la priorité budgétaire de 2001.

Cette évolution pourrait s'expliquer par l'importance des reports de crédits de paiement de ce Fonds (5,8 millions de francs) qui conduit d'ailleurs à s'interroger a posteriori sur le bien-fondé de la forte augmentation (+ 2 millions de francs) dont ils avaient fait l'objet en 2000.

Mais les reports concernant les contrats de plan sont cependant encore plus considérables (12 millions de francs en CP), du fait des difficultés liées à la multiplicité des exécutants pour chaque opération concernée.

Toutefois, le taux de consommation des crédits correspondants avait été meilleur en 1999 (66,3 %) que celui des moyens du FASA (44,6 %).

Le secrétariat d'Etat agit, dans la plupart des cas, non pas seul, mais de concert avec :

- les collectivités territoriales (contrats de plan) ;
- les organismes consulaires (chambres de commerce et de métiers) ;
- d'autres organismes « relais » (organisation professionnelle, association, etc...).

3. Trois principales finalités

Les moyens budgétaires, récapitulés dans le tableau précédent, sont mobilisés par le secrétariat d'Etat, en association avec ses partenaires, en vue de promouvoir :

- la formation professionnelle des commerçants et artisans ;
- le maintien (adaptations, restructurations, reprises...) ou le développement (créations...) d'entreprises commerciales, artisanales ou de services ;
- l'accès des PME concernées au crédit (prêts bonifiés ou conventionnés, garanties d'emprunts...).

a) Les aides à la formation

Les aides à la formation du secrétariat d'Etat privilégient :

- la formation initiale (sensibilisation aux métiers de l'artisanat, apprentissage, formation de primo-demandeurs d'emplois...) ;
- la formation à la création-reprise d'entreprises ;

- celle des assistants techniques du commerce et des acteurs de l'animation économique

b) Les actions économiques

Il convient de distinguer

- d'une part, les actions menées dans le cadre des **contrats de plan** qui peuvent être, soit individuelles comme les ORAC, (opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce), soit collectives ou immatérielles (recours aux FRAC : fonds régionaux d'aide au conseil ; incitation à l'utilisation des NTIC : nouvelles technologies de l'information et de la communication) ;

- d'autre part, les **autres interventions** qui recouvrent cinq thèmes :

❶ développement économique des entreprises artisanales (actions structurantes de modernisation financées, notamment, par le FASA) ;

❷ développement des réseaux d'appui aux entreprises (création, transmission, conseil aux très petites entreprises, aides à l'exportation) ;

❸ le soutien aux métiers d'art ;

❹ les aides à des unions locales de commerçants et d'artisans (abondées, traditionnellement, à titre non reconductible) ;

❺ le soutien à la mise en œuvre du dispositif de réduction du temps de travail.

Subventionnée aussi par les crédits du FISAC et du Fonds social européen, l'« animation économique » des chambres de métiers et des organisations professionnelles comporte deux volets, actions de bases permanentes, notamment qualitatives, d'un côté, actions sectorielles, de l'autre, qui peuvent s'insérer dans des politiques d'aménagement rural ou urbain.

c) L'accès au crédit

De plus en plus, la garantie d'emprunts tend à se substituer à la bonification, car le gouvernement estime que le niveau des taux d'intérêt n'influe que faiblement sur la demande de crédits.

La SORAFIS a négocié, dans ce sens, des conventions destinées à faciliter la mobilisation des crédits en faveur des très petites entreprises :

- avec des sociétés de cautionnement mutuel (mécanismes de co-garanties) ;

- avec les réseaux bancaires (délégations de garantie, sur des critères simplifiés).

4. La mise à contribution du FISAC

Le montant du FISAC devrait être du même ordre que l'an dernier (410 MF). Comme lors de l'exercice précédent, ce fonds devrait être utilisé pour compenser l'interruption du versement des aides du Fonds social européen (FSE) en faveur de « l'aide à l'installation et à la création d'activités des jeunes à la recherche d'un emploi » (la conformité à cet objectif de l'utilisation des fonds versés pour son exécution n'ayant pas pu être prouvée aux autorités européennes par certaines chambres des métiers).

5. Les vertus de la stagnation

La stagnation a un niveau de moins de 400 millions de francs, depuis plusieurs exercices, des crédits consacrés au commerce et à l'artisanat (et aussi, maintenant, aux PME de services) a au moins l'avantage de contraindre le secrétariat d'Etat à maximiser l'efficacité de ses dépenses :

- en cherchant à leur donner le meilleur **effet de levier** possible (par les contrats de plan, les garanties d'emprunt...);

- en **substituant une logique de projet à une logique de guichet** pour l'attribution de subventions désormais négociées dans le cadre de conventions ou de contrats avec des partenaires sélectionnés en fonction de leur motivation.

II. LE MAINTIEN DU NIVEAU DES DÉPENSES DE FORMATION

Comme l'indique le tableau de la page 5, les crédits d'aide à la formation qui représentent un peu plus du quart de ce budget (26 %) sont reconduites en 2001, quasiment à leur niveau de l'an 2000, soit un peu plus de 100 millions de francs (101,4 millions de francs).

Il est possible de distinguer plusieurs types de formation s'adressant respectivement :

- à des jeunes destinés à exercer leur profession dans l'artisanat ou le commerce (formation initiale) ;

- à des adultes, souvent demandeurs d'emplois, candidats, soit à une formation salariée, soit à la création ou à la reprise d'une entreprise dans ces secteurs (formation préalable) ;

- aux assistants techniques du commerce et des services et aux acteurs de l'animation économique (formation d'intervenant) ;

- enfin à des cadres de l'artisanat et à des commerçants ou à des élus d'organisation professionnelle (formation continue).

A. LA FORMATION INITIALE

1. Des compétences partagées

Les dépenses relatives à l'apprentissage sont essentiellement assumées par :

- le ministère de l'emploi et de la solidarité, dans le cadre de l'aide à la formation en alternance des jeunes (entrées en apprentissage et en contrat de qualification) ;

- les chambres des métiers, subventionnés par les régions (à partir de ressources procurées par une fraction de la taxe d'apprentissage) en ce qui concerne le financement des CFA (centres de formation d'apprentis).

La politique de l'apprentissage présente, en fait, un caractère interministériel. Outre le ministère précité, de l'emploi et de la solidarité, celui

de l'éducation nationale et le Secrétariat d'Etat à la formation professionnelle y jouent un rôle déterminant.

2. Une action du Secrétariat d'Etat qui se situe plutôt en amont

Les Délégations régionales au commerce et à l'artisanat mènent, en amont de la formation initiale proprement dite des actions :

- d'évaluation des besoins, à partir d'une analyse de l'évolution des métiers (en soutien de l'Observatoire des qualifications et des formations de l'artisanat) ;

- de sensibilisation des jeunes aux métiers de l'artisanat (conseils d'orientation des centres d'aide à la décision, appui à l'opération « bravo les artisans », à des forums ou des salons de découverte des métiers, à la réalisation et à la diffusion de documents...) ;

- de promotion de l'apprentissage auprès des entrepreneurs (16,3 millions de francs devraient être consacrés en 2001 à ce type d'interventions déconcentrées).

Au niveau central, la DECAS subventionne aussi certaines actions de sensibilisation (comme les Olympiades des métiers), ou des formations à des métiers rares (facture instrumentale, arts du verre...) ou, enfin, des associations telles que celles des compagnons du devoir du tour de France.

Elle mène une politique d'encouragement à la mobilité des apprentis et d'appropriation par ceux-ci des nouvelles technologies, notamment multimedia.

Enfin, le Secrétariat d'Etat soutient financièrement le centre national de formation d'apprentis aux métiers du commerce de sports-loisirs créé à Pau en 1996.

3. La prochaine réforme de l'apprentissage

Le Secrétariat d'Etat a été associé à la préparation de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage qui sera proposée dans le cadre du prochain projet de loi de modernisation sociale.

Ce dernier devrait notamment apporter des solutions aux « dysfonctionnements » et aux inégalités du système actuel de financement des CFA analysés par votre rapporteur dans son rapport de l'an dernier.

Les principales améliorations attendues résulteraient d'une plus grande transparence des coûts et d'une rationalisation de la collecte des ressources utilisées.

Par ailleurs, est en cours d'expérimentation une nouvelle offre de formation artisanale initiale articulée autour d'une reconfiguration du brevet de maîtrise.

B. LA FORMATION PRÉALABLE

Votre rapporteur qualifie de « préalable » les actions de formations destinées :

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

1. Les actions en faveur des demandeurs d'emploi

Ces actions consistent en formations de longue durée ou en stages concernant surtout des demandeurs d'emploi.

a) Les formations de longue durée

Il s'agit du cofinancement d'offres de formation s'adressant prioritairement à des demandeurs d'emploi qui souhaitent devenir salariés du commerce, des services ou de l'artisanat.

Les stages correspondant sont organisés, principalement par les IPC (Instituts de promotion commerciale) gérés par les chambres de commerce et d'industrie, ou par l'IFOCOP (Institut de formation commerciale permanente), association qui propose des cycles variés tendant à former des salariés du commerce (du cadre de gestion à l'employé, en passant par le chef de rayon) ou des spécialistes du commerce électronique.

29 millions de francs ont été consacrés en 2000 à ces actions dont l'efficacité est avérée.

b) La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

Les stagiaires (en majorité primo demandeurs d'emploi ou jeunes ayant peu d'expérience professionnelle) relèvent :

- soit de l'assurance-chômage (ils touchent l'allocation formation-reclassement versée par les ASSEDIC),

- soit du régime public de rémunération (une aide de l'Etat leur étant versée, pendant leur formation, par l'intermédiaire du centre national d'adaptation des structures des exploitations agricoles).

La dépense prévue en 2000 pour ces stages conventionnés par le Secrétariat d'Etat était de 28 millions de francs.

2. La préparation aux fonctions de chefs d'entreprises

a) L'initiation à la gestion

Les chambres de commerce organisent une initiation à l'intention de toute personne qui sollicite pour la première fois son inscription sur le registre du commerce.

Il s'agit d'un dispositif, dont le coût est d'environ 4 millions de francs, composé de trois éléments (une demi journée d'information générale, un stage de trois jours d'« acculturation » économique et sociale, auxquels s'ajoute un enseignement individualisé).

b) L'aide à la création ou à la reprise d'entreprise

Dans l'artisanat sont prévues des mesures d'accompagnement de la reprise ou de la création d'entreprises (des aides à l'embauche peuvent être aussi proposées). Par ailleurs de nouveaux stages à la reprise d'entreprise par un salarié (SARE), jeune ou chômeur, sont actuellement expérimentés dans trois régions.

C. LA FORMATION DES ASSISTANTS TECHNIQUES ET DES ANIMATEURS ÉCONOMIQUES

1. En ce qui concerne le commerce et les services

La formation des assistants techniques du commerce et des services (ATC) est assurée par le CEFAC (centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce et des services), association liée au Secrétariat d'Etat par une convention de formation professionnelle (à laquelle s'ajoute une convention de fonctionnement).

La mission des assistants s'exerce auprès des chefs d'entreprises (information, conseil, formation) et des associations et groupements professionnels.

Ils peuvent être également chargés de lancer des projets de développement local.

La durée des stages initiaux, qui peuvent être ultérieurement complétés par des séminaires de perfectionnement de courte durée, est de deux ans.

La subvention versée chaque année au CEFAC par le Secrétariat d'Etat est de l'ordre de 3,8 millions de francs.

Le centre organise également des formations à l'intention :

- des conseillers sociaux du commerce (d'une durée de douze semaines) ;

- et des agents des centres de formalités des entreprises (quatre semaines) qui se mettent en place progressivement au sein des chambres de commerce.

2. En ce qui concerne l'artisanat

L'ISM (Institut supérieur des métiers) est une association -dont plus de 96 % des dépenses sont couvertes par une subvention (de 17,6 millions de francs en 1999) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie -chargée, entre autre, de la formation et du perfectionnement des agents d'animation économique et des élus des organisations consulaires et professionnelles.

Un nouveau programme de formation a été élaboré en 1999 pour répondre à l'évolution des méthodes d'animation économique axées respectivement sur le management, l'efficacité professionnelle, le développement local et le contexte économique, européen et institutionnel, des activités artisanales.

D. LA FORMATION CONTINUE

Ce sont les organisations, sus-mentionnées, chargées de la formation des assistants techniques et des animateurs du commerce et de l'artisanat

(CEFAC et SEM) qui assurent aussi le perfectionnement et l'actualisation des compétences des cadres et des élus de ces secteurs.

L'ISM mène, par exemple, des actions de formation de cadres de l'artisanat.

Mais, dans le commerce, les professionnels, salariés ou non, désireux d'améliorer leurs connaissances en matière de gestion peuvent aussi suivre des stages de longue durée organisés, à leur intention, par les IPC ou l'IFOCOP qui, sinon, se consacrent plus particulièrement -comme il a été montré- à la formation des chômeurs candidats à un emploi commercial.

Ces actions sont subventionnées par les crédits de l'article 10 du chapitre 44-03 (aides à la formation) et financées, en ce qui concerne la formation continue des salariés du commerce, par les employeurs ou, s'agissant des stages de perfectionnement des travailleurs indépendants des plus petites entreprises, par une contribution égale à 0,15 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale¹.

Les responsables d'entreprises commerciales et artisanales bénéficient aussi de l'appui des organismes précités concernant l'utilisation des nouvelles technologies.

Le rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale sur les crédits du commerce et de l'artisanat, M. Jean-Paul Charié juge notamment insuffisant l'effort de formation continue des entreprises du commerce (dont plus des deux tiers des salariés n'ont aucun diplôme ou un diplôme d'un niveau inférieur au CAP).

E. RÉCAPITULATION DES CRÉDITS

Les deux tableaux suivants récapitulent la ventilation des crédits consacrés par le secrétariat d'Etat aux actions de formation en général, et, plus particulièrement à celles menées dans le secteur du commerce.

¹ 0,17 % pour les membres de l'UPA (Union Professionnelle Artisanale). Cf. art. L. 953-1 du code du travail.

1. Répartition générale

Moyens financiers	1999	2000	2001
	LFI : 101,21 MF Disponibles : 120,37	LFI : 101,31 MF Disponibles : 123,59	PLF : 101,41 MF
	Exécution	Prévision	Estimation
Sensibilisation des jeunes aux métiers de l'artisanat et apprentissage	21,83	18,53	16,31
Formation des demandeurs d'emploi, futurs salariés du commerce	27,37	47,67	29,1
Rémunération des stagiaires	32,04	27	28
Formation des futurs chefs d'entreprises commerciales	4,04	8,98	7,6
Formation des assistants techniques des métiers et du commerce (ISM, CEFAC)	21,4	21,4	20,4

Source : avis de M. Jean-Paul Charié n° 2629-2000

On remarque une grande stabilité des crédits inscrits en loi de finances initiale, inférieurs compte tenu notamment des reports, et du rattachement des concours du FSE, à ceux réellement disponibles, qui ne sont pas encore connus pour 2001 (ce qui explique que les montants inscrits dans la colonne correspondante soient inférieurs à ceux effectivement dépensés en 1999 et 2000).

La décrue du chômage explique sans doute les évolutions concernant la formation des demandeurs d'emploi ; et la reprise des créations d'entreprises, celle relative à la formation de leurs futurs chefs.

Quant au financement des actions de sensibilisation des jeunes aux métiers de l'artisanat et à l'apprentissage, il peut être complété par des contributions du FNPCA (Fonds national de promotion et de la communication de l'artisanat).

2. Ventilation des crédits alloués à l'enseignement commercial

Le financement de l'apprentissage dépendant, on l'a vu, pour l'essentiel, de ressources extérieures à ce budget, 60 % environ des dépenses de formation du secrétariat d'Etat sont consacrées au commerce et réparties comme suit :

Crédits alloués à l'enseignement commercial

Nomenclature 1997 *	LFI 1999	LFI 2000	PLFI 2001
Chapitre 44-02 (partiel)			
<i>Article 22</i> - aide à la formation des commerçants	4,041	4,041	4,041
<i>Article 23</i> - stages de formation de longue durée et actions d'innovation pédagogique	27,374	29	29
<i>Article 24</i> - promotion de l'apprentissage et formation initiale en alternance	0,8	0,8	0,8
<i>Article 25</i> - rémunération des stagiaires	32,042	26,948	27
	54,32	60,79	60,84

* La nomenclature 1999 a regroupé ces fonds au chapitre 44-03 (nouveau), article 10

Source : Secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation

III. LE REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS D'ACTION ÉCONOMIQUE

Comme il a été montré, l'exécution des contrats de plan bénéficie, malgré des reports importants de l'exercice 2000, d'une priorité en mesures nouvelles, bien que le poids des autres actions économiques demeure plus important au sein de ce budget.

A. UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN

1. Bilan du plan précédent

a) *Les priorités et les instruments*

Les ORAC (Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce) ont constitué l'instrument privilégié d'une politique concertée et collective de renforcement du tissu des entreprises de proximité.

Cette politique s'est traduite, en ce qui concerne les entreprises commerciales, en vue de donner plus d'efficacité aux modestes moyens qui leur étaient consacrés, par une concentration des moyens sur les espaces ruraux, dans le cadre de **programmes globaux** territorialisés (la programmation des actions évitent de céder à une logique de guichet).

S'agissant des entreprises artisanales, priorité était donnée aussi à l'adaptation aux nouvelles exigences du marché, à l'amélioration de la compétitivité et de la qualité, et à la mise aux normes européennes.

En dehors des ORAC précitées, les autres instruments les plus couramment utilisés étaient les FRAC (Fonds régionaux d'aide au conseil) et les actions de transmission - reprise (ATRAC).

b) *Les dépenses*

La quasi totalité (96.53 % DOM-TOM compris) des 269 MF consentis pour la durée du XI^{ème} Plan ont été délégués, s'agissant des contrats de plan gérés par le secrétariat d'Etat. Il convient d'ajouter à cette somme une dotation de 100 MF du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

2. Perspectives du prochain plan

a) Montant des engagements

Au total, 619,8 millions de francs devraient être affectés au commerce et à l'artisanat sur la durée du XII^{ème} plan (2000-2006).

Mais seuls 351 millions de francs (hors TOM), sur le montant global (soit 50 millions de francs par an), ont fait pour le moment, d'une programmation budgétaire.

Répartition des enveloppes commerce et artisanat

Région	Contrats de plan 1994-1998		Enveloppe 2000-2006	
	Montant (en millions de francs)	Part relative au sein de l'enveloppe régionale (en %)	Montant (en millions de francs)	Part relative au sein de l'enveloppe régionale (en %)
Alsace	5	0,19	7	0,27
Aquitaine	19,13	0,61	20	0,54
Auvergne	5,45	0,19	12	0,49
Bourgogne	12,15	0,55	21	0,96
Bretagne	35,14	0,68	46	0,88
Centre	8,04	0,33	8	0,27
Champagne-Ardenne	3,29	0,17	7	0,36
Corse	2,75	0,29	13	0,95
Franche-Comté	12,05	0,67	12	0,66
Ile-de-France	4	0,04	7	0,05
Languedoc-Roussillon	16	0,43	20	0,51
Limousin	6	0,37	7	0,40
Lorraine	13,91	0,31	16	0,35
Midi-Pyrénées	8,42	0,19	9	0,19
Nord-Pas-de-Calais	18,5	0,22	18	0,21
Basse Normandie	8,47	0,29	20	0,68
Haute-Normandie	8,0	0,35	7	0,27
Pays de la Loire	12,5	0,40	20	0,56
Picardie	9,0	0,37	10	0,40
Poitou-charentes	7,38	0,28	8	0,30
PACA	15	0,34	16	0,30
Rhône-Alpes	9,12	0,17	15	0,24
Total Métropole	293,3	-	319	-
Guadeloupe	8,8	0,98	9	0,79
Guyane	4	0,81	7	0,79
Martinique	8	1,07	7	0,72
Réunion	3,9	0,29	9	0,58
Total DOM	24,70	-	32	-
Total général	264	-	351	-

Les dépenses prévues dans le projet de loi de finances pour 2001 sont cependant légèrement inférieures aux 50 millions de francs annuels prévus.

Il s'agit, en effet, de

- 24,5 millions de francs à l'article 30 du chapitre 44-03

- 22,3 millions de francs (en CP) à l'article 40 du chapitre 64-02

soit, au total, 46,8 millions de francs.

b) Principaux changements

Le XII^{ème} plan diffère du précédent par une sélectivité accrue dans le choix des actions au profit de l'emploi, dans le cadre d'une politique de développement durable.

Des instruments antérieurs (FRAC, ORAC) sont cependant conservés.

L'accent est mis sur les opérations à caractère collectif et immatériel (notamment pour le développement de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication).

Mais des aides matérielles individuelles continueront à être accordées.

B. LES AUTRES ACTIONS

1. Les interventions

Hors contrats de plan et subventions du FASA, cinq finalités sont poursuivies au moyen des crédits dont dispose le Secrétariat d'Etat.

Les dépenses correspondantes ont été ainsi réparties en 2000, en ce qui concerne la dotation de l'article 20 du chapitre 44-03.

Dépenses 2000

(en millions de francs)

1. Développement économique	65
2. Réseaux d'appui	5
3. Soutien aux métiers d'art	15
4. Aides aux groupements	2
5. Réduction du temps de travail	4,5
Total	91,5

a) Le développement économique

Les actions de développement économique recouvrent la notion traditionnelle d'« animation économique ».

Confrontées à des difficultés de financement, en raison de l'interruption de versement de certaines subventions par le FSE (Fonds social européen), ces actions ont été restructurées par une circulaire du 24 janvier 2000 qui distingue :

- le soutien à l'action économique de base (titre I) correspondant, pour l'essentiel, aux services collectifs non facturés rendus par les chambres de métiers et les organisations professionnelles ;

- les actions structurantes (titre II) tendant à la modernisation, au développement et à la rationalisation des structures et des méthodes de production ou de commercialisation.

➤ Les actions du titre I concernent, notamment, la création ou la transmission d'entreprise, le développement local, l'emploi salarié...

Elles doivent être programmées et conventionnées et ne peuvent être subventionnées, dans le cadre d'un autre dispositif, par le secrétariat d'Etat chargé, en outre, de suivre attentivement l'utilisation des crédits octroyés.

Les demandes sont instruites au niveau soit national soit régional.

➤ Plus innovantes, les actions du titre II font l'objet d'appels à projets collectifs, présentés par les organismes consulaires ou professionnels, portant par exemple sur le recours à de nouvelles technologies, l'adaptation de ressources humaines, la mise en œuvre de démarches qualité ou encore la mise en conformité d'installation à des normes environnementales ou de sécurité...

Il est à espérer que cette remise en ordre puisse conduire à une reprise des concours du FSE¹ interrompus en raison de l'impossibilité de vérifier la conformité à leur objet des aides de ce Fonds à l'installation et à la création d'activités des jeunes à la recherche d'un emploi, distribuées par les chambres de métier.

Comme le montre le tableau qui suit, l'augmentation de la contribution du FISAC (+36 millions de francs en 1999) n'a pu, en effet, que compenser partiellement la défection du FSE (-52 millions de francs).

¹ *Le FSE continue d'apporter par ailleurs son appui à des actions de formation professionnelle programmées sur la période 2000-2006.*

Répartition des crédits consacrés à l'animation économique

	<i>en millions de francs</i>			
	1997	1998	1999	2000
Ressources	155,5	166,9	151,5	145
<i>Etat</i>	61,8	65	55,5	65
<i>FSE</i>	43,7	52	0	0
<i>FISAC</i>	50	50	96	80
Dépenses	155,5	166,9	151,5	145
<i>Réseau consulaire</i>	120,6	122,6	115	106,5
<i>Organisations professionnelles</i>	34,9	44,3	37	28,5
<i>Procédure dite "titre II"</i>				10

Source : secrétariat d'Etat aux PME, au commerce et à l'artisanat

b) Les réseaux d'appui aux entreprises

Ce deuxième type d'action consiste en la mise en place de multiples partenariats en vue de favoriser la création et la transmission de **très petites entreprises** (TPE), de conseiller ces dernières et de les aider à exporter.

➤ S'agissant de la **création** d'entreprises, 9 mesures d'incitation, d'allègements de formalités et de charges fiscales et sociales, et surtout d'octroi de prêts à la création d'entreprises (PCE), ont été décidées à l'occasion des états généraux de la création d'entreprise qui se sont tenus en avril 2000.

Seront, notamment, soutenues, la constitution de fonds de prêts d'honneur et la mise en place de plates-formes d'initiatives locales dans le cadre du fonds national de développement des entreprises et du programme PME de la Caisse des Dépôts.

Ensemble, ces instruments doivent constituer un véritable réseau d'aides à la création d'entreprises.

➤ La **transmission** est également très importante.

On estime en effet, que, sur les 30.000 entreprises artisanales qui cessent chaque année leur activité, 25.000 sont viables mais 15.000 seulement font l'objet d'une reprise.

L'Etat, on l'a vu, s'efforce de contribuer à la mise en place de formations spécifiques adressées aux repreneurs d'entreprises.

Il subventionne des associations qui oeuvrent efficacement dans ce domaine comme l'ADIE (Association pour le droit à l'initiative économique) ou la FIR (Fédération des plates-formes d'initiative locale).

Mais beaucoup reste encore à faire, s'agissant notamment de la taxation des plus values sur les ventes de fonds de commerce (cf. le rapport pour avis sur ce budget à l'Assemblée nationale de M. Jean-Paul Charié) ou de la déductibilité des dons aux plates-formes précitées qui ne concernent que les créations mais pas les reprises d'entreprises.

Le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, M. Didier Chouat, souhaite, de son côté, une réactivation des CIFA (contrats installation-formation artisanale) qui permettraient au repreneur de cohabiter transitoirement avec le cédant, dans le cadre d'une formation pratique alternant avec une formation théorique qui lui était dispensée par ailleurs.

➤ Pour inciter enfin les entreprises artisanales à **exporter** (à l'instar de seulement 2 % d'entre elles !), des actions spécifiques ont été définies en collaboration avec le Centre français du commerce extérieur (CFCE) comportant notamment l'édition d'un guide pratique (qui contient des informations sur le recours aux garanties de la COFACE) et le recours à des services d'interprétariat.

c) Le soutien aux métiers d'art

Le secrétariat d'Etat s'efforce de redonner une nouvelle dynamique à ce secteur en association avec la SEMA (société d'encouragement aux métiers d'art), dont la convention vient d'être renouvelée, le conseil des métiers d'art du ministère de la culture, les régions et les professionnels en cause.

Un programme pluri-annuel d'orientation a été défini.

La politique suivie tend à :

- maîtriser les facteurs susceptibles de fragiliser les activités concernées (contraintes de marché et de productivité, accès à certains matériaux...);

- favoriser, à la fois ,la transmission de savoir-faire, parfois ancestraux, et le recours aux nouvelles technologies ;

- informer plus largement le public

- favoriser les exportations des produits considérés, en contribuant, en même temps, au rayonnement culturel de notre pays ;

- enfin, ce qui semble une excellente orientation, renouer les relations, distendues, entre l'artisanat d'art et l'industrie du luxe.

d) Les aides aux groupements

Ces dépenses se trouvent en général abondées, à titre non reconductible, lors de la discussion des lois de finances (en deuxième délibération), à la demande de certains parlementaires.

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

Les opérations de promotion considérées, malgré leur efficacité, ne peuvent généralement pas, pour diverses raisons, être financées dans le cadre de l'animation économique ou du FISAC, ce qui explique qu'il soit ainsi recouru à la « réserve parlementaire ».

e) Le dispositif de réduction du temps de travail

A partir du 1^{er} janvier 2002, la réduction à 35 heures par semaine de la durée légale de travail effectif des salariés s'appliquera aussi aux entreprises de moins de 20 salariés.

Chacun, quelles que soient ses convictions sur ce sujet, reconnaît qu'il s'agit d'une mesure dont l'application posera des problèmes particuliers aux très petites entreprises.

Ces dernières disposent en effet de marges de manoeuvre très réduites (embauches, recours aux heures supplémentaires...) pour s'adapter aux contraintes du nouveau dispositif dans la conjoncture actuelle marquée par une croissance assez forte de l'activité économique et des pénuries de main d'œuvre pour certaines qualifications.

Une convention entre les pouvoirs publics et l'UPA (Union Professionnelle Artisanale) prévoyant un dispositif de soutien et d'incitation propre aux entreprises artisanales a été signée le 21 octobre 1998.

Cet accord, prolongé jusqu'au 31 décembre 2000, a été étendu aux entreprises de moins de 20 salariés du commerce indépendant de l'alimentation, de l'hôtellerie et de la restauration.

La contribution du secrétariat d'Etat au financement de son application s'élève à 4 millions de francs (frais d'études et de conseil...).

2. Les subventions d'investissement du FASA

a) *Des opérations variées*

Créé en 1989, le FASA (Fonds d'aménagement des structures artisanales) est censé avoir vocation à intervenir dans des domaines stratégiques (développement de l'innovation, progrès technologique, respect de l'environnement) lorsque les autres modes de financement existants (contrats de plan, actions d'animation économique...) se révèlent inadaptés aux besoins des petites entreprises.

En fait, si ce n'est qu'il peut mener des actions dans la durée (par l'utilisation d'AP), sans que les collectivités territoriales soient impliquées, on voit mal la spécificité de ce fonds tant ses interventions sont variées.

Il contribue, en effet, au financement d'investissements collectifs (réalisés par les structures professionnelles et consulaires de l'artisanat), matériels ou immatériels tels que :

- l'équipement de pôles d'innovation
- la constitution de bases de données
- la création d'instruments d'information et de conseil.

Il peut mobiliser, en plus de ses propres crédits du titre VI (chapitre 64-02 article 25), ceux de l'article 20 du chapitre 44-03 au titre IV (actions économiques) pour faciliter des opérations expérimentales ou participer au développement d'un appui technique aux entreprises dans les domaines de la technologie et de l'environnement.

b) *Une évolution budgétaire heurtée*

Fortement augmenté l'an dernier, le FASA voit ses autorisations de programme et ses crédits de paiement reculer de façon encore plus nette en 2001.

FASA	2000	2001
AP	+1,5 MF	-5 MF
CP	+2 MF	-5 MF

Cette évolution « en dents de scie » et la constatation de reports importants à la ligne budgétaire concernée semble révéler l'existence de problèmes de consommation de crédits (les taux correspondants n'étaient au 31 août 2000, que de 20,3 % s'agissant des crédits de paiement du fonds et de 26,7 % pour les autorisations de programme).

C. L'IMPORTANT MOBILISATION DU FISAC

1. Un montant supérieur à celui des crédits budgétaires du secrétariat d'Etat

Créé par la loi du 31 décembre 1989¹ et alimenté par la taxe d'aide au commerce et l'artisanat prélevée sur les grandes surfaces², le FISAC (fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce) est donc un instrument « extra-budgétaire » qui procure au secrétariat d'Etat des ressources d'un montant supérieur (depuis 1998) à celui des crédits mis à sa disposition par le budget de l'économie, des finances et de l'industrie.

Evolution du FISAC

(en millions de francs)

	Recettes			TOTAL	Dépenses			Solde
	Report	Dotation annuelle	Produits financiers		Frais de gestion	Subventions versées	Total	
1997	-10,9	300	14	303,1	0,06	283,5	283,6	+19,6
1998	18,7	400	14,6	433,3	0,3	382,3	382,7	+50,6
1999	50,6	400	19,5	470,1	NC	405,7	405,7	+64,4
2000*	64,4	610	2,8	667,2	NC	348,9	384,9	+282,3

* au 15 août 2000

Source : secrétariat d'Etat aux PME, au commerce et à l'artisanat

N.B. La forte augmentation des recettes en 2000 s'explique par le déblocage de 200 millions de francs (« FISAC tempête ») au profit des victimes des intempéries de décembre 1999.

2. Des objectifs regroupés

La circulaire du 21 juin 1999 a regroupé en cinq catégories, comme l'indique le tableau qui suit, les opérations éligibles au soutien du fonds.

¹ Article 4 de cette loi relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.

² Taxe sur les grandes surfaces payées par les entreprises de vente au détail dont la surface de vente est supérieure à 400 m².

Tableau de correspondance

Ancien dispositif	Nouveau dispositif
Opération Cœur de Pays Opérations Centre 2000 Halles et marchés Opérations en quartiers sensibles	Opérations urbaines Lorsque le projet est porté par une collectivité de plus de 2.000 habitants
1.000 villages de France Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce Halles et marchés Equipements commerciaux	Opérations rurales Lorsque le projet est porté par une collectivité de moins de 2.000 habitants
Opérations sectorielles	Opérations sectorielles
Etudes	Etudes
Opérations biens culturels Artisanat Programme de développement concerté Opérations "sinistrés" Transmission-reprise Divers	Autres

Source : circulaire du 21 juin 1999

Il convient de préciser que :

- les opérations en zone rurale concernent non seulement les communes de moins de 2.000 habitants, mais aussi les bassins d'emplois dont la population n'excède pas 30.000 habitants ;

- les opérations « sectorielles », à portée nationale ou interrégionale, ont pour objet d'aider les métiers du commerce et de l'artisanat à s'adapter aux mutations économiques, techniques, sociales ou réglementaires ;

- enfin, des actions spécifiques peuvent être initiées directement par le secrétaire d'Etat (leur importance a d'ailleurs considérablement augmenté, comme le montre le tableau suivant, du fait du soutien apporté aux entreprises commerciales et artisanales victimes des tempêtes des 26 et 27 décembre derniers).

3. L'évolution des actions du Fonds

Le tableau qui suit rend compte de l'évolution de la ventilation des dépenses du Fonds par différentes catégories d'opérations.

Les opérations financées par année civile

en millions de francs

Catégories d'opérations	Bilan 1998		Bilan 1999		Bilan 2000*	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Opérations urbaines			68	25,7	63	27,3
Cœur de pays	170	97,8	164	108,3	37	24
Centre 2000 et assimilées	61	59,4	35	35,2	13	18,1
Halles et marchés	56	21,3	55	18,9	4	1,5
Opérations en quartiers sensibles	44	18,8	16	4,9	7	2,1
Opérations rurales			130	24,5	140	20
1000 villages et assimilées	422	43,6	249	29,5	1	0,2
ORAC	33	23,6	28	17,9	9	7,8
Equipements commerciaux	36	10,6	15	4,8		
Opérations sectorielles	5	2,4	5	3,7	1	0,4
Etudes	2	2	8	0,8	5	0,4
Actions spécifiques			2	20,4	6	281,5
Animation	12	10,3	8	2,5	2	0,2
Artisanat	6	3,5	2	1,4		
Biens culturels	13	1,1	9	1,2		
Divers	6	35,6	10	4,9		
Développement concerté	3	0,6	2	0,7	1	1,3
Transmission-reprise	3	1,9	1	0,3		
Animation des chambres de métiers	1	50	2	100		
Total	873	382,5	809	405,6	289	384,8

* décisions prises au 30 juin 2000

Source : secrétariat d'Etat aux PME, au commerce et à l'artisanat

Le poids des opérations urbaines s'accroît (près de 49 % des moyens du Fonds leur sont désormais consacrés), sans que le montant des dépenses dédiées aux opérations rurales diminue pour autant, puisque les crédits augmentent dans leur ensemble.

Il est envisagé, pour infléchir cette tendance, de limiter le montant maximum de la subvention toutes tranches confondues (le coût des opérations urbaines étant de plus en plus significatif) et de fixer des taux plafonds d'intervention.

On note, en effet, que le Fonds est de plus en plus sollicité et que la subvention moyenne progresse (elle est passée de 437.000 francs en 1998 à 1.330.000 francs au premier semestre 2000).

La diminution des opérations en quartier sensible s'explique par la montée en puissance des opérations conduites par ailleurs par l'EPARECA (Etablissement public chargé de la restructuration des espaces commerciaux dans les zones concernées).

Est par ailleurs actuellement étudiée, la création d'une nouvelle catégorie d'opérations collectives spécifiques de modernisation à destination des pays, des structures de coopération intercommunale ou de bassins ruraux d'emplois dont la population n'excède pas 50.000 habitants.

On rappellera, enfin, que le FISAC contribue, de façon importante, au financement de l'animation économique (il prend en charge notamment, l'intégralité des actions de développement économique du titre II).

IV. LA RÉNOVATION DES AIDES À L'ACCÈS AU CRÉDIT

A. L'EXTINCTION ANNONCÉE DES BONIFICATIONS D'INTÉRÊT

1. L'utilisation des crédits ouverts en 2001

L'année 2001 sera celle de la disparition des prêts bonifiés à l'artisanat.

Aussi, les crédits inscrits dans le présent budget au chapitre 44-98 (123 millions de francs), ne devraient-ils être utilisés que pour financer :

- la charge de bonification de l'enveloppe de prêts ouverte pour 2000, ultime année de fonctionnement du dispositif ;

- les engagements de l'Etat sur les réalisations de prêts accordés antérieurement, dont la bonification des intérêts porte sur la totalité de leur durée qui peut aller jusqu'à 15 ans.

Ces crédits ne sont qu'évaluatifs. Le montant des enveloppes nécessaires pour amortir, en 2001 et 2002, les engagements passés devraient se situer en réalité aux alentours de 135 millions de francs.

Les prêts bonifiés ont été utilisés essentiellement ces dernières années pour des investissements de mise aux normes des installations artisanales (hygiène, sécurité, salubrité).

2. Les raisons de l'arrêt du dispositif existant

L'administration estime que, dans la période actuelle, **la faible influence des taux d'intérêt sur la demande de crédits est avérée.**

Elle juge que le champ d'éligibilité des prêts bonifiés était, en outre, probablement peu pertinent, étant donnée la faible consommation de l'enveloppe correspondante, calculée en prévision d'investissements de contraintes importants (mise aux normes, passage à l'an 2000 et à l'euro).

Elle reconnaît toutefois que la bonification d'intérêt a pu contribuer à alléger la charge financière de certaines entreprises (sauf lorsque le taux de

sortie des prêts concernés se trouvait être supérieur aux taux longs comme cela a pu se produire, en pleine récession, en 1992 et 1993).

Tout en admettant ne pas disposer de moyens, notamment statistiques, d'appréciation de ce dispositif, les services font valoir que :

- la bonification suit la demande de crédit plus qu'elle ne l'influence,
- elle ne semble pas avoir d'effet macro-économique significatif comme en témoigne la comparaison avec les prêts conventionnés qui semblent plus efficaces à la fois pour atténuer les effets des retournements de conjoncture et répondre aux besoins des entreprises.

La fin des prêts bonifiés à l'artisanat devrait être compensée, d'après ces analyses par :

- la baisse des taux CODEVI,
- la forte capacité d'offre de prêts conventionnés des banques.

La garantie d'emprunt devrait, dans cette optique, se substituer à la bonification comme instrument privilégié d'accès au crédit.

3. Un point de vue qui n'est pas unanimement partagé

Lors de l'examen des crédits du commerce et de l'artisanat à l'Assemblée nationale, M. Didier Chouat, rapporteur spécial, a rappelé l'attachement aux mécanismes de bonifications des artisans, qui font souvent référence aux avantages accordés aux agriculteurs en la matière.

Le rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, M. Jean-Paul Charié, jugeant les prêts concernés fondamentaux pour le développement des PME artisanales a, pour sa part, évoqué la remontée récente des taux d'intérêt qui fragilise quelque peu les arguments des détracteurs de ce type d'aide.

On peut faire observer, d'autre part, que le succès relatif des prêts conventionnés et des prêts CODEVI par rapport aux prêts bonifiés tient peut-être au plafonnement de ces derniers (jusqu'à 80 % de l'investissement, dans la limite de 300.000 francs).

En outre, tout octroi d'un prêt bonifié entraîne celui d'un volume de prêts conventionnés deux fois supérieur.

4. Récapitulation des réalisations

Le tableau qui suit récapitule le nombre et le montant total des prêts bonifiés et conventionnés dont ont bénéficié, ces cinq dernières années, les entreprises artisanales.

Volume des réalisations

(en millions de francs)

	Prêts bonifiés		Prêts conventionnés		Total prêts spéciaux	
	en MF	en nombre	en MF	en nombre	en MF	en nombre
1995	3 286	22 979	7 176	53 955	10 462	76 934
1996	1 111	9 415	6 602	49 639	7 713*	59 054*
1997	2 287**	17 645	7 206	46 801	9 493	64 446
1998 hors FISAC	2 300	nd	7 000	nd	9 300	nd
1998 + FISAC	2 987	22 352	9 551	55 800	12 538	79 152
1999	861	6 102	7 401	29 204	8 262	35 306
2000 (prévisions)	1 000	7 500	3 000	nd	4 000	nd

(*) 13,3 milliards de francs et environ 80.000 prêts en comptant les prêts CODEVI.

(**) dont 379 millions de réalisations financées par une enveloppe additionnelle de 1,55 milliards de francs ouverte sur le FISAC de juillet 1997 à juin 1998,

Source : Secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation

Le taux moyen de bonification de l'encours total est actuellement supérieur à 1,85 %.

Le nombre de prêts bonifiés a augmenté en 2000, par rapport à 1999 ; à une dotation de 123 milliards de francs en 2000, a correspondu un volume de prêts de 1 milliard de francs, ce qui rend compte de l'effet de levier de ces dépenses.

B. LA PRÉFÉRENCE ACCORDÉE AUX GARANTIES

1. Les besoins des petites entreprises

Pour le financement des plus petites entreprises, le problème principal n'est plus le **coût** du crédit mais le **risque** que représentent pour les banques les prêts qu'elles peuvent leur consentir.

Des données publiées récemment expliquent les réticences des banques à l'égard des demandes des PME.

D'une part, les plus petites d'entre elles se seraient montrées particulièrement vulnérables à la crise, le taux de défaillance croissant de

façon inversement proportionnelle au nombre de salariés et au chiffre d'affaires¹.

D'autre part, le risque « création » existant à la naissance d'une très petite entreprise est particulièrement élevé² : plus de 35 % des opérations échouent dans les cinq premières années.

2. L'adaptation des aides

a) au niveau budgétaire

Pour les raisons exposées ci-avant, le Gouvernement a décidé de redéployer progressivement vers le financement de garanties d'emprunt, les crédits consacrés auparavant aux bonifications d'intérêt.

Les crédits inscrits à l'article 20 (Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME) du chapitre 44-95 ont été regroupés avec ceux de l'article 10 du même chapitre (garanties accordées par l'Etat à divers instituts de participation et aux prêts consentis par certains établissements financiers), la gestion de l'ensemble de ces deux dotations étant confiée à la direction du Trésor.

772 millions de francs ont pu ainsi être mis à la disposition de la SOFARIS³ par le budget de l'économie, des finances et de l'industrie.

Celle-ci a ainsi été en mesure de négocier des conventions, tendant, par un partage du risque, à faciliter l'octroi de crédits aux très petites entreprises :

- avec les principaux réseaux bancaires d'une part (banques populaires, crédit agricole, société générale) ;

- avec des sociétés de cautionnement mutuel d'autre part, en vue d'instaurer des mécanismes de co-garantie.

Les Fonds de garantie SOFARIS, alimentés par ailleurs par les produits de leurs commissions, placements et recouvrements ainsi que par la Caisse des dépôts et consignations, s'élevaient à la fin de 1999, à 6,3 milliards de francs.

¹ Dossier de banque magazine - n° 619 de novembre 2000

² rapport sur la création d'entreprise de la Banque de développement des PME

³ Société française de garantie des financements à risque - Filiale de la banque de développement des PME (voir plus loin)

Aux deux articles précités, 10 et 20, a été ajouté, au sein du même chapitre 44-95, un nouvel article 30, doté de 150.000 francs, consacré à la garantie des nouveaux prêts à la création d'entreprises (PCE).

	2000	2000 (MF)
Chapitre 44-95		
divers Fonds de garantie		
- art. 10 - Instituts et établissements financiers	750	900
- art. 20 - PME	22	22
- art. 30 - PCE	-	150
TOTAL	772	1072

b) Les difficultés des plus petites créations d'entreprise et l'instauration des PCE

Globalement, les créations d'entreprise, en France, sont en stagnation depuis 1990.

Une légère amélioration a été constatée en 1999 avec le lancement de 268.900 nouvelles entreprises, soit une hausse de 0,9 %.

Cette tendance s'est prolongée en 2000 durant les huit premiers mois de l'année, avec une progression de l'ordre de 5 %, cependant inégalement répartie, les bonnes performances des secteurs de la construction et de l'immobilier, et des services aux entreprises et aux particuliers (éducation-santé notamment) contrastant avec une régression importante dans le commerce (général et agro-alimentaires) et les transports.

Une enquête du monde du 10 octobre constatait un décalage dans la stimulation de la création d'entreprises par la croissance et une continuation du recul des reprises, les réactivation n'augmentant que de façon infime.

En 1998, les créations d'entreprises ont baissé malgré la reprise et le **rattrapage** qui s'est ensuite manifesté, **reste à consolider, à poursuivre et à amplifier.**

L'enquête, précitée, de la banque du développement des PME a souligné, en outre, les **difficultés de « l'après création ».**

71 % des entreprises nouvelles sont confrontées dans les années qui suivent leur création à des problèmes de trésorerie dus, soit à une insuffisance d'activité (dans 41 % des cas) soit, au contraire, à une croissance trop rapide (36 % des situations).

Toutefois, si le niveau du fonds de roulement de départ par rapport au chiffre d'affaires est un facteur important, le poids des fonds propres par rapport à l'endettement ne semble pas, en revanche, être déterminant. Ce

dernier, souvent pourtant considérable, est rendu supportable par le faible niveau actuel des taux d'intérêt.

Les difficultés sont plutôt liées :

- au secteur d'activité ;
- à la nature de l'entreprise créée (statut juridique) ;
- au montant du projet et au nombre de créateurs.

Le risque apparaît d'autant plus élevé que le montant du projet est faible et le nombre de créateurs élevé.

Il augmente :

- s'agissant d'activités innovantes ;
- dans l'industrie, le commerce de gros et les services aux particuliers ;
- pour les EURL (entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée).

L'indice contentieux le plus faible concerne les entreprises situées sur un marché local (commerces de proximité, bâtiment de second œuvre).

Il se confirme, d'autre part, d'après l'enquête, que **les créations d'entreprises sont bien un des moteurs de l'emploi en France¹**.

Une autre étude², plus ancienne mais très intéressante elle aussi, souligne certaines spécificités françaises en matière de prêts bancaires aux PME, s'agissant, en particulier, de la faiblesse de la dette à court terme de ces dernières.

En France, leur flexibilité financière est assurée par la mise en réserve et le placement de leurs résultats alors qu'en Allemagne, elle l'est par le système bancaire qui leur accorde des découverts sous forme de lignes permanentes.

Les relations entre les PME et les banques sont beaucoup plus confiantes et fidélisées outre-Rhin. Les partenaires se connaissent mieux, ce

¹ Globalement, les effectifs salariés des entreprises de l'échantillon ont été multipliés par 3,5 depuis leur démarrage.

² Etude du comité européen des centrales de bilans publiée dans le Bulletin mensuel de la Banque de France de mai 1997.

qui aide à résoudre le problème de l'expertise préalable à l'octroi d'un crédit (diminution des coûts de contrôle et de collecte de l'information...).

Le coût de traitement des dossiers, avec la faiblesse des garanties, est l'une des principales raisons des difficultés d'accès au crédit des très petites entreprises françaises.

Cette situation tend toutefois à s'améliorer. Les banques françaises s'efforcent d'apprécier de façon appropriée le « risque PME ».

Une concurrence exacerbée se développe entre elles pour s'attacher la clientèle des entreprises moyennes en bonne santé.

Le crédit lui-même, peu rémunérateur dans ce contexte, s'intègre dans un ensemble de services qui, lui, peut être lucratif.

C'est le concept de rentabilité par client, supposant une relation financière complète et continue avec celui-ci, qui devient l'objectif prioritaire du banquier.

Cette priorité suppose, comme en Allemagne (où cela est plus facile car il existe davantage de « grosses » PME) la constitution de partenariats durables avec l'entreprise et une connaissance du client approfondie et souvent remise à jour.

Ces problèmes, qui viennent d'être évoqués, de la création d'entreprises en général en France et des plus petites d'entre elles, en particulier, ont suscité l'organisation en avril d'états généraux relatifs à ces questions, débouchant sur l'amorce d'un certain nombre de mesures dont la plus emblématique était l'instauration des PCE (prêts à la création d'entreprise).

Accompagné obligatoirement d'un concours bancaire au moins équivalent, ce prêt finance en priorité les besoins liés au lancement de l'entreprise. Une somme pouvant aller jusqu'à 157.000 francs de financements bancaires pourra être ainsi mobilisée au profit du créateur.

Réalisé en partenariat étroit avec les réseaux bancaires et les réseaux d'aide et d'accompagnement à la création qui en assureront l'instruction, le PCE est aujourd'hui opérationnel.

Les fonds de garantie publics auxquels est adossé ce nouveau produit seront dotés de 300 millions de francs en 2001, l'Etat ayant inscrit une dotation de 150 millions de francs au projet de loi de finances pour 2001 et la Caisse des dépôts et consignations ayant prévu de dégager une dotation d'un montant équivalent.

Le prêt à la création d'entreprise (PCE)

Le PCE est un crédit, sans garantie ni caution personnelle du chef d'entreprise, destiné à financer les besoins en fonds de roulement et les investissements immatériels des entreprises en phase de démarrage (moins de 3 ans) dont les projets sont inférieurs à 295.881 francs, soit 45.000 euros.

Il est nécessairement accompagné d'un prêt délivré par une banque, d'un montant pouvant atteindre le double du PCE, ce qui correspond à la mobilisation d'un financement maximum de 157.000 francs, soit 24.000 euros.

Caractéristiques du PCE

. Montant

De 19.679 à 52.477 francs, soit de 3.000 à 8.000 euros. Obligatoirement accompagné d'un prêt bancaire de plus de deux ans pouvant atteindre le double du PCE, soit au maximum 104.953 francs, c'est-à-dire 16.000 euros.

. Durée

5 ans dont 1 an de différé d'amortissement du capital, les intérêts de la 1^{ère} année n'étant dus qu'au terme de celle-ci.

. Taux

Fixe (sur la base du taux des emprunts d'Etat à 5 ans, (CNO-TEC5) soit, à titre indicatif au 01/10/00 : 6,89 %.

Aucune garantie ni caution personnelle demandée au chef d'entreprise.

En 1999, 19.000 seulement des 75.000 « petites créations » enregistrées ont été accompagnées d'un prêt bancaire. L'objectif du PCE est de porter ce nombre à 30.000.

La procédure prévue est à la fois légère et avantageuse pour les banques.

➤ *Le pouvoir de décision est délégué aux banques.*

Ce sont elles, en fait, qui décideront de l'attribution d'un PCE pour le compte de la banque de développement des PME (BDPME), dès lors qu'elles octroieront un financement bancaire à moyen terme d'un montant au moins équivalent.

➤ *Le risque est largement assumé par la BDPME*

Pour un projet de 100.000 francs, la banque pourra désormais combiner un PCE (couvert par la BDPME) et un prêt bancaire garanti par sa filiale SOFARIS, soit un risque maximum pour elle de seulement 15.000 francs (15 %).

➤ *Les contraintes sont allégées*

L'intervention de la banque pour le financement d'un équipement (véhicule, ordinateur...) est facilitée par l'absence de garantie ou de caution demandée au créateur, ce qui, en même temps, « déshypothèque » son patrimoine personnel.

Les études préalables, souvent coûteuses, sont prises en charge par les structures d'accompagnement et d'appui qui se sont progressivement mises en place sur notre territoire.

3. Le bilan de la BDPME

L'action de la BDPME (voir encadré), en 1999, a contribué à ce que 48,2 millions de francs de financements à moyen et à long terme bénéficient à près de 36.000 entreprises.

Les actions de la BDPME

La Banque du développement des PME est née fin 1996 du rapprochement du Crédit d'Équipement des PME et de la SOFARIS, dont elle constitue une société holding. La mission que les pouvoirs publics lui ont confiée en la dotant de ressources spécifiques est de faciliter, aux côtés des réseaux bancaires, le développement des petites et moyennes entreprises.

Le principe d'intervention de la BDPME est simple : aider à la réalisation de projet par nature un peu risqués et qui ne trouveraient pas spontanément de ce fait un financement adapté. Il s'agit de prendre part au risque financier supporté par le chef d'entreprise et ses partenaires bancaires ou financiers, soit en partageant le financement mis en place, soit en garantissant partiellement le remboursement de ce financement, soit encore en consolidant la structure du bilan de l'entreprise.

Pour accomplir sa mission, la BDPME a conclu de nombreux accords avec l'ensemble des réseaux bancaires et avec la plupart des sociétés de capital-risque et de capital développement.

Elle a accès à des Fonds de garantie alimentés par les commissions que ces derniers perçoivent et les produits de leurs placements mais, surtout, par des dotations de l'Etat et de la Caisse des dépôts et consignations.

Ceux de la SOFARIS s'élevaient à 6,3 milliards de francs au 31 décembre 1999.

Elle intervient, en garantie ou en cofinancement, en faveur :

- de créations d'entreprise (pour l'essentiel en garantie) : environ 4 milliards de francs en 1998, pour 12.000 entreprises et 40.000 emplois nouveaux ;

- de transmissions ou de restructurations financières : plus de 10 milliards de francs ayant permis la consolidation de 50.000 emplois dans près de 6.000 entreprises.

Enfin, elle contribue également au financement d'investissements de toute nature (notamment en fonds propres) et d'avances sur paiement de marchés publics.

Ses opérations ont privilégié les plus petites d'entre elles, 77 % de ses cofinancements concernant des entreprises de moins de 50 salariés et 59 % de ses garanties, des entreprises de moins de 9 salariés.

En 2000 et 2001, l'accent devrait continuer à être mis sur la transmission et la création d'entreprises aussi bien en cofinancement qu'en garantie.

CONCLUSION

C'est tout l'intérêt du tissu de nos PME commerciales, artisanales et de services, que de permettre d'établir un lien entre le passé et le futur et de constituer une des clés essentielles d'un aménagement équilibré du territoire.

En ce sens, ces entreprises sont un facteur d'harmonie économique, culturelle et sociale.

Il importe de préserver nos savoir-faire traditionnels et de mieux les valoriser, notamment à l'exportation.

Il est d'autre part déplorable que disparaissent chaque année, faute de repreneur, environ 10.000 entreprises artisanales viables, ce qui montre toute l'attention qui doit être apportée aux transmissions en même temps qu'aux créations d'entreprises.

Ces dernières n'en constituent pas moins l'un des défis majeurs qui doivent être actuellement relevés.

Leurs insuffisances (décalage par rapport à la reprise économique, défaillance et difficultés d'accès au crédit des très petites entreprises...) ont été soulignées dans ce rapport.

Si l'emploi dans les PME s'est sensiblement accru durant le premier semestre de l'année qui s'achève (surtout dans le bâtiment), cette amélioration n'a guère affecté les entreprises de moins de 20 salariés.

Après avoir baissé de 0,5 % en 1997 et 1998 et s'être stabilisé en 1999, le nombre d'inscrits au registre des métiers n'a progressé que de 0,6 % en 2000.

L'instauration des PCE, plus particulièrement destinés à encourager la création de très petites entreprises, est, à cet égard, une excellente mesure. Mais, l'emploi doit suivre.

Or, 40 % des 795.000 entreprises artisanales immatriculées au registre des métiers ne font encore appel à aucun salarié (ce qui donne une idée du potentiel de ce secteur en matière de lutte contre le chômage...).

Cependant, l'efficacité des incitations à l'embauche existantes ou envisageables est nécessairement limitée par les pénuries de main d'œuvre

qualifiée (que les 35 heures ne font qu'aggraver) rencontrées dans certains secteurs.¹

Faire davantage des PME, et notamment des plus petites d'entre elles, l'un des moteurs de la croissance et de l'emploi doit constituer la principale priorité des pouvoirs publics.

De ce point de vue, l'instauration des PCE représente le principal sujet de satisfaction, les pénuries de qualifications et les 35 heures, le premier motif d'inquiétude.

L'environnement réglementaire et fiscal des entreprises commerciales, artisanales et de services peut et doit sans doute être encore amélioré comme l'ont montré l'examen par le Sénat des articles de la première partie du présent projet de loi de finances, les observations des rapporteurs de l'Assemblée nationale et les courriers adressés à votre commission par les organisations consulaires et professionnelles (et notamment les chambres des métiers).

¹ Selon la BDPME (enquête de conjoncture de juillet) 2000, 4 PME sur 10 affirment rencontrer des difficultés de recrutement notamment dans le BTP, la restauration-hôtellerie et le transport.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 octobre 2000, sous la présidence de M. Bernard Angels, vice-président, la commission 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 commerciales, artisanales et de services**, sur le rapport de **M. René Ballayer, rapporteur spécial**.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a rappelé que depuis plusieurs années, le budget du secrétariat d'Etat concerné était simplement reconduit en francs courants et qu'il tendait donc à s'éroder en francs constants.

Mais -a-t-il ensuite fait observer- cette évolution n'est pas en soi préoccupante dans la mesure où :

- en premier lieu, il ne s'agit que d'une faible part de l'aide dont le commerce et l'artisanat a besoin et des ressources qui lui sont destinées : les mesures réglementaires et fiscales prises en faveur des entreprises concernées comptent sans doute davantage pour elles que les subventions dont ce budget peut leur permettre de bénéficier.

Par ailleurs, d'autres ressources, comme celles du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), des chambres consulaires ou des fonds européens, leur sont dédiées ;

- en deuxième lieu, le secrétariat d'Etat effectue très peu de dépenses pour son propre compte. Il cofinance, en fait, des actions qui sont menées en coopération avec les collectivités territoriales, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, avec les chambres de commerce ou des métiers ou avec d'autres organisations professionnelles. Ce budget facilite, enfin, l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises (PME) commerciales, artisanales et de services, par des mécanismes de bonifications d'intérêt ou de garanties d'emprunt.

Dans ces conditions, a fait valoir le rapporteur spécial, l'effet d'entraînement des dépenses considérées et les sommes mobilisées au total comptent bien davantage que le montant des crédits lui-même.

Ainsi, concernant les bonifications d'intérêt dont l'efficacité est pourtant de plus en plus contestée, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a souligné qu'une mise de fond budgétaire initiale de 150 millions de francs en 1999 avait permis à 10.000 PME d'emprunter au total environ 1 milliard de francs.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a estimé que les contraintes imposées à ce budget ont eu l'avantage de faciliter, de la part de ses bénéficiaires, le passage d'une logique de guichet à une logique de projet.

Les objectifs des actions menées en commun par le secrétariat d'Etat avec différents partenaires sont, en effet, désormais presque systématiquement définis de façon précise dans des conventions ou des contrats.

Quatre types d'actions sont menées à l'aide de ce budget de 388,8 millions de francs, a précisé le rapporteur spécial. Elles concernent, par ordre d'importance :

- l'accès au crédit des commerçants et artisans (près de 40 % des dépenses) ;
- les aides à la formation qui mobilisent environ un quart des crédits ;
- les actions économiques hors contrats de plan qui représentent la même proportion ;
- enfin, l'exécution des contrats de plan Etat-régions, qui constitue la priorité de cette année mais ne se voit affecter que 12 % de ce budget.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a alors fait part à la commission de ses principales observations :

- concernant le FISAC, il a indiqué qu'une réflexion sur sa budgétisation était en cours, qui, si elle aboutissait, faciliterait le contrôle du Parlement sur les dépenses en cause. L'augmentation de la part des opérations urbaines financées par ce fonds -a-t-il observé- ne signifie pas que les dépenses en faveur du milieu rural soient pour autant en diminution.

Elles augmentent, en effet, en valeur absolue, le FISAC ayant lui-même connu une croissance assez forte ces dernières années. Le nouveau secrétaire d'Etat espère obtenir à nouveau un accroissement significatif de ce fonds pour 2001 qui permettrait, notamment, de compenser l'interruption des contributions du fonds social européen au financement de certaines actions d'animation économique du fait d'une utilisation non conforme à leur destination des subventions destinées à aider les jeunes à la recherche d'un emploi ;

- s'agissant de la formation des artisans, a poursuivi **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, les pénuries de main d'œuvre qualifiée dans certains secteurs, le bâtiment notamment, deviennent préoccupantes. Des mesures tendant à améliorer le financement de l'apprentissage devraient figurer dans le prochain projet de loi de modernisation sociale qui sera examiné par le Parlement au début de l'année 2001. Les besoins de formation

à la gestion des chefs ou repreneurs d'entreprises artisanales, et de leurs adjoints, doivent être également pris en compte.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a déclaré être convaincu que l'artisanat recèle un potentiel de création d'emplois et d'entreprises aussi important, quoique plus difficile à exploiter, que celui du commerce qui semble pourtant privilégié par ce budget, s'agissant des dépenses de formation.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a, enfin, jugé prioritaire la politique de simplification administrative menée en faveur des petites et moyennes entreprises commerciales et artisanales.

Mais il a estimé que le passage aux 35 heures imposé à ces entreprises d'ici 2002 allait à l'encontre de cet objectif.

Observant que le financement d'opérations de conseil aux PME pour la réduction du temps de travail coûtait à l'Etat 200 millions de francs par an, il a déclaré que ces actions lui évoquaient celles d'un pompier pyromane. La mise en place d'un système de réduction du temps de travail complexe et très difficile à faire respecter par de petites entreprises a conduit, en effet, le Gouvernement à prévoir des dispositifs sophistiqués d'appui-conseil. Il a été décidé de faire appel à des consultants dans des conditions fixées par convention, selon des modalités fixées par un cahier des charges.

Pour contribuer à la lutte contre les complications administratives inutiles, **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, a annoncé qu'il demanderait, comme les années précédentes, dans son rapport écrit, la suppression des fonds locaux d'adaptation du commerce rural. Ces derniers sont, en effet, alimentés par un prélèvement fort complexe sur les grandes surfaces et se révèlent, en fin de compte, superflus et inopérants.

Il s'est enfin interrogé sur les raisons de l'absence dans le projet de loi de finances pour 2001 d'article rattaché à ce budget concernant la taxe pour frais prélevée au profit des chambres des métiers sur les entreprises artisanales.

Le vote sur les **crédits du secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, commerciales, artisanales et de services** a alors été réservé jusqu'à celui sur l'ensemble des crédits de l'économie, des finances et de l'industrie.

Au cours de sa séance du jeudi 23 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a confirmé son vote de rejet de l'ensemble des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie tels qu'amendés par l'Assemblée nationale. Elle a adopté sans modification l'article 53 quinquies (nouveau), rattaché aux crédits des petites et

moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat et relatif à la taxe pour les chambres des métiers, et elle a donné mandat à M. René Ballayer, rapporteur spécial, de définir la position de la commission sur l'article 53 sexies (nouveau) rattaché aux crédits des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat et relatif au droit de communication de pièces pour lutter contre la fraude.

MODIFICATIONS ADOPTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. ADOPTION D'UN ARTICLE 53 QUINQUIES

L'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi de finances pour 2001, à la demande des bénéficiaires de ce prélèvement, et à l'occasion de la discussion des crédits du commerce et de l'artisanat, un article 53 quinquies portant de 623 francs à 630 francs le montant maximum du droit fixe de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle perçue au profit des chambres de métiers (cf. article 1601 du code général des impôts).

Cette actualisation, traditionnelle, correspond à la prise en compte de la hausse des prix prévue en 2001(+,1,2 %).

Elle est prévue, habituellement, dans le projet de loi de finances initial du gouvernement.

Votre rapporteur s'était d'ailleurs étonné de ne pas l'y voir figurer lors de l'examen en commission du présent budget.

Votre commission propose au Sénat d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article.

II. ADOPTION D'UN ARTICLE 53 SEXIES

L'Assemblée nationale a inséré dans le projet de loi de finances pour 2001, toujours à l'occasion de la discussion des crédits du commerce et de l'artisanat, un article 53 sexies donnant aux chambres de métiers et à l'administration la possibilité de se communiquer mutuellement les informations nécessaires au recensement et au contrôle des assujettis à la taxe pour frais des chambres des métiers visés à l'article précédent.

Lors de l'examen par la commission des finances de l'Assemblée nationale, de cette mesure suggérée par un amendement du rapporteur spécial, M. Didier Chouat, le Président Henri Emmanuelli s'est abstenu, craignant les conséquences de l'éventuel enclenchement, en matière fiscale, d'un engrenage de croisement de fichiers.

Le rapporteur spécial lui a précisé que la rédaction proposée tendait à éviter des inégalités entre assujettis et complétait le dispositif adopté l'année dernière « pour répondre » -selon l'expression utilisée dans le compte rendu de la réunion concernée, en réalité, « pour passer outre » conviendrait mieux- à une objection formulée par la commission nationale Informatique et Liberté (CNIL).

En effet, comme il est écrit dans le rapport de M. Chouat, l'article 129 de la loi de finances pour 2000 a inséré un article L.135 J dans le livre des procédures fiscales, qui permet aux chambres de métiers de se faire communiquer par l'administration fiscale la « *liste nominative des assujettis à la taxe pour frais de chambres de métiers* » afin de procéder à des rapprochements avec le répertoire des métiers.

Il semblerait que la CNIL, consultée par l'APCM, émette des objections -ce qui se comprend- à ce que les chambres de métiers puissent communiquer, en retour, certaines informations aux services fiscaux.

Le texte de l'article précité ne lui paraît pas refléter une volonté du législateur en ce sens (contrairement à ce qu'autorise l'article L.135 B en matière de fiscalité locale).

C'est donc pour passer outre à cette objection, qui porte sur la forme et non sur le fond, et non pour y répondre au niveau des principes, que cet article est venu compléter celui voté l'année dernière qui, à ce jour, n'a pas encore reçu l'aval de la CNIL et dont la rédaction est ambiguë.

A ce jour, notre système fiscal repose sur les déclarations des contribuables et les contrôles de l'administration qui, seule, a le droit d'exiger certains documents et de les communiquer à des tiers.

Donner à ces derniers les mêmes droits, en mutualisant les échanges de renseignement entre les chambres de métiers et les services fiscaux, dérogerait à ces principes en introduisant une innovation dangereuse dans notre droit fiscal.

Les organismes consulaires, non contents de pouvoir exiger le versement des cotisations qui leur sont dues, pourraient ainsi communiquer aux services fiscaux des renseignements de nature à déclencher une procédure de contrôle fiscal à l'encontre de certains de leurs ressortissants.

Dans ces conditions, votre commission vous demande de rejeter cet article additionnel rattaché aux crédits du commerce et de l'artisanat.

III. MAJORATIONS DE CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement tendant à majorer, à titre non reconductible :

- de 0,883 millions de francs le chapitre 44-03 « interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services » en son article 20 (actions économiques) ;

- de 0,05 millions de francs le chapitre 44-42 « interventions diverses » en son article 37 « actions concertées et aides aux organisations nationales de consommateurs ».

Réunie le 25 octobre 2000 sous la présidence de M. Bernard Angels, vice-président, la commission 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 commerciales, artisanales et de services**, sur le **rapport de M. René Ballayer, rapporteur spécial**.

Après avoir examiné les autres parties de ces crédits, elle a voté le rejet de leur ensemble, au cours de sa séance du jeudi 23 novembre 2000.