

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 12

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

Rapporteur spécial : M. Auguste CAZALET

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

AVANT-PROPOS

Les crédits affectés au secrétariat d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, et aux professions libérales connaissent une baisse importante : ils s'établissaient à 183,39 millions d'euros en 2003, et ressortent à 170,82 millions d'euros pour 2004, en diminution de 6,85 %.

Il doit être rappelé que cette diminution succède à un triplement des crédits en 2003, résultant de la budgétisation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA). Cette taxe finançait notamment le Fonds d'indemnisation pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC¹) et l'aide au départ des commerçants et artisans, dont les crédits sont désormais inscrits dans le budget du secrétariat d'Etat.

Que peuvent bien signifier ces montants, quand l'effort financier total de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises ressort à plus d'un milliard d'euros² ?

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

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

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

¹ *Nouvellement dénommé Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.*

² *Source : « jaune » « Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises » annexé au projet de loi de finances pour 2004.*

Aux termes de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le retour des réponses aux questionnaires budgétaires doit avoir lieu, au plus tard, huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. La date butoir était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 72,4 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. UN BUDGET EN BAISSSE

Un budget cantonné à moins de 171 millions d'euros, en baisse de près de 7 % : assurément, le gouvernement ne souhaite plus que ses priorités, au rang desquelles les PME, le commerce et l'artisanat comptent assurément, s'affichent par des budgets en hausse.

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

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

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

Enfin, cette diminution est permise par la **relative faiblesse de la consommation des crédits** observée depuis 2001, à laquelle ont contribué d'énergiques mesures de régulation budgétaires.

II. UN MANQUE DE VISIBILITÉ CONCERNANT LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES...

A. LA RÉFLEXION CONCERNANT LA MISE EN PLACE DES PROGRAMMES EST AVANCÉE...

Rappel succinct des enjeux essentiels de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'appliquera pleinement dès la préparation du budget pour 2006. L'article 66 de la loi organique prévoit qu'à titre indicatif, les crédits du budget pour 2005 devront être présentés selon les nouveaux principes en annexe du projet de loi de finances. C'est dire que l'horizon se rapproche.

La LOLF renverse la perspective qui prévalait en matière de dépense publique : à une **logique de moyens** succèdera une **logique de résultat**.

Les crédits seront désormais présentés par **programmes** regroupés au sein de **missions**. Au sein de chaque programme, les crédits seront fongibles, c'est à dire qu'ils pourront être redéployés entre les lignes budgétaires qui le composent : « *La présentation des crédits par titre est indicative* » (article 7 de la LOLF). Il s'agira cependant d'une fongibilité asymétrique : les gestionnaires ne pourront pas abonder les crédits de dépenses de personnels. A cette limitation s'ajoutera celle d'un plafond du nombre d'emplois par ministère (l'autorisation actuelle porte sur un flux d'emplois), et il s'agira d'emplois réels (et non plus d'emplois budgétaires théoriques).

Les implications du passage à une logique de résultat se trouvent résumées dans le dernier paragraphe du I de l'article 7 de la LOLF : « *Un **programme** regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une **action** ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Ainsi, lors de la présentation des lois de finances, les ministères gestionnaires produiront en annexe un **projet annuel de performance** (PAP) pour chaque programme. Ce projet annuel comprendra « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* » (article 51 de la LOLF). Au projet de loi de règlement sera joint un **rapport annuel de performance** (RAP) qui permettra de confronter les résultats aux objectifs (article 54 de la LOLF).

Les travaux de structuration des programmes au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, effectués sous la conduite de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, s'orientent vers la définition d'une dizaine de programmes de crédits limitatifs auxquels pourraient venir s'ajouter quatre programmes spécifiques de crédits évaluatifs, provenant du budget des charges communes.

Concernant les PME, le commerce et l'artisanat, une première présentation a été élaborée. Elle est susceptible d'évoluer en fonction des arbitrages ministériels et interministériels à venir, notamment en raison de la détermination du périmètre des missions.

Ainsi, un premier tableau recensant les actuels chapitres et articles qui feront partie du nouveau programme a pu être dressé par le secrétariat d'Etat.

Contenu du futur programme destiné aux PME, au commerce et à l'artisanat

(en millions d'euros)

Chapitre	Article	Agrégat	Libellé	Montant (PLF 2003)
		31	DEcas et DRCA : agents et coûts de fonctionnement	12,82
44-03	10 à 70	25	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services	157,56
44-95	20	25	Fonds de garanties d'emprunts accordés aux PME	12,96
44-98	10 à 30	25	Bonifications d'intérêt	9,15
64-02	20 à 60	25	Aides au commerce, à l'artisanat et aux services	4,25
44-95	10, 30 et 40	27	Garanties à divers instituts de participation et aux prêts consentis par certains établissements financiers ; prêts à la création d'entreprises ; prêts à la reprise d'entreprises	137,04

Source : secrétariat d'Etat aux PME

Il apparaît que le nouveau programme reprendrait l'intégralité des crédits figurant actuellement dans l'agrégat 25 « interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services », qui constitue le budget actuel du secrétariat d'Etat, en y ajoutant les moyens de fonctionnement qui lui sont affectés, et des crédits correspondant à d'autres articles du chapitre 44-95 « Participation à divers fonds de garantie ».

Par ailleurs, il est envisagé de créer, au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un **programme de « fonctions supports »**, qui comprendrait les quatre actions suivantes : état-major, médiation et support ; politique de gestion des ressources humaines et autres politiques transversales ; contribution au respect du droit et à la sécurité juridique ; promotion de l'action du ministère.

Les services du secrétariat d'Etat chargé des PME, au premier rang desquels figure la DEcas, auraient vocation à recourir à l'assistance des directions et services chargés de l'animation de ce programme (direction du

personnel, de la modernisation et de l'administration, direction des affaires juridiques, direction de la communication, etc).

Ces perspectives suscitent deux regrets, et deux motifs de satisfaction.

En premier lieu, **deux regrets** : d'une part, votre rapporteur pour avis déplore que **la définition des missions n'ait vocation à intervenir qu'après la structuration des programmes**. L'idée qui présidait à la détermination des missions était de définir les attributions de l'Etat, non d'en faire laborieusement l'inventaire en regroupant des programmes dont le champ ne manquera pas de recouvrir l'intégralité des interventions actuelles de l'Etat. D'autre part, **la détermination des objectifs et des indicateurs semble n'en être qu'aux balbutiements**.

En second lieu, **deux motifs de satisfaction** : votre rapporteur spécial réjouit, d'une part, de la **définition restreinte du « programme support »**, dont l'existence constitue forcément une entorse au principe de l'attribution analytique des moyens qui doit normalement présider à la détermination des programmes. Ainsi, les moyens humains et matériels du secrétariat d'Etat devraient-ils figurer dans le futur programme. **D'autre part, la quasi-totalité des crédits relevant du chapitre 44-95 « Participation à divers fonds de garantie » devrait relever du nouveau programme**, ce qui remédiera à l'anomalie, déjà relevée par votre rapporteur spécial lors de l'examen des derniers fascicules, de la faiblesse anormale de la part de ces crédits figurant dans l'agrégat 25 (*infra*).

B. ...MAIS LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE ACTUELLE NE S'INSCRIT PAS DANS LA PERSPECTIVE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

1. La faiblesse des indicateurs de résultat

La possibilité demeure de tâcher de joindre à la stagnation des moyens, des résultats en hausse. Le secrétariat d'Etat présente, à l'occasion de l'examen de l'agrégat 25 « interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services » du fascicule « Economies, finances et industrie », un certain nombre d'indicateurs de résultat. Or, ils sont loin d'être exhaustifs et ne se révèlent pas à la hauteur des enjeux (par exemple : part des cycles homologués au sein de l'offre globale de formation des IPC³ et de l'ICOFOP⁴, si bien que leur choix pourrait sembler arbitraire).

³ Institut de promotion commerciale.

En particulier, l'efficacité des mécanismes d'accès au crédit des PME n'est pas mesurée : les politiques de bonification d'intérêt et de garantie de crédit ont un effet de levier qui n'est pas quantifié. En effet, concernant les garanties d'emprunt que gère la SOFARIS⁵, il n'est pas possible de distinguer l'effet de levier des crédits inscrits sur la ligne du secrétariat d'Etat de celui des crédits inscrits sur la ligne de la direction du Trésor (*infra*).

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

2. La non prise en compte des moyens de fonctionnement

La globalisation des crédits de fonctionnement opérée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne va pas dans le sens de celle qui sera pratiquée au sein des programmes dont la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances invite à la mise en place.

Ainsi, 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 ».

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

Voilà qui ne facilite pas la lecture des moyens placés au service de la politique menée par le secrétariat d'Etat, et qui ne présage en rien de la mise en place des programmes (*supra*) que requerra l'application de la loi organique précitée : elle organise une globalisation « verticale », au sein de chaque programme, et non une globalisation « horizontale », entre programmes différents.

⁴ Institut de formation commerciale permanente.

⁵ Société française de garantie de financement des PME.

C. TOUTEFOIS, CERTAINS SIGNAUX SONT ENCOURAGEANTS

1. Un recours aux instruments extrabudgétaires désormais contenu

Au regard de la nouvelle orthodoxie véhiculée par loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le recours aux taxes affectées, qui constituent autant d'atteinte à l'unité et à l'universalité budgétaire, doit être parcimonieux

a) Le FISAC⁶ et le CPDC⁷ sont récemment entrés dans le giron du budget de l'Etat

Le FISAC était doté de 67,08 millions d'euros en 2002, budget excédant alors celui du secrétariat d'Etat, alors que ce fonds finance des actions extrêmement variées en direction du commerce et de l'artisanat.

Il était alimenté par prélèvement sur l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA). Cette taxe, qui avait été créée par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, est assise sur la superficie des grandes surfaces construites depuis le 1^{er} janvier 1960 (surface de vente supérieure à 400 m²).

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

⁶ *Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce.*

⁷ *Comité professionnel de la distribution des carburants.*

La stratification des affectations de la TACA

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

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

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

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

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

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

Malgré cette stratification, ces excédents n'étaient jamais épuisés en fin d'année, et le gouvernement a pu opérer des prélèvements exceptionnels au profit de l'Etat sur les réserves ainsi constituées.

Sans remettre en cause les actions du FISAC, il avait paru nécessaire à votre rapporteur spécial de procéder à la réforme de la gestion financière de ce fonds, en gardant à l'esprit la nécessité d'un contrôle du Parlement, et l'attachement des petites entreprises de distribution à une péréquation avec les grandes surfaces et à l'affectation de la contribution versée par celles-ci au soutien au commerce et à l'artisanat.

Ces éléments plaidaient même, selon votre commission des finances, pour l'adoption de la formule du compte d'affectation spéciale. Elle aurait d'abord permis - comme toute forme de budgétisation - d'asseoir le contrôle du Parlement sur des fonds dont l'utilisation avait fini par relever de l'action publique. Ensuite, elle aurait autorisé l'affectation exceptionnelle d'une recette à une dépense (que justifiait le lien substantiel existant entre l'une et l'autre),

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

Depuis le projet de loi de finances pour 2003, le FISAC fait l'objet d'une dotation budgétaire consécutive à la décision de porter le produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) au budget général. L'exigence d'un plein contrôle parlementaire s'en trouve satisfaite.

La même exigence est satisfaite avec la budgétisation simultanée du CPDC, dont les actions sont, il est vrai, plus spécifiques.

b) L'EPARECA⁸

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

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

Par ailleurs, dans un récent rapport d'information⁹ rédigé conjointement avec le sénateur Eric DOLIGE, votre rapporteur spécial avait exposé la nécessité de relancer l'action de l'EPARECA.

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

⁸ *Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.*

⁹ *Rapport n° 377 (2001-2002).*

Fonds propres – Etat prévisionnel

(en millions d'euros)

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

Source : EPARECA

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

Dans l'attente, il avait été décidé d'abonder, avant le 1^{er} janvier 2003, la trésorerie de l'établissement public de 3 millions d'euros prélevés sur le produit de la TACA. Ce montant correspondait à celui que le président de l'EPARECA avait alors sollicité pour 2003. Finalement, une dotation de 3 millions a bien été attribuée par le décret n° 2003-53 du 17 janvier 2003. Mais à ce jour, ces 3 millions n'ont toujours pas été versés. Toutefois, d'après les informations communiquées par le secrétariat d'Etat, ils devraient l'être avant le 1^{er} janvier 2004. Dans le contexte de rigueur actuel, rien n'est prévu pour 2004.

c) Le FNPCA¹⁰

Le FNPCA est un établissement public créé par le décret n° 97-1040 du 13 novembre 1997. Il est financé par une majoration de 10 % du droit fixe payé par les ressortissants des chambres des métiers, soit 10,1 euros par entreprise artisanale en 2002, 10,5 euros en 2003 et 10,66 euros en 2004

¹⁰ Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat.

(*cf. infra* commentaire de l'article 76). En 2002, ses ressources disponibles se sont ainsi élevées à 9,05 millions d'euros.

La promotion et la communication de l'artisanat sont assurées par des campagnes publicitaires auprès du grand public. Ainsi le FNCPA a installé la signature « L'Artisanat. Première entreprise de France », mis en place les « Journées des métiers d'art », et promeut en 2003 l'artisanat des services et l'artisanat du bâtiment.

Sans contester l'utilité de ces actions et donc de ce fonds, la commission des finances du Sénat insiste, en particulier depuis la promulgation de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sur le caractère exceptionnel et marginal que doivent revêtir les financements par taxe affectée.

2. La diminution des reports

Courant 2003, des annulations massives de crédits reportés sur le titre VI ont été opérées, à hauteur de 5,938 millions d'euros. Ces reports étaient particulièrement élevés en raison des difficultés rencontrées dans l'exécution des contrats de plan (*infra*). Votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter de cette « purge ».

Si la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances banalisera les reports en supprimant l'énumération limitative, elle n'en limitera pas moins le volume, fixé à 3 % au sein d'un même programme. En contrepartie, la fongibilité des crédits facilitera certains redéploiements.

Or ces reports, quand ils sont libres d'emploi, constituent une invitation structurelle sinon à l'approximation de la prévision, du moins à des facilités de gestion que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances n'avait aucunement vocation à systématiser.

III. ...MAIS UN RÔLE CENTRAL DU SECRÉTARIAT D'ETAT AUX PME DANS LA RÉFORME DE L'ETAT

A. LES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES SONT RELANÇÉES

1. L'état des lieux à la fin de la précédente législature

Votre rapporteur spécial constate qu'un effort particulier de simplification administrative pour les entreprises a été initié au cours de la législature précédente. Il est vrai que la simplification des formalités a toujours constitué une des premières demandes des PME.

Ainsi, parmi les mesures mises en œuvre entre 1998 et 2000, il est possible de citer le relèvement du seuil d'application du régime fiscal de la micro-entreprise, la suppression de plusieurs taxes, la simplification des formalités fiscales pour les entreprises exportatrices et la suppression totale des frais et droits d'enregistrement perçus par l'Etat lors de la création d'entreprises.

Toutefois, s'agissant des mesures de simplification décidées en 2001 et 2002 lors des réunions de la commission pour les simplifications administratives (COSA), leur portée a semblé plus limitée que les années précédentes, la priorité semblant alors aux téléprocédures.

Les décisions prises par la COSA en 2001 et en 2002

En premier lieu, votre rapporteur spécial observe qu'un certain nombre des décisions prises par la COSA ont constitué des mesures expérimentales. Il en va ainsi de la mise en place du correspondant fiscal spécial pour les « jeunes pousses », ou des prêts à la reprise d'entreprise (PRE).

Certaines ne se sont adressées qu'à une certaine catégorie d'entreprises, comme l'allègement des formalités et du dossier fourni dans le cadre de la création ou de l'extension de petites surfaces commerciales (moins de 2.000 m²).

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

On peut toutefois se féliciter, parmi les mesures de fond, de la simplification de l'accès des petites entreprises aux marchés publics, des règles relatives aux cotisations sociales des travailleurs indépendants et des obligations comptables des très petites entreprises (TPE), et de la possibilité pour les personnes physiques de domicilier leur entreprise à leur adresse personnelle.

Toutefois, l'accent a été mis sur la dématérialisation des formalités administratives à travers la mise en ligne de formulaires administratifs et la création de téléprocédures.

Ainsi, la plupart des formulaires administratifs essentiels peuvent être téléchargés sur le portail de l'administration « service-public.fr », et un grand nombre de téléprocédures ont été mises en place :

- possibilité de déclarer et de payer la TVA par Internet ;
- possibilité de déclarer ses embauches (DUE¹¹) ;
- possibilité de fournir par voie électronique la déclaration annuelle de données sociales (DADS) ;
- possibilité de fournir par voie électronique la déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS) ;
- possibilité de fournir par voie électronique la déclaration commune des revenus des professions indépendantes ;
- possibilité de déclarer la contribution sociale de solidarité des sociétés.

Certes, les actions entreprises dans le domaine de la dématérialisation des formalités préparent l'avenir et sont porteuses de grands espoirs pour les professionnels. Il convient toutefois de ne pas confondre dématérialisation des formalités et suppression des formalités.

En février 2003, la COSA a laissé la place à la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), et à l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE). La relance du mouvement de simplification administrative par le secrétariat d'Etat.

2. La relance du mouvement de simplification administrative par le secrétariat d'Etat

Votre rapporteur spécial se réjouit de la décision du secrétariat d'Etat de relancer l'action de simplification administrative en direction des entreprises.

La loi « pour l'initiative économique » contient déjà certaines mesures simplifiant la création d'entreprises : il est délivré un récépissé de dépôt de dossier de création d'entreprise (RDDCE), le capital des SARL est

¹¹ Déclaration unique d'embauche.

librement fixé, une entreprise peut être immatriculée en ligne, et domiciliée chez soi pendant cinq ans.

Elles sont forcément bienvenues, même si certaines ne semblent pas marquer de franche rupture avec l'esprit des précédentes ; ainsi, le RDDCE a une valeur juridique, mais il ne dispense pas de l'immatriculation, qui, par ailleurs, fait ainsi l'objet d'une téléprocédure.

En revanche, la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit (loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003) est très ambitieuse. Sur les trente-sept articles qu'elle contient, vingt intéressent, directement ou indirectement, les entreprises. L'élaboration des ordonnances y afférente est pilotée ou co-pilotée par le secrétariat d'Etat pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les ordonnances prises en application de la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit

Les ordonnances impliquant directement le secrétariat d'Etat répondent à cinq préoccupations majeures :

1°) alléger les démarches administratives en supprimant des justificatifs d'identité, de créances ou de régularité fiscale et sociale ou encore en supprimant certaines autorisations administratives (foires et salons, ventes en liquidation, débits de boissons temporaires) ;

2°) alléger les obligations statistiques en limitant les échantillons, les fréquences et le caractère obligatoire de ces enquêtes et en permettant l'échange de données entre services ;

3°) faciliter les déclarations sociales et fiscales des chefs d'entreprises ; cette démarche comprend :

a) la mise en place d'un titre emploi simplifié pour les très petites entreprises (TESE) et la simplification du bulletin de salaire pour les autres, en créant un interlocuteur unique et en unifiant les modes de calcul des cotisations pour les travailleurs indépendants ;

b) l'harmonisation des règles de calcul entre les différents organismes concernés (URSSAF, ORGANIC, CANAM, CANCAVA), et l'unification des dates d'échéances des versements des cotisations et contributions, assortie d'un dispositif d'échelonnement ;

c) la simplification des obligations fiscales et sociales *via* :

- une harmonisation de la durée de l'option pour la TVA (2 ans) et les BIC (5 ans) en cas d'option pour le bénéfice réel d'une entreprise relevant du régime simplifié ou pour les entreprises relevant du régime des micro-entreprises ;

- un allègement des modalités de déclaration et de paiement de certains impôts en supprimant l'usage de la lettre en recommandé, en éliminant les paiements par timbre, et en facilitant la dématérialisation des paiements et la mise en place de transferts automatisés données ;

- un regroupement des 36 dispositifs existants de réduction des cotisations sociales ;

- un allègement de l'obligation de tenue de registres par leur regroupement et leur harmonisation ;

- une adaptation du document unique d'évaluation des risques professionnels à la taille et à la nature des entreprises concernées ;

- 4°) simplifier le droit du commerce ; la simplification doit s'opérer *via* :

- une réduction de certaines obligations liées au contrôle des concentrations et des pratiques anti-concurrentielles ;
- un assouplissement des règles en faveur du conjoint collaborateur qui connaît une perte de revenus en cas de maladie, de maternité ou due au décès ;
- un recours facilité à la location-gérance, y compris pour le conjoint survivant qui ne souhaite pas poursuivre lui-même l'exploitation ;
- une simplification des règles du nantissement du fonds artisanal ou du fonds de commerce ;
- un élargissement des possibilités d'adhésion aux coopératives d'artisans et de commerçants dont il est prévu par ailleurs de faciliter le fonctionnement ;
- un accès facilité des petites entreprises à la forme SARL, en permettant aux PME d'émettre des obligations sans appel public à l'épargne et en assouplissant la cession de parts sociales et l'organisation de la gérance ;

5°) assouplir les conditions d'établissement et d'exercice de certaines professions (par exemple : comptables, courtiers, commerçants étrangers).

En outre, des réformes de structures impliquent le secrétariat d'Etat : il s'agit des modalités d'organisation des élections professionnelles et plus particulièrement des élections consulaires, et de la révision du fonctionnement et de la composition des commissions administratives, et, d'une manière plus générale, de toutes les commissions présidées de droit par les préfets.

Enfin, la refonte du code de l'artisanat sera l'occasion de définir les notions de métiers et d'artisans, et d'actualiser certaines règles (notamment celle concernant les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, rédigées en allemand), de supprimer ou de limiter les formalités incombant aux entrepreneurs artisanaux, et de codifier les dispositions propres au secteur artisanal dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale.

Une seule ordonnance concernant les entreprises sera présentée. Un projet a déjà été remis le 1^{er} août 2003 au Premier ministre.

Il est à noter que l'ordonnance a institué un conseil d'orientation de la simplification administrative -le COSA, qui ne doit pas être confondu avec la défunte COSA (*supra*)- composé d'élus et de personnalités qualifiées, chargé de donner des avis sur les mesures de simplification. La DUSA (*supra*) exercera la fonction de rapporteur général du COSA.

B. LA DÉCENTRALISATION SE SITUE DésORMAIS AU CŒUR DE L'ACTION DU SecrÉTARIAT D'ETAT

Le projet de loi sur les responsabilités locales prévoit le transfert, au bénéfice des régions, du montant des ressources consacrées à des actions territorialisées conduites par le secrétariat d'Etat.

En conséquence de l'article 2 du projet précité, ce transfert devrait concerner :

- les ressources du Fonds d'interventions pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), constituées de subventions à des entreprises ou à des collectivités territoriales pour maintenir ou dynamiser sur le territoire des entreprises de proximité dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et des services. En revanche, les actions correspondant à des politiques transversales, à des soutiens d'urgence traduisant la solidarité nationale et à des actions spécifiques de portée nationale ou dont la diffusion sur l'ensemble du territoire n'apparaît pas encore possible resteraient gérées au niveau national ;
- le soutien aux programmes de développement économique des chambres de métiers, qui relève également du FISAC, et dont l'articulation avec les schémas de développement régional de développement économique serait ainsi correctement assurée (il est par ailleurs prévu que les chambres consulaires seront obligatoirement consultées préalablement à l'élaboration de ces schémas) ;
- les moyens consacrés auparavant par le secrétariat d'Etat aux contrats de plan Etat-régions en faveur du développement de l'artisanat et du commerce.

Les crédits correspondants devraient être précisés par les lois de finances ultérieures, la date d'application du projet de loi étant fixée au 1^{er} janvier 2005

Ce mouvement de transfert de crédits trouve cependant une traduction budgétaire dès 2004, le budget du secrétariat d'Etat distinguant désormais deux dotations pour le FISAC, l'une correspondant aux actions nationales, et l'autre aux actions territorialisées. Le montant des ressources consacrées à ces dernières est ainsi porté par une nouvelle ligne abondée à hauteur de 50 millions d'euros, et représentant 70 % de ses moyens (*infra*).

La traduction budgétaire du transfert aux régions des crédits alloués aux contrats de plan devrait normalement avoir lieu pour 2005.

C. LA PRÉFÉRENCE EST DONNÉE AUX AMÉLIORATIONS STRUCTURELLES SUR LES CRÉDITS D'INTERVENTION

L'inflexion de l'intervention étatique, que traduit la baisse des crédits, s'inscrit parfaitement dans la réforme de l'Etat. En effet, la plupart des baisses, lorsqu'elles ne s'expliquent pas par un ajustement aux besoins, s'expliquent par le recours à des financements concurrents en alternance au subventionnement (*infra*).

Il faut bien comprendre que le maintien des crédits n'est plus la grande affaire du secrétariat d'Etat, et c'est heureux. L'essentiel est ailleurs : dans la recherche des allègements de charges (*infra*) et dans la politique de simplification (*supra*). **Votre rapporteur spécial adhère sans réserve à cette préférence donnée aux améliorations structurelles sur les politiques de subvention.**

IV. UN BUDGET QUI NE REND PAS COMPTE DE L'AMPLEUR DE L'EFFORT FINANCIER EN DIRECTION DES PME

A. L'EFFORT EN DIRECTION DES PME N'EST PAS RÉDUCTIBLE AU BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT

1. Le partage avec la DARPMI¹² de l'action exclusive en direction des PME

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

Les chiffres figurant dans les tableaux suivants permettent d'apprécier l'importance des petites entreprises¹³ en France.

¹² Direction de l'action régionale et des petites et moyennes industrie ; cette direction relève du ministère de l'industrie.

¹³ Les « petites entreprises » sont précisément les entreprises de moins de 50 salariés.

Nombre d'entreprises de moins de 50 salariés

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

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

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

La DEcas étant l'héritière de la direction de l'artisanat, de la direction du commerce intérieur et de la mission pour les services, ces trois secteurs relèvent du secrétariat d'Etat.

Les trois secteurs traditionnels du secrétariat d'Etat

- L'artisanat

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

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

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

- Le commerce

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

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

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

- Les services

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

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

Malgré l'intégration en 1998 du secrétariat d'Etat au sein du ministère de l'économie et des finances, sa principale direction, la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas) n'a pas réellement profité du rapprochement de la DARPMI, dont relèvent les PME industrielles, dites « PMI¹⁴ ».

Or, cette scission entre PME et PMI est relativement artificielle. Sans doute une prise en compte du « fait PME » dans son ensemble autour d'un secrétariat d'Etat des PME de plein exercice eût-elle été souhaitable (même si les ambitions du nouveau gouvernement pour les « PME d'en bas », qui ont été trop souvent délaissées au profit des PME dites innovantes et des « start-ups », sont indéniables).

¹⁴ *Petites et moyennes industries ; il s'agit de l'ensemble des entreprises industrielles de moins de 250 salariés.*

Dans cette perspective, il sera utilement relevé que les crédits figurant dans l'agrégat « développement des petites et moyennes industries, recherche industrielle et innovation » s'élèvent à plus de 360 millions d'euros pour 2004.

2. Les crédits destinés aux PME en provenance d'autres ministères

L'ensemble des actions en faveur des PME menées par le gouvernement est loin d'être totalement appréhendé par le budget du secrétariat d'Etat, même en si on leur adjoignait les crédits destinés aux PMI en provenance du ministère de l'industrie.

Pour 2004, les crédits correspondant à ces actions s'élèveront à **1,13 milliards d'euros**. Dans le seul budget du travail, les dépenses en direction des PME s'élèvent à plus de 500 millions d'euros¹⁵.

3. La dépense fiscale

Encore, le total des crédits dévolus aux PME n'intègre-t-il pas les dépenses fiscales en direction des PME (c'est à dire les divers allègements fiscaux qui leur sont spécifiques).

Si leurs estimations et leur agrégation sont parfois problématiques, **il peut être néanmoins avancé qu'elles approchent les 3,5 milliards d'euros**.

Dans ce cadre, le budget du secrétariat d'Etat pour 2004 ne rend pas compte des allègements spécifiques que les petites entreprises doivent enregistrer à la suite de projets dont il est justement à l'origine :

a) La loi pour l'initiative économique

La loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 dont M. Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation, est l'initiateur, vise à favoriser tant la création que la cession d'entreprise ; en particulier, les seuils de plus-values de cession sont rehaussés, les droits de mutation diminués, et le « choc » du coût cotisations sociales atténué.

¹⁵ Source : « jaune » « Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises » annexé au projet de loi de finances pour 2004.

Les dispositions de la loi pour l'initiative économique se regroupent autour de six thèmes

Premier thème : la simplification de la création d'entreprise

Dans ce cadre, le capital d'une SARL est librement fixé, il est délivré un récépissé de dépôt de dossier de création d'entreprise (RDDCE), et offert la possibilité d'immatriculer une entreprise en ligne et de protéger la résidence principale de l'entrepreneur individuel.

Deuxième thème : les passerelles du salariat vers l'entreprise

Les cotisations sociales pour le salarié créateur sont allégées, et il lui est permis de travailler à temps partiel. Par ailleurs, les clauses d'exclusivité lui sont, le cas échéant, inopposables.

Troisième thème : le financement de l'initiative économique

Les apports en fonds propres dans les entreprises donnent lieu à aides fiscales, les pertes en capital subies par les investisseurs bénéficient d'un meilleur traitement, les conditions de prêts aux entreprises sont assouplies, et il est prévu de créer un fonds d'investissement de proximité.

Quatrième thème : l'accompagnement social

Le paiement des charges sociales de la première année est différé, le dispositif EDEN16 doit être étendu, et les revenus de solidarité maintenus et harmonisés. Il sera possible d'effectuer des dons aux réseaux d'accompagnement à la création.

Cinquième thème : la facilitation de la reprise et de la transmission d'entreprise

Dans ce cadre, le seuil d'exonération des plus-values est relevé, une réduction d'impôt est accordée en cas de reprise d'entreprise financée par un prêt, les donations aux salariés donnent lieu à exonération des droits de mutation, la transmission anticipée d'entreprise est encouragée, et les droits d'enregistrement sur les cessions sont harmonisés.

Sixième thème : le soutien au développement international des entreprises

L'agence française pour le développement des entreprises, UBI France, est créée.

Au total, l'incidence des mesures fiscales contenues dans la loi pour l'initiative économique devrait ressortir en 2004 à 176 millions d'euros, soit un montant supérieur au budget du secrétariat d'Etat.

b) La perspective d'une seconde loi pour l'initiative économique

Un projet de loi devrait reprendre en les améliorant certaines des dispositions du projet de loi « Patriat » -qui n'avait pas abouti en conséquence

¹⁶ L'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) prend la forme d'une aide financière et d'un accompagnement personnalisé au créateur ou au repreneur d'entreprise.

du dernier changement de législature- concernant l'amélioration de la protection du conjoint. Il s'agirait aussi de favoriser l'accès des PME aux marchés publics, et de réformer l'apprentissage. Le coût fiscal de cette seconde loi devrait cependant s'avérer incomparablement plus faible que la première.

B. LE FINANCEMENT DES CHAMBRES CONSULAIRES EST MIEUX ASSURÉ

Des améliorations substantielles ont été apportées en 2003, dont on peut considérer qu'elles sont justifiées et globalement conformes aux attentes de ces organismes.

Pour les chambres de commerce et d'industrie, la progression maximale autorisée du produit de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP), qui participe à leur financement, a été fixée pour 2003 à 4 % dans le cas général, sinon davantage (*cf. infra commentaire de l'article 75 rattaché*).

Pour les chambres de métiers, le plafond du droit fixe par ressortissant, qui participe au financement des chambres de métiers, était initialement porté à 105 euros pour 2003, soit une augmentation de 4 % (*cf. infra commentaire de l'article 76 rattaché*).

Dans le présent projet de loi de finances, la progression maximale du produit de l'IATP, ainsi que celle du droit fixe par ressortissant, est fixée par la loi de finances à 1,5 %, taux correspondant à la hausse des prix hors tabac prévue en 2004. Les rattrapages précédents s'en trouvent ainsi consolidés.

A l'issue d'une réflexion engagée par le secrétariat d'Etat sur les modalités d'attribution et de répartition de la taxe pour frais de chambres de métiers entre les chambres de métiers, les chambres régionales de métiers et l'assemblée permanente des chambres de métiers, en concertation avec l'assemblée permanente des chambres de métiers, une revalorisation plus substantielle a été finalement décidée (*cf. infra modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article 76 rattaché*).

CHAPITRE DEUX

PRÉSENTATION DES CRÉDITS

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

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

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2004 : UNE RIGUEUR D'ENSEMBLE

A. L'ORIENTATION À LA BAISSSE DES CRÉDITS DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT EST CONFIRMÉE

Le total des crédits prévus pour 2004 à l'attention du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation s'élève à **170,82 millions d'euros, en diminution de 6,85 %** par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2003.

Cette baisse succède à un **triplément des crédits en 2003**, qu'expliquait un changement de périmètre budgétaire consécutif à la budgétisation de la TACA (supra). Sans cette budgétisation, les crédits auraient au contraire **diminué de 5,57 %** au titre IV, et de **5,10 % pour le total des crédits**, ceux du titre VI demeurant sans évolutions. Toutefois, compte tenu de l'importance des dépenses à destination des artisans et des commerçants financées par la TACA, il avait été nécessaire d'entreprendre la démarche symétrique, qui consistait à reconstituer le budget 2002 en évaluant les sommes affectées aux actions budgétisées en 2003. Ainsi avait-il été permis de constater pour 2003 **une progression des moyens de 0,40 % en valeur, ce qui revenait, compte tenu de l'inflation, à une légère diminution en volume.**

Pour 2004, le montant des crédits inscrits au titre IV s'élève à 167,32 millions d'euros, en baisse de 6,60 %. Au titre VI, sont inscrits 3,5 millions d'euros de crédits de paiement et 4,15 millions d'euros

d'autorisations de programme, montants respectivement en diminution de 17,65 % et 27,45 % par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances initiale pour 2003.

Le tableau récapitule l'évolution des crédits pour chaque chapitre et chaque article.

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

Chapitres	Intitulés		2003 LFI en millions d'euros	2004 PLF en millions d'euros	Evolution par rapport à la LFI 2003	
					en millions d'euros	En %
44.03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services		158,03	145,21	-12,82	-8,11%
44.03.10	Aides à la formation		14,34	12,37	-1,97	-13,74%
44.03.20	Actions économiques		9,77	6,5	-3,27	-33,47%
44.03.30	Contrats de plan Etat - régions		4,6	3,45	-1,15	-25,00%
44.03.40	Agence pour la création d'entreprises		3,26	3,39	0,13	3,99%
44.03.50	Fonds d'indemnisation pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)		71	0	-71	n.s.
44.03.60	Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC)		10,06	8,5	-1,56	-15,51%
44.03.70	Aide au départ des commerçants et artisans		45	40	-5	-11,11%
44.03.80	Actions sectorielles à vocation nationale financées par le FISAC		0	21,5	21,5	n.s.
44.03.90	Actions territoriales financées par le FISAC		0	49,5	49,5	n.s.
44.95	Participation à divers fonds de garantie		12,96	14,51	1,55	11,96%
44.95.20	Fonds de garantie d'emprunts accordés aux petites et moyennes entreprises		12,96	14,51	1,55	11,96%
44.98	Bonifications d'intérêt		8,15	7,6	-0,55	-6,75%
44.98.10	Crédit agricole		1,88	2,15	0,27	14,36%
44.98.20	Banques populaires		2,99	3,02	0,03	1,00%
44.98.30	Autres banques		3,28	2,43	-0,85	-25,91%
	TOTAL TITRE IV		179,14	167,32	-11,82	-6,60%
64.02	Aides au commerce et à l'artisanat	AP	5,72	4,15	-1,57	-27,45%
		CP	4,25	3,5	-0,75	-17,65%
64.02.30	Soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services	AP	0,31	0,31	0	0%
		CP	0,31	0,31	0	0%
64.02.40	Contrats de plan Etat-régions	AP	5,41	3,84	-1,57	-29,02%
		CP	3,94	3,19	-0,75	-19,04%
	TOTAL TITRE VI	AP	5,72	4,15	-1,57	-27,45%
		CP	4,25	3,5	-0,75	-17,65%
	TOTAL TITRES IV & VI	DO +	184,86	171,47	-13,39	-7,24%
		DO + CP	183,39	170,82	-12,57	-6,85%

Le tableau suivant permet de mieux apprécier l'incidence de la baisse globale des crédits pour chacune des cinq grandes actions (*infra*) du secrétariat d'Etat.

**Budget du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat
et à la consommation (grandes actions)**

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution 2004/2003 en %
Formation professionnelle	14,34	12,37	-13,74%
Actions économiques hors FISAC et CPDC	13,33	10,2	-23,48%
FISAC	71	71	0,00%
CPDC	10,06	8,5	-15,51%
Action économique	94,39	89,7	-4,97%
Contrats de plan	8,55	6,64	-22,34%
Bonifications d'intérêt	8,15	7,6	-6,75%
Participation à divers fonds de garantie	12,96	14,51	11,96%
Accès au crédit	21,11	22,11	4,74%
Indemnité de départ	45	40	-11,11%
Total	183,39	170,82	-6,85%

Tous les crédits dévolus à ces actions apparaissent en diminution, de moins 11 % pour l'indemnité de départ des commerçants et artisans, à moins 22 % pour les contrats de plan, sauf l'accès au crédit, en augmentation de 5 %.

L'examen détaillé des crédits (*infra*) montre que la plupart des baisses s'expliquent par un ajustement aux besoins ou par la sollicitation de financements concurrents en alternance au subventionnement, sans compromettre la réalisation des objectifs en vue desquels sont mobilisés les crédits du secrétariat d'Etat.

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT SONT CONSOLIDÉS

Les moyens du secrétariat d'Etat ne figurent pas sur son budget, mais sont fondus avec d'autres crédits au sein du « bleu » « Economie, finances et industrie ».

1. Les dépenses de personnel devraient s'accroître

Les crédits destinés à rémunérer le personnel du secrétariat d'Etat sont fondus dans le « bleu » « Economie, finances et industrie » avec d'autres dépenses de personnel. Ils figurent aux chapitres 31-90 « rémunérations principales » et 31-94 « indemnités diverses », à l'article 12 « administration centrale ».

Selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire, les effectifs de la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services s'élevaient, tous grades confondus, à **196 agents au 1^{er} juillet 2003, contre 188 agents au 1^e janvier 2003 et 191 agents au 1^{er} janvier 2002. Pour 2004, l'effectif prévisionnel est de 205 agents, par augmentation de la seule catégorie A.**

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

Ainsi, ces crédits, qui figuraient à l'article 25 des chapitres 31-90 et 31-94, sont désormais également fondus dans l'article 12 précité. Ils concernent exclusivement (effectifs au 1^{er} janvier 2003) les 51 emplois de catégorie A (23 délégués, 24 délégués-adjoints et 6 chargés de mission) gérés directement par le secrétariat d'Etat.

En 2003, les dépenses se rapportant à ces personnels sont évaluées à 11,66 millions d'euros.

Pour leur part, les 40 agents de catégorie B et C relèvent toujours du ministère de l'intérieur, et donc de son budget.

2. La stabilisation des autres dépenses de fonctionnement

Depuis 1999, les autres dépenses de fonctionnement figurent à l'article 12 « Administration centrale » du chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », au sein du « bleu » « Economie, finances et industrie ». Ces crédits sont répartis entre différentes directions.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, la direction des entreprises commerciales, artisanales et des services (DECas) s'est vue attribuer pour 2003 une dotation de 1,08 millions d'euros, après 1,13 million d'euros en 2002, contre 1,31 million d'euros pour 2001, et 1,45 million d'euros en 2000.

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

II. LES CINQ PRIORITÉS DU SECRÉTARIAT D'ETAT

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

Voici les cinq priorités désormais affichées par le secrétariat d'Etat :

- l'aide à la formation professionnelle des commerçants et artisans ;
- les actions économiques en direction du secteur de l'artisanat, du commerce et des services ; ces actions se trouvent renforcées¹⁷ depuis 2003 par celles du FISAC et du CPDC dont les dotations ont alors été budgétisées ;
- le financement des contrats de plan ;
- l'accès au crédit des PME à travers la bonification d'intérêts et les garanties d'emprunt ;

¹⁷ En 2002, ces actions avaient déjà trouvé le renfort de l'agence pour la création d'entreprises.

- le soutien social à partir de 2003, au travers de la budgétisation de l'indemnité de départ accordée aux commerçants et aux artisans ; dans ce cadre, il est à noter que le FISAC peut être sollicité en cas de catastrophes naturelles ou accidentelles.

Le tableau suivant permet d'apprécier l'importance relative des moyens consacrés en 2004 à ces priorités.

Evolution des crédits affectés aux différentes priorités du secrétariat d'Etat

	2003		2004	
	Loi de finances initiale		Projet de loi de finances	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Formation professionnelle	14,34	7,82%	12,37	7,24%
Actions économiques hors FISAC et CPDC	13,33	7,27%	10,2	5,97%
FISAC	71	38,72%	71	41,56%
CPDC	10,06	5,49%	8,5	4,98%
Action économique	94,39	51,47%	89,7	52,51%
Contrats de plan	8,55	4,66%	6,64	3,89%
Bonifications d'intérêt	8,15	4,44%	7,6	4,45%
Participation à divers fonds de garantie	12,96	7,07%	14,51	8,49%
Accès au crédit	21,11	11,51%	22,11	12,94%
Indemnité de départ	45	24,54%	40	23,42%
Total	183,39	100,00%	170,82	100,00%

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

Les crédits affectés à la formation professionnelle à l'article 44.03.10, qui ressortent à **12,37 millions d'euros**, représentent 7,24 % du budget du secrétariat d'Etat, **en diminution de 13,74 %** en valeur par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Cette baisse s'inscrit dans la ligne de conduite budgétaire privilégiée par le secrétariat d'Etat, qui consiste à privilégier l'initiative individuelle et collective à la politique de subvention.

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

1. La politique de formation et d'accompagnement

Les compétences du secrétariat d'Etat en matière d'apprentissage restent limitées. Les dépenses relatives à l'apprentissage sont essentiellement assumées par le ministère de l'emploi et de la solidarité et par les chambres des métiers. Le secrétariat d'Etat intervient surtout en amont, au travers de trois grandes catégories d'actions.

- L'analyse des besoins

Afin de mettre en œuvre une politique durable d'accompagnement au développement des entreprises, il est apparu nécessaire d'analyser et d'évaluer l'évolution des métiers et d'en déduire les besoins en compétences et en formation. Pour atteindre cet objectif, l'**Observatoire des qualifications et des formations de l'artisanat** réalise des travaux qui contribuent à structurer l'offre de formation et à promouvoir une véritable carrière dans l'artisanat.

- Les actions de sensibilisation et de promotion des métiers de l'artisanat

Une des priorités de la DEcas consiste à favoriser la promotion des métiers qui offrent des débouchés, mais qui ne sont pas spontanément choisis par les jeunes. Dans ce cadre, plusieurs opérations sont conduites, qui seront poursuivies en 2004. Les actions concernées sont :

- le soutien financier des opérations innovantes développées par les quatre-vingt-dix **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 ultérieure. Cette action sera considérée comme prioritaire en 2004 en raison du renforcement des missions confiées aux CAD, au titre des trois priorités de la DEcas que constituent l'Observatoire des besoins de proximité en termes d'emploi et de qualification exprimés par les entreprises, le développement de l'esprit d'entreprise dans le cadre des actions partenariales prévues par l'accord cadre que viennent de signer les ministres en charge des PME, de l'éducation et de l'école et pour lesquels les chambres de métiers seront des opérateurs privilégiés, et la **validation des acquis de l'expérience (VAE)** qui sera assurée par les chambres de métiers avec l'appui technique du Conservatoire national des Arts et Métiers (CNAM) et le soutien de la DEcas ;

- la participation financière du département aux actions menées par les partenaires institutionnels, les organisations professionnelles ainsi que certaines associations (telle que l'Association ouvrière des Compagnons du Tour de France), actions visant à améliorer la qualité de la formation et son adaptation aux métiers émergents ;

- 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 « Olympiades des métiers ».

- La valorisation et la promotion des formations par l'apprentissage

Le nouveau **projet de loi sur l'initiative économique** (*supra*) comportera un important volet « formation professionnelle ». Il aura pour objectif de moderniser l'apprentissage en permettant à ce dispositif de mieux répondre à l'attente des entreprises formatrices, de mieux satisfaire les besoins de fonctionnement des CFA, et de mieux prendre en compte la demandes des jeunes et de leur famille.

L'apprentissage est en effet une voie de formation qui est particulièrement adaptée aux modes de transmission des savoir-faire traditionnels du secteur des métiers, mais qui s'est également développée dans d'autres secteurs, en parallèle avec les formations dispensées par l'éducation nationale. Elle présente l'avantage de conférer aux jeunes une certaine autonomie et de les mettre d'emblée en situation professionnelle.

Dans cette perspective, la DEcas s'attachera en 2004 à renforcer l'attractivité de cette voie de formation par alternance. Elle continuera à apporter son soutien financier aux établissements assurant des formations aux métiers rares ou à faible effectif (facture instrumentale, verrerie...). Elle développera surtout des actions expérimentales et partenariales de nature à améliorer la qualité des apports pédagogiques de l'entreprise dans la construction des savoirs conduisant aux diplômes.

En 2004, les **crédits** dévolus à la politique de formation et d'accompagnement seront **réduits de 18,98 %, pour s'établir à 1,75 million d'euros**. Cette baisse de 410.000 euros est imputée sur le poste « valorisation et la promotion des formations par l'apprentissage », en raison du modeste bilan d'actions de sensibilisation conduite sur le terrain ; il s'agit ainsi d'un ajustement à la dépense.

2. La politique de l'emploi

Le secrétariat d'Etat participe à la politique de l'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.

- Le soutien à l'offre de formation

La DEcas accompagne le développement de l'offre de formation à destination des demandeurs d'emploi en cofinçant des stages de formation de longue durée, notamment dans le secteur de la distribution.

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 (IPC), qui forment des cadres moyens, polyvalents, capables de gérer un point de vente ou un rayon de grande surface dans des secteurs clairement identifiés du commerce et des services ;
- les instituts de formation commerciale permanente (IFOCOP) organismes de formation aux métiers de la gestion, de la vente et du commerce électronique, destinés notamment aux PME du commerce et des services ;
- l'académie internationale de la coupe de Paris (AICP), organisme spécialisé dans les métiers de la coupe et de l'habillement.

Ces organismes présentent la particularité d'avoir un rayonnement national ou d'être des pôles de compétence à recrutement national. En 2001, le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires de ces actions était de près de 85 %, ce qui témoigne de la qualité des formations dispensées et de leur adéquation aux besoins des entreprises. Les formations en faveur des services et du commerce électronique, d'une part, et les formations de gestion de la paie, d'autre part, qui génèrent un nombre important d'offres d'emploi révélateur de la pénurie de compétences à laquelle sont confrontées les entreprises du secteur, continueront à être développées en 2004.

- La rémunération des stagiaires

Le coût d'un stagiaire en 2003 s'élève à 1.860 euros, pour une action de formation de 1.200 heures (9 mois), avec une prise en charge horaire de 1,55 euro par la DEcas. Ce sont 2.450 stagiaires qui bénéficieront de ce dispositif, tant en 2003 qu'en 2004. Les personnes inscrites dans les stages de formation conventionnés par la DEcas relèvent de deux régimes de rémunération : 30 à 40 % d'entre elles relèvent du régime d'assurance chômage et touchent l'allocation formation reclassement (AFR) versée par les

ASSEDIC, et ce sont les 60 à 70 % restant qui relèvent du régime public de rémunération. La rémunération de ces stagiaires s'effectue *via* le CNASEA¹⁸. Cette prise en charge par l'Etat concerne majoritairement de nouveaux demandeurs d'emploi ou des jeunes avec peu d'expérience professionnelle.

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 tailleurs, métiers d'art, ameublement, arts verriers, etc.).

- Le centre d'étude et de formation des assistants techniques du commerce et des services (CEFAC)

Le CEFAC forme, en un stage de deux ans, les assistants techniques principalement appelés à être recrutés par les CCI et 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 est de concourir à la pérennité des entreprises, en particulier des PME et des TPE.

Au titre de sa contribution à l'insertion des demandeurs d'emploi, la subvention accordée au CEFAC, d'un montant de 178.000 millions d'euros, résulte d'une convention de formation professionnelle spécifique.

En 2004, les crédits dévolus à la politique de l'emploi doivent diminuer de 1,38 million d'euros, ce qui représente une **baisse de 16 %**, pour s'établir à **7,27 millions d'euros**. Toutefois, les opérateurs devraient maintenir les activités prévues grâce aux concours du fonds social européen (FSE), et aux moyens recouverts par les chambres de commerce et d'industrie en raison de la hausse du produit de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) (*cf. infra commentaire de l'article 75*).

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

Les stages d'initiation à la gestion d'entreprise commerciale, qui s'adressent à toute personne qui sollicite pour la première fois l'inscription d'une entreprise au registre du commerce, sont obligatoirement mis en place par les Chambres de commerce et d'industrie dans le cadre de leur mission d'appui et d'assistance au commerce.

Leur fondement juridique est constitué par l'article 59 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, ainsi que par le décret du 2 mars 1995 et l'arrêté du 9 novembre 2000, fixant le montant de l'intervention financière de l'Etat.

¹⁸ Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Cette démarche s'intègre pleinement dans l'objectif de soutien à la création de PME et d'accompagnement de la pérennisation des emplois. Le financement prévisionnel de ces stages d'initiation à la gestion est de 640.000 euros en 2003 ; il consiste en une formation de 5 jours que l'Etat finance à hauteur de 1,98 euro par heure pour 35 heures, soit 69,30 euros par stagiaire. Le nombre de stagiaires attendus est d'environ 9.300.

Pour 2004, en cohérence avec le grand intérêt porté par le secrétariat d'Etat pour la création d'entreprises, les crédits dévolus à ces stages **augmentent de 3,2 %**, pour s'établir à **640.000 euros**.

4. La politique de développement économique

Elle comprend deux volets de formation, l'un concernant le secteur de l'artisanat, l'autre celui du commerce et des services.

- Secteur de l'artisanat

Une subvention est versée à l'**institut supérieur des métiers (ISM)**, qui a pour fonction :

- 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.

Pour 2004, l'ISM est subventionnée à hauteur de **2,42 millions d'euros**, soutien en **diminution de 10 %** par rapport à 2003, année pour laquelle il avait déjà été réduit de 5,6 %. Ces baisses sont permises par l'augmentation des ressources propres de l'institut.

- Secteur du commerce et des services

Le **centre d'étude et de formation des assistants techniques du commerce et des services (CEFAC)**, au delà de sa contribution à l'insertion des demandeurs d'emploi (*supra*), participe également, dans le cadre de la mission des CCI et à l'instar de certaines actions assurées par l'ISM en faveur du secteur des métiers, à diverses actions de développement du commerce et des services dans les quartiers urbains difficiles.

La subvention accordée en 2003 au CEFAC - au terme d'une convention d'objectifs triennale - s'élève à **290.000 euros**, en **forte diminution**. Cet organisme devrait bénéficier d'un financement alternatif, notamment *via* le réseau « entreprendre en France ».

B. LES CRÉDITS D'ACTION ÉCONOMIQUE : DES MOYENS GLOBALEMENT RECONDUITS COMPTE TENU D'UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE

1. L'action économique *stricto sensu*

Le total des crédits inscrits pour 2004 aux articles 44-03-20 « actions économiques », 44-03-40 « agence pour la création d'entreprises » et des crédits de paiement figurant à l'article 64-02-30 « soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services », d'un montant de **10,2 millions d'euros**, connaissent, pour la troisième année consécutive, une **forte baisse**, qui ressort à **23,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Ces articles regroupent les actions précédemment mises en œuvre par la direction de l'artisanat, la direction du commerce intérieur et la mission pour les services, avant leur fusion intervenue en 1998 avec la création de la DEcas.

Les crédits inscrits à l'article 44-03-20 « actions économiques », en constituent l'essentiel. Passant de 9,77 millions d'euros à **6,5 millions d'euros**, ils affichent une **baisse de 33,47 %**. Il convient cependant d'observer que les pôles d'innovation technologiques et le développement économique, pour lesquels il est prévu en 2003 de consacrer 3 millions d'euros sur cette ligne, doivent être pris en charge par le FISAC en 2004. Si l'on tient également compte de l'abondement de 415.500 euros fait en deuxième lecture lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, les crédits de l'article 44-03-20 apparaissent, **dans le périmètre d'action de 2004, et au stade du projet de loi de finances, en hausse de 2,28 %**.

Les crédits inscrits à l'article 44-03-40 « agence pour la création d'entreprises », en **hausse de 3,99 %**, s'établissent à **3,39 millions d'euros**.

Enfin, les crédits, plus marginaux (**310.000 euros**), inscrits à l'article 64-02-30 « soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services », sont **reconduits à l'identique**.

La DEcas conduit quatre types d'« actions économiques » :

- Le subventionnement des réseaux d'appui aux entreprises

Les réseaux d'appui aux entreprises subventionnés par le secrétariat d'Etat visent à favoriser création et la transmission d'entreprises (Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), France Initiative Réseau (FIR), Agence pour la création d'entreprises (APCE) etc.), le conseil aux très petites entreprises (Confédération française des coopérations et groupements d'artisans (CFCGA), Entente des générations pour l'emploi et l'entreprise (EGEE) notamment), et l'aide à l'exportation (Centre français du commerce extérieur (CFCE)).

- Le soutien aux métiers d'arts

Le secrétariat d'Etat s'efforce de mener une politique active en direction du secteur des métiers d'art, notamment à travers la convention qui le lie à la Société d'encouragement des métiers d'art (SEMA).

La subvention à la SEMA, en baisse de 4,44 % en conséquence des gains de productivité enregistrés à la suite d'une réorganisation de ses structures, s'élève à 1,72 millions euros pour 2004.

Le secrétariat d'Etat prévoit également, à hauteur de 380.000 euros, le soutien d'opérations ponctuelles favorisant la promotion des métiers d'art et permettant une meilleure prise en compte des difficultés des entreprises à exporter.

- Les aides aux groupements

Lors de la discussion des lois de finances, ces dépenses se trouvent en général abondées à titre non reconductible 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 aides aux organismes en restructuration

Ces aides ont pour vocation à soutenir des chambres de métiers, principalement implantées dans les départements d'outre-mer. Ces dernières rencontrent des difficultés financières insolubles en raison de leur faible capacité à mobiliser par elles-mêmes les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. En effet, la population artisanale de ces départements étant très faible, le produit de la taxe pour frais de chambres de métiers est largement insuffisant pour équilibrer leurs budgets.

La situation financière de ces chambres peut en outre être aggravée par l'existence de centre de formation d'apprentis (CFA) qui grèvent largement leurs budgets.

Aussi, afin d'assainir la situation financière de chacun de ces organismes, il est nécessaire d'établir un partenariat associant outre la chambre des métiers et le secrétariat d'Etat, les conseils généraux, les conseils régionaux ainsi que les créanciers prioritaires (impôts, URSSAF).

Les aides accordées peuvent prendre la forme de soutien à la trésorerie de ces organismes, notamment par la reconstitution de leur fonds de roulement, ou d'accompagnement de plans sociaux, l'Etat participant à la prise en charge des indemnités de licenciement.

2. Le FISAC

La budgétisation (*supra*) du FISAC a donné lieu en 2003 à la création d'une nouvelle ligne budgétaire - l'article 44-03-50 -, qui porte actuellement la dotation allouée à cet organisme.

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

En conséquence tant de sa budgétisation que du grand intérêt que lui porte le secrétariat d'Etat, il avait été décidé de relancer son action en 2003 :

- d'abord la budgétisation du FISAC s'était traduite par une augmentation de ses moyens, puisque sa dotation avait augmenté de 67 millions d'euros en 2002 à 71 millions d'euros pour 2003 ; le gouvernement s'était alors engagé au maintien de ces crédits pendant trois ans (à la suite de la budgétisation de la TACA, le gouvernement a dû se défendre de toute perspective de diminution des moyens du FISAC) ;
- ensuite, le taux de prise en charge à destination des communes rurales est rehaussé de 20 % à 30 % ;
- par ailleurs, le gouvernement s'affirmait prêt à engager un processus de décentralisation du FISAC ;
- enfin, l'action du FISAC devait être élargie.

Ces engagements sont en voie d'être tenus.

En premier lieu, depuis l'intervention de la circulaire du 17 février 2003 relative aux nouvelles modalités de mise en œuvre du FISAC -nouvellement dénommé Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce-, les opérations qu'il finance sont regroupées au sein de quatre grandes catégories :

- les opérations collectives (rurales ou urbaines) ;
- les opérations individuelles à destination des entreprises en milieu rural ;
- les études ;
- les actions collectives spécifiques décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat (par exemple : l'indemnisation de commerçants ou d'artisans sinistrés, les contributions au financement d'actions de développement économique des chambres des métiers, l'aide aux disquaires décidée en juin 2003).

Ensuite, la décentralisation du FISAC trouve sa traduction budgétaire avec l'éclatement des crédits portés par l'article 44-03-50 « Fonds d'indemnisation pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) » dans deux nouvelles lignes : l'article 44-03-80 « Actions sectorielles à vocation nationale financées par le FISAC » et l'article 44-03-90 « Actions territoriales financées par le FISAC », les crédits portés par cette ligne ayant vocation à être transférés aux collectivités territoriales afin d'y financer des opérations collectives.

Enfin, conformément aux engagements pris, le total des crédits du FISAC, soit **71 millions d'euros**, est **reconduit à l'identique**. Pour 2004, **21,5 millions d'euros** sont dévolus aux **actions nationales**, soit 30,28 % des moyens du FISAC, et **49,5 millions d'euros** sont destinés aux **actions territoriales**, soit 69,72 % de ces moyens.

Cette évolution appelle deux observations.

D'une part, il est prévu de confier en 2004 l'« animation économique » (qui recouvre les pôles d'innovation technologiques et le développement économique) au FISAC. Or, en 2003, les crédits correspondant à ce type de compétence étaient inscrits à l'article 44-03-20 « actions économiques » (*supra*) pour un montant de 3 millions d'euros (dont 2,77 millions d'euros pour le développement économique et 230.000 euros pour les pôles d'innovation technologiques). **Dans son nouveau périmètre d'action, les moyens du FISAC sont donc en baisse.**

A l'occasion de l'examen des crédits des PME, du commerce et de l'artisanat pour 2003, votre rapporteur spécial avait déjà souligné qu'il risquait d'être plus difficile de résister, dans un contexte de tension budgétaire, à la tentation de diminuer, à terme, les moyens du FISAC s'il n'apparaissait plus, en regard, le produit de la TACA (*supra*). C'est pour éviter cet écueil qu'il s'était prononcé précisément pour la création d'un compte d'affectation spéciale. Toutefois, la relative faiblesse de la consommation des crédits du FISAC rend acceptable ce transfert des compétences précitées.

D'autre part, il convient de préciser le régime des « actions territoriales ». Au terme de l'article 2 du projet de loi relatif aux responsabilités locales, « *L'Etat transfère aux régions, dans les conditions prévues par une loi de finances (...), le montant des ressources consacrées aux actions territorialisées du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (...)* ». **Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un transfert de compétence au sens de la loi du 7 janvier 1983, qui impose que de tels transferts ne s'effectuent que par « bloc », mais d'un simple transfert de crédit**, et, dans les faits, d'un transfert d'outil. Cette avancée s'inscrit cependant dans le mouvement général d'une décentralisation largement comprise. Ce transfert de crédits devrait concerner le financement d'opérations territorialisées, d'opérations relevant actuellement des contrats de plan avec les régions, et le soutien aux programmes de développement économique des chambres des métiers.

3. Le Comité professionnel de la distribution de carburants

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

Cet organisme a pour mission d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes d'action ayant pour but l'aménagement du réseau et l'amélioration de sa productivité, de ses conditions de commercialisation et de gestion. Concrètement, le CPDC attribue des aides individuelles aux distributeurs de carburants indépendants. Ces aides visent à la modernisation des stations-service et à leur adaptation à l'évolution du marché. Le comité a également pour objectif le maintien d'une desserte équilibrée sur l'ensemble du territoire national. Par ailleurs, il peut mener des études et des actions de communication pour la profession.

Pour 2004, sa dotation, après avoir été reconduite à l'identique en 2003, **diminue de 15,51 %** pour s'établir à **8,5 millions d'euros**. Il s'est agit, fort opportunément pour le budget de l'Etat, de mobiliser la trésorerie

dormante du CPDC, ce qui ne devrait entamer en aucune façon la continuité de son action.

C. L'ESSOUFFLEMENT DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

Le volet « commerce et artisanat » du XII^{ème} plan (2000-2006) intègre l'ensemble des actions qui concourent au développement des entreprises, dont la formation, l'accès au financement, le conseil et le soutien à l'investissement. La priorité est donnée à la création d'entreprise.

Ces actions s'inscrivent dans un cadre régional : la contractualisation porte sur l'aide individualisée aux entreprises et sur les interventions relevant d'un regroupement de ressources (réseaux de ressources technologiques, accès aux marchés extérieurs, formation etc.).

Elles ont aussi vocation à s'inscrire dans un cadre infra-régional (pays et agglomérations) où l'objectif recherché est de renforcer la structuration des services de proximité et les actions collectives liées à l'organisation économique des territoires.

Si, à l'origine, 94,5 millions d'euros devaient être affectés au commerce et à l'artisanat sur la durée du XII^{ème} plan (2000-2006), seuls 53,5 millions d'euros (soit 7,6 millions d'euros par an) ont fait l'objet d'une programmation budgétaire.

Les crédits inscrits dans les lois de finances initiales pour 2000 et 2001 se sont trouvés bien en deçà des 7,6 millions d'euros annuels nécessaires au respect de cette programmation. Le rattrapage amorcé en loi de finances initiale pour 2002 s'est poursuivi en 2003, mais il demeurerait vraisemblable que les engagements de l'Etat ne puissent être tenus à l'expiration du plan.

Pour 2004, le total des crédits, en diminution de 14,74 %, est ramené à 7,29 millions d'euros, mais en contrepartie, le XII^{ème} plan est allongé d'une année supplémentaire.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Titre IV	3,28	3,74	3,74	4,6	3,45
Titre VI – CP	3,09	3,4	3,95	3,95	3,84
Total	6,37	7,14	7,69	8,55	7,29

L'examen des annulations et reports de crédits qui se rapportent aux contrats de plan expliquent pour partie la nécessité de cet allongement. Ainsi, l'augmentation du montant des reports observée depuis l'année 2000 manifeste la persistance des difficultés rencontrées au démarrage des nouveaux contrats de plan.

Reports et annulations de crédits alloués aux contrats de plan

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003 (au 30 juin)
Reports 44-03-30	0,5	1,3	1,8	0,6
Annulations 44-03-30		-	-	1
Reports 64-02-40 -CP	1,8	1,8	2,9	4,1
Annulations 64-02-40 - CP		-	-	0,4
Reports 64-02-40 –AP	3,9	0,5	1,7	0,9
Annulations 64-02-40 - AP	0,1	0,2	0,3	0,5

Dans le cadre du projet de loi sur les responsabilités locales (*supra*), qui prévoit le transfert, au bénéfice des régions, du montant des ressources consacrées à des actions territorialisées conduites par le secrétariat d'Etat, ces crédits devraient être décentralisés au niveau de la région.

La traduction budgétaire de ce transfert aux régions des crédits alloués aux contrats de plan devrait normalement avoir lieu pour 2005.

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

Depuis le désencadrement du crédit amorcé dans les années quatre-vingt, le coût du crédit a fortement diminué. Aujourd'hui, il n'est plus un obstacle majeur pour le financement des petites entreprises, et la politique de bonification d'intérêt a perdu une grande part de son efficacité.

En revanche, l'accès au crédit des entreprises, surtout des plus petites d'entre elles et de celles se situant dans une phase cruciale de leur croissance (création, reprise, développement rapide, est souvent difficile. En effet, malgré une offre de crédit globalement excédentaire, les banques refusent d'examiner certains dossiers dont le coût d'étude leur paraît prohibitif, ou répugnent à l'accompagnement de projets sur lesquels elles disposent de peu d'informations, et qui leur paraissent donc risqués.

Dans ce contexte, il a paru opportun au secrétariat d'Etat de réorienter son action afin de privilégier les mécanismes de garantie qui permettent de faciliter l'accès au crédit des entreprises en encourageant les banques à prendre plus de risques qu'elles ne le feraient spontanément.

Ainsi, les fonds de garantie ont bénéficié de moyens résultant du redéploiement des crédits dévolus aux bonifications d'intérêts, dont ils ont relayé l'action à compter de l'exercice 2000.

Evolution du dispositif d'accès au crédit des PME

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2004
44-95-20 Fonds de garantie d'emprunts	3,35	3,35	9,15	12,96	14,51
Variation /année précédente	+ 3,35	0	+ 5,8	+ 3,81	+ 1,55
44-98 Bonification d'intérêts	18,75	18,75	12,96	9,15	7,6
Variation /année précédente	- 4,27	0	- 5,8	- 3,81	- 1,55

Comme dans les lois de finances initiales pour 2001 et 2002, et dans le projet de loi de finances pour 2003, la baisse des crédits alloués à la bonification d'intérêts, dont le niveau est commandé par le rythme de l'extinction¹⁹ des prêts bonifiés, est exactement compensée par la hausse des crédits dévolus aux fonds de garantie.

¹⁹ Il n'est plus accordé de nouveaux prêts bonifiés depuis 2001.

Au total, l'effort consenti en faveur de l'accès au crédit des PME, qui ressort à 22,1 millions d'euros en 2004, est reconduit à l'identique depuis 2001 dans chaque projet de loi de finances²⁰.

Les crédits inscrits à l'article 20 « Fonds de garantie d'emprunts accordés aux petites et moyennes entreprises » du chapitre 44-95 « Participation à divers fonds de garantie » sont chaque année transférés à l'article 10 du même chapitre, géré par la direction du Trésor.

En effet, il a été décidé de faire dépendre les crédits inscrits sur ces deux articles d'une même convention conclue entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et la SOFARIS (société française de garantie de financement des PME).

Dans ce cadre, la SOFARIS a contracté des délégations de garantie en faveur des TPE avec les principaux réseaux bancaires et des sociétés de cautionnement mutuel.

Cette convention globale permet d'obtenir un meilleur effet de levier grâce à la SOFARIS, tout en garantissant que les crédits inscrits sur le budget du secrétariat d'Etat seront bien utilisés pour les petites entreprises du secteur du commerce et de l'artisanat, concernant les trois fonds auxquels il a souscrit : création, développement et transmission d'entreprise. En revanche, elle ne permet pas de quantifier cet effet de levier. En 2000, 27.237 entreprises relevant du champ de la DEcas ont bénéficié du dispositif, 41.426 entreprises en 2001, puis 41.500 en 2002.

Le traitement des fonds de garantie d'emprunt appelle deux observations.

D'une part, alors que 70% des crédits garantis par la SOFARIS sont destinés aux très petites entreprises²¹ (TPE), qui constituent *a priori* le domaine de compétence privilégié du secrétariat d'Etat, les 14,51 millions d'euros qui lui reviennent en 2004 paraissent faibles en comparaison des 130 millions d'euros inscrits au chapitre 44-95 « Participation à divers fonds de garantie ».

D'autre part, le transfert des crédits inscrits à l'article 20 « Fonds de garantie d'emprunts accordés aux petites et moyennes entreprises » du chapitre 44-95 « Participation à divers fonds de garantie » vers l'article 10 du même chapitre, géré par la direction du Trésor, semble privilégier un objectif

²⁰ Toutefois, lors du vote de la loi de finances pour 2003, les crédits dévolus aux bonifications d'intérêt ont été ramenés à 21,1 millions d'euros à la suite d'un amendement sénatorial.

²¹ Il s'agit des entreprises de moins de 20 salariés ; cette référence est intermédiaire entre celle des « petites entreprises » (moins de 50 salariés) et celle des « micro-entreprises » (moins de 10 salariés).

de régulation du secteur bancaire par rapport à un objectif d'intervention financière.

E. LA PERMANENCE DU SOUTIEN SOCIAL AU TRAVERS DE L'INDEMNITÉ DE DÉPART DES COMMERÇANTS ET ARTISANS

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

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

La condition d'âge prévue par la loi est de 60 ans, mais elle n'est pas requise en cas d'invalidité reconnue. Il est également possible de déposer un dossier dès 57 ans, lorsque l'activité s'exerce dans le périmètre d'une opération collective de soutien à l'activité commerciale et artisanale conduite en application d'un contrat de plan ou avec le financement du FISAC.

Le décret n° 2001-545 du 26 juin 2001 a fixé les nouveaux plafonds de ressources à 16.970 euros de ressources globales dont 8.390 euros de ressources non professionnelles pour un ménage, et à 9.550 euros de ressources globales, dont 4.620 euros de ressources non professionnelles, pour une personne seule.

Le bénéfice de l'indemnité de départ à cinquante-sept ans présente toujours un caractère marginal. Ainsi, 44 aides, sur un total de 3.871, ont été attribuées à ce titre en 2001.

Les 45 millions d'euros destinés à l'indemnité de départ portés dans le budget pour 2003 sont ramenés à **40 millions d'euros** pour 2004, ce qui représente une **baisse de 11,11 %**. La diminution de ce poste se justifierait par la baisse tendancielle des dossiers déposés auprès de l'ORGANIC et de la CANCAVA, due à l'évolution démographique des secteurs commerciaux et artisanaux.

Il convient néanmoins de signaler que le nombre et le montant total de ces aides sont partiellement indéterminées puisqu'ils dépendent de décisions individuelles de départ de commerçants et d'artisans ; du reste, l'évolution erratique des montants servis ces dernières années, que retrace le tableau suivant, confirme l'existence d'un aléa.

Année	Indemnité de départ des artisans et commerçants			
	Commerçants	Artisans	Total	Variation observée entre l'année considérée et celle qui la précède
1993	47.259	22.867	70.126	27,8 %
1994	44.972	11.434	56.406	-19,6 %
1995	36.588	16.007	52.595	-6,8 %
1996	28.965	17.532	46.497	-11,6 %
1997	35.063	18.294	53.357	14,8 %
1998	32.014	18.294	50.308	-5,7 %
1999	38.112	15.245	53.357	6,1 %
2000	35.063	16.769	51.832	-2,9 %
2001	22.867	19.818	42.685	-17,6 %
2002	15.820	26.510	42.330	- 0,8 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

III. UNE MODÉRATION BUDGÉTAIRE CONFIRMÉE EN GESTION

La création de la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas) à partir de la fusion entre direction de l'artisanat, direction du commerce intérieur et mission pour les services (décret n° 98-976 du 2 novembre 1998), ainsi que l'intégration du secrétariat d'Etat au sein du ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, n'a pas eu de traduction sur le plan budgétaire.

Budget prévu en loi de finances initiale

(en millions d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003 (périmètre 2002)	Variation 2003/1998 en %
Titre III	5,6	5,7	-	-	-	-	-
Titre IV	55,6	54,6	54,8	55,9	56,7	53,6	- 3,6 %
Titre VI (CP)	3,5	4,3	4,2	3,7	4,3	4,2	20 %
Total hors titre III	59,1	58,9	59	59,6	61	57,9	- 2,0 %

Budget prévu en loi de finances initiale (suite)*(en millions d'euros)*

	LFI 2002 (périmètre 2003)	LFI 2003	PLF 2004	Variation 2004/2002 en %
Titre IV	178,9	179,1	167,3	- 6,5 %
Titre VI (CP)	4,2	4,2	3,5	- 17 %
Total hors titre III	183,1	183,4	170,8	- 6,7 %

L'analyse montre plutôt une longue érosion des crédits du secrétariat d'Etat, composés de crédits d'intervention à 98 %, alors même que ses attributions se sont étoffées²².

Au terme du décret n° 2000-1077 du 7 novembre 2000, il exerce en effet, par délégation du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, en plus des actions traditionnelles en direction du commerce, de l'artisanat et des services, les attributions concernant :

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

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

Enfin, il a été décidé de confier à la DEcas l'exclusivité de la gestion administrative de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie, jusqu'alors partagée avec la DARPMI. La DEcas doit donc désormais assurer la gestion administrative de la tutelle de l'ensemble des chambres consulaires, chambres de métiers et chambres de commerce et d'industrie.

²² Toutefois, ces dernières, dans l'ensemble, concernent le fonctionnement du secrétariat d'Etat, dont le coût n'est pas appréhendé par son budget. Du reste, les moyens en personnel ont tendance à augmenter (*supra*).

L'exécution budgétaire de 1998 à 2002

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	Variation 2002/1998 en %
Titre IV	64,47	56,64	53,2	45,92	51,18	
En % d'exécution de la LFI	116%	104%	97%	82%	90 %	- 22,4 %
Titre VI (CP)	4,29	6,3	3,7	2,94	3,04	
En % d'exécution de la LFI	123%	147%	88%	79%	71 %	- 42,3 %
Total hors titre III	68,76	62,93	57	48,86	54,22	
En % d'exécution de la LFI	116%	107%	97%	82%	89 %	- 23,3 %

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

L'exécution du budget 2002 demeure inférieure à 90 %, en raison d'une régulation budgétaire sévère.

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

Compte tenu des annulations massives de crédits reportés sur le titre VI (à hauteur de 5,938 millions d'euros au total) qui ont déjà eu lieu courant 2003, et de la baisse des crédits pour 2004, **il est probable que l'exécution du budget des PME pour 2004 s'améliorera sensiblement, et donnera lieu à un moindre recours aux mesures régulation.**

A cet égard, l'engagement pris par le gouvernement de faire en sorte que le FISAC soit désormais en mesure d'utiliser complètement sa dotation, -quitte à lui donner de nouvelles attributions (*supra*)- va dans le bon sens.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

I. ARTICLE 75

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

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

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

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

- d'une part, elle réduisait de moitié la base d'imposition de la taxe pour les artisans inscrits au répertoire des métiers et qui sont néanmoins portés sur la liste électorale de la CCI de leur circonscription ;
- d'autre part, **le produit de la taxe était désormais arrêté par les CCI**, dans, toutefois, d'étroites limites :
 - la progression maximale du produit de la taxe était fixée à 1,5 % en 2002, sous réserve de la signature d'une convention avec l'Etat ;
 - à défaut, la progression maximale était fixée au quart de ce taux, soit à 0,375 %.

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

Aussi, la loi de finances pour 2003 a-t-elle à nouveau modifié l'économie de la IATP :

- il n'était plus prévu de convention avec l'Etat ;

- **la progression maximale du produit de la taxe était désormais fixée par la loi de finances à 4 % en 2003 ;**
- **les CCI dont la pression fiscale était inférieure d'au moins 45 % à la moyenne nationale pouvaient porter la progression du produit de la TATP à 7 % ;**
- pour les CCI de circonscription départementale dont le rapport constaté au titre de l'année 2002 entre, d'une part, le produit de la taxe et, d'autre part, le total des bases imposées était inférieur d'au moins 55 % au rapport moyen constaté en 2002 au niveau national, cette limite était portée à 1 million d'euros, à condition que le montant d'imposition additionnelle à la taxe professionnelle perçu en 2002 ne dépasse pas 2,2 millions d'euros ;
- enfin, le produit de la taxe était arrêté par les CCI de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion sans pouvoir augmenter de plus de 7 % par rapport au montant décidé pour 2002.

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

Le présent article propose une nouvelle modification de l'article 1600 du code général des impôts, qui régit le dispositif de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie : la progression maximale arrêtée par les CCI du produit de l'IATP est fixée par la loi de finances à 1,5 % en 2004.

Cette hausse modérée, calquée sur l'évolution des prix hors tabac prévue pour 2004, paraît pertinente compte tenu du rattrapage effectué en 2003, et de la nécessité générale de contenir l'évolution du niveau des prélèvements obligatoires.

II. ARTICLE 76

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

Cette taxe est composée :

- d'un droit fixe par ressortissant, arrêté par les chambres des métiers, dans la limite d'un montant, fixé en loi de finances, à 105 euros pour 2003, montant en augmentation de 4 % par rapport à 2002, après une augmentation de 5 % par rapport à 2001 ;
- d'un droit additionnel, dont le produit est arrêté par les chambres des métiers, sans qu'il puisse toutefois excéder :
 - dans le cas général, 50 % du produit de la partie fixe ;
 - exceptionnellement, sur décision du préfet, afin de mettre en oeuvre des actions ou de réaliser des investissements, jusqu'à 85 % du produit de la partie fixe depuis 2002 (75% dès 2001).

Le présent article propose une nouvelle modification de l'article 1601 du code général des impôts, qui régit le dispositif de la taxe pour frais de chambres de métiers, en revalorisant de 1,5 % le droit fixe, ainsi porté de 105 euros à 106,58 euros.

Cette hausse modérée, qui correspond au montant de la hausse des prix hors tabac prévue en 2004, succède ainsi à deux fortes augmentations successives qui avaient pour objet de tenir compte de l'évolution des charges pesant sur les chambres des métiers. En outre, les chambres ont été plus nombreuses en 2003 à bénéficier d'une majoration du droit additionnel.

Il est à noter que la taxe pour frais de chambre de métiers participe pour environ le quart à leur financement.

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

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. AMENDEMENT APPORTÉ À L'ARTICLE 75 RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par notre collègue député Serge Poignant au nom de la commission des finances, portant de 1,5 % à 1,7 % le taux de la progression maximale arrêtée par les CCI du produit de l'IATP est fixée par la loi de finances en 2004.

Cette hausse apparaît encore modérée, n'excédant que de 0,2 % l'évolution des prix hors tabac prévue pour 2004, et demeure conforme à la nécessité générale de contenir l'évolution du niveau des prélèvements obligatoires.

En revanche, elle permet, dans une mesure très raisonnable, de tenir compte de la nécessité de poursuivre la modernisation matérielle des chambres de commerce et d'industries.

II. AMENDEMENT APPORTÉ À L'ARTICLE 76 RATTACHÉ

Dans sa rédaction initiale, l'article 76 proposait une nouvelle modification de l'article 1601 du code général des impôts, qui régit le dispositif de la **taxe pour frais de chambres de métiers**, en revalorisant de 1,5 % le montant maximum du droit fixe arrêté par chaque chambre, ainsi porté de 105 euros à 106,58 euros.

Il est rappelé que ce droit fixe est complété d'un droit additionnel, dont le produit est arrêté par les chambres des métiers, sans qu'il puisse toutefois excéder :

- dans le cas général, 50 % du produit de la partie fixe ;
- exceptionnellement, sur décision du préfet, afin de mettre en oeuvre des actions ou de réaliser des investissements, jusqu'à 85 % du produit de la partie fixe.

Par ailleurs, un droit égal à 10 % du montant maximum du droit fixe est perçu au profit du fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNCPA).

L'Assemblée nationale a adopté un amendement d'initiative gouvernementale qui modifie sensiblement le régime de cette taxe.

A. UNE AFFECTATION DIRECTE DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE MÉTIERS AUX DIFFÉRENTES STRUCTURES CONSULAIRES DE MÉTIERS

Le versement de la taxe pour frais de chambre de métiers est actuellement acquitté par les artisans aux seules chambres de métiers, qui répartissent ensuite une partie du produit collecté entre les chambres régionales des métiers, et l'assemblée permanente des chambres de métiers (APCM).

L'amendement décide que chacune de ces structures arrêtera elle-même le montant des droits lui revenant, dans les limites maximales suivantes :

- chambres de métiers : 93,5 euros ;
- chambres régionales de métiers : 7 euros ;
- assemblée permanente des chambres de métiers : 12,5 euros.

Le circuit financier est reconfiguré pour sécuriser, dans ce nouveau contexte, chaque niveau consulaire, dans la perspective :

- de renforcer la représentation régionale des réseaux consulaires en raison de la compétence des régions en matière de développement économique, compétence se trouvant potentialisée par la loi pour l'initiative économique et l'avancée de la décentralisation (*supra*).

- de confier à l'APCM un rôle majeur de péréquation entre chambres de métiers.

B. UN RÉHAUSSEMENT SUBSTANTIEL DU PRODUIT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE MÉTIERS

Le montant de droit fixe maximal perçu en 2004 s'en trouve très sensiblement revalorisé, puisqu'il s'élève désormais à 113 euros, contre 105 euros pour 2003, soit **une augmentation de 7,62 %**, à rapprocher des 1,5 % d'augmentation initialement prévus.

Selon le secrétariat d'Etat, en effet, « *le réseau des chambres consulaires, et tout particulièrement des Chambres de métiers, a un rôle primordial à jouer dans l'accompagnement des entreprises, et dans le soutien à leur développement. Cela est particulièrement vrai dans un double contexte de dynamisation des créations d'entreprises, avec la publication de la loi pour l'initiative économique en août dernier, et d'avancée de la décentralisation (...)* ».

Par ailleurs, il est décidé que le montant maximum du droit additionnel est calculé en référence au montant perçu par les seules chambres de métiers. La nouvelle base de calcul s'élevant ainsi à 93,5 euros pour 2004, contre 105 euros en 2003, elle est dorénavant majorée d'un coefficient de 1,12. Ainsi, cette base est redressée à 104,72 euros, montant proche de la référence actuelle.

De même, il est décidé que le montant du droit fixe perçu au profit du FNCPA est calculé en référence au montant perçu par les seules chambres de métiers. La nouvelle base de calcul (93,5 euros pour 2004) est ici majorée d'un coefficient de 1,137, ce qui a pour effet de la redresser à 106,31 euros. Les droits perçus devraient donc progresser de 1,25 % pour 2004, s'établissant ainsi à un montant légèrement inférieur à celui qui aurait résulté de l'application de l'article 76 non amendé, qui prévoyait une progression du droit fixe de 1,5 %, se répercutant automatiquement sur le droit perçu au profit du FNCPA.

C. UN SURCÔT COMPENSE AUPRÈS DES ARTISANS PAR LA BAISSÉ DES COTISATIONS AUX FONDS D'ASSURANCE FORMATION

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

L'objet d'un FAF est de rembourser les actions de formation continue de ses ressortissants.

Or, les actions de formation le plus souvent rencontrées dans le secteur de l'artisanat correspondraient, selon les critères de la délégation à l'emploi, à des coûts horaires de 5 euros par heure et par stagiaire pour les formations conventionnelles, et de 8 euros à 10 euros pour les formations les plus coûteuses. Le secrétariat d'Etat aux PME est conduit à observer que « *le remboursement moyen des actions de formation constaté pour les FAF nationaux s'échelonne de 16 euros et 23 euros, ce qui paraît très supérieur à ce coût moyen évalué par la délégation à l'emploi* ».

La diminution des prélèvements effectués pour les actions de formation ne devrait donc aucunement altérer la qualité de celle-ci, une gestion plus rigoureuse des FAF suffisant à améliorer le service rendu à un coût réduit.

En outre, il peut être relevé que pour les commerçants, les industriels et les professions libérales, la contribution à la formation continue, fixée par le code du travail, s'élève à 0,15 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale, soit guère plus de la moitié du taux imposé aux artisans.

Ainsi, l'amendement adopté ramène le taux de 0,29 % à 0,24 %.

Et le secrétariat d'Etat de conclure, concernant le solde de l'ensemble de ces mesures : « *au total, et c'est un élément clé pour le gouvernement, les prélèvements opérés sur les artisans auront vocation à diminuer en 2004 d'environ 6 euros par artisan, soit - 2,2%, avec un meilleur service* ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les articles 75 et 76 ainsi amendés.

III. MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Il s'agit de majorations de crédits à titre non reconductible, qui concernent :

- **le titre IV, pour un montant de 203.200 euros** ; le chapitre 44-03 est ainsi abondé à hauteur de :

- 1.500 euros à l'article 10 « *Aides à la formation* » ;

- 201.700 euros à l'article 20 « *Actions économiques* » ;

- **le titre VI, pour un montant de 67.000 euros en AP et CP** ; le chapitre 64-02 est ainsi abondé à hauteur de :

- 30.000 euros en AP et CP à l'article 30 « *Soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services* » ;

- 37.000 euros en AP et CP à l'article 40 « *Contrats de plan Etat-région* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 2003, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **procédé à l'examen des crédits consacrés aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, et des articles 75 et 76 rattachés**, sur le rapport de **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**.

Après avoir rappelé que le budget du secrétariat d'Etat était avant tout composé de crédits d'intervention, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a constaté que le budget des PME affichait une baisse de près de 7 %, les crédits s'établissant à 171 millions d'euros pour 2004 contre 183 millions d'euros pour 2003, puis il en est venu à ses observations.

D'abord, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, s'est félicité que les priorités du gouvernement, dont les PME font indubitablement partie, ne se traduisent plus par des budgets en hausse.

Puis il a dressé un bilan contrasté de l'avancement de la réforme budgétaire induite par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), constatant, d'une part, la définition relativement satisfaisante du futur programme destiné aux PME, un moindre recours aux instruments extra-budgétaires et des annulations massives de reports particulièrement bienvenues, mais aussi, d'autre part, une faiblesse persistante des indicateurs de performance actuellement communiqués par Bercy et une absence de réflexion sur les missions.

Toutefois, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a pu se réjouir que la réforme de l'Etat figurât indubitablement au cœur des préoccupations du secrétariat d'Etat, d'abord en constatant une amplification de l'effort de simplifications administratives en direction des petites entreprises, puis par la décentralisation d'une part des crédits à destination du FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce), enfin au travers de la baisse même de l'ensemble des crédits, qui traduisait une inflexion de l'interventionnisme étatique.

Ensuite, il a fait observer que ce budget retraçait bien mal l'effort financier de l'Etat en faveur des PME, qui s'établissait à 1,13 milliard d'euros sans les dépenses fiscales, ces dernières atteignant environ 3,5 milliards d'euros. Illustrant son propos, il a souligné que les pertes de recettes fiscales résultant des dispositions de la loi pour l'« initiative économique », dont M. Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux PME, au commerce et à l'artisanat, avait été l'initiateur, atteindraient 176 millions d'euros en 2004, soit un montant supérieur à celui des seuls crédits du budget du secrétariat d'Etat.

Enfin, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a indiqué que le gouvernement n'avait toujours pas honoré sa promesse d'abonder la trésorerie de l'EPARECA (établissement public destiné à réhabiliter le commerce dans les banlieues) à hauteur de trois millions d'euros, malgré un décret intervenu en janvier 2003, et la nécessité de relancer l'action de cet organisme, nécessité qu'il avait constatée à l'occasion d'un contrôle budgétaire réalisé en 2002 et qui avait donné lieu à la publication d'un rapport d'information conjoint avec son collègue Eric Doligé.

Par ailleurs, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a présenté les articles 75 et 76 rattachés pour leur examen à ce budget. Leur objet étant d'augmenter de 1,5 % les ressources fiscales des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers, il a souligné que cette hausse, qui correspondait précisément à l'évolution des prix hors tabac prévue en 2004, succédait à des augmentations plus substantielles qu'elle venait, en quelque sorte, consolider.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, concluant par la nécessité d'adhérer sans réserves à la préférence donnée aux améliorations structurelles sur les politiques de subvention, s'est prononcé pour l'adoption des crédits alloués aux PME, au commerce et à l'artisanat pour 2004, ce budget étant néanmoins réservé jusqu'à l'examen des autres fascicules du ministère de l'économie et des finances, ainsi que des deux articles qui lui étaient rattachés.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Joseph Ostermann s'est enquis du contenu exact du nouveau programme à destination des PME qui serait mis en place dans le cadre de la LOLF. **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a alors précisé que le nouveau programme reprendrait l'intégralité des lignes budgétaires figurant dans l'agrégat 25 « interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services », qui constituait le budget actuel du secrétariat d'Etat, en y ajoutant les moyens de fonctionnement qui lui étaient affectés, notamment en personnel, et la plupart des crédits destinés aux garanties d'emprunt.

M. Michel Moreigne a estimé que les taux d'intervention du FISAC étaient insuffisamment élevés, opinion qui s'est avérée largement partagée par les autres membres de la commission. **M. Gérard Braun** a indiqué que cette préoccupation était aussi celle des chambres de métiers, qui obtenaient, pour nombre de leurs opérations, le concours du FISAC. **M. Roger Besse** a ajouté qu'en conséquence, il doutait que le FISAC fût en mesure de dépenser l'intégralité de sa dotation. Pour sa part, **M. Michel Sergent** a manifesté le vœu que les taux de prise en charge du FISAC obéissent à une règle nationale. **M. Jean Arthuis, président**, a observé que ces taux participaient vraisemblablement à une certaine forme de régulation budgétaire, puis il s'est enquis de nouvelles économies possibles dans le budget des PME, et de la

possibilité de réexaminer la pertinence des nombreuses subventions qu'il comportait.

En réponse, **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, a indiqué que le taux d'exécution budgétaire s'élevait à 90 % en 2002, ce qui inclinait à penser que des marges de réductions de crédits existaient, puis il a admis que toutes les opérations auxquelles concouraient ces subventions ne lui semblaient pas également indispensables.

Après que **M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial**, eut exprimé un avis favorable à l'adoption des crédits des petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat, la commission a **décidé de réserver sa position** sur ce budget **jusqu'à l'examen des autres fascicules du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**. Elle a également décidé de **proposer au Sénat d'adopter sans modification les articles 75 et 76 rattachés**.

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

Réunie le **jeudi 13 novembre 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**.

Réunie à nouveau le **jeudi 20 novembre 2003**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, elle a **confirmé son vote favorable à l'adoption du budget des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat**, tel qu'amendé à l'Assemblée nationale.