

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

PME - COMMERCE ET ARTISANAT

Par M. Gérard CORNU,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffét, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 12) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I – DES CRÉDITS MAÎTRISÉS POUR UNE ACTION CONFORTÉE	6
I. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2005	6
A. ANALYSE DES CRÉDITS SELON L’ANCIENNE NOMENCLATURE	7
1. <i>Les aides à la formation professionnelle</i>	10
2. <i>Les actions économiques</i>	11
3. <i>Le financement des contrats de plan Etat-région</i>	15
4. <i>Le FISAC</i>	16
5. <i>Le soutien social</i>	18
6. <i>L'accès des entreprises aux modes de financement</i>	18
B. TRANSITION ET PERSPECTIVES D’APPLICATION DE LA LOLF	19
1. <i>L’expérience de globalisation de la gestion des crédits en 2005</i>	20
2. <i>La présentation des crédits consacrés aux PME, au commerce, à l’artisanat et aux professions libérales selon la nouvelle nomenclature budgétaire</i>	22
a) Le programme « Développement des entreprises »	23
b) L’action « Développement des PME, du commerce, de l’artisanat et des professions libérales »	24
(1) Les finalités de l’action.....	24
(2) Les opérateurs associés à l’action de l’Etat.....	26
(3) Les crédits évaluatifs prévus pour 2005.....	28
II. UNE ACTION RÉVOLUE ET CONTINUE EN FAVEUR DE LA CRÉATION D’ENTREPRISES	30
A. UNE ACTIVITÉ LÉGISLATIVE SOUTENUE	30
1. <i>L’encouragement à l’initiative économique</i>	30
a) La loi Dutreil du 1 ^{er} août 2003	30
b) Le projet de loi Jacob	31
2. <i>La simplification du droit</i>	32
a) La loi de simplification du 2 juillet 2003	32
b) Le projet de loi de simplification du droit en cours d’adoption.....	33
3. <i>Les autres réformes législatives ayant concerné le secteur</i>	35
a) La réforme de la formation professionnelle et de l’apprentissage.....	35
b) La loi relative aux libertés et responsabilités locales	36
B. DES MESURES PROPRES AU SECTEUR DES MÉTIERS	37
CHAPITRE II – LA GRANDE DISTRIBUTION SUR LA SELLETTE	38
I. APAISER LES RELATIONS FOURNISSEURS-DISTRIBUTEURS	39
A. UNE SITUATION QUI S’EST PROGRESSIVEMENT DÉGRADÉE	39
B. ...MALGRÉ DES INITIATIVES SUCCESSIVES ET DIVERSES	40
1. <i>Les tentatives spontanées des professionnels</i>	40
2. <i>Les interventions des pouvoirs publics</i>	41

a) La circulaire Dutreil du 16 mai 2003	41
b) L'accord Sarkozy du 17 juin 2004	42
3. <i>Les réflexions sur le droit existant : meilleure application ou réforme ?</i>	43
a) Le groupe de travail de l'Assemblée nationale	43
b) La commission Canivet	44
C. ... QUI NÉCESSITE SANS DOUTE UN CADRE LÉGISLATIF RÉNOVÉ	45
1. <i>Un avant-projet de loi</i>	45
2. <i>Une réflexion qui doit se poursuivre</i>	46
II. AMÉLIORER LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉQUIPEMENT COMMERCIAL	47
A. LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL	47
1. <i>Les équipements commerciaux soumis à autorisation</i>	47
2. <i>La composition des CDEC</i>	48
3. <i>L'instruction des dossiers par les CDEC</i>	48
4. <i>Les critères de décision des CDEC</i>	49
5. <i>Les recours contre les décisions des CDEC : le rôle de la CNEC</i>	51
B. UNE ACTIVITÉ QUI S'EST GLOBALEMENT ACCÉLÉRÉE	52
1. <i>La réforme de 1996 n'a pas conduit à une plus grande sévérité des CDEC</i>	52
2. <i>Les effets nets de l'intervention de la CNEC sont marginaux</i>	53
3. <i>Des distinctions par nature d'établissement</i>	55
C. DES PROPOSITIONS DE RÉFORME	56
1. <i>Les principales préconisations du rapport Fouché</i>	57
2. <i>Les réflexions de votre rapporteur pour avis</i>	58
III. LE GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMÉLIORATION DES RELATIONS INDUSTRIE-COMMERCE	59
ANNEXE - AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS	62

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits budgétaires consacrés aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat est aussi, pour votre commission des affaires économiques, l'occasion de dresser un **bilan annuel de l'action du Gouvernement en faveur des 2,2 millions de PME de France**. Outre que celles-ci contribuent pour une part essentielle à la création de la richesse nationale, leur dynamisme est indispensable au développement équilibré des territoires comme à la stabilité de la société.

Or, en la matière, le Gouvernement a agi de manière opportune, tenace et efficace, pour lever les barrières à la création d'entreprises, soutenir l'esprit entrepreneurial, simplifier le droit et concourir à l'édification d'un environnement juridique favorable à l'initiative économique. La loi Dutreil du 1^{er} août 2003, la première loi de simplification, qui va être très prochainement suivie par un second texte, récemment adopté par le Parlement, le deuxième projet de loi sur l'entreprise en cours d'élaboration qui devrait être examiné l'an prochain : l'activité du ministre chargé des PME ne se dément pas pour alléger les contraintes qui pèsent sur la création, la transmission et la reprise des entreprises et donner davantage de facilités à l'acte d'entreprendre.

Par ailleurs, si le département ministériel est soumis à des contraintes de modération et de régulation budgétaires qui s'imposent à l'ensemble du Gouvernement, deux observations doivent venir corriger un examen trop rapide et sommaire de l'évolution des masses budgétaires, lesquelles connaissent effectivement une **réduction cette année de l'ordre de 2,2 % pour atteindre 167,6 M€**. Ainsi, l'impact budgétaire de la loi pour l'initiative économique s'élèvera, pour les années 2004 et 2005, à **plus de 550 M€ : se limiter au seul budget du ministère délégué pour apprécier son rôle en matière d'interventions économiques serait dès lors erroné**. A cet égard, l'intégration des dépenses fiscales dans la présentation des actions ministérielles, prévue par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dite LOLF, est une initiative particulièrement heureuse puisqu'elle **permettra de rendre compte de l'activité des ministères de manière plus exacte qu'aujourd'hui**.

En outre, nul n'est besoin de rappeler qu'au-delà de leur montant global, ce sont **l'utilisation et l'affectation des crédits budgétaires au regard des objectifs fixés qui importent**. La contrainte budgétaire, dans un contexte de

rationalisation des moyens, soumet ainsi les gestionnaires publics à une constante recherche de la plus grande efficacité des dotations budgétaires. En l'espèce, le ministre délégué poursuit par exemple la politique de réorientation des soutiens à l'accès au financement des entreprises pour favoriser la création et le développement des PME.

Dans ces conditions, on ne peut qu'être surpris par les procès d'intention intentés au Premier ministre par certain responsable patronal : loin de n'avoir « *rien fait pour les entreprises* », le Gouvernement, soutenu par le Parlement, a au contraire beaucoup agi pour favoriser leur développement, comme en témoigne dans les faits le **formidable sursaut de la création d'entreprises observé ces dix-huit derniers mois**. La Banque mondiale pourrait-elle ainsi saluer la France comme la « championne du monde » du soutien à la création d'entreprises si la politique du Gouvernement n'était qu'une « *bêtise économique* » ?

Fort heureusement, la plupart des représentants des entrepreneurs ne sont pas atteints de cécité et reconnaissent bien qu'une **attention soutenue a été portée depuis deux ans au tissu industriel, commercial, artisanal et des services du pays, pour le raffermir et aider efficacement à son développement**. Au-delà des quelques mesures phare sur lesquelles se concentrent les polémiques, l'action du Gouvernement se caractérise en effet par un *continuum* de décisions qui, pour être parfois modestes et peu visibles médiatiquement, **améliorent véritablement l'environnement des entreprises et des entrepreneurs**. On citera, parmi de multiples exemples, la fusion d'*UBIFrance* et du *Centre français du commerce extérieur (CFCE)* pour améliorer le soutien à l'exportation des PME, la prochaine création du régime social des travailleurs indépendants (RSI) qui devrait à la fois alléger les contraintes administratives des entrepreneurs et sécuriser leur protection sociale, ou encore le regroupement à venir de la *Banque de développement des PME (BDPME)* et de l'*Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR)*, première étape de la constitution d'une « agence des PME » comparable à la « *Small business administration* » américaine.

Reste que cette préoccupation à l'égard des PME, du commerce, de l'artisanat et des services ne saurait faiblir, chaque chantier qui s'achève permettant d'en ouvrir un nouveau. A cet égard, l'année 2004 a été caractérisée par un débat très vif au cœur duquel se trouve le **système français de la grande distribution**. Les enjeux en matière d'équilibre des relations commerciales, de prix à la consommation et d'aménagement du territoire sont tels qu'ils ne pouvaient laisser indifférent votre rapporteur pour avis, lequel a donc consacré la **seconde partie de son avis budgétaire aux deux problématiques**, qui sont au demeurant liées, de l'**équipement commercial** (loi Royer du 27 décembre 1973, loi DDOEF du 12 avril 1996 et loi Raffarin du 6 juillet 1996) et des **relations fournisseurs-distributeurs** (lois Galland du 1^{er} juillet 1996 et loi NRE du 15 mai 2001). Il est à noter, du reste, que des réformes législatives pourraient intervenir en la matière avant la fin de l'année 2005.

CHAPITRE I

DES CRÉDITS MAÎTRISÉS POUR UNE ACTION CONFORTÉE

Le ministère délégué aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation (MDPMECA) a préparé la mise en œuvre de la LOLF de deux manières : d'une part, il a procédé à la **globalisation de l'essentiel des crédits** des PME, du commerce et de l'artisanat afin d'anticiper dès 2005 les responsabilités nouvelles dont disposeront dorénavant les gestionnaires publics ; d'autre part, il a publié une **version de la présentation budgétaire** qui s'appuie pour partie sur la **nomenclature résultant de la LOLF, applicable à compter de 2006**.

Ces diverses innovations ne sont pas sans effets sur l'analyse des crédits concernés. Aussi votre rapporteur pour avis vous présentera-t-il d'abord **l'évolution prévisible pour 2005 des dotations budgétaires conformément à la structure actuelle des crédits des PME, du commerce et de l'artisanat**, afin notamment de pouvoir la comparer au budget voté l'an dernier, avant d'analyser plus précisément **l'expérience de globalisation** et d'évoquer la **préfiguration de la LOLF**.

Dans un second temps seront rappelées les très nombreuses initiatives prises par le Gouvernement pour **favoriser l'initiative économique** et **assouplir l'environnement juridique** pesant trop souvent sur les entrepreneurs.

I. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2005

A titre liminaire, il convient de rappeler que la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas), qui constitue l'ossature administrative du ministère délégué, n'intervient quasiment jamais seule pour soutenir les PME, le commerce et l'artisanat. Les actions qu'elle entreprend sont en effet le plus souvent menées de concert avec les collectivités locales, à travers les contrats de plan, les organismes consulaires ou encore d'autres organismes « relais » que sont les organisations professionnelles ou les associations de commerçants.

Les **crédits d'intervention** destinés à ces actions étaient jusqu'à présent inscrits aux chapitres 44-03, 44-95, 44-98 et 64-02 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINÉFI), la politique du ministère délégué figurant sous l'agrégat 25, intitulé « *Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services* », du fascicule budgétaire du MINÉFI. En 2005, pour préparer la mise en œuvre de la LOLF, seul le chapitre 44-95 a été conservé, les **trois autres ayant été remplacés par un unique chapitre 69-02 regroupant l'ensemble des dotations budgétaires concernées** pour les rendre fongibles.

Seconde caractéristique, **les moyens de fonctionnement du ministère délégué ne sont pas individualisés** mais, au contraire, globalisés dans les dépenses du MINÉFI. Ainsi, les 227 emplois de la DEcas, de délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DCRA) et de leurs adjoints sont inscrits à l'agrégat 31 du budget du MINÉFI, intitulé « *Administration générale et dotations communes* ». Cette situation sera remise en cause avec la mise en œuvre de la LOLF puisqu'à compter de 2006, toutes les actions ministérielles se verront, dans la mesure du possible (1), affecter les crédits de fonctionnement qui les concernent afin de donner une vision plus exacte de leur coût budgétaire réel. Il convient toutefois d'indiquer ici que le document de préfiguration de la LOLF remis à votre rapporteur pour avis ne comporte pas l'imputation des emplois budgétaires relevant de la DEcas.

A. ANALYSE DES CRÉDITS SELON L'ANCIENNE NOMENCLATURE

Après la réduction de **6,85 %** de la dotation globale du ministère délégué constatée en 2004, les **moyens de paiements** demandés pour 2005 connaissent un **nouveau recul de 2,18 %** pour s'établir à **167,61 M€**. Le montant des crédits inscrits au **titre IV - interventions publiques** - s'élève à **164,13 M€**, en **diminution de 2,17 %** par rapport aux dotations inscrites en 2004, tandis que les crédits du **titre VI - subventions d'investissements accordées par l'Etat** - s'établissent quant à eux à **3,48 M€ de crédits de paiement (- 2,5 %)** et à **1,51 M€ d'autorisations de programme (- 64,2 %)**.

Plus faible que l'an dernier, cette nouvelle réduction globale témoigne du credo politique du gouvernement en faveur d'une **modération de la dépense publique**, auquel souscrit la majorité de votre commission des affaires économiques. Celle-ci est en effet convaincue, comme l'a souligné à plusieurs reprises votre rapporteur pour avis, que **la qualité des résultats d'une action ministérielle ne s'apprécie pas mécaniquement par le montant des dépenses engagées**.

(1) Certains crédits de fonctionnement, impossibles à individualiser, figureront cependant dans une fonction support. C'est le cas pour les dépenses matérielles des directions du MINÉFI : l'action ministérielle dont sera responsable la DEcas n'aura donc pas de crédits de fonctionnement en propre.

CRÉDITS DU BUDGET DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ

Chapitre	Intitulé	2004	2005	Δ	Δ %
44-03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services	145,66	142,02	- 3,64	- 2,5 %
Article 10	Aides à la formation	12,37	9,50	- 2,87	- 23,2 %
Article 20	Actions économiques	6,95	8,41	+ 1,46	+ 21,0 %
Article 30	Contrats de plan Etat-régions	3,45	3,51	+ 0,06	+ 1,7 %
Article 40	Agence pour la création d'entreprises	3,39	3,60	+ 0,21	+ 6,2 %
Article 50	FISAC	-	-	-	-
Article 60	CPDC	8,50	8,00	- 0,50	- 5,9 %
Article 70	Aide au départ des commerçants et artisans	40,00	38,00	- 2,00	- 5,0 %
Article 80	Actions sectorielles à vocation nationale du FISAC	21,50	21,50	-	-
Article 90	Actions territoriales financées par le FISAC	49,50	49,50	-	-
44-95	Participation à divers fonds de garantie	14,51	18,90	+ 4,39	+ 30,3 %
Article 20	Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME	14,51	18,90	+ 4,39	+ 30,3 %
44-98	Bonifications d'intérêt dans le domaine de l'artisanat	7,60	3,21	- 4,39	- 57,8 %
Article 10	Crédit agricole	2,15	0,91	- 1,24	- 57,7 %
Article 20	Banques populaires	3,02	1,28	- 1,74	- 57,6 %
Article 30	Autres banques	2,43	1,02	- 1,41	- 58,0 %
TOTAL DES DÉPENSES ORDINAIRES (DO) – TITRE IV		167,77	164,13	- 3,64	- 2,2 %
64-02	Aides au commerce, à l'artisanat et aux services				
	AP	4,22	1,51	- 2,71	- 64,2 %
	CP	3,57	3,48	- 0,09	- 2,5 %
Article 30	Soutien au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services				
	AP	0,33	0,31	- 0,02	- 6,0 %
	CP	0,33	0,50	+ 0,17	+ 51,5 %
Article 40	Contrats de plan Etat-régions				
	AP	3,88	1,20	- 2,68	- 69,1 %
	CP	3,23	2,98	- 0,25	- 7,7 %
TOTAL DES MOYENS D'ENGAGEMENT (DO + AP)		171,99	165,64	- 6,35	- 3,7 %
TOTAL DES MOYENS DE PAIEMENT (DO + CP)		171,34	167,61	- 3,73	- 2,2 %

En millions d'euros

Ceci est particulièrement vrai en matière de soutien aux PME, au commerce et à l'artisanat : **l'important n'est pas tant les masses financières en jeu que l'adéquation des actions engagées aux besoins du secteur.** A cet égard, les entrepreneurs, les commerçants et les artisans demandent moins de subventions ou d'aides financières que de facilités pour entreprendre, de simplifications des formalités administratives, d'allègements des contraintes pesant sur la création, la transmission ou la reprise des entreprises. **Or, voilà précisément des réformes que le Gouvernement a entreprises et mène avec constance depuis son installation, de la loi Dutreil au projet de loi Jacob, en passant par les lois de simplification du droit et les lois de finances.**

En outre, votre commission estime que **la contrainte budgétaire peut susciter une salutaire réflexion** sur les objectifs poursuivis, l'adéquation des moyens mis en œuvre, la définition et la hiérarchisation des priorités, l'évaluation des politiques, bref, constituer un **élément déterminant de l'indispensable réforme de l'Etat** à laquelle le Gouvernement consacre une attention justifiée. C'est d'ailleurs tout l'enjeu de la LOLF pour les années à venir.

Enfin, si l'on veut s'en tenir à un constat exclusivement comptable, **deux considérations complémentaires doivent l'accompagner**.

D'une part, les **crédits dévolus en propre au MDPMECA** ne représentent qu'une **partie minimale** du montant total des contributions financières et fiscales destinées aux entreprises et, singulièrement, aux PME. Le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour présenter **l'ensemble de l'effort financier de l'Etat en faveur des PME** indique en effet que les crédits budgétaires dédiés en 2005 s'élèveront à **22,21 milliards d'euros**, auxquels s'ajouteront **4,64 milliards d'euros de « dépenses fiscales »**, c'est-à-dire de réductions et d'exonérations d'impôts. Ainsi, même en ne retenant que le seul montant des crédits d'interventions consacrés aux actions spécifiquement destinées aux PME, soit un peu plus de 1,15 milliard d'euros, on observe que la **diminution** des crédits **globaux** du ministère délégué en 2005 représente **moins de 0,3 % des masses budgétaires en cause**.

D'autre part, **la comparaison des dotations budgétaires d'une année à l'autre ne peut ignorer les mesures de régulation intervenues en cours d'année ou à l'occasion de la loi de finances rectificative**. Ainsi, en 2003 par exemple, ce sont près de **13 M€ de crédits d'interventions** en faveur du commerce, de l'artisanat et des services qui ont été **annulés**, soit 13,8 % des crédits du chapitre 44-03 votés en LFI. Ont de la même manière été annulés 38 % des autorisations de programme (AP) et 60 % des crédits de paiement (CP) de la masse disponible constituée des reports de 2002 et des crédits inscrits en LFI pour 2003 pour le financement des contrats de plan Etat-régions (CPER). Cette année, une note du ministre du budget du 13 février 2004 a imposé sur les crédits du chapitre 44-03 une **réserve de précaution de 10 M€**, ce qui représente près de 7 % de la ligne : si l'intégralité de cette somme ne sera pas nécessairement annulée, il est cependant clair que la dotation de 145,66 M€ inscrite pour 2004 ne peut servir de base de calcul fiable pour évaluer l'évolution des crédits demandés pour 2005. Ainsi, la seule comparaison des crédits inscrits en loi de finances initiale est insuffisante pour porter une appréciation sur l'évolution des dotations budgétaires disponibles.

Nonobstant ces observations, les crédits demandés visent à financer **six catégories d'actions en faveur des commerçants et des artisans** : les aides à la formation professionnelle, les actions économiques, le financement des contrats de plan, le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), l'indemnité de départ accordée aux commerçants et aux artisans, et enfin l'accès des entreprises aux modes de financement.

1. Les aides à la formation professionnelle

Le ministère délégué intervient pour améliorer l'employabilité des acteurs du commerce et de l'artisanat, répondre au besoin des entreprises en personnels qualifiés et optimiser leurs investissements en formation. Poursuivant le mouvement engagé l'an passé visant à **mobiliser les partenariats** et à **privilégier les effets de levier** plutôt que de reconduire les subventions à l'identique, les **crédits** affectés à la formation professionnelle (chapitre 44-03, article 10) **diminuent de 2,87 M€ (- 23,2 %) pour s'établir à 9,5 M€** (après - 2 M€, soit - 13,7 % en 2004). Il convient cependant d'observer que l'essentiel de cette réduction résulte du **passage comptable des subventions accordées à deux organismes de formation de l'article 10 du chapitre 44-03 à son article 20** (1).

Le ministère délégué distingue **quatre thèmes particuliers en matière d'aide à la formation professionnelle**.

➤ Dans le domaine de la **politique de l'emploi**, il accompagne le développement de l'offre de formation à destination des demandeurs d'emploi en **cofinançant des stages de formation de longue durée**, notamment dans le secteur de la distribution. Ses partenaires en la matière sont les 38 *instituts de promotion commerciale* (IPC), l'*Institut de formation commerciale permanente* (IFOCOP) (2), l'*Académie internationale de la Coupe de Paris*, organisme spécialisé dans les métiers de la coupe et de l'habillement, ainsi que le *Centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce* (CEFAC), qui forme pour l'essentiel des agents techniques des CCI spécialisés dans le conseil et l'accompagnement des chefs d'entreprises commerciales et de services.

➤ S'agissant de la **politique de formation et d'accompagnement**, l'action du ministère vise à favoriser la meilleure adéquation entre l'offre et la demande de formation professionnelle en adaptant le contenu des certifications à finalité professionnelle, notamment par la validation des acquis de l'expérience (VAE), en modernisant l'apprentissage et en assurant la qualité de la fonction formatrice de l'entreprise, ainsi qu'en organisant la promotion des métiers débouchant sur l'emploi, en particulier par le soutien aux manifestations traditionnelles que sont le « *Concours des meilleurs ouvriers de France* » et les « *Olympiades des métiers* ».

(1) Les subventions accordées en 2004 à l'*Institut supérieur des métiers* (ISM) et au *Centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce* (CEFAC) se sont élevées au total à 2,69 M€ : cette somme représente ainsi 93,7 % de la diminution constatée pour les crédits demandés pour 2005 au titre de l'article 10 du chapitre 44-03. Même si elle sera probablement réduite l'an prochain, son transfert de l'article 10 à l'article 20 affecte significativement le montant total dudit article 10.

(2) L'IFOCOP est spécialisé dans la formation aux métiers de la gestion, de la vente et du commerce électronique dans les PME du commerce et des services. Il a accueilli 2.100 stagiaires en 2003 et 2.450 en 2004. Compte tenu de la pénurie de compétences en la matière à laquelle sont confrontées les entreprises du secteur, les formations qu'il offre seront encore développées en 2005.

A cet égard, il convient de relever qu'a été instituée en 2004 une **nouvelle méthode de partenariat avec les réseaux consulaires** : deux **conventions cadres nationales** conclues avec, respectivement, l'*Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie* (ACFCI) pour le réseau des CCI, et l'*Assemblée permanente des chambres de métiers* (APCM) pour celui des chambres de métiers, regroupent désormais l'ensemble des subventions accordées jusqu'alors aux chambres locales. Cette mise en commun des crédits autorise un **pilotage partenarial** d'actions sélectionnées conjointement au regard de priorités partagées, permet d'**externaliser** à l'échelon national les actes matériels de gestion liés aux initiatives locales, et favorise à la fois **un suivi et une évaluation** plus cohérents et plus efficaces des actions engagées.

➤ En matière de **politique de création et de reprise d'entreprise**, le ministère délégué entend **accroître son soutien spécifique aux stages d'initiation à la gestion des créateurs et des repreneurs d'entreprises commerciales**, organisés par le décret n° 95-257 du 2 mars 1995. Assurés et co-financés par les CCI, ces stages sont ouverts à toute personne qui sollicite pour la première fois l'inscription d'une entreprise au registre du commerce et des sociétés (RCS). Les crédits ouverts à ce titre en 2004 se sont élevés à **700.000 €**, en **progression de 6,1 %**, et devraient permettre ainsi d'accueillir quelque 10.000 stagiaires. **En 2005, ce soutien sera substantiellement conforté pour accompagner l'augmentation attendue du nombre des créations d'entreprises : il progressera ainsi de 50 % pour atteindre 1,05 M€.**

➤ Concernant enfin la **politique de développement économique**, la réduction des subventions annoncée l'an dernier a atteint, s'agissant de l'*Institut supérieur des métiers* (ISM), - 9,4 % (- 10 % en 2003), pour un montant de 2,27 M€, et, en ce qui concerne le CEFAC, - 68 %, pour un montant de 420.000 €. Ces réductions budgétaires sont rendues possibles par une **valorisation des partenariats extérieurs**. En 2005, les crédits correspondants, qui devraient encore vraisemblablement diminuer, seront inscrits à l'article 20 du chapitre 44-03, au titre des soutiens à l'action économique.

2. Les actions économiques

Hors CPER et mécanisme du FISAC, le soutien économique directement apporté aux PME, au commerce et à l'artisanat par le ministère délégué est financé par les crédits inscrits au chapitre 44-03 sous **l'article 20** (intitulé « actions économiques »), **l'article 40** (*Agence pour la création d'entreprise*) et **l'article 60** (*Comité professionnel de la distribution de carburants*), auxquels doivent être ajoutées les dépenses en capital consacrées à l'aide au commerce, à l'artisanat et aux services (**article 30 du chapitre 64-02**).

CRÉDITS CONSACRÉS AUX ACTIONS ÉCONOMIQUES

Chapitre	Intitulé	2004	2005	Δ	Δ %
44-03	Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services				
Article 20	Actions économiques	6,95	8,41	+ 1,46	+ 21,0 %
Article 40	Agence pour la création d'entreprises	3,39	3,60	+ 0,21	+ 6,2 %
Article 60	CPDC	8,50	8,00	- 0,50	- 5,9 %
TOTAL INTERMÉDIAIRE		18,84	20,01	+ 1,17	+ 6,2 %
64-02	Aides au commerce, à l'artisanat et aux services				
Article 30	Soutien au développement de la compétitivité - CP	0,33	0,50	+ 0,17	+ 51,5 %
TOTAL GÉNÉRAL		19,14	20,51	+ 1,34	+ 7,0 %

En millions d'euros

Si les crédits globaux demandés en 2004 au titre des actions économiques vont apparemment augmenter de 7 % pour s'établir à plus de 20,5 M€, la prise en compte du transfert, précédemment évoqué, des subventions à l'ISM et au CEFAC de l'article 10 à l'article 20 du chapitre 44-03 conduit à estimer qu'à périmètre constant, le solde est en réalité négatif d'environ 1,5 M€.

En matière économique, le ministère délégué conduit six types d'actions.

➤ Tout d'abord, la DEcas soutient l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), qui bénéficie d'une **hausse régulière de ses subventions depuis maintenant trois ans**, ainsi que, parfois, de transferts de répartition (tels les 100.000 € prélevés sur l'article 20 du chapitre en 2004). Outre ses actions traditionnelles en faveur de la diffusion de l'esprit d'entreprise, de l'information des entrepreneurs, du soutien aux initiatives des professionnels et de réflexion destinée à améliorer l'environnement juridique et économique des créateurs d'entreprises, l'APCE a accompagné l'installation dans chaque département français des *Clubs Initiatives économiques locaux* (CIEL), créés à la suite de l'adoption de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 et destinés à mutualiser les expériences des chefs d'entreprises, des élus locaux et des réseaux d'appui. En 2005, **les moyens attribués par l'Etat à l'APCE**, qui figurent à l'article 40 du chapitre 44-03, **seront ainsi de nouveau confortés de 210.000 € supplémentaires (+ 6,2 %, après + 4,0 % en 2004)**, afin en particulier de promouvoir l'*Observatoire des pratiques pédagogiques en entreprise* (OPPE).

➤ S'agissant du **développement des réseaux d'appui aux entreprises**, la DEcas noue des partenariats dans le domaine de l'**appui à la création et à la transmission d'entreprises** avec l'*Association pour le droit à l'initiative économique* (ADIE), *France initiative réseau* (FIR), le *Réseau des boutiques de gestion* (RBG), l'*Association des dirigeants des pépinières d'entreprises* (ELAN), etc... Ces **réseaux sont très efficaces pour accompagner, de manière personnalisée, les candidats à la création** : l'ADIE, par exemple, revendique depuis sa création en 1988 l'octroi de 25.000 prêts à des chômeurs et des RMistes, d'un montant moyen de 2.600 €, et souligne que 64 % des entreprises de services ainsi créées existent toujours deux ans après leur création. L'intérêt de

cette démarche est au reste attesté par la récente initiative de la banque BNP-Paribas, qui s'est engagée le 20 octobre dernier, dans un cadre de partenariat commercial, à accorder à l'ADIE une ligne de crédit d'au moins 2 M€ pour autoriser le financement d'au moins 1.000 projets

Le ministère délégué intervient également pour **aider au développement des très petites entreprises**, en particulier pour soutenir l'adoption des techniques de l'information et de la communication (TIC) et les démarches qualité, en partenariat avec la *Fédération française des centres de gestion et d'économie de l'artisanat* (FFCGEA) et la *Confédération française des coopérations et groupements d'artisans* (CFCGA).

Enfin, en matière d'**aide à l'exportation**, l'action du ministère est orientée vers les entreprises artisanales soutenues par *UBIFrance* et les chambres de métiers.

Les subventions à ces diverses associations et structures sont imputées au **chapitre 20 de l'article 44-03**. Il convient de relever que sur cette ligne, **800.000 €** ont été placés, à la demande du ministre du budget, en **réserve dite « de précaution »**, et pourraient être **annulés** en loi de finances rectificative : dans cette hypothèse, le ministère délégué ne pourrait encourager qu'un nombre de projets moins important que prévu initialement. **Or, votre rapporteur pour avis relève l'importance de ces soutiens financiers, alors que l'année 2005 a été décrétée par l'Organisation des Nations unies comme l'année internationale du microcrédit.**

Toutefois, à ces crédits s'ajoute un **soutien de l'Etat au développement de la compétitivité des entreprises commerciales, artisanales et de services**, figurant sous l'**article 30 du chapitre 64-02**. Si ces crédits, qui contribuent à financer les investissements matériels et immatériels collectifs réalisés par les structures professionnelles et consulaires du secteur, seront en 2005 **réduits** de 6 % à hauteur de **305.000 €** en AP, ils augmenteront en revanche de près de **51,5 %** en CP pour s'établir à **500.000 €**. Cette augmentation de crédit s'avère indispensable pour financer des projets nouveaux, **les dotations cumulées de 640.000 € au titre des exercices 2003 et 2004 ayant été intégralement consacrées au règlement d'opérations engagées au cours des années précédentes.**

➤ La troisième action est le soutien particulier apporté au **secteur des métiers d'art**, dont l'important potentiel de développement n'est pas négligeable en termes d'aménagement du territoire, alors même que certains facteurs contribuent à le fragiliser : contraintes de marché, exigence de productivité, raréfaction voire disparition de certains matériaux, évolution des modes de vie, etc. Ainsi, la subvention versée à la *Société d'encouragement des métiers d'art* (SEMA) a **augmenté de 2,3 %** en 2004 pour s'élever à **1,76 M€**, afin de conforter ses missions en matière de formation et d'information des professionnels, d'appui technique aux collectivités territoriales et de promotion de ces métiers auprès du grand public. De plus, **410.000 €** seront dégagés pour

soutenir des opérations ponctuelles de promotion (notamment la « *Journée des métiers d'art* ») et permettre une meilleure prise en compte des difficultés de ces entreprises à exporter.

➤ Le quatrième type d'actions est constitué par les **aides aux groupements de commerçants et d'artisans**, qui permettent de fédérer les initiatives de différents partenaires socio-professionnels en matière d'**études et d'opérations de promotion**. Abondés de manière non reconductible par amendements parlementaires pour soutenir des unions locales de commerçants et d'artisans, ces crédits auraient de **substantiels effets de levier pour les professions concernées**. Il convient toutefois de relever que la quasi-totalité d'entre eux (500.000 €) a été mise en réserve de précaution à la demande du ministre du budget en février 2004.

➤ Les **aides aux organismes en restructuration**, qui représentent la cinquième action menée par la DEcas, ont pour vocation de **soutenir les chambres de métiers des départements d'outre-mer**, dont les modestes capacités d'auto-financement (très faible produit de la taxe pour frais de chambres) sont insuffisantes pour couvrir les besoins importants générés par la situation locale de l'artisanat (en particulier lorsqu'il existe un centre de formation d'apprentis). Ces aides prennent la forme soit d'un **soutien de trésorerie** permettant notamment la reconstitution d'un fond de roulement, soit d'un **accompagnement de plans sociaux** par la prise en charge par l'Etat des indemnités de licenciement.

➤ Le sixième et dernier type d'action est un **soutien sectoriel aux distributeurs de carburants**, par l'intermédiaire de crédits ouverts à l'article 60 du chapitre 44-03 au profit du *Comité professionnel de la distribution des carburants* (CPDC). Ce comité a pour mission d'aider les stations-service indépendantes au plan technique, économique et social. Un peu plus de **40 %** de ses crédits contribuent ainsi à soutenir les investissements techniques et technologiques destinés à **prévenir ou éliminer un risque environnemental** : audit de pollution, séparateurs et réparateurs d'hydrocarbures, achats de cuves conformes à la législation et dépollution des sols. Environ **40 %** ont pour objet de **développer les stations services** en soutenant la diversification des activités des détaillants pour valoriser leur fonds de commerce, les investissements immobiliers (construction, extension, aménagements et modernisation des bâtiments) et les achats de véhicules (dépanneuses et fourgonnettes d'atelier). Enfin, un peu moins de **20 %** financent l'**accompagnement social** en cas de cessation d'activité et l'éventuelle reconversion professionnelle des pompistes. Après une **diminution de 15,5 % de la dotation en 2004**, rendue possible par la **mobilisation de la trésorerie dormante du CPDC** garantissant la poursuite des actions traditionnelles du comité, les crédits pour 2005 connaissent une baisse plus mesurée (- **5,9 %**) pour s'établir à hauteur de **8 M€**.

3. Le financement des contrats de plan Etat-région

Les actions financées par les CPER concernent essentiellement les opérations de restructuration du commerce et de l'artisanat (ORAC), les subventions aux fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC), les actions de transmission et de reprise d'entreprises artisanales et commerciales (ATRAC), les opérations collectives de modernisation (OCM), ainsi que les soutiens aux investissements en technologies de l'information et de la communication, au recrutement des cadres et au développement de la qualité.

CRÉDITS CONSACRÉS AUX CPER

Article	Intitulé	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Δ 05/04	Δ % 05/04
44-03-30	Contrats de plan Etat-régions	3,28	3,74	3,74	4,60	3,45	3,51	+ 0,06	+ 1,7 %
64-02-40	Contrats de plan Etat-régions								
	AP	3,30	3,60	5,41	5,41	3,88	1,20	- 2,68	- 69,1 %
	CP	3,09	3,40	3,95	3,94	3,23	2,98	- 0,25	- 7,7 %
MOYENS D'ENGAGEMENT (DO + AP)		6,58	7,34	9,15	10,01	7,33	4,71	- 2,62	- 35,7 %
MOYENS DE PAIEMENT (DO + CP)		6,37	7,14	7,69	8,54	6,68	6,49	- 0,19	- 2,8 %

En millions d'euros

L'exercice 2004 a été caractérisé par un triple phénomène :

- **toutes les lignes budgétaires ont fortement baissé** (de 25 % pour les crédits de l'article 30 du chapitre 44-03, de 28,3 % pour les AP de l'article 40 du chapitre 64-02, et de 18 % pour les CP du même article), **interrompant ainsi le mouvement de rattrapage destiné à satisfaire la programmation budgétaire engagé en 2002** ;

- **tous les reports des années précédentes**, qui avaient expliqué et justifié pour partie les diminutions décrites ci-dessus, **ont été mis en réserve**, ce qui représente près de 600.000 € en CP et 960.000 € en AP ;

- de plus, **250.000 € supplémentaires** ont été placés en réserve de précaution au titre de l'article 30 du chapitre 44-03.

Dès lors, même si l'exécution de la programmation pourra s'étendre sur une **année supplémentaire** puisque les CPER ont été prolongés jusqu'en **2007**, de très **sérieuses inquiétudes pèsent sur le respect des engagements de l'Etat**. Trois constats s'imposent en effet.

D'une part, **les crédits inscrits en loi de finances sont insuffisants pour respecter le rythme** de la programmation. Sur la période 2000-2004, le **montant cumulé** des moyens d'engagement votés au titre du volet « commerce-artisanat » des CPER n'atteint pas **41 M€**, alors que la **programmation théorique**, qui correspond à la moyenne arithmétique de la dotation globale rapportée à la période de contractualisation, **s'élève à plus de 66 M€**. Le déficit est donc de 25 M€, soit environ 38 %.

D'autre part, **les mesures successives de régulation budgétaire et d'annulation des reports de crédits non consommés d'une année sur l'autre conduisent en réalité à un retard de programmation encore plus important.** En 2003, par exemple, les annulations de crédits ont conduit à une diminution de 26,5 % des montants adoptés en loi de finances au titre des CPER et, comme cela a été indiqué ci-dessus, tous les reports ont été mis en réserve en 2004.

Enfin, la **très légère augmentation des crédits d'intervention** demandés pour 2005 au **titre IV** (60.000 €, soit + 1,7 % pour un montant global de 3,51 M€) ne va à l'évidence pas compenser la **nouvelle réduction des CP** inscrits au titre VI (- 250.000 €, soit -7,7 % pour un total de 2,98 M€), qu'aggrave encore la **diminution de près de 70 % des AP**, qui ne s'établiront qu'à hauteur de 1,2 M€. Ainsi, bien loin des 13 M€ qui auraient été théoriquement nécessaires si le rythme de la programmation avait été respecté, les moyens d'engagement prévus pour 2005 atteindront au mieux 4,71 M€, si aucune régulation ne vient encore réduire cette somme l'an prochain. **Dès lors, il est peu vraisemblable que les objectifs des CPER pourront être atteints.**

4. Le FISAC

Le montant des **crédits demandés au titre de 2005** est identique à celui des crédits votés l'an dernier.

Ainsi, **21,5 M€** inscrits à l'article 80 du chapitre 44-03 sont destinés aux *« actions sectorielles à vocation nationale financées par le FISAC »*. La typologie retenue par la circulaire du 17 février 2003 place sous cette dénomination le financement des **études** et des **actions collectives spécifiques décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat** telles que, par exemple, les actions d'aide à un secteur particulier (soutien aux commerces de biens culturels), d'accompagnement de mesures d'ordre législatif, d'impulsion (développement de rues thématiques « métiers d'art » ou « métiers de bouche »), d'expérimentations ou encore de renforcement du contrôle et de l'évaluation, ainsi que l'**indemnisation**, en complément des assurances, de commerçants, artisans ou petites entreprises de services **sinistrés à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques** et ayant subi de sérieux préjudices de nature à compromettre la pérennité de leur activité.

Par ailleurs, sous l'article 90 du même chapitre 44-03 sont inscrits **49,5 M€** affectés au *« actions territoriales financées par le FISAC »*, c'est-à-dire aux **opérations collectives rurales ou urbaines** et aux **opérations individuelles à destination des entreprises en milieu rural**. Conformément à l'article 1^{er} de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ces opérations seront, **à compter de 2005, mises en œuvre par délégation de l'Etat par les régions ayant adopté un schéma régional expérimental de développement économique.**

L'an passé, votre rapporteur pour avis avait consacré une partie significative de son avis au *Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce* (FISAC), pour en détailler la **réforme intervenue en 2003** et indiquer quels bénéfices il fallait attendre de celle-ci, combinée aux **mesures de décentralisation** prévues par ce qui allait devenir la loi du 13 août 2004. Son analyse se bornera donc, cette année, à **deux constats** qui, compte tenu de l'intérêt qu'il porte au FISAC, ne laissent pas de l'inquiéter.

➤ Votre rapporteur constate d'une part que, si le montant total des crédits globalement destinés aux opérations financées par le FISAC est bien maintenu à **71 M€** conformément aux engagements pris en 2002 par le secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation lors de la budgétisation conjointe de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) et du FISAC, **aucune mesure n'est venue compenser le changement de périmètre intervenu à compter de 2003**. Depuis cette date, en effet, les actions de soutien à l'animation économique (1) et au développement des pôles d'innovation technologiques, qui relevaient de l'article 20 du chapitre 44-03, sont financées par le FISAC : dès lors, le strict respect des engagements ministériels aurait pu conduire à un abondement supplémentaire des crédits du FISAC des **3 M€ que représentaient ces mesures en 2003**.

➤ D'autre part, il observe qu'en raison de leur importance, les masses budgétées au FISAC constituent une **variable d'ajustement très pratique pour la DEcas**. C'est ainsi qu'en **2003**, une **régulation budgétaire** est venue affecter la dotation à hauteur de 4,3 M€, la somme effectivement disponible s'établissant alors à **66,7 M€** au lieu des 71 M€ prévus, et étant ainsi inférieure à celle de 2002 (qui était de 67,1 M€). De même, **la moitié de la somme mise en réserve de précaution en février 2004** est supportée par l'article 90, qui voit son montant réel diminuer ainsi de **5 M€**, soit **plus de 10 % du total des crédits votés**.

Votre rapporteur pour avis relève cependant avec **satisfaction** qu'à la suite de la négociation entre les fournisseurs et les acteurs de la distribution, organisée au début du mois de juin 2004 par le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le Gouvernement a pris l'engagement **d'augmenter les crédits du FISAC de 42 % dans la loi de finances rectificative pour 2004**. Cet abondement supplémentaire de **29 M€**, qui aurait au demeurant vocation à se **pérenniser**, a effectivement été prévu par le texte adopté par le conseil des ministres du 17 novembre 2004. Il permettra ainsi de **porter à 100 M€**, hors mesures de régulation budgétaire, **l'enveloppe des financements FISAC** destinés en 2005 à, notamment, **dynamiser le commerce de centre ville** et soutenir une **campagne médiatique de promotion du commerce de proximité**.

(1) Cette animation économique comprend deux volets : le soutien à l'action économique de base, correspondant pour l'essentiel aux services collectifs non facturés rendus par les chambres de métiers et les organisations professionnelles, et des actions structurantes tendant à la modernisation, au développement et à la rationalisation des structures et des méthodes de production et de commercialisation

5. Le soutien social

Instituée par l'article 106 de la loi de finances pour 1982 et fixée par le décret n° 2001-545 du 26 juin 2001, **l'indemnité de départ des commerçants et artisans** est destinée à aider les professionnels qui, au moment de leur départ à la retraite, rencontrent des difficultés pour trouver un repreneur en raison de la dépréciation de leur entreprise.

Versée sous conditions de ressources par les caisses de retraite des artisans et par l'ORGANIC pour ce qui concerne les commerçants, et calculée en fonction de l'âge du bénéficiaire et de sa durée d'affiliation à son régime de retraite, cette aide à caractère social est attribuée à compter de 60 ans, ou de 57 ans lorsque l'activité s'exerce dans le périmètre d'une opération collective de soutien à l'activité commerciale et artisanale conduite en application d'un CPER ou avec le financement du FISAC, et enfin sans condition d'âge en cas d'invalidité.

En raison de la **baisse tendancielle des demandes** constatée chaque année, les crédits inscrits à ce titre à l'article 70 du chapitre 44-03 seront à nouveau **réduits en 2005 pour s'établir à 38 M€** (soit une **diminution de 2 M€ représentant 5 % de la dotation**). Il convient au demeurant d'observer que les crédits inscrits excèdent régulièrement les besoins constatés : ainsi, en 2003, **3.077 artisans et commerçants** ont bénéficié de cette aide, pour un montant total de **38,22 M€**, alors que 45 M€ avaient été prévus en LFI. A cet égard, la mesure de gel de précaution décidée en février 2004 portant sur 3,45 M€ des 40 M€ inscrits en LFI pour 2004 ne devrait pas avoir de conséquence dommageable pour les demandeurs de cette aide.

6. L'accès des entreprises aux modes de financement

En ce qui concerne les récurrentes difficultés de financement des PME, le désencadrement du crédit engagé dans le courant des années 80 a relégué derrière d'autres facteurs l'obstacle du coût en raison de la notable diminution de celui-ci. Aujourd'hui, les difficultés d'accès au crédit des entreprises résultent davantage des réticences du système bancaire à prendre sans garantie les risques inhérents aux situations des PME : il est vrai au demeurant que celles-ci, et singulièrement les plus petites d'entre elles (les TPE : « très petites entreprises ») comme celles se situant dans une phase cruciale de leur croissance (création, reprise, développement rapide, etc.), présentent un **taux de défaillance particulièrement élevé** alors qu'elles n'offrent que de faibles garanties, et que le coût du traitement de leurs dossiers par les banques est proportionnellement plus élevé que celui des moyennes ou grandes entreprises.

Dans ce contexte, le dispositif traditionnel des **bonifications d'intérêt** est progressivement apparu **moins efficace** que celui constitué par le **Fonds de garantie d'emprunts**, institué à compter de l'année 2000. Ce mécanisme, géré par la direction du Trésor dans le cadre d'une convention conclue avec la Société

française de garantie de financement des PME (SOFARIS), permet en effet d'**offrir aux banques un partage du « risque PME »** et de les encourager ainsi à octroyer plus facilement du crédit aux TPE. C'est pourquoi, depuis 2000, les Gouvernements successifs ont opéré un **redéploiement des actions de bonification des taux d'intérêt vers la garantie d'emprunts**.

CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACCÈS AU CRÉDIT DES PME

Article	Intitulé	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Δ % 05/04
44-95-20	Fonds de garantie d'emprunts	-	3,35	3,35	9,15	12,96	14,51	18,90	+ 30,3 %
44-98	Bonifications d'intérêt	23,02	18,75	18,75	12,96	8,15	7,60	3,21	- 57,8 %
44-98-10	Crédit agricole	nc	5,47	5,47	3,78	1,88	2,15	0,91	- 57,7 %
44-98-20	Banques populaires	nc	7,88	7,64	5,28	2,99	3,02	1,28	- 57,6 %
44-98-30	Autres banques	nc	5,40	5,64	3,90	3,28	2,43	1,02	- 58,0 %
TOTAL		23,02	22,10	22,10	22,11	21,11	22,11	22,11	-

En millions d'euros

L'an prochain, ce **mouvement va être poursuivi**, et connaître même un **nouvel élan**. En effet, si le **niveau global du soutien à l'accès au crédit des PME sera maintenu à hauteur de 22,11 M€**, le transfert sera plus important que les années précédentes puisqu'il concernera **4,39 M€**. Ainsi, c'est de cette somme que sont augmentés les crédits dévolus au Fonds de garantie d'emprunts, qui atteignent 18,9 M€ (+ 30,3 %), et diminués concomitamment ceux dédiés à la bonification d'intérêts, qui ne s'élèvent plus qu'à 3,21 M€ (- 57,8 %). Ce denier montant est appelé à régresser encore dans les prochaines années, jusqu'à devenir nul, selon un rythme identique à celui de l'extinction des prêts bonifiés, dont les derniers ont été accordés en 2001.

B. TRANSITION ET PERSPECTIVES D'APPLICATION DE LA LOLF

La présentation des crédits à laquelle il vient d'être procédé ci-dessus présente l'avantage de **permettre des comparaisons dynamiques sur plusieurs années des différentes lignes budgétaires**, et d'apprécier l'évolution de la politique du ministère délégué en matière de soutien au secteur du commerce, de l'artisanat et des services. Elle se heurte toutefois au **double inconvénient de n'être pas conforme à la présentation des crédits du département ministériel pour 2005 figurant dans les documents budgétaires remis au Parlement**, et de **ne pas tenir compte de l'expérience de globalisation de la gestion des crédits** que va mener la DEcas l'an prochain pour anticiper la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF).

1. L'expérience de globalisation de la gestion des crédits en 2005

Ainsi que l'indique, sous l'agrégat 25 « Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services », le « bleu budgétaire » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministère délégué aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux services, aux professions libérales et à la consommation va mener en 2005 une **expérience de globalisation de la gestion de ses crédits** pour préparer la mise en œuvre de la LOLF. On rappellera en effet qu'une des innovations majeures de celle-ci est de donner aux gestionnaires publics, conformément à une **logique de résultats** préférée à la traditionnelle logique de moyens, une **liberté de gestion des crédits** autorisés par le Parlement. Ainsi, la disposition de l'article 7 de la LOLF selon laquelle « la présentation des crédits par titre est indicative » implique la **fongibilité des crédits**, c'est-à-dire la possibilité qu'ils soient redéployés à l'intérieur du cadre constitué par un « programme » (voir infra).

L'expérimentation menée par le MDPMECA en 2005 va ainsi consister à **rendre fongibles les crédits d'intervention** inscrits aux chapitres 44-03, 44-98 et 64-02, ainsi que les **crédits de fonctionnement** relatifs aux études et loyers du commissariat à l'aménagement du marché d'intérêt national (MIN) de Rungis et les **crédits d'investissement** du commissariat à l'aménagement du MIN inscrits respectivement jusqu'à présent à l'article 12 du chapitre 34-98 et à l'article 36 du chapitre 57-90 (agrégat 31 « Administration centrale et dotations communes »).

CRÉDITS DE PAIEMENT INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ

Chapitre	Intitulé	2004	2005	Δ
TOTAUX POUR LES DÉPENSES ORDINAIRES – TITRE IV		167,77	18,90	- 148,87
44-03	<i>Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services (ancien) (intégralité du chapitre)</i>	145,66	-	- 145,66
44-95	Participation à divers fonds de garantie	14,51	18,90	+ 4,39
Article 20	Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME	14,51	18,90	+ 4,39
44-98	<i>Bonifications d'intérêt dans le domaine de l'artisanat (ancien) (intégralité du chapitre)</i>	7,60	-	- 7,60
TOTAUX POUR LES DÉPENSES EN CAPITAL – TITRE VI		3,57	148,71	+ 145,14
64-02	<i>Aides au commerce, à l'artisanat et aux services (ancien) (intégralité du chapitre)</i>	3,57	-	- 3,57
64-09	Programme « Développement des entreprises » (nouveau) (intégralité du chapitre)		148,71	+ 148,71
TOTAUX GÉNÉRAUX		171,34	167,61	- 3,73

En millions d'euros

Le regroupement de ces crédits s'effectue, dans le projet de loi de finances pour 2005, sous l'article 10 d'un **nouveau chapitre 69-02** intitulé « Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales », titre qui se trouvera également être celui de l'action correspondante au sein du programme « Développement des entreprises » de la mission

« Développement et régulation économiques » dans la nomenclature budgétaire applicable à compter de 2006. Ainsi, la présentation effective du budget du ministère délégué se trouve singulièrement modifiée puisque ne subsistent plus que **deux lignes « utiles »** : les crédits affectés au fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME, pour **18,90 M€**, et ceux dévolus au programme « Développement des entreprises », pour le solde de **148,71 M€**.

Les **composantes de l'agrégat 25 et leurs coûts** (*i.e.* les dépenses budgétaires) sont présentées par le bleu budgétaire de la manière suivante :

1. Favoriser l'initiative économique dans les secteurs du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales : connaissance des entreprises, de leurs activités et de leurs besoins afin d'orienter la politique économique aux niveaux national et international, notamment au moyen d'études ; développement de la compétitivité des petites entreprises au travers de réseaux d'appui et de projets structurants ; renforcement des actions en faveur de la création, de la transmission et de la reprise d'entreprise ; action sur l'offre par l'amélioration de la formation et de la qualification des chefs d'entreprise et de leurs salariés ; facilitation de l'accès aux sources de financement.

On reconnaît sous ces rubriques une partie importante des interventions du ministère délégué, jusqu'à présent financée par tout ou partie des crédits des articles 10 (aides à la formation), 20 (actions économiques) et 40 (APCE) du chapitre 44-03, de l'article 20 du chapitre 44-95 (fonds de garantie d'emprunt) et des articles 10 à 30 du chapitre 44-98 (bonification d'intérêt). Toutefois, la somme des crédits prévus en 2005 au titre de ces articles atteint à peine **35,2 M€**, et il faut alors chercher une partie des crédits du FISAC figurant sous l'article 80 du chapitre 44-03 pour atteindre le montant de **58 M€** de dépenses budgétaires inscrit dans le « bleu » au regard de cet agrégat.

2. Tutelle, régulation et dialogue dans les secteurs du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales : exercice de la tutelle sur les établissements publics (réseaux consulaires, *Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat* [FNPCA], *Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux* [EPARECA]) et les associations à financements publics prédominants (notamment l'*Institut supérieur des métiers* [ISM], la *Société d'encouragement aux métiers d'art* [SEMA] et le *Centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce* [CEFAC]) ; gestion des régimes d'autorisation relatifs au commerce et à l'artisanat, notamment de l'installation et de l'extension des entreprises de grande distribution ; relations avec les organisations professionnelles et les groupes de la grande distribution.

Les dépenses budgétaires prévues pour cette composante sont estimées à **6 M€** pour 2005, identiques à celles des années précédentes : mais nulle indication ne permet de rattacher ces coûts à l'un ou l'autre des articles budgétaires de l'ancienne nomenclature.

3. Actions de solidarité économique en faveur des entreprises commerciales, artisanales, de services et libérales : soutien du FISAC aux petites entreprises face à des événements exceptionnels et aides au départ des commerçants, artisans et distributeurs de carburants.

Estimés à **48 M€**, en diminution de 4 % par rapport à 2004 et de 12,7 % par rapport à 2003, les crédits finançant cette composante sont issus des articles 60 (CPDC), 70 (aide au départ des commerçants et artisans) et 80 (actions sectorielles à vocation nationale du FISAC) de l'ancien chapitre 44-03.

4. Participation à des logiques territoriales de développement durable : actions territoriales financées par le FISAC ; contrats de plan Etat-régions (CPER) ; partenariats conduits avec les chambres de métiers pour la mise en œuvre de programmes locaux de développement économique.

Le « bleu » indique que le coût de cette composante s'élève, comme l'an passé, à **56 M€**. Or, ce montant représente exactement la somme des crédits de paiement inscrits pour financer les deux premières actions prévues pour la composante, à savoir le FISAC et les CPER : 3,51 M€, 2,98 M€ et 49,50 M€ figurant respectivement, selon les indications fournies par la DEcas à votre rapporteur pour avis, à l'article 30 de l'ancien chapitre 44-03 (CPER), à l'article 40 de l'ancien chapitre 64-02 (CPER) et à l'article 90 du chapitre 44-03 (actions territoriales financées par le FISAC). **On est dès lors en droit de s'interroger sur le financement de la dernière action spécifiquement indiquée, le partenariat avec les chambres de métier.**

En tout état de cause, **les précisions apportées par le « bleu » en ce qui concerne la répartition des coûts par composante de l'agrégat sont purement indicatives** puisqu'à l'exception des 18,9 M€ destinés à abonder le Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME, **le reste des crédits demandés au titre de l'agrégat 25 sera totalement fongible** : en d'autres termes, **près de 89 % des crédits d'intervention** du ministère délégué pourront être alloués l'an prochain par les gestionnaires **sans nécessairement respecter la répartition présentée par anciens chapitres budgétaires aux pages 7 à 20 du présent rapport !**

Cette fongibilité, destinée à assouplir les modes de gestion des finances publiques et à les soumettre à des contraintes d'objectifs et de résultats, constituera donc l'une des caractéristiques majeures de l'exercice budgétaire à compter de 2006. L'anticipation proposée par le ministère délégué pour 2005 est par conséquent heureuse et bienvenue.

2. La présentation des crédits consacrés aux PME, au commerce, à l'artisanat et aux professions libérales selon la nouvelle nomenclature budgétaire

Les effets pratiques de la LOLF sont cependant bien plus nombreux que cette seule fongibilité des crédits. En effet, la **présentation** même de ceux-ci comme leurs **modalités d'adoption par le Parlement** vont également être substantiellement modifiées. En outre, les services ministériels vont devoir définir des **objectifs à atteindre** et présenter chaque année des **indicateurs de résultats** afin de **permettre au Parlement de vérifier l'efficacité de la gestion publique**. C'est dire l'importance qui s'attache à faire émerger des objectifs et des indicateurs pertinents.

a) Le programme « Développement des entreprises »

A compter de 2006, le budget de l'Etat sera découpé en **missions**, elles-mêmes scindées en **programmes**, lesquels seront subdivisés en **actions**.

Le **programme est la subdivision pertinente** de cette nouvelle nomenclature puisqu'il est supposé constituer un **ensemble cohérent d'actions** et que la **souplesse de gestion des crédits** désormais reconnue aux gestionnaires budgétaires s'exerce en son sein, dans le cadre d'un **budget opérationnel de programme** (BOP) placé sous l'autorité d'un responsable de programme. Le Parlement pourra, au sein d'une même mission, modifier la répartition proposée des crédits entre les programmes. Comme l'indique le tableau suivant, le « *Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales* » constituera ainsi une action du programme « *Développement des entreprises* » de la mission « *Développement et régulation économiques* » :

Mission	Programme	Action	Crédits pour 2005
	Développement et régulation économiques		3 493 777 498
(1)	Développement des entreprises		1 180 257 245
		Politique de l'énergie et des matières premières	85 626 964
		Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	287 724 388
		Environnement et compétitivité des entreprises industrielles	147 789 470
		Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	218 872 227
		Offre de formation aux entreprises	142 181 189
		Accompagnement des mutations industrielles	60 004 000
		Développement international de l'économie française	238 059 007
		Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	246 299 700
		Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 411 865 445
		Passifs financiers miniers	655 355 108

En euros

Les finalités générales du **programme « Développement des entreprises »** sont, selon le document de préfiguration édité par le MINÉFI, de « *faciliter le développement d'un tissu économique structurant pour les territoires et générateur d'emplois, tout en contribuant à la répartition équilibrée des activités sur le territoire* ». Le pilotage des **sept actions** qu'il comporte

(1) Ce tableau a été constitué à partir des indications figurant dans le document de préfiguration de la loi organique relative aux lois de finances intitulé « *Avant-projets annuels de performances des programmes* » et relatif à la mission ministérielle « *Développement et régulation économiques* ».

associe, sous la responsabilité du vice-président du conseil général des mines, la DEcas, la direction des entreprises (DGE), issue du rapprochement de la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP) et de la direction de l'action régionale et des petites et moyennes industries (DARPMI), la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), la direction des relations économiques extérieures (DREE) et la direction du Trésor (DT).

A ce programme sont associés **dix objectifs** dont l'évaluation, au travers du suivi d'**indicateurs de résultats annuels**, doit permettre au Parlement d'apprécier l'efficacité de l'utilisation des deniers publics sous divers angles : **effets à moyen et long terme des politiques publiques** (indépendance et intensité énergétique, efficacité des formations...), **progrès réalisés dans la conduite d'actions ciblées** (développement des pôles de compétitivité, promotion de l'économie numérique...), **qualité et efficacité des administrations et opérateurs concernés, ou encore satisfaction du citoyen ou de l'utilisateur**. Le ministère chargé des PME contribue, à titre principal ou associé, à la poursuite de **six des dix objectifs retenus**, qui figurent dans le tableau de la page suivante.

Selon les précisions fournies à votre rapporteur pour avis, la DEcas sera spécifiquement chargée de gérer les indicateurs « *complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise* » (objectif n° 9) et « *taux de placement à six mois des stagiaires des instituts de formation commerciale, des CCI et de l'IFOCOP* » (objectif n° 10), ce dernier indicateur étant au demeurant celui actuellement retenu pour évaluer l'efficacité socio-économique de l'objectif de l'agrégat 25, intitulé « *Assurer l'adéquation des formations poursuivies aux besoins des entreprises* ».

b) L'action « Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales »

(1) Les finalités de l'action

Les **finalités** présentées par le ministère délégué pour l'action « *Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales* » sont **identiques aux quatre composantes actuelles de l'agrégat 25** « *Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services* », présentées précédemment (voir *supra* pages 22 et 23).

Leurs contenus sont également strictement identiques, à une **exception notable** près : la première finalité, qui vise à favoriser l'initiative économique dans les secteurs du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, est complétée par la **mission dévolue au ministère délégué en matière de modernisation et de simplification du droit dans les domaines fiscal, social et du droit des sociétés afin d'améliorer l'environnement des entreprises**. Cette omission dans le « bleu budgétaire » est surprenante puisque

N°	Point de vue	Intitulé de l'objectif	Indicateurs de résultats
1	Citoyen et contribuable	Soutenir le développement des entreprises par des actions collectives nationales et par la création de pôles de compétitivité	<ul style="list-style-type: none"> - montant des aides versées aux entreprises rapporté à ce qu'elles restituent à l'Etat sous forme d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle payés - écart entre le taux moyen de croissance des entreprises participant aux pôles de compétitivité et le taux de croissance de l'ensemble des entreprises industrielles
3	Citoyen et usager	Faciliter la création et le développement des PME par l'accès au financement	<ul style="list-style-type: none"> - écart entre le taux de survie à 3 ans des entreprises aidées par la BDPME SOFARIS et le taux moyen de survie à 3 ans des PME - connaissance des prestations par les entreprises (enquête annuelle)
4	Citoyen	Développer l'usage des communications électroniques et promouvoir l'économie numérique	<ul style="list-style-type: none"> - part des ménages et des PME/PMI connectés à Internet haut débit (> 128 Kbs) - écart entre le pourcentage de PME/PMI connectées en France et le pourcentage de PME/PMI connectées dans l'OCDE - enquête d'opinion auprès des entreprises sur l'impact de l'évolution de la réglementation relative à l'usage des communications électroniques et l'accès à l'économie numérique
5	Usager	Fournir aux entreprises des prestations utiles à leur démarche d'exportation	<ul style="list-style-type: none"> - nombre d'entreprises clientes des prestations payantes du réseau international du MINEFI (dont PME) - nombre de consultations de résumés de documents d'information sur les marchés extérieurs sur les sites Internet de la DREE
9	Usager	Assurer une haute qualité de service aux entreprises et moderniser et simplifier le droit applicable aux entreprises	<ul style="list-style-type: none"> - qualité du service rendu (enquête périodique auprès des entreprises ayant déposé une demande d'aide et l'ayant ou non obtenue) - complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise, (comparaison entre les résultats français et européens d'une enquête réalisée par l'institut Eurobaromètre pour la Commission européenne)
10	Citoyen et usager	Développer des formations adaptées aux besoins des entreprises et reconnues à l'étranger	<ul style="list-style-type: none"> - taux de placement à six mois des diplômés des écoles des mines, de l'ENSCI, du GET et de SUPELEC et des stagiaires des IFC, des CCI et de l'IFOCOP - proportion d'élèves étrangers accueillis dans les écoles d'ingénieurs relevant de l'action formation du programme

cet item constitue l'un des objectifs du programme « *Développement des entreprises* » et que, comme cela a été relevé ci-dessus, **ses résultats seront spécifiquement estimés par la DEcas au travers d'un indicateur particulier.**

(2) Les opérateurs associés à l'action de l'Etat

Outre l'Etat, des **organismes** aux divers statuts juridiques (établissements publics, associations, GIP ou GIE, sociétés anonymes) **participent aux politiques définies par le Gouvernement pour encourager le développement des PME.** Ces opérateurs sont l'*Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie* (ACFCI), l'*Assemblée permanente des chambres de métiers* (APCM), le *Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat* (FNPCA), l'*Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux* (EPARECA), la *Société anonyme d'économie mixte et de gestion du marché d'intérêt national de Rungis* (SEMMARIS), l'*Agence pour la création d'entreprises* (APCE) et la *Société d'encouragement aux métiers d'art* (SEMA).

➤ L'**ACFCI** est l'établissement national fédérateur et animateur du réseau des 159 chambres de commerce et d'industrie (CCI), établissements publics administratifs (EPA) ayant des missions spécialisées de service public. L'ACFCI a pour rôle de représenter et défendre les intérêts des 1.800.000 entreprises ressortissantes auprès des pouvoirs publics français et européens, des instances internationales et des grands partenaires publics et privés, et d'apporter appui et conseil aux CCI dans leurs activités, assurer la synthèse de leurs propositions sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie, du commerce et des services, et enfin de faciliter la mise en commun des bonnes pratiques et l'échange d'expériences afin d'accroître l'homogénéité et la qualité des prestations du réseau sur l'ensemble du territoire.

Ses instances sont constituées par un Président et un bureau de 12 membres, un comité directeur de 39 membres et une assemblée générale formée par les 186 présidents des CCI et des CCI régionales ; l'ACFCI est animée par sept commissions consultatives et cinq commissions réglementaires. Ses ressources sont constituées par un prélèvement effectué sur l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) - IATP dont le produit total, de l'ordre du milliard d'euros, assure environ le quart du budget de fonctionnement des CCI -, par des recettes propres pour services rendus et par des subventions. La réforme du réseau consulaire des CCI est à l'étude depuis plusieurs années : maintenant que le mode d'élection des représentants consulaires a été profondément renouvelé (voir *infra*, page 33), le Gouvernement devrait engager une concertation préalable à une réforme portant sur la définition des missions des CCI, la clarification des modes de financement, la refonte progressive du réseau et un assouplissement de la tutelle de l'Etat.

➤ L'**APCM** est l'EPA fédérateur des chambres de métiers assurant un rôle d'interlocuteur des organisations professionnelles du secteur de l'artisanat, de porte-parole du réseau auprès des pouvoirs publics nationaux et européens, et d'animateur et de conseil des chambres de métiers dans leurs différents domaines d'intervention. Régie par le décret n° 66-137 du 7 mars 1966, l'APCM est dirigée par une assemblée générale, composée des 106 présidents de chambre, et un bureau de 12 membres, dont le Président, élu par l'AG. Elle est animée par cinq commissions permanentes et quatre comités. Outre des recettes propres et des subventions, ses ressources sont assurées, depuis la loi de finances pour 2004, par une part de la taxe pour frais de chambres de métiers fixée à 12,50 € et versée par les

artisans (un peu plus de 800.000 assujettis), dont le produit global est de 10,42 M€ en 2004. Tout comme pour les CCI, une réforme du réseau des chambres de métiers est envisagée pour améliorer la qualité du service rendu et adapter leurs missions de service public aux nécessités résultant de l'évolution économique du monde artisanal. Cette réforme, qui ferait suite aux modifications apportées l'an dernier à leurs mode et circuit de financement, interviendrait après les élections consulaires, prévues du 17 février au 9 mars 2005.

➤ Le **FNPCA** est un EPA créé par le décret n° 97-1040 du 13 novembre 1997 et financé par une majoration de 10 % du montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers, majoré d'un coefficient de 1,137 (soit, en 2004, 10,63 € par entreprise artisanale). Doté d'un budget de 12,3 M€ en 2004, le FNPCA est dirigé par un conseil d'administration composé d'un représentant du ministre chargé de l'artisanat, d'un représentant du ministre chargé du budget, de trois membres proposés par l'APCM, de trois membres proposés par l'Union professionnelle artisanale (UPA), et d'une personnalité qualifiée, le directeur de la DEcas étant commissaire du gouvernement. Le fonds contribue au financement d'actions de promotion et de communication à caractère national en faveur de l'artisanat, tant dans les médias que par une présence particulière auprès des jeunes, de leurs parents et des enseignants.

➤ L'**EPARECA** est un établissement public industriel et commercial (EPIC) créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, et son champ d'intervention a été élargi par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Employant 19 salariés, il a pour mission de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dégradés et en perte de viabilité économiques dans l'ensemble des quartiers prioritaires des contrats de ville 2000-2006. Dans ce but, il peut acquérir les fonds commerciaux ou artisanaux ainsi que les immeubles ou droits réels immobiliers nécessaires aux opérations correspondant à son objet, puis les céder ou en confier la gestion à un ou plusieurs locataires gérants. Il lui a été attribué en 1997 une dotation initiale de 19,8 M€, prélevée sur les excédents de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), à laquelle a été ajoutée, par décret du 17 janvier 2003, une dotation supplémentaire de 3 M€ prélevée sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24, qui enregistre le produit des privatisations.

➤ La **SEMMARIS** est, en application du décret n° 65-325 du 27 avril 1965 modifié, concessionnaire de l'Etat pour la construction et l'exploitation du marché d'intérêt national (MIN) de Paris-Rungis, créé par le décret n° 62-795 du 13 juillet 1962. Elle assure cette mission et gère les activités du MIN dans le cadre des dispositions des articles L. 730-1 à L. 730-17 du code de commerce et du décret n° 68-659 du 10 juillet 1968 relatif aux MIN. Le terme de la concession, initialement fixé au 23 février 2017, a été prolongé jusqu'au 29 avril 2034 par un arrêté du 27 février 2003. Le capital social de la SEMMARIS, qui s'élève à 4,95 M€, est majoritairement détenu par l'Etat (56,85 %), les autres membres du conseil d'administration étant la Ville de Paris (16,50 % du capital), le département du Val-de-Marne (7,00 %), la Caisse des dépôts et consignations (5,76 %) et des professionnels et autres personnes morales (13,89 %). La société emploie 222 personnes et son chiffre d'affaires a été de 66,7 M€ en 2003.

➤ L'**APCE** est une association relevant de la loi de 1901 ayant pour mission générale de favoriser la création d'entreprises en favorisant la diffusion de l'esprit d'entreprise et l'information des entrepreneurs, en offrant aux professionnels une assistance dans leurs démarches et recherches, notamment par le développement de réseaux de soutien aux créateurs, repreneurs et cédants d'entreprise, et enfin en assurant l'observation et l'analyse de la création d'entreprises. Force active de propositions auprès des pouvoirs publics, l'Agence dispose d'une plateforme informatique sur son site *Internet* lui permettant de transmettre ses savoir-faire aux opérateurs (tels que les CCI) par la diffusion d'outils pédagogiques et de

données et la mise en œuvre de formations, et d'offrir gratuitement à tous les créateurs les premières informations nécessaires à tout porteur de projet. Par ailleurs, l'APCE s'appuie sur une politique active de partenariat au plan local, régional, national, européen et international pour développer l'esprit d'entreprise, augmenter le nombre de réalisations de projets de qualité, répondre au mieux aux attentes des créateurs et repreneurs d'entreprises, et favoriser leur pérennité. Le budget de l'Agence pour 2004 s'élève à 5,467 M€ : ses ressources proviennent des ventes d'ouvrages, des formations qu'elle délivre et des abonnements à son site *Internet*.

➤ La **SEMA** est une association relevant de la loi de 1901 reconnue d'utilité publique, créée en 1976, qui a pour mission le soutien et la promotion du secteur des métiers d'art et de restauration, de tradition et de création, en France comme à l'international. Son équipe d'une trentaine de personnes s'adresse de manière privilégiée aux jeunes, qu'elle cherche à sensibiliser à ces métiers et aux perspectives d'emplois qu'ils offrent ; elle accompagne les collectivités territoriales qui souhaitent, à partir des métiers d'art, revitaliser un pays, une commune ou un quartier, en leur apportant un appui technique relayé au plan local par un réseau de délégués locaux ; elle encourage et assure la promotion des professionnels des métiers d'art, en particulier à l'occasion de la *Journée des métiers d'art*, dont la deuxième édition s'est tenue du 15 au 17 octobre 2004. Son conseil d'administration est composé de membres élus par les artisans d'art, de représentants des pouvoirs publics et de représentants des organismes professionnels. Son budget pour 2004 s'est élevé à 3,125 M€.

(3) Les crédits évaluatifs prévus pour 2005

En 2005, les crédits évaluatifs attribués à l'action « *Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales* » s'élèveraient à **287,72 M€**. Le **conditionnel est de rigueur** puisqu'on rappellera que les gestionnaires de programme sont autorisés à modifier, à l'intérieur de leur programme et dans le cadre du montant global des dépenses autorisées par le Parlement à ce titre, la **clé de répartition des crédits entre les actions du programme**, sous la seule contrainte de **ne pas augmenter les sommes inscrites au titre des dépenses de personnel** (1).

Les dépenses de personnel exposées au titre de l'action (titre 2 de la nouvelle nomenclature) pour rémunérer les agents de la DEcas (2) représentent ainsi **15,14 M€**, soit **5,26 %** du montant des crédits inscrits. Dans la nomenclature budgétaire actuelle, ces sommes font partie de différents chapitres figurant sous l'agrégat 31, intitulé « *Administration générale et dotations communes* » et qui concerne l'ensemble des directions du MINÉFI. L'imputation des dépenses de personnel dans le montant total des crédits par actions prévue par la LOLF a pour ambition de permettre une meilleure analyse de l'adéquation des moyens humains aux objectifs et résultats de chaque action, en faisant « exploser » l'essentiel de cet agrégat 31.

(1) Il convient de souligner en outre que l'on se trouve encore dans le cadre d'une expérimentation ne répondant pas à toutes les exigences de présentation prévues par la LOLF : ainsi, au plan strictement budgétaire, les projets annuels de performances (PAP) devront, à compter du projet de loi de finances pour 2006, comporter également une évaluation des dépenses fiscales.

(2) Rémunérations principales, indemnités et allocations diverses, rémunérations des autres personnels non titulaires, cotisations sociales versées par l'Etat, prestations sociales versées par l'Etat.

S'agissant des **272,59 M€ de dépenses d'intervention** (titre 6 de la nouvelle nomenclature), ils sont tout d'abord constitués, tout naturellement, par les **167,61 M€** prévus par l'agrégat 25 pour le budget du ministère délégué aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, dont le gestionnaire est la DEcas.

AGRÉGAT 25 INTÉGRALEMENT AFFECTÉ À L'ACTION « DÉVELOPPEMENT DES PME »

Chapitre	Intitulé	Crédits pour 2005
44-95 Participation à divers fonds de garantie		18 900 000
Article 20	Fonds de garantie d'emprunts accordés aux PME	18 900 000
69-02 Programme « Développement des entreprises » (nouveau)		148 706 000
Total		167 606 000

En euros

A cette somme s'ajoutent par ailleurs **104,98 M€** correspondant **aux participations de l'Etat aux mécanismes de financement des entreprises**, et qui sont actuellement distingués par divers articles et chapitres de l'agrégat 27, intitulé « *Action économique* ». La ventilation de ces crédits, qui sont gérés par la direction du Trésor, figure dans le tableau de la page suivante.

Votre rapporteur pour avis se félicite vivement de cette intégration dans le champ de l'action « Développement des PME » des soutiens financiers de l'Etat à l'accès au crédit des entreprises : faciliter cet accès constitue en effet un des leviers essentiels des pouvoirs publics pour dynamiser la création et le développement des entreprises, et il était jusqu'ici insatisfaisant de ne pas avoir une vision d'ensemble des masses budgétaires qui y étaient consacrées.

PART DE L'AGRÉGAT 27 AFFECTÉE À L'ACTION « DÉVELOPPEMENT DES PME »

Chapitre	Intitulé	Crédits pour 2005
44-95 Participation à divers fonds de garantie		100 580 000
Article 10	Garanties accordées par l'Etat à divers instituts de participation et aux prêts consentis par certains établissements financiers	84 580 000
Article 30	Garantie des prêts à la création d'entreprise	15 000 000
Article 40	Garantie des prêts à la reprise d'entreprise	1 000 000
44-97 Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique		4 400 000
Article 20	Secteur concurrentiel	-
Article 30	Etablissements financiers et assimilés (hors Agence française de développement)	3 200 000
Article 90	Diverses bonifications	1 200 000
Total		104 980 000

En euros

II. UNE ACTION RÉVOLUE ET CONTINUE EN FAVEUR DE LA CRÉATION D'ENTREPRISES

C'est avec constance que les ministres chargés des PME, du commerce et de l'artisanat, M. Renaud Dutreil d'abord, M. Christian Jacob aujourd'hui, ont agi pour **soutenir la création d'entreprises**. Au-delà de l'orientation et de la mobilisation des moyens budgétaires en faveur de cet objectif, de **nombreuses initiatives ont en effet été prises pour adapter l'encadrement juridique**, soit en le **complétant**, soit en le **simplifiant**. Les résultats ne se sont d'ailleurs pas fait attendre, comme en témoigne depuis deux ans le renouveau de l'esprit entrepreneurial en France. En outre, divers projets en cours de réalisation ou en gestation devraient venir bientôt compléter cet impressionnant bilan.

A. UNE ACTIVITÉ LÉGISLATIVE SOUTENUE

Un nombre significatif de dispositions législatives ont été prises ces derniers mois sous l'égide du ministère délégué chargé des PME pour favoriser tant l'initiative économique que la simplification du droit, domaines qui constituent la toute première des finalités de l'action « *Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales* ».

1. L'encouragement à l'initiative économique

a) La loi Dutreil du 1^{er} août 2003

« Libérer les énergies » entrepreneuriales et insuffler un nouvel esprit d'entreprise, tel a été l'objet de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, dite « loi Dutreil ». L'an dernier, votre rapporteur pour avis avait longuement exposé les principales dispositions de ce texte important dans son avis budgétaire, soulignant qu'il répondait à **cinq grandes préoccupations** : simplifier la création, faciliter la transition entre le statut de salarié et celui d'entrepreneur, financer l'initiative économique, renforcer l'accompagnement social des projets et favoriser le développement et la transmission de l'entreprise.

Aussi se bornera-t-il à indiquer ici que **plus de 85 % de la loi est aujourd'hui applicable**, seules quelques dispositions réglementaires restant à prendre pour permettre la mise en œuvre de tous les articles du texte. Il souligne en outre que **l'impact budgétaire de celui-ci devrait s'élever à 176 M€ en 2004** (c'est-à-dire autant que les crédits alloués au ministère délégué pour ses dépenses d'intervention) et qu'il est **estimé à 380 M€ pour 2005**.

Cette loi a indiscutablement renforcé l'attractivité de l'entrepreneuriat et **dynamisé la création d'entreprises nouvelles dans notre pays**. Son effet psychologique a été manifeste puisque la **courbe des créations**, restée désespérément **plate entre 1997 et 2002**, a commencé à se **redresser dans le courant de l'année 2003**, alors même que le Parlement examinait le projet de loi : de 23.000 en janvier, le nombre mensuel des créations s'est ainsi progressivement accru jusqu'à l'été, pour atteindre en août près de 25.000. La promulgation de la loi et la mise en œuvre des premières mesures (près de 40 % des articles du texte étaient d'application directe) ont alors donné un nouveau coup de fouet à la création, dont le rythme s'est accéléré, jusqu'à atteindre en **mars 2004 le pic de 29.000 entreprises nouvelles**. Depuis, même s'il s'est réduit, ce nombre reste très satisfaisant (24.790 en juillet, 26.720 en août et 28.130 en septembre, soit **+ 4,2 % par rapport aux mêmes mois de 2003**) et se stabilise à un niveau tel que **le total des 235.000 créations pour l'année 2004 devrait être atteint sans peine**.

En outre, ces statistiques encourageantes s'accompagnent de deux **autres motifs de satisfaction** : d'une part, après un an de baisse, **les TPE ont de nouveau créé de l'emploi au cours du troisième trimestre 2004** (+ 20.000 emplois net) ; d'autre part, les défaillances d'entreprises, traditionnellement importantes, ont **diminué de 2,2 % au premier semestre 2004** (24.255 liquidations).

b) Le projet de loi Jacob

Pour continuer à encourager la dynamique des créations d'entreprise, le ministre délégué achève la préparation du projet de loi sur l'entreprise qu'il souhaite voir adopter par le conseil des ministres avant la fin de l'année et examiner par le Parlement au cours du premier semestre 2005. Ce texte visera en particulier à **favoriser la transmission des entreprises**, grâce à des mesures de tutorat du repreneur par le chef d'entreprise partant à la retraite ou par une prime de transmission accompagnée dans le cadre de la cession d'entreprise. Votre rapporteur pour avis souscrit pleinement à cet objectif d'encourager la transmission : il avait d'ailleurs eu l'occasion de souligner, lors de l'examen de la loi Dutreil, qu'un effort significatif devait être entrepris en la matière, notamment au regard des perspectives de départ à la retraite des entrepreneurs dans les dix ans à venir.

Pour préparer l'avant-projet de loi, **deux groupes de travail ont formulé des propositions** qui seront soumises aux réseaux consulaires et aux parlementaires pour validation.

Le premier, que présidait votre rapporteur pour avis, avait pour mission d'**améliorer le statut de l'entreprise et de l'entrepreneur comme de sécuriser le statut des conjoints d'entrepreneurs travaillant à leur côté**. C'est ainsi qu'ont été proposés l'accélération du mouvement de libéralisation des statuts de l'entreprise en laissant à l'entrepreneur le libre choix de la forme juridique qui lui paraît la mieux adaptée (entreprise individuelle ou forme sociétale), des assouplissements de la législation sur les SARL et les sociétés anonymes non cotées, ou une nouvelle batterie de mesures de simplifications concernant les sociétés d'employeurs en temps partagé, les contrats de travail temporaire et les groupements d'employeurs. En outre, le groupe de travail a suggéré de rendre obligatoire un statut juridique distinct du salariat pour le conjoint-collaborateur, de reconnaître le statut de

collaborateur libéral et de créer celui de professionnel autonome (intermédiaire entre le salariat et le statut de chef d'entreprise), d'autoriser la déduction du bénéfice imposable de la rémunération du conjoint-collaborateur et de favoriser la création d'une assurance perte d'activité pour le chef d'entreprise.

Le second groupe de travail, animé par MM. Emmanuel Hamelin et Serge Poignant, députés, était consacré au **financement de la création, de la transmission et du développement des entreprises**, et en particulier des TPE. Observant que l'épargne des ménages n'était pas suffisamment orientée vers l'entreprise, le groupe a formulé une quarantaine de suggestions de nature tant législatives que fiscales destinées à **renforcer les fonds propres des entreprises**, et singulièrement des TPE, à **encourager les particulier à investir davantage et sur longue durée dans les entreprises**, et à **développer les outils de financement dont disposent les PME**.

2. La simplification du droit

L'un des meilleurs moyens pour encourager la création d'entreprises est encore de **simplifier l'environnement juridique des entrepreneurs et alléger les contraintes administratives qu'ils supportent au quotidien**. C'est l'objectif que poursuit le ministère délégué chargé des PME en participant activement à l'élaboration et au suivi des **lois de simplification**

a) La loi de simplification du 2 juillet 2003

Sur la base de la **loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit**, plusieurs ordonnances de simplification ont été prises ces derniers mois.

L'**ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003** relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce a procédé à la réforme électorale des CCI. Les nouvelles formalités d'élection (élections tous les cinq ans dans le cadre d'un renouvellement complet, limitation à trois du nombre des mandats des présidents, réorganisation du corps électoral par réduction de l'âge d'éligibilité et ouverture aux ressortissants de la Communauté européenne, généralisation du vote par correspondance), dont les modalités ont été précisées par un décret n° 2004-576 du 21 juin 2004 et trois arrêtés du 30 juillet suivant, devraient favoriser une meilleure participation des électeurs et, partant, conférer une représentativité plus forte aux instances consulaires. Les scrutins se sont déroulés, selon les CCI, du 13 octobre au 3 novembre 2004.

L'**ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003** relative aux formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs, a notamment modifié les conditions d'affectation de la contribution au fonds d'assurance formation des travailleurs indépendants inscrits au répertoire des métiers et fusionné les fonds d'assurance formation (FAF) artisanaux. Cette ordonnance a également créé le « titre emploi entreprise » (TEE), titre qui permet à l'entreprise, à l'occasion du règlement du salarié, d'accomplir en une seule fois l'ensemble des formalités liées à l'emploi et de se libérer des déclarations à l'URSSAF, à l'ASSEDIC et aux caisses de retraite complémentaire et de prévoyance en déléguant la gestion de la fiche de paye aux URSSAF.

Le TEE peut être utilisé par les entreprises de moins de dix salariés pour les contrats permanents à durée indéterminée, et par toutes les entreprises, quel que soit leur effectif, pour les emplois occasionnels ne dépassant pas cent jours consécutifs ou non dans la même entreprise par année civile. Il semble toutefois que ce dispositif, dont les modalités d'application ont été précisées par un décret n° 2004-121 du 9 février 2004, n'ait pas jusqu'ici rencontré le succès qu'on pouvait espérer, et que la généralisation de l'expérience menée dans quelques régions et secteurs d'activité ne soit pas envisagée dans l'immédiat.

L'**ordonnance n° 2004-274 du 25 mars 2004** portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises, a d'abord facilité la transmission des entreprises en simplifiant et en encourageant le recours au régime juridique de la location-gérance : le fonds de commerce ou le fonds artisanal peut être mis en location-gérance sous la seule condition d'une exploitation directe dudit fonds par la bailleur pendant une durée minimale de deux ans, la condition personnelle d'exercice de la profession de commerçant ou d'artisan ou de gérant de société pendant sept ans a été supprimée, et la faculté de louer le fonds a été reconnue au conjoint attributaire du fonds, s'il a participé à son exploitation, en cas de divorce ou de décès du titulaire. Cette ordonnance a en outre procédé à des simplifications du fonctionnement de la SARL, statut le plus fréquemment retenu par les dirigeants de PME : possibilité d'émettre des obligations sans appel public à l'épargne, organisation dans les statuts de la transmission des parts sociales en faveur du conjoint de l'associé décédé, de ses ayants-droits, voire d'un tiers, agrément de l'acquéreur des parts sociales réalisé à la majorité simple du capital social, simplifications apportées au dispositif de la gérance de la SARL.

Par ailleurs, diverses mesures tendent à faciliter l'administration des coopératives de commerçants détaillants et des coopératives d'artisans et à favoriser l'adhésion de leurs membres, notamment les commerçants et artisans établis à l'étranger, à réformer le mode de gestion des marchés d'intérêt national, à assouplir la législation sur les foires et salons, notamment en allégeant les modalités d'enregistrement d'un parc d'exposition et de déclaration du programme des manifestations commerciales, ou encore à préciser les dispositions applicables aux ventes en liquidation.

L'**ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004** portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles a encore allégé les charges administratives exigées des entrepreneurs et professionnels libéraux, soit pour des formalités générales (élargissement des catégories de personnes étrangères dispensées d'autorisation préalable d'exercice d'une activité industrielle, commerciale ou artisanale), soit pour des secteurs particuliers (coiffeurs, VRP, experts-comptables, courtiers de marchandises assermentés...).

L'**ordonnance n° 2004-280 du 25 mars 2004** simplifiant les obligations statistiques incombant aux entreprises a, comme son titre l'indique explicitement, allégé un certain nombre de formalités qui étaient jusqu'ici exigées des entreprises pour alimenter l'INSEE en informations statistiques.

Enfin, dans le cadre de l'**ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004** relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre, six commissions centrales du MINEFI ont été supprimées, sachant que dix-huit autres devraient l'être par voie réglementaire.

b) Le projet de loi de simplification du droit en cours d'adoption

Au moment même où est rédigé le présent avis budgétaire, le Parlement achève l'examen du deuxième projet de loi de simplification qui, lui encore, comporte **plusieurs nouvelles dispositions de simplification** portées par le

ministère délégué aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation :

- remplacement de la carte de commerçant ambulant par un extrait, dit « K bis », du registre du commerce et des sociétés (RCS) pour justifier de la qualité de commerçant ;
- simplification de l'organisation des régimes de sécurité sociale des indépendants ;

LE RÉGIME SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS (RSI)

La réforme est prévue en trois étapes :

- création d'un régime social des travailleurs indépendants se substituant aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales et au régime d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles ;
- exercice par le RSI des missions d'un interlocuteur social unique, notamment en organisant le recouvrement des cotisations et contributions sociales dont les travailleurs non salariés des professions non agricoles sont redevables à titre personnel, à l'exception des cotisations vieillesse des professions libérales, sachant que le RSI délèguerait aux URSSAF certaines fonctions liées à ces missions et que la législation applicable au recouvrement de ces cotisations et contributions pourra à cette fin être modifiée en tant que de besoin ;
- création, à titre provisoire, d'une instance nationale élue se substituant aux conseils d'administration des caisses nationales des régimes mentionnés *supra*, et nomination d'un directeur commun à ces caisses, chargés de préparer la mise en place des mesures évoquées ci-dessus.

- aménagement des dispositions législatives instituant des incapacités d'exercer une activité dans le domaine commercial ou industriel ;
- amélioration de la formation et du contrôle des commissaires aux comptes ;
- renforcement de la sécurité juridique des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales par l'introduction dans le droit de la sécurité sociale de la procédure de « rescrit » rendant opposables à ces derniers les circulaires que l'administration ou eux-mêmes édictent ;
- suppression des obligations déclaratives des commerçants relatives à leur régime matrimonial figurant au RCS ;
- rapprochement de l'ANVAR et de la BDPME au travers d'un EPIC, **cette association des l'expertise technologique et des compétences financières permettant aux PME de disposer d'un interlocuteur unique menant une action cohérente de financement tout au long de la vie des entreprises ;**

LE RAPPROCHEMENT DE L'ANVAR ET DE LA BDPME

Cette réforme est organisée en trois volets :

- transformation de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) dénommé *Agence nationale de valorisation de la recherche* (ANVAR) en société commerciale, au capital détenu majoritairement, directement ou indirectement par l'Etat ; celui-ci ou d'autres personnes publiques pourront confier à cette société, par acte unilatéral ou par convention, des missions de service public ;
- constitution d'un patrimoine d'affectation, garanti par l'Etat et insaisissable, permettant la gestion des aides à la recherche industrielle au sein des comptes de l'ANVAR ;
- création d'un EPIC auquel l'Etat apportera les participations qu'il détient, ou viendra à détenir, au capital de la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) et de la société commerciale résultant de la transformation de l'ANVAR.

- substitution de régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable auxquels sont soumis les entreprises ;
- exonération de certains patrons pêcheurs propriétaires de navires de l'obligation de s'inscrire au RCS compte tenu de leur activité et des dimensions de leur navire.

Enfin, il convient de relever que le Gouvernement a demandé quelques mois supplémentaires pour finaliser l'ordonnance portant **refonte du code de l'artisanat et des métiers**. Cette codification à droit non constant était en effet prévue par le premier projet de loi de simplification et devait intervenir avant le 2 janvier 2005. Toutefois, la complexité des dispositions à prendre pour mieux définir les notions de métier et d'artisan, actualiser certaines règles applicables aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, supprimer ou limiter diverses formalités incombant aux entrepreneurs artisanaux, et 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, a rendu nécessaire la **prolongation du délai**, qui est autorisée par le deuxième projet de loi de simplification.

3. Les autres réformes législatives ayant concerné le secteur

Diverses initiatives du gouvernement sont par ailleurs venues compléter ces réformes législatives dans le domaine des PME, du commerce et de l'artisanat, les plus significatives étant, outre les relations commerciales entre l'industrie et la grande distribution, qui feront l'objet d'une analyse particulière dans la seconde partie du rapport pour avis, la réforme de la formation professionnelle et la loi de décentralisation.

a) La réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la **formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social** transcrit, pour l'essentiel, l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003.

En matière de **formation professionnelle**, elle prévoit la création d'un nouveau « droit individuel à la formation » à l'initiative du salarié, de 20 heures par an et cumulables sur six ans, entérine l'augmentation du taux de la contribution obligatoire des employeurs au financement de la formation professionnelle (1,6 % de la masse salariale brute pour les entreprises de 10 salariés et plus, et 0,4 %, puis 0,55 % à compter du 1^{er} janvier 2005, pour les autres), et substitue aux contrats « *d'orientation* », « *d'adaptation* » et « *de qualification* », à compter du 15 novembre 2004, un unique « *contrat de professionnalisation* » destiné aux jeunes et aux demandeurs d'emploi pour compléter leur formation initiale.

S'agissant plus particulièrement de l'**apprentissage**, la loi en assouplit le dispositif en autorisant la signature d'un contrat d'apprentissage au-delà de 25 ans pour les personnes handicapées, en permettant de suspendre un contrat à durée déterminée pour la durée d'un contrat d'apprentissage, en fixant à huit heures au maximum la journée de travail des mineurs, dans la limite de trente-cinq heures par semaine, et en allongeant d'un mois la période normale de signature d'un contrat d'apprentissage.

Ces mesures, qui constituent les premières du **plan de modernisation de l'apprentissage présenté en conseil des ministres le 25 février 2004**, seront complétées par un très important dispositif intégré au **projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**, que le Sénat a examiné en première lecture du 27 octobre au 5 novembre derniers.

LA RÉFORME DE L'APPRENTISSAGE DU PROJET DE LOI BORLOO

Ce texte procède à de **nouveaux assouplissements du contrat d'apprentissage** : faculté de conclure un contrat d'apprentissage d'une durée inférieure à une année, lorsque la formation a pour objet l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre, et ouverture d'une nouvelle possibilité de déroger à la limite d'âge supérieure de 25 ans prévue à l'entrée du contrat d'apprentissage pour permettre aux créateurs et aux repreneurs d'entreprise de signer un contrat d'apprentissage après 25 ans.

Il **renforce l'attractivité financière du contrat d'apprentissage** en accordant un crédit d'impôt aux entreprises accueillant des apprentis pendant une durée d'au moins six mois au cours de l'année de référence.

Il **améliore la transparence et assainit le système de collecte de la taxe d'apprentissage** en substituant aux trois catégories du barème un mécanisme de répartition assis sur des taux fixes déterminés en fonction du niveau des formations dispensées par les établissements, en rendant obligatoire l'intermédiation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) et en renforçant le contrôle de l'État sur leurs activités.

Enfin, il **favorise une politique dynamique de l'apprentissage** en limitant le nombre de dépenses libératoires au titre du barème, sans toutefois remettre en cause la possibilité d'imputer ces dépenses sur la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle. Les disponibilités financières ainsi dégagées devraient permettre de financer de nouveaux contrats d'objectifs et de moyens, signés entre l'État, la région, les chambres consulaires, une ou plusieurs organisations représentatives d'employeurs et de salariés et ayant pour objectifs l'adaptation de l'offre de formation aux besoins quantitatifs et qualitatifs, l'amélioration de la qualité des formations dispensées, ainsi que le développement des séquences d'apprentissage dans les États membres de l'Union européenne.

b) La loi relative aux libertés et responsabilités locales

L'article 1er de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit qu'**à titre expérimental** et pour une **durée de cinq ans**, aux fins de coordination des actions de développement économique définies à l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, l'Etat peut confier à la région le soin d'élaborer un **schéma régional de développement économique**.

Après avoir organisé une concertation avec les départements, les communes et leurs groupements ainsi qu'avec les chambres consulaires, le schéma régional de développement économique expérimental est adopté par le conseil régional. Il prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné. Le schéma est communiqué au représentant de l'Etat dans la région.

Le schéma régional de développement économique expérimental définit les orientations stratégiques de la région en matière économique. Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

Quand un schéma régional expérimental de développement économique est adopté par la région, **celle-ci est compétente, par délégation de l'Etat, pour attribuer les aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises**. Une convention passée entre l'Etat, la région et, le cas échéant, d'autres collectivités ou leurs groupements définit les objectifs de cette expérimentation ainsi que les moyens financiers mis en œuvre par chacune des parties. Elle peut prévoir des conditions d'octroi des aides différentes de celles en vigueur au plan national.

Un bilan quinquennal de mise en œuvre de ce schéma expérimental est adressé au préfet de région, afin qu'une synthèse de l'ensemble des expérimentations puisse être réalisée à l'intention du Parlement.

Sous réserve de l'interprétation qui sera donnée à la notion « *d'aides au profit des entreprises* », les **dispositifs d'intervention « territorialisés »** du MDPMECA, c'est-à-dire les crédits FISAC abondant l'article 90 du chapitre 44-03 (49,5 M€) et les crédits visant à soutenir les actions économiques des chambres de métiers, seraient susceptibles d'être concernés. **Dans le cadre de l'expérimentation quinquennale, ils seraient délégués aux régions dans le cadre de conventions.**

B. DES MESURES PROPRES AU SECTEUR DES MÉTIERS

Sur la proposition de M. Serge Poignant, rapporteur pour avis des crédits des PME, du commerce et de l'artisanat au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, l'Assemblée nationale a adopté le 19 novembre, au titre des **articles rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2005**, un **article 73 sexies** nouveau visant :

- à **majorer de 2 €**, pour le porter à 95,50 €, le montant du **plafond du droit fixe des chambres de métiers** de métropole, cette revalorisation de **2,14 %** devant permettre au réseau d'assurer dans la continuité ses missions de service public auprès des artisans ;

- à majorer de 7 €, pour le porter à 102,50 €, celui des chambres des quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion), lesquelles exercent des missions dévolues en métropole aux chambres régionales de métiers ;

- et, pour toutes les chambres, à **majorer** ce montant maximum **de manière exceptionnelle, pour 2005 uniquement**, de **1 € supplémentaire** afin de permettre le **financement de l'organisation des élections aux chambres**, qui auront lieu au cours du premier trimestre 2005 (voir *supra*, pp. 27 et 28).

Votre commission des affaires économiques vous proposera de donner un avis favorable à cet article rattaché, qui devrait permettre au réseau consulaire de disposer d'un **financement plus adapté au mouvement de modernisation qu'il a engagé depuis quelques années**. Au reste, ce mouvement a été conforté par deux récents **décrets du 2 novembre 2004**, le décret n° **2004-1164** portant diverses dispositions relatives au **fonctionnement des chambres de métiers et de l'artisanat** et le décret n° **2004-1165** relatif aux **chambres régionales de métiers et de l'artisanat**. Si ces mesures réglementaires, dont on retiendra pour l'anecdote la nouvelle dénomination des chambres « *de métiers et de l'artisanat* », sont opportunes, elles n'en rendent pas moins nécessaire **une réforme législative pour achever l'adaptation du réseau consulaire aux enjeux actuels**.

CHAPITRE II

LA GRANDE DISTRIBUTION SUR LA SELLETTE

L'année 2004 a été dominée par la question des **relations commerciales entre les grands distributeurs et leurs fournisseurs**, régulées par la loi n° 96-588 du 1^{er} juillet 1996 relative à la loyauté et à l'équilibre des relations commerciales, dite « *loi Galland* », et précisées par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, dite « *loi NRE* ».

Afin d'améliorer la transparence et la loyauté des transactions commerciales et de rééquilibrer les rapports entre fournisseurs et distributeurs, la première loi a **déterminé les règles de facturation** et tenté de **clarifier les modalités de fixation du seuil de la revente à perte**, celle-ci étant prohibée depuis 1963. Le second texte s'est efforcé de **moraliser les pratiques commerciales en définissant les comportements abusifs et en renforçant les pouvoirs d'action à leur encontre**. Ces lois étaient censées **protéger les PME, notamment du secteur agro-alimentaire**, qui représentent 95 % des fournisseurs de la grande distribution mais ne pèsent que pour 35 % dans son chiffre d'affaires, dont la moitié seulement sous leurs propres marques (l'autre moitié étant produite sous les marques de distributeurs, dites MDD).

Dans un premier temps, les **fournisseurs** et les **distributeurs** ont pu trouver un commun avantage à **orienter la négociation commerciale** dans un sens leur permettant de dégager des marges de manœuvre tout en respectant les principes essentiels de la loi Galland. En effet, en **limitant les réductions de prix portées sur facture**, les fournisseurs maîtrisent davantage les prix de revente aux consommateurs, tandis que la **marge arrière générée par la coopération commerciale des distributeurs** leur permet de financer la création de nouveaux établissements à l'étranger ou les produits directement distribués sous leur marque.

Toutefois, les marges arrière ont connu ces dernières années un **développement tellement important qu'il n'est pas exagéré de parler de véritable dérive** : en 2003, leur **niveau moyen a atteint 32 %** (du prix des produits de marque vendus par les grandes enseignes) et, dans certains cas, ces marges représentent plus de **50 % du chiffre d'affaires réalisé avec le fournisseur**. Dans ces circonstances, la loyauté des relations commerciales censée résulter du prix sur facture et, par conséquent, du prix de vente au consommateur, n'est plus du tout garantie, et c'est tout le jeu de la concurrence entre les fournisseurs d'une part, les distributeurs d'autre part, qui s'en trouve **faussé**, tout autant du reste que l'équilibre des relations entre ces deux catégories de partenaires.

Par ailleurs, la problématique de la grande distribution a trouvé dans la **législation sur l'équipement commercial** un autre champ où prospérer, la **place respective des différentes formes de commerce** dépendant évidemment du cadre légal, de sa mise en œuvre et de son adaptation aux évolutions économiques et sociologiques des territoires. De plus, cette seconde question est intimement liée à la première, comme en témoigne l'idée **d'alléger les procédures d'examen commercial pour les enseignes qui favoriseraient la présence de produits de PME dans leurs linéaires**.

I. APAISER LES RELATIONS FOURNISSEURS-DISTRIBUTEURS

A l'occasion des négociations commerciales, fournisseurs et distributeurs privilégient depuis quelques années les **marges arrière** aux marges avant, c'est à dire les **services de coopération commerciale** et les **ristournes** aux **remises sur facture**. Si ces dernières viennent abaisser le seuil de revente à perte en diminuant le prix net facturé, les ristournes et, *a fortiori*, la coopération commerciale, laquelle est facturée par le distributeur, ne peuvent s'imputer à ce seuil. Dès lors, le respect des dispositions de la loi Galland **prohibant la vente à perte** - c'est-à-dire la commercialisation d'un produit à un prix inférieur au coût indiqué sur la facture du fournisseur - interdit aux distributeurs de répercuter au bénéfice des consommateurs les avantages financiers qui leur sont consentis. En tant que tel, ce mécanisme conduit indiscutablement au **maintien des prix de vente à un niveau élevé**. A cet **effet inflationniste** s'ajoute par ailleurs un effet **anti-concurrentiel**, les PME étant rapidement incapables de lutter contre les grandes marques industrielles internationales faute d'assise financière suffisante.

A. UNE SITUATION QUI S'EST PROGRESSIVEMENT DÉGRADÉE...

L'interprétation de la législation par les acteurs économiques concernés a conduit les industriels à appliquer à tous les distributeurs les **mêmes tarifs de vente** figurant officiellement sur les factures, qui déterminent à la fois le seuil de la vente à perte et le niveau de la « marge avant » réalisée par les enseignes. Dans le même temps s'est développé un **système de « coopération commerciale »** destiné à favoriser la promotion des marques dans les magasins, qui prend de multiples formes (on recense jusqu'à 450 prestations de service différentes) : le référencement (c'est-à-dire le fait même d'être distribué par une grande surface), l'animation des rayons, les « avancées de rayon » et les « têtes de gondole », les événements et les opérations spéciales, les catalogues et les animations sonores, les conditionnements spéciaux, etc. Tous ces « services » sont naturellement onéreux pour les producteurs et constituent l'essentiel de ce qu'on appelle les « marges arrière », dont on estime qu'elles représentent aujourd'hui en moyenne 32 % du prix d'un produit de marque vendu en grande surface (entre 20 % et près de 60 % du prix selon les produits). De plus, l'organisation même du système a conduit à **facturer des services dont la réalité apparaît plus que douteuse** (surréservation de têtes de gondoles, « participation » à certains frais d'aménagement des magasins, ...).

Même sans s'arrêter à de telles dérives, le système actuel est devenu totalement pernicieux à plusieurs titres :

- **il pénalise le consommateur** dans la mesure où les bénéfices obtenus par les distributeurs au titre des marges arrière ne peuvent être répercutés en partie sur les prix de vente des produits en raison de l'interdiction de vendre à

perte, c'est-à-dire au regard du prix de la facture fournisseur ; certaines enseignes ont bien tenté de trouver une parade en accordant des remises globales aux consommateurs à raison de leurs achats (« *couponing* », notamment), mais les sommes en jeu d'un côté et de l'autre de la balance ne sont pas comparables pour que cela soit suffisant ;

- **il contribue à accroître le niveau général des prix** puisque les industriels intègrent naturellement dans leur prix de vente ce que leur coûte par ailleurs la promotion commerciale ; ainsi, les prix des produits de marque auraient augmenté en moyenne de 5 % de plus que l'inflation pour cette seule raison, et seraient en tout état de cause plus importants en France que chez nos voisins européens à produits strictement identiques ;

- **il fausse les règles de la concurrence** dès lors que tous les produits de marques sont vendus quasiment au même prix dans les grandes surfaces d'une même zone d'achat, comme l'avait constaté dès juin 2002 une enquête de « *60 millions de consommateurs* » ;

- enfin, **il conduit à l'éviction des rayons des grandes surfaces des produits des PME/PMI** qui, au contraire des grands industriels internationaux (*Procter & Gamble, Unilever, Nestlé, Coca Cola, etc.*) ou nationaux (*Danone, Bongrain, Besnier, etc.*), sont incapables de soutenir durablement cette politique, sauf à augmenter de manière excessive leurs tarifs de vente (ce qui induit au demeurant le même effet d'éviction puisque leurs produits ne sont dès lors plus du tout compétitifs) ; dans ces conditions, leur seule voie de survie est de produire sous marque distributeur, même si cela aggrave leur dépendance.

B. ...MALGRÉ DES INITIATIVES SUCCESSIVES ET DIVERSES...

De l'avis même de bon nombre des acteurs, la situation actuelle n'est ainsi plus tolérable. Plusieurs initiatives ont donc été prises ces derniers mois pour tenter de retrouver un **fonctionnement plus cohérent**.

1. Les tentatives spontanées des professionnels

Dès juin 2002, le **groupe Auchan** a signé avec la **Fédération des entreprises et des entrepreneurs de France (FEEF)** un **accord-cadre** ayant pour double objectif d'améliorer les relations commerciales entre l'enseigne et les PME/PMI qui sont ses fournisseurs, et de réduire la pression émanant des multinationales. Celles-ci, en effet, par les conditions tarifaires de gamme qu'elles imposent dans leurs rapports avec la grande distribution, limitent voire interdisent l'accès des produits des PME aux linéaires des magasins. Plus de **300 accords particuliers** ont ainsi été contractualisés par Auchan avec des PME,

par lesquels l'enseigne s'engageait notamment à réduire progressivement les prix des services rendus lorsqu'ils représentent un investissement très élevé pour les industriels.

De manière similaire, l'**Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA)** et la **Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)** ont cosigné en juillet 2002 une **recommandation** visant à **geler les marges arrière dès la campagne de négociation des prix pour 2003** et à les **réduire pour la période 2004/2006** en transformant progressivement une partie en « marges avant ».

Toutefois, en l'absence d'une clarification de la doctrine de l'administration sur son interprétation de la loi Galland, les **chances de voir prospérer et se généraliser un renouveau de la libre négociation des conditions générales de vente paraissaient limitées.**

2. Les interventions des pouvoirs publics

On rappellera qu'une **première tentative de clarification** avait été entreprise dans le cadre de la loi NRE, qui avait notamment eu pour objet, précisément, d'**appréhender et faire disparaître la fausse coopération commerciale** en définissant plus précisément les comportements abusifs et en renforçant les pouvoirs d'action à leur rencontre. Si ce dispositif législatif a permis aux services de la DGCCRF de mener de plus nombreuses enquêtes et, surtout, de dresser davantage de procédures tant pénales que civiles, il n'a cependant pas été en mesure de faire cesser le processus inflationniste des marges arrières.

a) La circulaire Dutreil du 16 mai 2003

C'est dans le contexte de **discussions menées de manière bilatérales par certains distributeurs et syndicats de fournisseurs** qu'une circulaire du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation en date du 16 mai 2003, dite **circulaire « Dutreil »**, est venue **préciser le cadre juridique applicable à la négociation commerciale entre fournisseurs et distributeurs**. Prise après une longue consultation des différentes parties intéressées, notamment dans le cadre de la Commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC), cette circulaire a, en particulier, rappelé les **possibilités de différenciation tarifaire** offertes par les textes et invité les opérateurs à **transférer une partie des marges arrière en marge avant**.

Après avoir précisé la nature et le contenu des conditions générales de vente (barème de prix, conditions de règlement, rabais et ristournes, escompte sur facture), la circulaire précise dans quelles limites la différenciation tarifaire est admise par l'administration et le juge sans tomber dans la discrimination abusive : le texte évoque ainsi les diverses façons dont peut

s'exercer la négociation des conditions d'achat au-delà des conditions générales de vente, puis rappelle que le vendeur n'est pas tenu de satisfaire à des sollicitations de l'acheteur exorbitantes de ses conditions générales de vente, avant de souligner que le traitement différencié qui en résulte doit être justifié par une contrepartie réelle et proportionnée.

S'agissant par ailleurs de la coopération commerciale, la circulaire en rappelle la définition pour en délimiter l'étendue au regard du champ des conditions de vente du fournisseur. Elle détaille également les règles de forme, qui doivent notamment permettre d'identifier avec précision la nature exacte des services rendus et les dates de leur réalisation, ainsi que les types de pratiques susceptibles d'être qualifiées d'abusives ou discriminatoires. Elle souligne ainsi que les services concernés ne sauraient faire l'objet d'un barème et doivent être contractualisés.

Enfin, s'agissant de la politique de contrôle, le texte indique qu'une attention particulière sera portée à ce que les services effectivement rendus par l'acheteur mais qui ne relèvent pas de la coopération commerciale soient rémunérés par des réductions de prix relevant des conditions de vente, que les services dépourvus de contreparties disparaissent et que les contrats prévoyant des services faisant l'objet d'avantages disproportionnés soient rééquilibrés.

Dans ce cadre, les services de contrôle apprécieront les différences de traitement des partenaires économiques qui pourraient résulter du transfert d'une partie de la marge arrière vers la marge avant au regard des efforts consentis pour réduire lesdites marges arrière : ils considéreront qu'il n'y a **pas de discrimination abusive dès lors que la différenciation tarifaire sera l'exacte contrepartie de la réduction de la marge arrière.**

b) L'accord Sarkozy du 17 juin 2004

Si ces initiatives interprofessionnelles et gouvernementales ont permis de **ralentir l'évolution des marges arrière**, elles n'ont pas pour autant favorisé leur **réduction en permettant aux distributeurs de minorer les prix de revente aux consommateurs**. Dans le même temps, le maxi-discompte, qui n'est pas concerné par le phénomène des marges arrière, a connu un fort développement en France pour atteindre plus de **12 % de parts de marché**, grâce en particulier à l'attractivité des prix proposés : en effet, la différence entre les prix des produits à marque nationale et ceux des produits commercialisés par les « *hard-discounters* » est devenu aujourd'hui très important.

Les **marges arrière étant tenues pour responsables de l'inflation des produits de grande consommation**, en particulier dans le domaine alimentaire, le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a réuni le 3 juin 2004 les opérateurs concernés par la filière de la grande distribution. Le **17 juin suivant, un engagement pour une baisse durable des prix à la consommation a été pris le par les principaux représentants de l'industrie et du commerce**, en présence d'organisations d'agriculteurs et de consommateurs.

Cet engagement prévoyait une **baisse des prix en moyenne de 2 %** sur les **produits de marque des grands industriels** dès septembre 2004, cet effort se traduisant par une **baisse des tarifs des fournisseurs** et une **diminution des marges arrière consenties aux distributeurs**. En outre, en 2005, les **marges arrière devaient être gelées à leur niveau de 2004 et réduites d'un point par transfert sur facture**. S'agissant de la législation existante, que d'aucun tiennent pour responsable du développement des marges arrière, une commission d'experts devait être désignée afin de proposer les mesures appropriées pour **faciliter les**

relations entre fournisseurs et distributeurs, renforcer les mécanismes de concurrence par les prix et permettre la baisse des prix des produits de grande consommation.

L'accord interprofessionnel obtenu par M. Nicolas Sarkozy a connu un **réel succès**, même s'il est légèrement inférieur à celui qui en était attendu : selon le ministre d'Etat, **la réduction observée dans la grande distribution à la mi-novembre 2004 s'établit à - 1,57 %**, ce qui est déjà considérable pour **une baisse obtenue sans loi, ni décret, ni circulaire.**

3. Les réflexions sur le droit existant : meilleure application ou réforme ?

Reste que les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre cet accord, en particulier de la part de certains industriels et distributeurs qui n'ont pas tous « joué le jeu » du mouvement, témoignent de la **nécessité de poursuivre la réflexion sur une future adaptation de la loi Galland.** Deux initiatives ont donc été prises ces derniers mois, l'une politique, l'autre plus technique.

a) Le groupe de travail de l'Assemblée nationale

En juin 2004, un groupe de travail présidé par M. Luc Chatel, député de la Haute-Marne, a été installé au sein de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire pour examiner les pratiques commerciales de la grande distribution. Constatant, dans son rapport d'étape rédigé le 16 juin, que « *la dérive de ces pratiques, problème déjà ancien, demeure préoccupante, le groupe propose, afin d'améliorer les relations entre producteurs, fournisseurs et distributeurs, et afin aussi de redonner du pouvoir d'achat au consommateur, d'une part, de faire réellement appliquer le dispositif législatif existant, lequel contre toute attente obtient l'assentiment de la quasi-totalité des acteurs concernés, et, d'autre part, de mettre en œuvre un certain nombre de mesures d'urgence visant à réduire les marges arrières* ».

Pour assurer une **meilleure application de la loi**, le groupe de travail préconise de **spécialiser en droit de la concurrence un tribunal** par ressort de cour d'appel, de donner des moyens et des consignes pour **accélérer les procédures judiciaires**, de créer des **groupements d'intervention rapide de la concurrence** (GIRC) afin de permettre à la DGCCRF de travailler de manière plus rapide et complète, et de **rendre obligatoire la publication de toutes les condamnations.**

S'agissant des **mesures complémentaires ou d'urgence**, le groupe, après avoir affirmé la nécessité de **conserver la notion de seuil de revente à perte (SRP)**, préconise d'**interdire les marges arrière pour les produits agricoles non transformés**, de **réduire progressivement de 30 % celles applicables aux autres produits**, le cas échéant par la fixation légale ou réglementaire de seuils maximaux accompagnée de dispositions destinées à éviter que la pression sur les marges arrière ne se reporte sur les rabais, ristournes et remises, de **sanctionner les accords de gamme « abusifs »**, c'est-à-dire ayant pour effet d'exclure du

marché un concurrent ou un de ses produits, d'examiner les dispositions de nature à **favoriser l'augmentation de la part de linéaires réservée aux PME**, et enfin de **mettre fin aux dérives des ventes aux enchères inversées** en favorisant la rédaction d'une charte interprofessionnelle de bonne conduite et d'éthique des enchères inversées.

b) La commission Canivet

Conformément à l'accord du 17 juin 2004, le ministre d'État a installé le 22 juillet une commission d'experts placée sous la présidence du Premier président de la cour de cassation, M. Guy Canivet. En conclusion du volumineux rapport qu'elle a rendu le 18 octobre dernier, la commission a formulé les principales préconisations suivantes :

- le **maintien des acquis de la loi Galland** qui, en clarifiant les règles d'élaboration des factures, en empêchant toute contestation sur le calcul du seuil de revente à perte et en supprimant le droit d'alignement, a **rendu effective l'interdiction de revente à perte**, complété par **le renforcement du contrôle et de la sanction de la coopération commerciale abusive** par une amélioration tant du fonctionnement des juridictions que des définitions légales permettant de réprimer les abus, telles que celles de la coopération commerciale ou de la charge de la preuve de la réalité des services rendus ;

- la création de règles spécifiques propres aux **produits bruts agricoles non « marketés »**, en particulier les fruits et les légumes, qui obéissent à des mécanismes particuliers de fixation des prix : **interdiction des remises, rabais et ristournes**, sauf en cas d'accord interprofessionnel, **pérennisation de l'accord sur le plafonnement des marges en cas de crise** (accompagnée d'une meilleure définition de la notion de crise pour permettre d'appliquer l'article 54 de la loi du 1er août 2003 sur l'initiative économique réprimant la pratique de prix de première cession abusivement bas en cas de crise conjoncturelle), approfondissement de la réflexion sur les **prix après-vente**, encouragement au **regroupement des producteurs** et engagement d'une réflexion auprès des autorités communautaires sur la question de la **régulation des crises** dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune ;

- la possibilité ouverte aux distributeurs de **réintégrer tout ou partie des marges arrière dans le calcul du seuil de revente à perte**, la commission exprimant à cet égard une préférence pour la solution du « **triple net** » permettant la réintégration de **toute** la marge arrière (rabais, ristournes et coopération commerciale) ;

- la nécessité de **réaliser la réforme de manière progressive** et de l'accompagner de **stabilisateurs** permettant, du côté des **distributeurs**, de maintenir un **équilibre entre les différentes formes de commerce**, notamment afin de conserver la place du **commerce indépendant de proximité**, et du côté des **fournisseurs**, d'assurer la présence sur les marchés des **PME**, en particulier par la **limitation des accords de gamme pour les grandes marques**.

C. ...*QUI NÉCESSITE SANS DOUTE UN CADRE LÉGISLATIF RÉNOVÉ*

Le **phénomène des marges arrière a atteint aujourd'hui en France un tel niveau que la nécessité d'y remédier n'est contestée par personne.** L'objectif à poursuivre est ainsi, en **garantissant un juste équilibre des relations commerciales ne pénalisant ni les producteurs agricoles, ni les PME, ni le petit commerce de proximité, de diminuer *in fine* les prix des produits vendus aux consommateurs.** On estime en effet qu'une « remontée vers l'avant » de seulement 10 % des marges arrières actuelles génèrerait un montant de quelque 3 milliards d'euros de réduction potentielle des tarifs. **Nul doute qu'en cette période où la consommation des ménages se fait hésitante, une telle incitation serait de nature à l'encourager.**

1. Un avant-projet de loi

Conformément aux engagements publics qu'il avait pris ces derniers mois, M. Nicolas Sarkozy a décidé de **donner suite à plusieurs des propositions du rapport Canivet**, dont certaines rejoignent au demeurant les préconisations du groupe de travail de l'Assemblée nationale présidé par M. Luc Chatel. Selon les informations parues dans la presse, la dernière mouture de l'avant-projet de loi qu'il souhaite soumettre au Premier ministre comporte, comme **principaux points de réforme de la loi Galland** :

- la possibilité pour les **distributeurs de négocier les tarifs des industriels** et d'obtenir des **conditions différenciées** ;

- la prise en compte, pour la définition du **seuil de revente à perte**, des **rabais, ristournes et règlements de la coopération commerciale** venant en déduction du prix d'achat effectif (SRP au niveau du tarif dit « triple net ») ;

- une majoration du SRP de **10 % pour les magasins de plus de 150 m²**, ceci afin de protéger les petits commerces de proximité ;

- le gel des **marges arrière à leur niveau actuel** et leur intégration progressive dans les factures, en trois années (30 % en 2005, 60 % en 2006 puis 100 % en 2007) ;

- la contractualisation des **services de coopération commerciale**, la **charge de la preuve** de la réalité de ces services, en cas de contrôle par la DGCCRF, **incombant aux distributeurs** ;

- la **restriction des accords de gamme** et la **réglementation des enchères inversées sur Internet** ;

- enfin, l'**assouplissement des conditions d'agrandissement des magasins des distributeurs** favorisant la **présence des produits de PME dans leurs linéaires.**

Ce projet cherche ainsi à **diminuer les prix pratiqués dans la grande distribution** en mettant fin aux errements des marges arrières et en **redonnant à la négociation commerciale**, comme à la **coopération commerciale**, un rôle et une réalité qu'elles avaient perdus. Dans le même temps, le texte vise à **protéger les PME** de plusieurs façons cumulatives : en réglementant les accords de gamme et les enchères inversées, et en incitant les enseignes à élargir leurs linéaires aux produits des PME. Enfin, en distinguant deux SRP selon la taille des magasins, il manifeste la **préoccupation des pouvoirs publics à l'égard du commerce de proximité**.

2. Une réflexion qui doit se poursuivre

Si la volonté de M. Nicolas Sarkozy de vaincre les immobilismes doit être saluée, il convient cependant de ne pas mésestimer les **règles de prudence** nécessaires pour éviter des **effets pervers** tels qu'une **guerre des prix entre distributeurs et fournisseurs**, à l'instar de celle ouverte aux Pays-Bas par l'enseigne *Albert Heijn* et analysée par M. Christian Jacob, ministre délégué au PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation. Il est en effet absolument indispensable d'éviter tout affaiblissement du réseau commercial français, qu'il s'agisse des grands distributeurs ou des commerces de proximité, ainsi que la déstabilisation du tissu des producteurs et fournisseurs locaux, incapables de résister en cas de baisse durable des tarifs d'achat : car une telle perspective se paierait en effet au prix fort en terme d'**emploi**.

Au reste, le Premier ministre lui-même souhaite disposer d'un **délai de réflexion** permettant à **tous les acteurs d'analyser tant les principales pistes ouvertes par le ministre d'Etat** que d'autres propositions éventuelles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a chargé le ministre délégué d'installer, le 23 novembre, un groupe de travail sur les relations industrie-commerce (*voir* page 60). La **représentation parlementaire partage au demeurant ce souci** : ainsi, le groupe de travail de l'Assemblée nationale présidé par M. Luc Chatel a-t-il été transformé, le 16 novembre 2004, en **mission d'information** de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

Pour sa part, votre rapporteur pour avis estime **souhaitable** qu'un nouveau dispositif vienne prochainement **compléter** ou modifier la **loi Galland** qui, pour avoir été une bonne loi, **ne semble plus totalement adaptée aux enjeux contemporains des relations commerciales**. Quant au contenu exact du texte qui sera finalement proposé au vote de la représentation nationale, il lui semble essentiel que, pour parvenir à un **équilibre garant de la vivacité de nos PME et de nos territoires**, il s'attache à **maintenir l'interdiction de la vente à perte**, à **interdire les accords de gamme** et à **favoriser et valoriser la présence des producteurs locaux et des PME dans les linéaires**.

II. AMÉLIORER LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉQUIPEMENT COMMERCIAL

La loi d'orientation du commerce et de l'artisanat n° 73-1193 du 27 décembre 1973, dite **loi Royer**, avait pour but de lutter contre le développement anarchique de certains types de commerces perçus comme responsables de la disparition du commerce traditionnel. Son article 1^{er} dispose d'ailleurs que « *les pouvoirs publics sont chargés de veiller à ce que l'essor du commerce et de l'artisanat permette l'expansion de toutes les formes d'entreprises, indépendantes, groupées ou intégrées, en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux et ne soit préjudiciable à l'emploi* ». Des commissions départementales ont ainsi été chargées de délivrer les **autorisations d'exploitation commerciale** en se fondant sur un ensemble de principes d'orientation et de critères définis par la loi.

La loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et la loi n° 96-603 du 6 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite **loi Raffarin**, sont ensuite intervenues afin de **renforcer le contrôle des implantations commerciales exercé par les commissions départementales d'équipement commercial (CDEC)**. Toutefois, il n'est pas certain que les effets pratiques de la **nouvelle législation** aient totalement atteints les **objectifs** qui lui ont alors été fixés. Dès lors, il semble légitime de mener une **réflexion sur les améliorations à apporter** à l'actuelle **réglementation de l'équipement commercial**.

A. LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL

Cette section a été rédigée à partir d'une étude réalisée, à la demande du président de la commission des affaires économiques, par le **service des collectivités territoriales** du Sénat.

1. Les équipements commerciaux soumis à autorisation

Est soumis à autorisation tout projet de création ou d'extension d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial dès lors que la **surface de vente (SV) obtenue après réalisation est supérieure à 300 m²**. Sont plus précisément concernés :

- les projets de création de magasins de commerce de détail par construction nouvelle ou transformation d'un immeuble existant, ainsi que par transfert d'une activité commerciale existante ;

- les projets de réutilisation d'un local libéré après transfert d'activités commerciales existantes, de réouverture d'un magasin fermé depuis plus de deux ans, d'extension de magasins de commerce de détail, de création ou d'extension d'ensembles commerciaux ;

- et les projets de constructions nouvelles, d'extensions ou de transformations d'immeubles existants entraînant la constitution d'établissements hôteliers d'une capacité supérieure à trente chambres hors de la région d'Île-de-France, et à cinquante chambres dans cette dernière.

En outre, tout changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 2.000 m² est également soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale, ce seuil étant toutefois ramené à 300 m² lorsque l'activité nouvelle du magasin est à prédominance alimentaire.

En tout état de cause, cette autorisation doit être délivrée préalablement à l'octroi du permis de construire.

2. La composition des CDEC

La loi du 5 juillet 1996 précitée a réduit le nombre de membres composant les CDEC de sept à six, établissant une **parité entre les élus et les représentants socio-professionnels**. Dans les départements autres que Paris, les commissions départementales sont composées, pour les élus, du maire de la commune d'implantation, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation ou, à défaut, du conseiller général du canton, et du maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement autre que la commune d'implantation. Quant aux personnalités socio-professionnelles, il s'agit du président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et du président de la chambre des métiers (CM) dont les circonscriptions territoriales comprennent la commune d'implantation, ainsi que du représentant des associations de consommateurs du département.

3. L'instruction des dossiers par les CDEC

Le décret n° 93-306 du 9 mars 1993 modifié définit les modalités d'instruction des dossiers de demandes d'autorisation d'exploitation commerciale, qui doivent comporter des informations telles que la **description du projet**, une **estimation des emplois créés**, l'**étude de marché**, l'**étude d'impact** pour les demandes portant sur des surfaces supérieures à 1.000 m², le

rapport de l'**enquête publique** pour les surfaces supérieures à 6.000 m²... Le secrétariat de la CDEC, assuré par les services de la préfecture, est chargé de vérifier la recevabilité des demandes, de les enregistrer et de l'instruire en vue de leur examen par la commission.

La direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCRF) procède à une analyse critique de l'étude de marché fournie par le demandeur, et rapporte le dossier devant la commission. Le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) est chargé d'évaluer l'impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non salariés, et le directeur départemental de l'équipement (DDE) de formuler un avis sur l'impact du projet au regard notamment de l'aménagement du territoire et de l'équilibre des agglomérations. Notons qu'en matière d'hôtellerie, le délégué régional au tourisme (DRT) présente l'avis de la commission départementale de l'action touristique.

L'étude d'impact jointe à la demande est par ailleurs adressée, par le secrétariat de la commission, à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et à la chambre de métiers (CM) dont les circonscriptions englobent la commune d'implantation, les chambres consulaires disposant d'un délai de six semaines à compter de leur saisine pour communiquer leurs observations à la commission.

4. Les critères de décision des CDEC

L'autorisation d'un projet est accordée sur un **vote favorable de quatre des membres de la CDEC**. La loi du 5 juillet 1996 institue une telle **majorité qualifiée** afin, selon notre collègue M. Pierre Hérisson, qui en fut le rapporteur au nom de notre commission des affaires économiques, d'**obtenir une plus grande sélectivité des commissions et de lutter contre les abstentions**.

Les CDEC doivent statuer sur les demandes d'autorisations d'exploitation commerciale en prenant en considération, à la fois :

➤ les **principes d'orientation** définis par les articles L. 720-1 et L. 720-2 du code de commerce.

Ces principes sont la satisfaction du projet aux **exigences d'aménagement du territoire**, de la **protection de l'environnement** et de la **qualité de l'urbanisme** et sa contribution au **maintien des activités dans les zones rurales et de montagne** ainsi qu'au **rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine**. Le projet doit également contribuer à la **modernisation des équipements commerciaux**, à leur **adaptation à l'évolution** des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au **confort d'achat du consommateur** et à l'**amélioration des conditions de travail des salariés**.

➤ et les **critères de décision** définis à l'article L. 720-3 dudit code.

Ces critères sont définis comme suit :

- l'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concernée ;
- la densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans la zone ;
- l'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et des agglomérations concernées, ainsi que sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce. De plus, la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à l'investissement et à la consommation a prévu que, lorsque le projet concerne la création ou l'extension d'un ensemble commercial, majoritairement composé de magasins spécialisés dans la commercialisation d'articles de marques à prix réduit, l'effet potentiel dudit projet est également apprécié indépendamment de la spécificité de la politique commerciale de ce type de magasins ;
- l'impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non salariés ;
- les conditions d'exercice de la concurrence au sein du commerce et de l'artisanat ;
- les engagements des demandeurs de création de magasins de détail à prédominance alimentaire de créer dans les zones de dynamisation urbaine ou les territoires ruraux de développement prioritaire des magasins de même type, d'une surface de vente inférieure à 300 mètres carrés, pour au moins 10 % des surfaces demandées ;
- depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison ;
- la qualité de la desserte en transport public ou avec des modes alternatifs ;
- les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises.

Les décisions des CDEC doivent se référer aux travaux des **Observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC)** dont la mission, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 9 mars 1993, est d'établir, par commune, un **inventaire des équipements commerciaux d'une surface de vente égale ou supérieure à 300 m²**, par grandes catégories de commerces, de dresser la **liste des magasins de commerce de détail et des prestataires de services à caractère artisanal** d'une surface de vente inférieure à 300 m², d'analyser **l'évolution de l'appareil commercial** du département et d'**élaborer les schémas de développement commercial**.

Faute de textes d'application, ces derniers n'ont, dans un premier temps, pas été mis en place. Quelques départements s'en sont toutefois dotés à la suite du décret n° 2002-1369 du 20 novembre 2002 relatif aux schémas de développement commercial, qui a défini le contenu des procédures d'élaboration, de révision et de publicité des schémas de développement commercial communes à l'ensemble des départements français, ainsi que la procédure spécifique à la région Île-de-France. Ces schémas, qui doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les schémas de secteur, sont des documents à caractère économique conçus comme des outils d'aide à la décision. Leur contenu est adapté aux particularités des périmètres pertinents et des objectifs recherchés par les ODEC.

La motivation des décisions des CDEC constitue une condition substantielle de leur légalité : les considérants des décisions des CDEC doivent par conséquent être précis et se fonder sur les **seules prescriptions** précitées. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que « *les conséquences sur le chiffre d'affaires des*

concurrents sont un motif insuffisant pour refuser une autorisation » (1), et que « *le renforcement de la concurrence ne doit pas constituer le seul motif de la décision* » (2). Une circulaire du 19 décembre 1997 portant sur le fonctionnement des CDEC et sur la motivation des décisions propose, à titre d'exemple pour les préfets, une séquence de considérants correspondant à l'hypothèse fictive d'une création de grande surface. Les préfets sont au demeurant encouragés à exercer leur **droit de recours** lorsqu'un vote est contradictoire avec toutes les motivations retenues.

5. Les recours contre les décisions des CDEC : le rôle de la CNEC

A l'initiative du **préfet**, de **deux membres de la commission**, dont l'un au moins est **élu**, ou du **demandeur**, la décision de la commission départementale peut, dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de son intervention implicite, faire l'objet d'un recours auprès de la commission nationale d'équipement commercial (CNEC), qui se prononce dans un délai de quatre mois. Il s'agit d'un **recours préalable obligatoire**.

La CNEC comprend **huit membres** nommés, pour une **durée de six ans non renouvelable**, par décret pris sur le rapport du ministre chargé du commerce. **Les décisions sont prises à la majorité des membres présents.**

La **décision de la CNEC se substitue à celle de la CDEC** et couvre donc les éventuelles irrégularités de forme de la décision prise par la commission départementale. Les décisions rendues par la CNEC peuvent faire l'objet d'un **recours administratif en annulation devant le Conseil d'État**, soit à la requête du pétitionnaire, soit à la requête de tiers. Le juge administratif exerce un **contrôle normal** sur les décisions des CDEC. Comme l'a montré une récente décision du Conseil d'État en date du 15 juillet 2004, par ailleurs très médiatisée, il s'agit, dans la pratique, d'un contrôle fort important (3).

(1) CE, 5 mars 1986, *Chambre des métiers de l'Oise*.

(2) CE, 27 avril 1984, *Société Hypermarché Continent*.

(3) Extrait de la décision n° 252427 du Conseil d'État : « *Eu égard, d'une part, aux particularités commerciales de la zone de chalandise, caractérisée par l'existence d'un commerce de centre-ville et rural important dans les domaines de l'équipement de la personne et de la maison et, d'autre part, à la dimension du centre commercial envisagé, l'autorisation attaquée est de nature à compromettre l'équilibre recherché par le législateur entre les différentes formes de commerce. Toutefois, l'étendue particulièrement importante de la zone de chalandise du projet, laquelle comprend, en totalité ou en partie, onze départements, la croissance de la population de cette zone et la limitation à moins de 300 m² de la surface de vente des magasins dont l'implantation est envisagée dans l'ensemble commercial sont de nature à atténuer les effets du projet en cause sur les commerces traditionnels, notamment situés dans le centre-ville de Cholet. En outre, le projet est de nature à renforcer le caractère attractif des équipements commerciaux existants et, plus généralement, de l'agglomération de Cholet et à conforter l'activité économique de cette dernière en offrant un débouché aux industries locales du textile et de la chaussure. Il comporte également des effets positifs quant à la satisfaction des besoins des consommateurs locaux et de la clientèle touristique ainsi qu'au développement de l'emploi* ».

B. UNE ACTIVITÉ QUI S'EST GLOBALEMENT ACCÉLÉRÉE

La réforme de 1996 avait notamment pour objet de ralentir le rythme de la création ou de l'extension des surfaces commerciales. Or, c'est **exactement l'inverse qui s'est produit** : tant le **pourcentage de décisions favorables** que la **surface totale autorisée** annuellement ont continuellement augmenté depuis 1997, témoignant du **comportement de moins en moins restrictif des CDEC**. A l'inverse, le nombre des **appels** à l'échelon de la CNEC est en **constante régression**, et l'incidence nette des décisions de cette instance sur le total annuel des m² autorisés en France reste **inférieure à 4 %**.

1. La réforme de 1996 n'a pas conduit à une plus grande sévérité des CDEC

Premier effet de la réforme de 1996 : en raison de l'abaissement du seuil à 300 m², le **nombre des dossiers examinés chaque année par les CDEC a été multiplié par 4,5**. Ainsi, le nombre total des dossiers examinés **entre 1974 et 1996** s'est élevé à 14.665 (soit 637,6 dossiers par an en moyenne) et à 19.983 entre 1997 et 2003 (soit **2.854,7 dossiers annuels**). Quant à l'activité des CDEC, les statistiques fournies par la DEcas sont éloquentes lorsque l'on compare les deux périodes 1974-1996 et 1997-2003 autour de la charnière de l'année 1996 :

- le **taux d'autorisation a augmenté de 41,6 %**, passant de **54,1 %** sur la première période (soit 7.941 autorisations et 6.724 refus) à **76,6 %** sur la seconde (soit 15.312 autorisations et 4.671 refus) ;

- le **ratio des surfaces de vente autorisées par rapport au total des surfaces demandées** a connu une **croissance encore plus nette (+ 65,7 %)**, passant de **42,9 %** (19,3 Mm² autorisés contre 25,7 Mm² refusés) à **71,1 %** (16,1 Mm² autorisés contre 6,5 Mm² refusés). A cet égard, si l'on intègre les prévisions d'activité pour l'année 2004, on constate que **la surface de vente autorisée au cours de la première période de 23 ans va être à peu de choses près la même que celle autorisés au cours des 8 dernières années !**

En effet, la « libéralité » des CDEC n'a cessé d'augmenter depuis 1996, le **taux de décisions favorable au regard des demandes déposées dépassant aujourd'hui les 80 %**, comme en témoigne le tableau de la page suivante. Le ministère délégué aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation estime que deux facteurs peuvent notamment **expliquer le comportement global des CDEC** :

- l'abaissement du seuil à 300 m² a eu pour effet de soumettre à l'examen des commissions un **nombre accru de projets aux dimensions limitées et portés par des entrepreneurs locaux dont l'activité n'est pas nécessairement identifiée à la grande distribution**. Il est vrai que la **surface**

moyenne demandée par dossier déposé à **notablement diminué à partir de 1997** : sur la période 1974-1996, elle s'élevait à **3.069 m²**, alors qu'elle n'atteint que **1.133 m²** sur la période 1997-2003 ; de la même manière, la **surface moyenne des projets sur lesquels les CDEC ont statué favorablement** est passée, d'une période à l'autre, de **2.431 m² à 1.051 m²** ;

- l'exigence de quatre voix favorables pour délivrer une autorisation a pu conduire tous les acteurs concernés à rechercher un **consensus** sur les projets présentés, notamment les plus réduits ; ainsi, la DEcas relève qu'**en 2002 et 2003, 75 % de ces projets ont été autorisés par cinq ou six votes favorables**, ce qui représente **66 % des surfaces autorisées** et près de **51 % de l'ensemble des surfaces soumises à l'examen des CDEC**.

ACTIVITÉ DES CDEC

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (*)
Dossiers déposés (1)	760	1 757	2 355	3 053	3 276	2 939	3 281	3 322	1 608
Surface totale en Mm ² (2)	1,200	1,724	2,618	3,627	3,963	3,383	3,611	3,713	1,795
Surface moyenne en m ² (3)	1 579	981	1 112	1 190	1 210	1 151	1 100	1 118	1 116
Autorisations (4)	512	1 199	1 682	2 280	2 511	2 299	2 617	2 724	1 318
Surface totale en Mm ² (5)	0,712	1,098	1,696	2,519	2,821	2,479	2,623	2,862	1,395
Surface moyenne en m ² (6)	1 390	916	1 008	1 105	1 123	1 078	1 002	1 051	867
Refus (7)	248	558	673	773	765	640	664	598	290
Surface totale en Mm ² (8)	0,489	0,626	0,923	1,108	1,142	0,904	0,993	0,851	0,400
Surface moyenne en m ² (9)	1 970	1 121	1 371	1 433	1 493	1 413	1 495	1 423	1 379
Taux de décisions favorables en % (4)/(1)	67,4	68,2	71,4	74,4	76,7	78,2	79,8	82,0	82,0
Taux de surface autorisée en % (5)/(2)	59,3	63,7	64,7	69,4	71,2	73,3	72,6	77,1	77,7

(*) Premier semestre

Source : DEcas

2. Les effets nets de l'intervention de la CNEC sont marginaux

Sur les **34.948 décisions prises par les commissions départementales** de janvier 1974 à décembre 2003, **7.024 (20,1 %)** ont fait l'objet d'un recours, **1.315 étant des autorisations** (soit **5,7 %** du total des décisions favorables) et **5.709 des refus** (soit **50,1 %** du total des décisions négatives). Environ **41 % de ces recours ont été pris en compte par la CNEC**, qui a finalement modifié **8,3 % des décisions départementales**.

Ainsi, **3.050 autorisations ont été délivrées par l'instance nationale**, dont **2.298 par annulation de refus départementaux** (soit un **taux de réforme de 40,3 %**). A l'inverse, **3.443 refus ont été opposés** par la CNEC, dont **588 ont annulé une autorisation départementale** (soit **44,7 % des autorisations contestées**). Par ailleurs, 531 recours n'ont pas fait l'objet de décision, ayant été soit déclarés irrecevables, soit retirés, avant leur examen.

Le bilan des surfaces autorisées depuis 30 ans figure dans le tableau suivant : au total, si **près de 13,4 % du total des surfaces autorisées résultent de décisions de la commission nationale**, **l'incidence nette des procédures de recours est beaucoup plus limitée puisqu'elle ne s'élève qu'à 4 %** du total des surface définitivement autorisées depuis 1974.

SURFACES AUTORISÉES DE 1974 À 2003	En m²	En %
Surfaces autorisées par les CDEC	35 402 719	95,96
Surfaces supplémentaires autorisées par la CNEC	+ 4 939 049	13,39
Autorisations départementales annulées par la CNEC	- 3 448 187	9,35
Total des surfaces autorisées après recours	36 893 581	100,00
Incidence nette des recours devant la CNEC	+ 1 490 862	4,04

Source : DEcas

Il est toutefois intéressant d'observer que les statistiques propres aux toutes **récentes années sont encore plus faibles que celles de longue période**. Ainsi, le **taux de surfaces supplémentaires autorisées par la CNEC ne cesse de diminuer**, étant descendu en 2003 jusqu'à une valeur (**4,7 %**) jamais atteinte depuis 1996 (après **8,1 %** en 2002).

SURFACES AUTORISÉES EN 2003	En m²	En %
Surfaces autorisées par les CDEC	2 861 993	96,11
Surfaces supplémentaires autorisées par la CNEC	+ 139 913	4,70
Autorisations départementales annulées par la CNEC	- 24 097	0,81
Total des surfaces autorisées après recours	2 977 809	100,00
Incidence nette des recours devant la CNEC	+ 115 816	3,89

Source : DEcas

De même, **le taux d'annulation des autorisations de CDEC par la CNEC est aujourd'hui extrêmement faible** (moins de 1 %), en raison d'un nombre de recours contre les décisions positives départementales désormais très réduit (de l'ordre de 1 %, alors qu'il varie entre **30 et 40 % en ce qui concerne les décisions de refus**). Quant aux **surfaces moyennes** concernées, elles sont également en **diminution**, tant celles relatives aux autorisations des CDEC annulées par la CNEC (1.712 m² en 2003, après 2.344 m² en 2002) que celles des autorisations de cette instance (1.472 m² en 2003 contre 1.598 m² en 2002).

Globalement, en 2003, la CNEC a **donné satisfaction aux requérants** dans **53 % des cas** (taux identique à celui de 2002, contre 60 % en 2001) : 66 % dans les **rare situations de recours contre autorisation (21)**, tous exercés par le préfet du département concerné, et **48 % pour les 196 recours contre refus**. Au total, **la tendance des CDEC a être beaucoup plus « libérales » que par le passé n'est nullement inversée par la CNEC**, dont l'intervention conduit en définitive à augmenter légèrement la surface autorisée annuellement par rapport aux décisions départementales initiales (de **4,2 % en moyenne depuis 30 ans**).

3. Des distinctions par nature d'établissement

L'autre enseignement qui peut être tiré de l'analyse des décisions des commissions depuis la réforme de 1996 concerne la **répartition des surfaces autorisées par nature d'établissement**, avec notamment l'apparition des magasins de **maxi-discomptes**. Ceux-ci font manifestement l'objet d'une **nette réticence de la part des CDEC**, qui leur accordent systématiquement **moins de 60 % des surfaces demandées**, contre **70 % pour les hypermarchés** et plus de **80 % pour à peu près tous les autres types de magasins**, comme en témoigne le tableau suivant :

TAUX DES SURFACES AUTORISÉES PAR RAPPORT AUX SURFACES DEMANDÉES

En %	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hypermarchés	40	70	70	61	63	73	76	69
Supermarchés	40	62	62	75	77	74	79	83
Maxi-discomptes				57	59	59	54	59
Equipement de la maison	59	75	87	80	83	82	86	85
Bricolage et jardinage	41	74	72	74	76	78	76	82
Equipement de la personne	52	68	63	74	72	80	78	78
Loisirs et culture	56	72	81	85	84	86	84	84
Autres	55	75	65	53	79	84	78	84
Ensemble	48	72	71	74	76	79	78	80

Source : DEcas

Pourtant, malgré cette sorte d'ostracisme, la **répartition des surfaces autorisées par nature d'établissement** témoigne du **dynamisme des magasins de maxi-discompte** qui, dans le secteur à dominante alimentaire, ne cessent de **gagner en parts d'implantation au détriment des hypermarchés**, lesquels connaissent au contraire une diminution continue depuis sept ans, la situation des supermarchés étant quant à elle beaucoup plus variable selon les années. Dans le **secteur non alimentaire**, les variations sont aussi régulières mais ne **remettent pas en cause le classement des types d'établissements**, les **magasins de bricolage-jardinage** étant toujours les plus voraces en surface puisqu'ils représentent environ le tiers de la surface totale annuellement autorisée.

RÉPARTITION DES SURFACES AUTORISÉES PAR NATURE D'ÉTABLISSEMENT

En %	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hypermarchés	9,0	7,7	8,5	7,3	7,2	6,4	8,6	5,5
Supermarchés	11,0	12,6	12,7	13,7	12,6	12,1	15,0	10,9
Maxi-discomptes				1,8	2,0	2,7	3,9	4,3
Equipement de la maison	15,0	9,9	12,0	12,7	13,8	14,8	16,3	12,0
Bricolage et jardinage	26,0	43,9	40,0	37,4	34,7	33,5	28,4	34,7
Equipement de la personne	6,5	4,1	4,1	5,7	6,5	6,9	7,0	7,2
Loisirs et culture	14,7	7,2	8,9	9,4	10,0	12,0	9,5	9,1
Autres	17,8	14,6	13,8	12,0	13,2	11,6	11,3	16,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : DEcas

On relèvera en tout état de cause que sur les trente années écoulées depuis 1974, **les CDEC ont été beaucoup plus sévères avec les hypermarchés qu'avec toute autre forme de commerce** puisque, globalement, elles ne leur ont accordé que **moins du tiers des surfaces demandées**, l'intervention de la CNEC n'ayant que **légèrement atténué cette rigueur**. A l'inverse, l'instance d'appel a été plus « compréhensive » à l'égard des supermarchés.

TRAVAUX DES CDEC AVANT ET APRÈS RECOURS À LA CNEC ENTRE 1974 ET 2003

En millions de m ²	Décisions des CDEC				Après recours devant la CNEC			
	Total	A	R	% A	Total	A	R	% A
Hypermarchés	13,55	4,50	9,05	33,2 %	13,50	4,74	8,76	35,1 %
Supermarchés	7,63	3,91	3,72	51,2 %	7,60	4,41	3,19	58,0 %
Magasins d'usines, maxi-discomptes	0,82	0,34	0,48	41,5 %	0,83	0,20	0,63	23,9 %
Grands magasins	0,46	0,29	0,17	63,3 %	0,45	0,30	0,15	66,4 %
Magasins populaires	0,25	0,20	0,05	78,7 %	0,25	0,21	0,04	82,1 %
Equipement de la maison	8,40	5,11	3,29	60,8 %	8,36	5,37	2,99	64,2 %
Boutiques et galeries marchandes	10,74	4,86	5,88	45,3 %	10,73	4,99	5,74	46,5 %
Autres surfaces spécialisées	25,82	16,20	9,62	62,7 %	25,35	16,69	8,66	65,9 %
Total	67,65	35,40	32,25	52,3 %	67,06	36,89	30,17	55,0 %

A : autorisations - R : refus

Source : DEcas

C. DES PROPOSITIONS DE RÉFORME

En avril 2004, le Premier ministre a chargé M. Alain Fouché, sénateur de la Vienne, d'une mission portant sur **l'évaluation du dispositif législatif et réglementaire garantissant l'équilibre entre les différentes formes de commerce**. Notre collègue a remis son rapport à la rentrée parlementaire, informant à cette occasion votre commission des affaires économiques (1) des

(1) Séance du mercredi 13 octobre 2004 – Compte rendu paru au Bulletin des commissions du Sénat n° 3 du 23 octobre 2004, pp. 281 à 285.

principales lignes directrices qu'il suggère d'explorer pour améliorer le droit positif actuel dans le but de parvenir à un rééquilibrage commercial optimal du territoire en vue d'un aménagement dynamique de l'espace.

1. Les principales préconisations du rapport Fouché

➤ En ce qui concerne la **réglementation relative à l'équipement commercial**, notre collègue propose que la notion de zone de chalandise aujourd'hui retenue pour le zonage commercial, qu'il estime à la fois trop vague et insuffisamment adaptée aux réalités locales, soit remplacée par celle de **bassin de vie**, et que les **critères d'esthétique, d'urbanisme et d'environnement** deviennent les premiers critères à prendre en compte. Il préconise par ailleurs d'**abaisser de 2.000 à 1.000 m² le seuil au-dessous duquel ne requièrent pas le passage en CDEC** :

- les **projets de changements d'enseignes ou d'activité**, dans la mesure où le changement d'enseigne peut à lui seul considérablement modifier le jeu de la concurrence ;

- les **projets de changement d'activité qui ne soient pas à prédominance alimentaire**.

En revanche, il s'**oppose à toute libéralisation des conditions d'implantation commerciale autour des gares**, malgré certaines demandes faites en ce sens, et suggère au contraire de faire revenir ces projets dans le **droit commun du passage en CDEC**, tout comme au demeurant les **projets d'ensembles commerciaux réalisés dans les zones d'activités concertées (ZAC)**.

Enfin, dans le cadre du mouvement général de simplification administrative, il suggère de **supprimer les études d'impact pour les demandes n'excédant pas 1.000 m²**, ces études étant coûteuses et voyant leur intérêt en partie réduit par la mise en place annoncée des schémas directeurs d'équipement commercial (SDEC).

➤ S'agissant des **structures administratives chargées de l'équipement commercial**, M. Alain Fouché, soucieux de réaffirmer le **caractère authentiquement départemental de la CDEC**, présente deux propositions alternatives :

- la première consistant à **remplacer le représentant de l'établissement public de coopération intercommunale par un membre du conseil général** ;

- la seconde consistant à **ajouter le représentant du président du conseil général au collègue actuel des trois élus**.

Par ailleurs, estimant que le **périmètre régional** est plus adapté aux **projets de grande envergure** dont, notamment, les **magasins d'usine et les centres de marques**, il propose la **création de commissions régionales, voire interrégionales, d'équipement commercial** (CREC) chargées d'instruire les **demandes dont la surface excède 2.500 m²**, et dont la composition varierait de neuf à vingt-et-un membres en fonction de la zone de chalandise concernée par le projet (une à quatre régions)

En ce qui concerne la CNEC, il préconise de **conserver son strict rôle d'instance d'appel** tout en **modifiant sa composition** pour y améliorer la représentation de la diversité économique et sociale (1).

➤ Enfin, parallèlement à la réforme des commissions, le rapport d'information remis au Premier ministre fait part de réflexions quant aux **outils de référence de l'équipement commercial** prévus par les textes, regrettant les retards pris dans la mise en place effective des observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC), et insistant sur la nécessité que les SDEC ne soient ni de simples documents de constat, ni des instruments rigides.

2. Les réflexions de votre rapporteur pour avis

Parfaitement en accord avec **l'essentiel des suggestions du rapport de M. Alain Fouché**, qu'il s'agisse de l'abaissement de certains seuils pour le passage en CDEC, de la prise en compte de la notion de bassin de vie pour définir le zonage commercial, ou de la suppression des études d'impact pour les demandes n'excédant pas 1.000 m², **votre rapporteur pour avis n'est pas**, à titre personnel, **entièrement convaincu par l'intérêt de créer un échelon supplémentaire de commission régionale**. Il lui paraîtrait au contraire **préférable de compléter le rôle de la CNEC et de modifier sa composition** pour permettre à cette commission d'intervenir en **première instance** pour l'examen des **projets dépassant une certaine taille et susceptibles de poser des problématiques concurrentielles à l'échelon de plusieurs régions, voire au plan national**. A cet égard, il ne lui semble *a priori* pas impossible de **concilier** l'actuelle fonction d'instance d'appel assurée par la CNEC pour les projets examinés par les CDEC et l'éventuelle mission décisionnelle de première instance qu'il propose de lui attribuer pour les gros dossiers d'équipement commercial.

(1) Composée de **neuf membres**, dont **trois personnalités qualifiées** désignées respectivement par le **président du Sénat**, le **président de l'Assemblée nationale** et le **président du Conseil économique et social**, **trois personnalités qualifiées, non-fonctionnaires, désignées par les trois ministres les plus concernés par l'équipement commercial**, à savoir ceux chargés respectivement du commerce, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, et **trois hauts fonctionnaires** issus des corps d'inspection générale des finances, de l'équipement, et du commerce et de l'industrie.

S'agissant par ailleurs de la **composition des CDEC**, votre rapporteur pour avis considère que les **enjeux d'installation ne sont plus** guère, aujourd'hui, **des enjeux de diversité de consommation**, mais plutôt des **enjeux d'urbanisme et d'aménagement du territoire**, d'organisation de la cité et d'équilibre harmonieux entre les espaces ruraux et urbains. Aussi, dans l'hypothèse où l'on souhaiterait **conserver le nombre de six membres et les règles de majorité qualifiée actuels**, il a évoqué la possibilité de **remplacer le représentant des consommateurs par celui du président du conseil général**, garant de l'aménagement du territoire. Cette suggestion ayant suscité la réserve **de l'ensemble des membres de votre commission**, celle-ci s'est **majoritairement prononcée pour l'adjonction du représentant du président du conseil général aux six membres de la CDEC**, sans modifier les règles de la majorité qualifiée (quatre votes positifs étant nécessaires pour obtenir une décision favorable).

III. LE GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMÉLIORATION DES RELATIONS INDUSTRIE-COMMERCE

L'actualité des problématiques examinées ci-dessus, et les liaisons étroites qui les rapprochent, ont conduit le ministre délégué aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, M. Christian Jacob, avec l'accord du Premier ministre, à installer un **groupe de travail** chargé de mener une **réflexion sur l'ensemble des questions relatives au commerce et à la consommation**, et de faire des **propositions d'ordre législatif et réglementaire d'ici la mi-février 2005**.

Présidé par M. Luc Chatel, ce groupe de travail est composé de **douze parlementaires**, dont **votre rapporteur pour avis**, et de représentants de **quatorze organisations professionnelles** (1), de **quatre mouvements consuméristes** (2) et de **sept enseignes de la grande distribution** (3). Il se réunira de manière hebdomadaire entre le 1^{er} décembre 2004 et le 16 février 2005 pour examiner successivement et sans exclusive **tous les thèmes concernant le commerce en France** :

- la **définition légale et le régime de la coopération commerciale** et des **accords de gamme** (interdiction des abus et avantages à consentir aux PME) ;

- les **relations commerciales** : régime de la **négociation tarifaire** (négociabilité, règles relatives à la discrimination, conditions générales de vente et conditions particulières de vente), **plafonnement du niveau des marges arrière** et définition d'un **seuil de prédation** ;

(1) MEDEF, UPA, CGPME, ACFCI, APCM, CGAD, FEEF, FNSEA, FCD, ILEC, ANIA, CFCIE, UCV et Interprofession de la filière des fruits et légumes frais.

(2) ConsoFrance, UNAF, UFC-Que Choisir et CLCV.

(3) Carrefour, Auchan, Intermarché, Système U, Casino, Cora/Match et Leclerc.

- le **rôle des autorités de régulation** (notamment le conseil de la concurrence), les **procédures** civiles et pénales, la **sanction des infractions** (sanction administrative, sanction de l'abus de puissance d'achat ou de vente...) et les conditions de mise en œuvre des **enchères électroniques inversées** ;

- le **contrôle des concentrations**, avec notamment le traitement des opérations qui, tout en n'étant pas soumises à l'obligation de notification, concernent des entreprises de distribution à prédominance alimentaire détenant plus de 25 % des parts de marché (concept de « filet de sécurité », éventuellement applicable au niveau local) ;

- l'**équipement commercial** ;

- les **adaptations propres au secteur agricole** : contrats-types, définition et gestion des périodes de crise, régime des remises, ristournes et rabais, « prix après vente », publicité des produits frais...

Afin d'être en mesure de présenter un **ensemble de suggestions cohérentes et précises** de nature à **moderniser les rapports qui régissent aujourd'hui le secteur du commerce, améliorer les relations entre fournisseurs et distributeurs et s'adapter aux exigences du consommateur**, le groupe de travail s'appuiera naturellement sur les travaux de la commission Canivet et de notre collègue M. Alain Fouché. Il examinera sans doute aussi les propositions législatives remises au Premier ministre par le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui s'appuient sur **neuf principes généraux de réforme de la loi Galland** sur lesquels, lors d'une réunion tenue le 19 novembre au ministère, un **consensus des distributeurs et des industriels** a été obtenu.

Ces principes sont les suivants :

- intégrer la coopération commerciale dans le calcul du seuil de revente à perte ;
- définir un seuil de prédation qui intègre les frais généraux des distributeurs ;
- définir clairement un espace de négociation sur les conditions de vente des industriels ;
- mettre en œuvre la réforme de manière progressive, mais irréversible ;
- favoriser la présence des PME dans les linéaires ;
- adopter des dispositions spécifiques sur les produits agricoles ;
- assurer l'effectivité du droit en mettant en place un système efficace de sanctions et en définissant la charge de la preuve ;
- examiner la question de la concentration.

Pour votre rapporteur pour avis, le **rassemblement de tous les professionnels concernés** au sein d'un groupe de travail accueillant aussi des **parlementaires** et des **représentants des consommateurs** devrait enfin favoriser l'émergence de **propositions efficaces**. Il espère que, sur la base de celles-ci, un **texte législatif sera adopté par le Parlement au cours de l'année 2005**, qui **mettra fin aux polémiques agitant le secteur de la distribution** depuis plusieurs mois, **apaisera durablement les relations entre producteurs, industriels et distributeurs**, et **contribuera à faire baisser les prix à la consommation**.

*

*

*

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable :

- lors de sa réunion du 2 novembre 2004, à l'adoption des crédits consacrés aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 ;

- lors de sa réunion du 23 novembre, à l'article 73 *sexies* (nouveau) rattaché.

ANNEXE

AUDITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)**
 - **M. Jean-François Bernardin**, Président
 - **M. Jean-Christophe de Bouteiller**, Directeur général
 - **Mme Delphine Gayrard**, Directrice de cabinet

- **Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)**
 - **M. Alain Griset**, Président
 - **M. François Moutot**, Directeur général

- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)**
 - **M. Gérard Orsini**, Président de la commission juridique et fiscale
 - **M. Pascal Labet**, Directeur du service économique

- **Institut supérieur des métiers (ISM)**
 - **M. Alexis Govciyan**, Directeur

En outre, à l'occasion du congrès annuel de l'**Union professionnelle artisanale (UPA)**, M. Gérard Cornu s'est entretenu avec :

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