

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 24

INDUSTRIE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

III. - Commerce et artisanat

Rapporteur spécial : M. René BALLAYER

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gaëtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 25), 1640 (tome IX) et T.A. 389.
Sénat : 64 (1990-1991).

Lois de finances. - Commerce et artisanat.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN DES CREDITS	9
CHAPITRE I - PRESENTATION DES CREDITS	11
I. PRESENTATION GENERALE	11
II. PRESENTATION DETAILLEE	12
A. Les moyens des services	12
B. Les actions d'intervention et les subventions d'investissement en faveur de l'artisanat	12
1. Les bonifications d'intérêt	12
2. La formation	14
3. L'action économique (hors actions contractualisées et hors bonifications d'intérêt)	14
4. La politique contractuelle dans le secteur de l'artisanat ..	14
C. Les actions d'intervention et les subventions d'investissement en faveur du commerce	16
1. La formation et l'assistance technique au commerce (chapitre 44-82)	16
2. La politique contractuelle dans le secteur du commerce ..	17

III. LA GESTION DES DOTATIONS EN 1989 ET 1990	17
A. La gestion des crédits de 1989	17
1. Analyse des mouvements ayant affecté les crédits	17
2. Présentation de la consommation des crédits	19
B. La gestion des crédits de 1990	20
1. Les mesures de transfert, virement ou annulation intervenues depuis le 1er janvier 1990 jusqu'au 12 juillet 1990	20
2. Utilisation des crédits au 14 septembre 1990	22
CONCLUSION	23
CHAPITRE II - UN BUDGET GLOBALEMENT STABLE	25
I. L'EFFORT EN FAVEUR DE LA FORMATION ET DE L'APPRENTISSAGE	26
A. L'apprentissage	26
1. L'apprentissage dans le secteur artisanal	26
2. L'apprentissage dans le secteur du commerce	29
B. La formation	30
1. La formation des artisans	31
2. La formation des commerçants	34
II. LA STABILISATION DE L'ENVELOPPE DES PRETS BONIFIES A L'ARTISANAT ET LE MAINTIEN DU TAUX DE BONIFICATION	36
A. Une politique aux effets bénéfiques	36
B. Le ministère du commerce et de l'artisanat concentre désormais la gestion de tous les prêts spéciaux à l'artisanat	39
C. L'appel d'offres de prêts bonifiés et conventionnés de décembre 1989 et les perspectives en 1990	39
III. L'INSUFFISANCE DES CREDITS CONSACRES A L'ASSISTANCE TECHNIQUE	41
A. L'assistance technique aux métiers	41
B. L'assistance technique au commerce	43

IV. LES AMBITIONS DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE AU REGARD DE LA FAIBLESSE DE CERTAINS CREDITS ..	
A. La politique contractuelle relative aux zones sensibles : un contenu ambitieux	46
B. La faiblesse de certains crédits	50
CHAPITRE III - L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET FISCAL DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	53
I. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE : L'ACTIVITE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT EN 1989	53
A. L'activité dans l'artisanat	53
1. Une diminution constante du solde positif des créations d'entreprise	53
2. Une activité en hausse grâce au secteur du bâtiment ...	54
3. Le tassement des effectifs	54
B. L'activité dans le commerce	55
1. Un contexte économique général favorable au commerce	55
2. Un secteur créateur net d'emplois	56
3. Le dynamisme des grandes surfaces alimentaires	56
II. L'ENVIRONNEMENT FISCAL	57
A. Une palette de mesures positives aux origines les plus diverses	57
B. La nécessité d'une réflexion d'ensemble sur la fiscalité des entreprises artisanales et commerciales	59
ARTICLE RATTACHE	61
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION	63

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

L'appel d'offres qui sera lancé fin 1990 pour l'octroi de prêts bonifiés et conventionnés devrait porter sur un montant identique au précédent, soit **3,4 milliards de francs de prêts bonifiés et 6,8 milliards de francs de prêts conventionnés.**

Toutefois, les réalisations de prêts conventionnés de 1990 seront vraisemblablement de l'ordre de 9 milliards de francs, le montant de 6,8 milliards n'étant qu'un minimum exigé dans le cadre du règlement d'adjudication.

A ce sujet, votre rapporteur ne peut que se féliciter du dynamisme dont font preuve certains réseaux bancaires dans l'octroi de prêts à conditions avantageuses aux artisans et aux commerçants.

Il note cependant que la totalité de ces prêts a été consommée en 1990 dans un délai assez court (environ 6 mois). Il apparaît donc que l'offre pourrait sans doute être plus importante eu égard à une demande très soutenue.

L'évolution positive du nombre des prêts se traduit d'autre part par une baisse des crédits consacrés par le ministère à cette action (-76,4 millions de francs pour les bonifications destinées aux banques populaires). Ce désengagement relatif traduit en fait, principalement, le remboursement régulier par les artisans des prêts consentis avant 1985 qui bénéficiaient de très forts taux de bonification.

Enfin, la gestion des bonifications d'intérêt versées au Crédit agricole, au titre des prêts qu'il accorde aux artisans et aux commerçants, sera confiée, en totalité, au ministère du commerce et de l'artisanat à partir du 1er janvier 1991. Cette décision s'est traduite par un transfert du ministère de l'agriculture de 56,8 millions de francs en 1990 (prêts accordés depuis le 1er janvier 1985) et de 33 millions de francs en 1991 (prêts accordés avant cette date).

Deuxième observation

Votre rapporteur approuve la priorité maintenue par le ministère en faveur de la **formation professionnelle dans l'artisanat.** Cette préoccupation se traduit en particulier par la prolongation de l'effort visant à faciliter l'accès aux **diplômes sanctionnant des études de niveaux III et IV.**

En 1991, l'accent est mis sur le développement des formations conduisant au **brevet de maîtrise** et leur extension aux artisans déjà installés.

Les crédits destinés à l'apprentissage dans l'artisanat (article 43-02/20) sont simplement reconduits après la forte augmentation de l'an dernier.

En revanche, les dotations relatives à l'apprentissage et à la formation permanente dans le **secteur commercial** bénéficient d'une majoration substantielle de l'ordre d'un million de francs.

Troisième observation

La **réforme de l'assistance technique des métiers** est maintenant appliquée par environ 85 % des organismes concernés. Le surcoût généré par le maintien temporaire des modalités d'octroi de l'aide de l'Etat aux plus petits de ces établissements est reconduit en 1991. La dotation de l'article 44-05/20 reste donc stable (71,4 millions de francs)

En revanche, la mise en place de l'**Institut supérieur des métiers** s'accompagne d'un désengagement de l'Etat qui devrait être compensé à due concurrence par des ressources propres.

S'agissant de **l'assistance technique au commerce**, votre rapporteur déplore la **chute de 17,6 % des crédits** qui lui sont consacrés alors que cet article, jugé prioritaire par le Parlement, avait pu bénéficier d'un abondement non négligeable en deuxième lecture lors du vote du précédent budget. Cette majoration est, en effet, plus qu'annulée par un ensemble de mesures acquises et de mesures nouvelles négatives injustifiées.

Quatrième observation

La politique contractuelle menée par le ministère en faveur du commerce et de l'artisanat dans les zones sensibles devrait connaître une nouvelle phase de développement.

En effet, les divers instruments expérimentés en 1988 et 1989 en vue de **promouvoir des actions de restructuration du tissu artisanal et du tissu commercial en zone rurale** sont, désormais, inclus dans les contrats Etat-région conclus dans le cadre du Xème Plan.

Il s'agit notamment des opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC), des actions de transmission reprise dans l'artisanat (ATRA) et des plans de développement concertés (PDC).

Le ministère du Commerce et de l'Artisanat consacrera une enveloppe de 236,6 millions de francs à ces différentes actions dans les contrats de plan 1989-1993. **Votre rapporteur tient à souligner l'insuffisance, en 1989 et, surtout, en 1990, des crédits disponibles sur les lignes contractualisées destinées à l'artisanat.**

La progression de ces dotations, pour non négligeable qu'elle soit (+ 5,3 % sur l'article 44-04/70), pourrait en effet se révéler inadéquate.

La circulaire du 5 décembre 1989 met d'autre part en place **une politique de la ville**, destinée au développement des activités du commerce et de l'artisanat. Un "appel d'idées" a été lancé aux villes de France pour qu'elles présentent des projets de développement en centre-ville et dans les quartiers.

Votre rapporteur approuve l'ouverture de ce second volet de la politique des zones sensibles. Il note cependant, là encore, avec une certaine inquiétude, **l'insuffisance des crédits inscrits aux différents chapitres destinés au financement des actions expérimentales décidées dans le cadre de cette politique en 1990.** Il n'est pas sûr que l'augmentation substantielle, notamment des crédits du Fonds d'aménagement des structures artisanales, permette de satisfaire l'an prochain une demande qui s'annonce d'ores et déjà forte.

Cinquième observation

Votre rapporteur se félicite de la **prorogation pour un an de l'exonération de charges sociales patronales pour l'embauche d'un premier salarié.**

Cette mesure devrait figurer dans le projet de loi relatif au troisième plan pour l'emploi. Le ministère du commerce et de l'artisanat estime à 30.000 environ le nombre net d'emplois dont cette mesure a permis la création.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits du budget de l'industrie et l'aménagement du territoire (III-Commerce et Artisanat) pour 1991 et de l'article 91 rattaché, sur le rapport de M. René Ballayer, rapporteur spécial.

Après avoir rappelé le poids essentiel du commerce et de l'artisanat dans l'activité économique, M. René Ballayer, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le total des crédits progressait de 0,3 % ; il a toutefois précisé que ce plafonnement de la dépense était dû à la baisse considérable des dotations destinées aux bonifications d'intérêt ; hors bonifications d'intérêt, les crédits du commerce et de l'artisanat progressent de 9,6 %.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a ensuite expliqué les causes mécaniques de la diminution des crédits afférents aux bonifications d'intérêt sur les prêts consentis par les établissements bancaires aux artisans. Ayant souligné que cette contraction apparente de l'apport de l'Etat ne pouvait être présentée comme un désengagement, il a toutefois exprimé des craintes quant à l'insuffisance manifeste du montant des prêts spéciaux accordés aux artisans en 1989 et 1990 et a, enfin, tenu à rappeler son attachement à cet instrument, qui a fait la preuve de son efficacité.

Le rapporteur spécial a poursuivi son propos en soulignant l'évolution positive des crédits du ministère destinés à la formation. Il a, à ce sujet, salué l'excellente initiative que constituaient les stages d'initiation à la gestion conçus pour les créateurs d'entreprises artisanales.

Abordant la question de l'assistance technique, M. René Ballayer, rapporteur spécial, a indiqué que la réforme de l'assistance technique aux métiers était bien engagée et paraissait acceptée par les milieux concernés. Il a, en revanche, déploré le fort recul des crédits consacrés à ce type d'action dans le secteur du commerce.

Détaillant enfin les réalisations de la politique contractuelle menée par le ministère avec les partenaires locaux, le rapporteur spécial a exprimé ses craintes quant à la relative insuffisance des crédits, qui pourrait nuire, à terme, au succès de cette action.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire (III. Commerce et Artisanat) pour 1991, ainsi que l'article 91 rattaché.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

I. PRESENTATION GENERALE

Les crédits demandés au titre du Commerce et de l'Artisanat au sein du budget de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire (III - Commerce et Artisanat) atteignent pour 1991 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 650,6 millions de francs, soit une augmentation de 0,3 % par rapport au budget voté de 1990. L'hypothèse retenue pour la hausse des prix en 1991 étant de 2,8 %, les crédits demandés en 1991 enregistrent une diminution de 2,5 % en francs constants.

Toutefois, hors bonifications d'intérêts, les crédits du Commerce et de l'Artisanat progressent de 9,6 %.

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1990	Loi de finances initiale pour 1991	Variation 1991/1990 (en %)
Dépenses ordinaires	608,3	617,2	+ 1,5 %
Dépenses en capital			
Crédits de paiement	40,1	33,4	- 16,7 %
Autorisations de programme	72,0	59,1	- 17,9 %
TOTAL DO + CP	648,4	650,6	+ 0,3 %

II. PRESENTATION DETAILLEE

A. LES MOYENS DES SERVICES

L'accroissement des crédits du titre III n'atteint, dans un contexte de forte progression des crédits (hors bonification d'intérêt), que 4,6 %. Les crédits passent ainsi de 42,1 millions de francs en 1990 à 44,1 millions de francs en 1991.

Cependant l'augmentation des crédits résulte, outre des mesures acquises et ajustements divers, de la globalisation de certaines dépenses :

- d'une part, un regroupement sur le chapitre 34-95 article 30 "Actions d'information sur le commerce" de certains crédits d'information inscrits auparavant au chapitre 44-82 (570.000 francs) ;
- d'autre part, l'inscription sur le chapitre 34-95 article 80 (nouveau) "Informatique pédagogique" des crédits nécessaires à l'acquisition de droits d'usage de logiciels de base et de progiciels ; ces crédits figuraient auparavant au chapitre 43-02 (1 million de francs).

B. LES ACTIONS D'INTERVENTION ET LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DE L'ARTISANAT

1. Les bonifications d'intérêt

Le chapitre 44-98 relatif aux bonifications d'intérêt, qui représente à lui seul, en 1991, 327,6 millions de francs, soit 57,2 % du total du titre IV, diminue cependant de 7,4 % par rapport à 1990.

Cette contraction traduit la diminution du poids des bonifications antérieures à 1991 des intérêts versés aux Banques populaires (- 76,4 millions de francs, malgré une mesure nouvelle positive de 7,7 millions de francs).

Les autres mesures nouvelles concernant ce chapitre se résument, pour l'essentiel, à un transfert de 33 millions de francs en provenance du ministère de l'Agriculture. Au total, le montant des

mesures nouvelles est de 55 millions de francs, à comparer avec les 99,7 millions de francs de mesures nouvelles demandés pour l'ensemble du budget du Commerce et de l'Artisanat.

Les dotations consacrées à l'artisanat	Budget voté de 1990	Crédits demandés pour 1991	Evolution (en pourcentage)
• Interventions de l'Etat hors crédits contractualisés			
TITRE IV			
Troisième partie : amélioration de la formation professionnelle et perfectionnement dans l'artisanat	48,06	49,06	+ 2,1 %
Quatrième partie : actions économiques :			
- Aides aux demandeurs d'emploi	-	18,9	-
- personnel d'animation	2,94	2,94	0 %
- métiers d'art	5,0	6,25	+ 25 %
- aide à l'assistance technique	100,41	99,91	- 0,5 %
- encouragement aux études	0,35	0,35	0 %
- bonifications d'intérêt	353,8	327,6	- 7,4 %
TITRE VI (Crédits de paiement)			
- Prime Livret d'Epargne Mutuelle	7,0	3,1	- 55,6 %
Sous-total 1	517,56	508,11	- 1,8 %
(hors bonifications d'intérêts)	(163,76)	(180,51)	(+ 10,2 %)
• Crédits contractualisés	13,33	28,0	+ 110 %
- Zones sensibles :			
44-04/70	12,75	25,42	+ 99,3 %
64-00/50	16,4	9,4	- 42,7 %
- FASA (Fonds d'aménagement des structures artisanales)	8,65	14,65	+ 69,3 %
44-04/80	1,63	3,63	+ 122,8 %
64-00/80	7,02	11,02	+ 57 %
- D.S.Q. (Développement social des quartiers)	0,58	2,58	+ 346,6 %
Sous-total 2	22,56	45,23	+ 100 %
TOTAL	540,12	553,34	+ 2,4 %
(hors bonifications d'intérêts)	(186,32)	(225,74)	(+ 21,2 %)

2. La formation

Les crédits affectés à la politique de formation professionnelle et de perfectionnement dans l'artisanat progressent de 2,1 %.

- Les actions pour le développement de l'apprentissage et des formations initiales complémentaires bénéficient d'une mesure nouvelle de 1 million de francs.

- Les actions de développement de la formation dans l'artisanat connaissent une progression nette de 7,2 %, passant de 13,8 millions de francs en 1989 et 1990 à 14,8 millions de francs en 1991.

L'accroissement des crédits de 1 million de francs est destiné au financement de la formation au brevet de maîtrise.

3. L'action économique (hors actions contractualisées et hors bonifications d'intérêt)

La progression globale des crédits est la traduction :

- de l'inscription au chapitre 44-04 article 30 (nouveau) "Aides aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise" des crédits correspondant au financement de 600 aides (18,9 millions de francs)
- de l'accroissement des crédits destinés aux actions de soutien à la formation aux métiers d'art (crédits demandés : 6,25 millions de francs, en progression de 25 %) ;

4. La politique contractuelle dans le secteur de l'artisanat :

Les crédits contractualisés consacrés à l'artisanat sont multipliés par deux.

En outre, il est procédé à une modification de l'imputation de crédits au sein du budget de l'artisanat, pour tenir compte de la nature réelle de la dépense, par l'inscription au chapitre 44-04, de

crédits précédemment inscrits au chapitre 64-00 au titre des **contrats de plan État-région d'une part, des opérations de restructuration dans l'artisanat et le commerce (O.R.A.C.) d'autre part** (14 millions de francs, soit 12 millions de francs inscrits à l'article 70 "Intervention en faveur de l'artisanat notamment dans les zones sensibles" et 2 millions de francs inscrits à l'article 80 "Fonds d'aménagement des structures artisanales");

En conséquence :

- L'aide à l'artisanat notamment dans les zones sensibles connaît une diminution des autorisations de programme de 12 millions de francs (- 40 %) cependant que les crédits de paiement inscrits sur cette ligne connaissent une baisse comparable (- 42,7 %), soit une contraction de 7 millions de francs.

- Les autorisations de programme afférentes au Fonds d'aménagement des structures artisanales restent à peu près stables (15 millions de francs en 1990 et 15,5 millions de francs en 1991). Les crédits de paiement du F.A.S.A. progressent toutefois de 57 % passant de 7 millions à 11 millions de francs.

**C. LES ACTIONS D'INTERVENTION ET LES SUBVENTIONS
D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU COMMERCE**

**1. La formation et l'assistance technique au
commerce (chapitre 44-82)**

	Budget voté de 1990	Crédits demandés pour 1991	Evolution (en pourcentage)
• Interventions de l'Etat hors crédits contractualisés			
TITRE IV			
Quatrième partie : action économique			
- Encouragement aux études	0,66	0,66	0
- Assistance technique *	33,13	31,31	- 5,5
TITRE VI (crédits de paiement)			
- Aménagement du marché de Rungis	1,0	0,3	- 70
Sous-total 1	34,79	32,27	- 7,2
• Crédits contractualisés			
- Zones sensibles :			
44-04/60	4,8	5,14	+ 6,8
64-01/20	8,1	7	- 13,6
Sous-total 2	12,9	12,14	- 5,9
TOTAL	47,69	44,41	- 6,9

* Une partie des crédits de cette ligne est contractualisée (voir infra)

Les crédits de formation, considérés dans leur ensemble, progressent de 6 % en 1991.

En particulier, l'article 30 "Rénovation de l'apprentissage et formation initiale en alternance" (chapitre 44-82) est doté de 2,5 millions de francs contre 2 millions de francs en 1990, soit une progression des crédits de 25 %.

En revanche, les dotations destinées à l'assistance technique au commerce subissent une contraction importante (- 17,6 %). Cette baisse sensible se décompose en 1,75 millions de francs de mesures acquises (soit le montant exact de la dotation supplémentaire obtenue par le Parlement sur cette ligne au cours de l'examen du projet de loi de finances initiale de 1990) et en 1 million de francs d'économies (présentées en mesures nouvelles).

2. La politique contractuelle dans le secteur du commerce

L'aide au commerce, notamment dans les zones sensibles, inscrite au titre VI, bénéficie d'une augmentation des autorisations de programme qui passent de 16,4 millions à 19,4 millions de francs (+ 18,3 %).

En revanche, les dotations en dépenses ordinaires et crédits de paiement régressent de près de 6 %. Toutefois, **3,5 millions de francs ont, en fait, été affectés en 1990 sur le chapitre 44-82 (article 20) à des des actions contractualisées, dans le cadre de la politique urbaine.** La proportion des crédits inscrits au chapitre de l'assistance technique au commerce qui devrait être consacrée en 1991 à ce type d'actions n'est pas encore connue.

Elle devrait cependant être suffisante pour **garantir une évolution positive du sous-total 2 : crédits contractualisés.**

III. LA GESTION DES DOTATIONS EN 1989 ET 1990

A. LA GESTION DES CREDITS DE 1989

1. Analyse des mouvements ayant affecté les crédits

La loi de finances initiale avait prévu un montant total de crédits de l'ordre de 612,83 millions de francs.

Les modifications intervenues en cours d'année - décret d'avance du 8 septembre 1989, arrêté d'annulation du 8 septembre 1989, loi de finances rectificative du 30 décembre 1989 - ont porté le montant des crédits des dépenses ordinaires à 567.170.396 francs, celui des crédits des dépenses en capital à 38.110.000 francs et celui des autorisations de programme à 64.350.000 francs.

1989	Dotation initiale LFI	Dotation après modifications *	Dotation après reports	Résultat Ordonnances	% Crédits ordonnancés après reports
Titre III	41,65	-	42,41	39,21	92,4
Titre IV	531,48	-	592,93	493,15	83,2
Total D.O.	573,13	567,17	635,34	532,36	83,8
Titre VI (C.P.)	39,70	38,11	87,04	39,58	45,5
Total D.O. + C.P.	612,83	605,28	722,38	571,94	79,2

* Ces sommes ne tiennent pas compte des reports de crédits de 1988 à 1989, ni des reports de 1989 à 1990, ni des crédits de répartition à recevoir. En outre, les modifications sont calculées hors décret de virement, arrêtés de transfert et arrêtés de répartition.

Ces modifications ne tiennent toutefois pas compte des **reports** effectués de 1988 sur 1989 qui apparaissent dans la colonne "Dotations après reports".

Or, des différences très sensibles apparaissent entre le montant des **crédits disponibles** et le montant des **crédits votés** dans la loi de finances initiale pour 1989.

Ces différences résultent pour le titre IV :

- d'une majoration de 40 % de la dotation du chapitre 43-02 "Amélioration de la formation professionnelle et perfectionnement dans l'artisanat" qui passe de 46 à 64,7 millions de francs,
- d'un doublement de la dotation du chapitre 44-04 "Actions économiques" qui passe de 21,1 à 48,2 millions de francs,
- d'une augmentation de moitié des crédits destinés à l'assistance technique au commerce, qui passent de 27,4 à 41 millions de francs.

Votre rapporteur avait déjà fait des constats identiques sur les deux derniers points dans son rapport relatif aux crédits du commerce et de l'artisanat demandés pour 1990. Il avait également relevé la majoration, supérieure à 100 %, grâce au jeu des mouvements et des reports, des dotations affectées au titre VI :

- les crédits de paiement du titre VI sont en effet passés, au cours de l'exercice 1989, de 39,7 à 87 millions de francs.

Au total, par rapport à la loi de finances pour 1989, l'ensemble des dépenses contrôlées par le contrôleur financier s'élève à près de 572 millions de francs, soit une différence de 6,7 % par rapport aux crédits votés.

Le montant des reports passe à 73,7 millions de francs alors qu'il s'établissait, pour les exercices précédents, à l'intérieur d'une fourchette allant de 50 à 60 millions de francs. Ces reports représentent, en 1989, 12 % du budget voté.

2. Présentation de la consommation des crédits

La consommation des crédits constatée pour l'exercice 1989 apparaît relativement faible, quel que soit le mode de calcul retenu.

En effet, les crédits ordonnancés ne représentent que 93,3 % du montant de la dotation votée dans la loi de finances initiale. En 1988, cette proportion était voisine de 100 %.

Toutefois, le calcul le plus significatif consiste à rapporter le total des crédits ordonnancés au montant de la dotation établie après modifications, mouvements et reports. Le taux de consommation est alors légèrement inférieur à 80 % alors qu'il atteignait, sur la même base, en 1988, un peu plus de 85 %.

La dégradation est particulièrement nette pour la consommation des crédits du titre IV (83,2 % au lieu de 94,5 %).

On note cependant une amélioration sensible au titre VI en crédits de paiement (45,5 % au lieu de 30,6 %) et en autorisations de programme (48 % au lieu de 37,5 %) permettant d'atténuer un peu la détérioration des conditions d'exécution du budget en 1989.

B. LA GESTION DES CREDITS DE 1990

1. Les mesures de transfert, virement ou annulation intervenues depuis le 1er janvier 1990 jusqu'au 12 juillet 1990 sont les suivantes

• Répartition de crédits du budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (**Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale**) pour le financement de diverses actions préalablement décidées par le Conseil de gestion du Fonds :

- actions destinées à l'artisanat : + 20,3 millions de francs inscrits aux chapitres 43-02 et 66-90 (crédits de paiement),

- actions destinées au commerce : + 18,4 millions de francs inscrits au chapitre 44-82 (article 20).

• Répartition de crédits du chapitre 64-00 (articles 50 et 80) du budget du commerce et de l'artisanat au chapitre 44-04 (articles 70 et 80) du même budget :

- 12 millions de francs sont transférés entre les deux lignes consacrées aux interventions en faveur de l'artisanat notamment dans les zones sensibles,

- 3 millions de francs sont transférés entre les deux lignes destinées au financement des actions du Fonds d'aménagement des structures artisanales (F.A.S.A.)

Les dotations inscrites au titre IV et au titre VI pour le financement des actions en faveur de l'artisanat dans les zones sensibles et des actions du Fonds d'aménagement des structures artisanales sont consacrées à la politique contractuelle menée par le ministère. Les lignes concernées ayant le même objet, il peut paraître normal que des transferts soient décidés de l'une à l'autre, en cours d'exercice, afin de tenir compte de la nature juridique de la dépense (fonctionnement ou investissement).

Cependant, votre rapporteur se doit, comme chaque année, de souligner le caractère systématique d'un transfert de 15 millions de francs du chapitre 64-00 au chapitre 44-04. Il s'étonne que ce mouvement important, devenu usuel au fil des ans, n'ait pas été

une fois de plus en 1990, pris en compte dès la présentation des crédits du ministère du commerce et de l'artisanat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale.

Il note donc avec une grande satisfaction le transfert d'une somme de 14 millions de francs du chapitre 64-00 au chapitre 44-04, dès la présentation du budget pour 1991, avant le début de l'exercice où l'imputation sera effective. Cette mesure met fin à un mode de gestion tout à fait critiquable des crédits contractualisés. Surtout, elle ménage les droits du Parlement qui n'est plus ainsi confronté à une présentation faussée des dotations qu'il est appelé à voter.

Titre III :- 320 000 francs,

Titre IV :- 4 130 000 francs,

Titre VI :

. A.P. : - 1 440 000 F

. C.P. : - 380 000 F

• En ce qui concerne **les reports**, le ministère du commerce et de l'artisanat avait demandé le report de 55,5 millions de francs (dépenses ordinaires et crédits de paiement). Il en a obtenu 49,4 millions. Le montant de ces reports est très sensiblement inférieur à celui qui a été obtenu en 1989 (73,7 millions de francs).

2. Au 14 septembre 1990, l'utilisation des crédits du budget commerce et artisanat fait apparaître les pourcentages suivants

Chap.	Libellé	% des consommation de crédits
31-01	Rémunérations principales	92,0
31-02	Indemnités et allocations diverses	49,2
33-90	Cotisations sociales	80,7
33-91	Prestations sociales	53,0
34-01	Frais de déplacement	78,7
34-02	Matériel	69,4
34-92	Parc automobile	81,5
34-93	Remboursement à diverses administrations	88,7
34-95	Etudes et actions d'informations en matière de commerce, d'artisanat et des services	53,7
43-02	Amélioration de la formation professionnelle et perfectionnement dans l'artisanat	51,1
44-04	Actions économiques en faveur du commerce et de l'artisanat	89,9
44-05	Aide à l'assistance technique et économique aux entreprises artisanales	90,0
44-80	Encouragement aux études intéressant le commerce, l'artisanat et les services	40,0
44-82	Assistance technique du commerce enseignement commercial	40,4
44-98	Bonification d'intérêt	75,9
64-00	Aides et primes à l'artisanat	61,4
64-01	Aide au commerce	57,2

Ces pourcentages traduisent un rythme satisfaisant de consommation des crédits consacrés au commerce et à l'artisanat, en nette progression par rapport à 1989 en ce qui concerne les dotations ordinaires.

Il est à noter que les engagements pour certains chapitres, tels le 34-95, le 44-80 ou le 44-82 se font majoritairement au cours du 2ème semestre.

CONCLUSION

UNE NETTE AMÉLIORATION DES MODALITÉS DE GESTION DES CRÉDITS.

Après avoir atteint un point culminant en 1989, les problèmes de gestion des crédits du ministère du commerce et de l'artisanat semblent s'atténuer en 1990 et surtout en 1991. En effet :

- les reports de 1989 sur 1990 sont en baisse sensible par rapport aux précédents (1988 sur 1989). Ce résultat a été en partie obtenu par l'annulation pure et simple d'une proportion plus importante en 1990 qu'en 1989 des crédits dont le report était demandé par le ministère,

- le taux de consommation des crédits connaît une hausse sensible en 1990, notamment pour les crédits destinés au financement de la politique contractuelle. Les reports de 1990 sur 1991 devraient donc être assez faibles.

Toutefois, la réduction des reports aura ainsi sans doute pour effet une exécution plus tendue du budget en 1991. D'ailleurs en 1990 déjà, certaines difficultés sont apparues, relatives notamment à la consommation des crédits contractualisés (voir chapitre consacré à ce thème).

CHAPITRE II

UN BUDGET GLOBALEMENT STABLE

Le projet de budget présente depuis de nombreuses années toutes les caractéristiques de la stabilité.

En effet, la forte progression des crédits (hors bonifications d'intérêt) en 1991 ne doit pas faire illusion. Elle résulte, pour les deux tiers, de l'inscription au budget du commerce et de l'artisanat d'une dotation de 18,9 millions de francs qui aurait dû, en principe, figurer au budget du ministère du travail et de l'emploi. Il s'agit de l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise.

Une fois mis de côté l'effet de présentation recherché, la **progression réelle des crédits du ministère s'établit en 1991 à 3,2 %**, soit quelques dixièmes de plus seulement que l'hypothèse retenue pour la hausse des prix à la consommation et nettement moins que l'accroissement global des dépenses de l'Etat, c'est-à-dire 4,8 %.

La stabilité est également particulièrement remarquable s'agissant des priorités du budget qui vous est présenté : un réel effort est fait en matière de formation et d'apprentissage ; la politique des prêts bonifiés est maintenue. En revanche, l'assistance technique, notamment au secteur du commerce semble sacrifiée et le financement de la politique contractuelle pourrait se révéler insuffisant.

I. L'EFFORT EN FAVEUR DE LA FORMATION ET DE L'APPRENTISSAGE

A. L'APPRENTISSAGE

L'apprentissage en France traverse une période difficile. La loi du 23 juillet 1987 a essayé d'améliorer un instrument qui ne paraissait plus très bien adapté aux exigences du présent. Si l'on ne constate pas pour l'instant une véritable modification de tendance - le nombre des apprentis diminue - d'importants efforts ont été réalisés pour améliorer son fonctionnement et lui donner de véritables perspectives.

1. L'apprentissage dans le secteur artisanal

• **La stagnation des effectifs globaux en apprentissage dans le secteur des métiers.**

Pendant l'année scolaire 1989/1990, le nombre global des apprentis s'est élevé à 233 382, en très légère régression par rapport à l'année précédente (233 838). A l'intérieur de ce cadre stable, le nombre des entrées en apprentissage dans le secteur de l'artisanat est passé de 81 695 pour l'année scolaire 1987/1988 à 78 238 pour l'année 1988/1989.

Ce recul relatif des entrées en apprentissage a pour raisons :

- le niveau déjà élevé d'utilisation de ce mode de formation dans le secteur des métiers (précédemment à 1985 il représentait les deux tiers des effectifs globaux),

- l'intérêt nouveau que lui portent les autres secteurs.

L'autre élément qu'il est indispensable de prendre en compte pour apprécier l'évolution des flux d'entrée en apprentissage dans l'artisanat est le développement des contrats de qualification.

De l'ordre de 5 000 contrats souscrits en 1985, leur nombre est passé à hauteur de 65 000 en 1988, puis de 92 500 en 1989, dont un quart est estimé relever de l'artisanat.

S'agissant de formation en alternance identique à celle de l'apprentissage lorsque leur application est conforme à la réglementation, le cumul des deux types de contrats fait ressortir une progression considérable des effectifs de jeunes en formation première en alternance dans le secteur des métiers.

• Une priorité maintenue, même si la dotation consacrée aux actions de développement de la formation dans l'artisanat est simplement reconduite en 1991

En 1991, les crédits de l'article 20 (chapitre 43-02) devraient se répartir comme suit.

(Unité : millions de francs)

Action	Crédits 1991	Crédits 1990	Variation en %
Observatoire des qualifications	4,5	8,0	- 3,5
Multimédias	3,7	1,0	+ 2,7
Echanges européens	4,0	2,1	+ 1,9
Niveaux IV et III	10,0	4,5	+ 5,5
Centres d'aide à la décision	10,0	8,7	+ 1,3
Divers	0,974	2,6	- 1,625
Total	33,174	33,174*	-

*Le total est le même en 1990 compte tenu d'une somme de 7,3 millions de francs consacrée à diverses actions qui ne seront plus développées en 1991.

La priorité à l'apprentissage apparaît à travers le recentrage des financements publics sur un petit nombre d'actions spécifiques ; les crédits qui leur sont consacrés sont, en conséquence, multipliés par deux ou trois :

a) La politique de développement des formations de niveaux IV et III porte ses fruits

En ce qui concerne les formations et les diplômes qui entrent dans le cadre de l'apprentissage, l'article L 115-1 du Code du Travail dispose que ce mode de formation permet de préparer tous les titres et diplômes de l'enseignement technologique, à savoir les diplômes de l'enseignement technologique créés par le ministère de l'Éducation, ainsi que les titres ou diplômes homologués par la

"Commission technique d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique" créée par décret n° 72-279 du 12 avril 1972.

Les objectifs poursuivis par le ministère en matière d'apprentissage sont donc d'élever par le moyen de ce mode de formation le niveau de qualification dans le secteur des métiers en permettant à un nombre accru de jeunes d'acquérir après un diplôme de niveau V (CAP ou BEP), un diplôme de niveau IV (brevet de maîtrise ou brevet professionnel ou baccalauréat professionnel ou brevet de technicien), puis aussi bien un diplôme de niveau III (BTS).

Les résultats déjà acquis en ce domaine depuis la mise en application de la loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage permettent de penser qu'une proportion de plus en plus importante des jeunes entrant dans les filières professionnelles intéressant principalement l'artisanat parviendra rapidement aux niveaux IV et III précités ainsi qu'en témoignent les références ci-dessous.

**Evolution des effectifs globaux en apprentissage
(secteur de l'artisanat et du commerce)**

Années	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90
1. Diplômes de niveau V (CAP mention complémentaire)	213 369	216 495	220 304	226 268	219 060
Brevet d'études prof. (BEP)			774	1 953	3 911
2. Diplômes de niveau IV (1)		262	1 802	5 261	9 724
3. Diplômes de niveau III (BTS)				356	687
	213 369	216 757	222 880	233 838	233 382
(1) dont :					
brevet de maîtrise et brevet professionnel		84	816	3 193	6 830
Centres (BT, bac professionnel)		178	986	2 068	2 894

Une enquête lancée auprès des chambres de métiers sur les effectifs de niveaux IV et III en formation en alternance (contrats d'apprentissage et contrats de qualification) a permis de constater des progressions éminemment significatives, en particulier, dans les métiers de la coiffure et de la mécanique-auto.

En ce qui concerne le secteur spécifique du bâtiment, l'évolution a été encore plus spectaculaire :

- au niveau IV (BP, brevet de maîtrise, bacs professionnels-contrats d'apprentissage et de qualification), 1ère et 2ème années, les effectifs ont été respectivement pour les rentrées 1987, 1988 et 1989 de 979, 1 677 et 2 292, soit une progression de 134 %.

b) La prise en compte de la dimension européenne en 1991

Au plan communautaire, des initiatives sont prises dans le but de développer les échanges européens d'apprentis.

Afin d'intégrer la dimension européenne à la formation des jeunes issus de l'apprentissage, le ministre chargé du commerce et de l'artisanat a pris l'initiative d'un programme de "stages européens de post-apprentissage" faisant l'objet d'une première phase expérimentale dont l'organisation et le déroulement porteront sur les années 1990 et 1991.

Cette première phase concernera la France, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et la RFA pour un effectif total d'environ 400 jeunes, dont environ 200 jeunes français, titulaires d'un diplôme professionnel (par exemple le CAP ou un diplôme équivalent).

Après un stage préparatoire linguistique et culturel d'une durée de deux mois, ils effectueront un séjour de huit mois dans une entreprise d'un pays partenaire ; séjour au cours duquel ils seront soumis à un examen pouvant leur permettre d'acquérir une certification.

Pour la partie française, l'Etat et les régions concernées ont associé leurs efforts, auxquels doit s'ajouter un concours de la Communauté Européenne, qui s'est montrée intéressée par le programme présenté par la France et qui envisage de le généraliser à l'ensemble des 12 Etats membres.

2. L'apprentissage dans le secteur du commerce

Dans le budget de 1990, un nouvel article (30) a été ajouté au chapitre 44-82 afin d'aider au financement de formations par voie

d'apprentissage dans le secteur du commerce. Une première dotation de 2 millions de francs a permis d'abonder la ligne l'année passée.

L'objectif de l'utilisation de ces crédits est essentiellement de soutenir des expériences ou des opérations qui répondent aux critères suivants :

- développer l'apprentissage dans le commerce par la promotion de méthodes pédagogiques adaptées,
- mettre en place avec le concours de la mission "Nouvelles qualifications", dont la démarche est particulièrement bien adaptée au commerce, des actions d'insertion et de requalification de niveau V,
- favoriser le rapprochement milieux professionnels-Education nationale sur des stages en entreprise pour des jeunes scolarisés.

Actuellement, des expériences sont en cours avec les rectorats de Lille et Strasbourg.

Les contacts positifs pris avec certains milieux professionnels (non-sédentaires, bricolage, fruits et légumes, grande distribution, etc...) se concrétiseront par des stages ou des actions au second semestre 1990.

Un bilan de ces expériences devrait permettre leur mise au point en vue de leur généralisation en 1991 pour lesquelles une mesure nouvelle de 500 000 francs figure dans le projet de budget, portant ainsi le montant total à 2,2 millions de francs.

Votre rapporteur se félicite de ce soutien des pouvoirs publics à l'heure où le secteur du commerce recourt de plus en plus volontiers à l'apprentissage comme mode de formation. En 1989, en effet, un jeune apprenti sur huit était employé dans le commerce. A la même date, les effectifs d'apprentis préparant le bac professionnel dans les sections "formation à la vente" représentaient 19 % de l'ensemble des postulants à ce type de baccalauréat.

B. LA FORMATION

Les entreprises artisanales accusent une très grande fragilité ; si le nombre des immatriculations ne cesse d'augmenter, celui des radiations progresse à un rythme assez proche, fait qui

atteste, entre autres, l'insuffisance des formations dispensées aux petits entrepreneurs.

Quant aux entreprises commerciales, le nombre des créations a baissé de 6,2 % en 1989 par rapport à 1988 alors qu'il restait stable pour l'ensemble de l'économie.

L'accent mis par les pouvoirs publics sur la formation initiale et l'amélioration du niveau de qualification doit donc être approuvé.

1. La formation des artisans

Les crédits prévus au titre de la formation dans l'artisanat (chapitre 43-02, article 30 : actions de développement de la formation dans l'artisanat) passent de 13 789 729 francs à 14 789 729 francs, soit une augmentation de 7,2 % après le plafonnement enregistré en 1990.

Il est prévu d'utiliser ces crédits de la façon suivante :

ACTIONS	MONTANTS
Aide à la formation continue organisée par les chambres de métiers et les organisations professionnelles	4.889.729 F
Encouragement aux brevets de maîtrise	6.500.000 F
Contrat de plan Etat/Association permanente des chambres des métiers	2.700.000 F
Multimédias	700.000 F

Toutefois, ces crédits ne représentent qu'une petite partie du financement de la formation des artisans. S'y ajoutent en effet les crédits inscrits au budget du ministère des affaires sociales qui sont délégués au ministère du commerce et de l'artisanat sur le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (soit 17 millions de francs en 1990). Le montant de ces transferts n'étant connu qu'au mois de mai de l'exercice en cours, il est encore prématuré d'évaluer ce que sera l'apport du ministère du travail et de l'emploi en 1991.

Mais la part la plus importante de ces financements est dégagée dans le cadre du mécanisme instauré par la loi du 23

décembre 1982. Il consiste dans la majoration de la taxe pour frais de chambre de métiers à raison de 25 % du droit fixe au profit des fonds d'assurance formation nationaux (les FAF à caractère professionnel gérés par les organisations professionnelles) et, dans la fourchette de 25 à 55 %, pour les fonds d'assurance formation des chambres des métiers.

L'évolution des dotations depuis 1987 s'établit comme suit :

	Crédits publics		Total crédits publics	Evolu- tion crédits publics en %	Crédits Taxe pour frais de chambre de métiers		Total crédits taxe pour frais chambre de métiers	Evolu- tion en %	Total	
	Ressour- ces propres minist. Comm.et Artis.	Fonds de la format. profess. et de la promot. sociale			F.A.F. des chamb. de métiers	F.A.F. profes- sionnels			Total crédits	Evolut. en %
1987	12,1	14	26,1	- 11	120	81,4	205,4	+ 11	231,5	+ 8
1988	13,4	16	29,4	+ 13	135	81,9	216,9	+ 6	246,3	+ 6
1989	13,8	17	30,8	+ 5	132 *	88*	220	+ 1,5	250,8	+ 2
1990	13,8	17	30,8	0	138 *	92*	230	+ 4,5	260,8	+ 4

* Evaluations

- La formation initiale : des modalités intéressantes qui ont fait la preuve de leur efficacité.

La formation initiale est organisée autour de deux types de stages : les stages d'aide à la création d'entreprise et les stages d'initiation à la gestion. Seuls les seconds ont le caractère obligatoire et constituent un préalable à l'immatriculation ; les premiers ont été créés en 1985 pour répondre à une demande spécifique ; ils ont été conçus comme un complément au stage obligatoire d'initiation à la gestion.

Les stages de création d'entreprise artisanale

A l'initiative de la direction de l'artisanat des stages longs de formation à la création d'entreprise sont mis en place depuis plusieurs années par les chambres de métiers et dans une moindre mesure, par certaines associations et organisations professionnelles.

Ces stages sont financés, d'une part, par la direction de l'artisanat sur la base d'un barème fixé par la délégation à la formation professionnelle et d'autre part, par des partenaires qui sont le plus souvent la direction départementale du travail et le conseil régional.

La direction de l'artisanat a ainsi dépensé en 1989 6 millions de francs (1) pour la formation à la création d'entreprise en direction de 61 chambres de métiers, 3 organisations professionnelles et 5 associations (boutiques de gestion).

Ces stages ont une durée de 250 heures qui se répartissent en principe en 200 heures d'enseignement et 50 heures de suivi personnalisé du projet du créateur.

L'enseignement, qui reprend et approfondit celui du stage obligatoire d'initiation à la gestion de 30 heures s'articule autour des thèmes suivants :

- l'environnement juridique de la future entreprise,
- l'orientation commerciale du projet,
- les instruments de gestion utilisables par le créateur.

Les moyens pédagogiques utilisés (jeux de rôle, démarche sur le terrain, vidéo, rédaction de projet), tendent à s'écarter de l'enseignement magistral pour centrer l'enseignement sur la préparation, la réalisation et le développement du projet individuel du créateur.

Le nombre de chambres de métiers qui organisent ce type de stage augmente d'année en année.

(1) soit 2000 francs par stagiaire

Nombre de stagiaires

	1986	1987	1988	1989	1990 (Evaluation)
Stages d'initiation à la gestion	75.000	85.000	82.000	80.000	80.000
Stages des créateurs d'entreprise	1.500	2.000	2.500	3.000	4.000

Votre rapporteur tient à souligner la très grande satisfaction exprimée par les milieux professionnels à l'égard de ces stages. La progression régulière du nombre des stagiaires atteste l'intérêt qu'ils représentent.

- La formation continue

L'implication financière du ministère en faveur de l'objectif d'élévation du niveau de qualification des artisans se traduira en 1991 par l'inscription d'une dotation de 6,5 millions de francs sur l'article 30 (chapitre 43.02) destinée à l'encouragement au brevet de maîtrise. Le contrat de plan entre l'Etat et l'Assemblée permanente des chambres de métiers pour 1989-1992 a, en effet, prévu de porter à 3.000 par an le nombre des titulaires du brevet de maîtrise.

Il est en effet nécessaire de remédier peu à peu à la situation actuelle qui se caractérise par un niveau faible de qualification de nos artisans.

2. La formation des commerçants

Il n'existe pas de stages destinés à la formation initiale des commerçants ayant un caractère obligatoire. Les chambres de commerce et d'industrie proposent toutefois des stages d'initiation à la gestion pour commerçants débutants au financement desquels l'Etat participe.

La formation des commerçants fait l'objet, en 1991, d'une dotation de 15,6 millions de francs, en augmentation de 500.000 francs par rapport à l'exercice précédent.

Deux particularités de l'exercice en cours devraient avoir des répercussions en 1991 :

1) Le transfert du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale a été de 17.500.000 francs pour les instituts de promotion commerciale. L'augmentation de l'aide publique permet d'accentuer l'ouverture des enseignements à l'international en systématisant notamment l'approfondissement des langues.

2) Un nouveau cycle de perfectionnement, d'une durée de 120 heures et portant principalement sur la gestion financière et la fiscalité, a été mis en place en mars 1988. Afin de pallier les problèmes de disponibilité pendant la période de la formation (principal obstacle au suivi régulier des stages par les commerçants), plusieurs chambres de commerce et d'industrie travaillent sur la modularisation de ce cycle et sur sa transcription en support multi-média et individualisé. Cette nouvelle formule devrait être opérationnelle en 1991.

L'objectif de développement des actions était de lier de plus en plus l'acquisition des connaissances à des formules souples et adaptées aux commerçants (modules, etc...).

Votre rapporteur apprécie, au premier chef, la prise en compte par les organismes de formation des problèmes de disponibilité qui constituent, sans doute, le principal obstacle à la participation des commerçants et des artisans aux actions de stage. Il est heureux que les formules d'enseignement à distance individualisé puissent être mises en oeuvre dès l'an prochain. Cette décision devrait avoir un caractère fortement incitatif.

*

* *

II. LA STABILISATION DE L'ENVELOPPE DES PRETS BONIFIES A L'ARTISANAT ET LE MAINTIEN DU TAUX DE BONIFICATION

A. UNE POLITIQUE AUX EFFETS BENEFIQUES

Depuis l'élargissement en 1985 de la distribution des prêts spéciaux à l'artisanat à l'ensemble des réseaux bancaires -et non plus seulement aux trois réseaux historiquement concernés : banques populaires, Crédit Agricole et crédit coopératif- le volume des prêts distribués est passé de 8.162 à 11.891 millions de francs.

Pour un volume de prêts en forte croissance, le coût budgétaire de la bonification, pour l'Etat, a évolué comme suit (chiffres en millions de francs) :

	1989	1990	1991
Budget du ministère du Commerce et de l'Artisanat	340,0	353,8	327,6
Budget du ministère de l'Agriculture	119,0	59,3	0
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	459,0	413,1	327,6

Cette évolution s'explique essentiellement par l'importante réduction du taux de la bonification, en raison de la baisse des taux d'intérêt en valeur nominale, et par le remboursement régulier, par les artisans, des prêts consentis avant 1985, qui bénéficiaient de ces forts taux de bonification (6,20 %, 4,95 %, 2,70 % contre 1,25 % depuis novembre 1986).

Les dotations budgétaires demandées pour 1991 subissent ainsi des contractions sensibles sur les lignes 10 (chapitre 44.98) "Crédit Agricole" (- 27,1 millions de francs, compte tenu des crédits inscrits en 1990 sur le budget du ministère de l'Agriculture) et 20 "Banques Populaires" (- 76,4 millions de francs). Ces deux établissements bancaires en effet distribuèrent, seuls avec le Crédit coopératif, des prêts spéciaux aux artisans avant 1985.

Outre la forte augmentation du volume des prêts mis à disposition de l'artisanat, la politique de distribution suivie depuis 1985 a aussi produit un effet positif en matière de qualité des taux d'intérêt. La valeur relative de ceux-ci s'est en effet améliorée par rapport à la référence que constitue le taux de base des banques (T.B.B.) pour les petites entreprises.

En 1985, lors de l'ouverture de la distribution des prêts bonifiés à tous les réseaux bancaires volontaires, l'écart entre le taux des prêts conventionnés et le T.B.B. était de 0,15 % (TBB : 10,60 % - Tx PCA : 10,45 %). En juin 1990, cet écart se situe entre 1,48 % et 1,80 % (TBB : 10,50 % - Tx PCA : 8,70/9,02 %).

La baisse du coût des petits crédits, dont bénéficient toutes les petites entreprises, en particulier les très nombreuses entreprises artisanales, est un des résultats secondaires important. De la fin de 1985 à celle de 1989, le coût moyen des prêts à moyen et long terme inférieurs à 100.000 francs s'est abaissé de 13,09 % à 10,59 %, soit une chute de 2,50 %, tandis que celui des prêts supérieurs à 1.000.000 francs baissait seulement de 11,38 % à 10,44 %, soit de 0,94 % (source : enquête trimestrielle de la Banque de France sur le coût du crédit aux entreprises).

Votre rapporteur souligne que les résultats obtenus en matière de taux d'intérêt et de volume de prêts à un coût moindre pour la collectivité confirment la nécessité de la poursuite de cette politique de banalisation.

Distribution des prêts spéciaux (bonifiés et conventionnés) à l'artisanat en 1989*

	Montant total distribué		Montant bonif. 1989	Nombre et montant moyen des prêts 1989	
	Prêts bonifiés	Prêts conventionnés			
Réseau traditionnel					
Crédit coopératif	21 (18)	98 (36)	0,26	748	0,16
Crédit agricole	459 (545)	1.151 (1.090)	5,74	10.399	0,16
Banques populaires	1.061 (1.287)	2.287 (2.574)	13,26	26.938	0,12
Autres banques					
B.N.P.	238 (311)	525 (622)	2,98	5.364	0,14
Crédit Lyonnais	582 (595)	2.105 (1.190)	6,58	11.893	0,23
Société Générale	170 (124)	688 (248)	2,12	5.519	0,16
Crédit Mutuel	355 (168)	800 (336)	4,44	7.471	0,16
Caisses d'Epargne	31 (28)	166 (56)	0,39	957	0,21
SODIPA (AFB)	339 (324)	815 (648)	4,24	7.460	0,16
TOTAL	3.256 (3.400)	8.635 (6.800)	40,00	76.749	0,16

Les chiffres entre parenthèses indiquent les engagements de distribution pour 1990. Ce montant correspond au budget de bonification alloué. Les réalisations de prêts conventionnés de 1990 seront vraisemblablement de l'ordre de 9 milliards de francs, car il est d'usage que les banques distribuent davantage de prêts conventionnés que le minimum exigé dans le cadre du règlement d'adjudication. Certains réseaux bancaires réalisent des performances remarquables. Le Crédit Lyonnais, par exemple, n'était tenu de réaliser que 1.164 millions de francs (2 x 582) de prêts conventionnés. Il en a réalisé près de deux fois plus.

	4è trim. 1988	1er trim. 1989	2è trim. 1989	3è trim. 1989	4è trim. 1989	1er trim. 1990	2è trim. 1990
Taux prêts bonifiés	7,25	6,8/7,0	7,3/7,5	7,3/7,5	7,84/ 8,04	8,1/ 8,3	7,45/ 7,77
Prêts conventionnés	8,50	8,05/ 8,25	8,55/ 8,75	8,55/ 8,75	9,09/ 9,29	9,35/ 9,55	8,70/ 9,02
Taux moyens conditions normales	11 à 13	9,6 à 13,15	9,95 à 13,5			10,5 à 12,5	
Indicateur du coût des ressources	7,87	8,06	8,05	8,19	8,95	9,37	9,0
T.B.B. (1)	9,25	9,6	10,0	10,0	11,0	11,0	10,5
Coût créd. infér. à 100 KF (2)	10,32	10,27	10,38	10,7	10,59	n.c.	n.c.

(1) Taux de base des principales banques

(2) Taux des crédits à moyen et long terme inférieurs à 100.000 frs selon l'enquête trimestrielle de la Banque de France.

B. LE MINISTERE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT CONCENTRE DESORMAIS LA GESTION DE TOUS LES PRETS SPECIAUX A L'ARTISANAT

Le Crédit Agricole devient, à compter du 1er janvier prochain, un établissement correspondant à part entière du ministère de l'artisanat. En effet, les bonifications servies sur les prêts accordés par le Crédit Agricole avant le 1er janvier 1985 seront dorénavant à la charge du ministère, celles servies sur les prêts accordés après cette date ayant déjà été transférées lors du budget de 1990.

Cette mesure vient encore renforcer les effets de la politique de banalisation mise en place par le ministère du commerce et de l'artisanat.

C. L'APPEL D'OFFRES DE PRETS BONIFIES ET CONVENTIONNES DE DECEMBRE 1989 ET LES PERSPECTIVES EN 1990

• **Le principe de l'appel d'offres et le taux de bonification.**

A l'occasion de l'appel d'offres de fin 1989, pour la distribution de prêts bonifiés et conventionnés à l'artisanat, il a été procédé à quelques modifications importantes par rapport aux années antérieures :

- le volume de prêts bonifiés est passé de 3,2 à 3,4 milliards de francs, ce qui, avec le coefficient multiplicateur de prêts conventionnés maintenu à 2, a fait passer le total des prêts spéciaux à l'artisanat de 9,6 à 10,2 milliards de francs,

- le nombre maximum de lots auquel un réseau peut prétendre a été augmenté de 7 à 8.

Quelques nouveautés de forme ont été introduites :

- l'obligation pour les réseaux pratiquant le jumelage de prêts bonifiés avec des prêts conventionnés et/ou avec des autres prêts, de faire figurer de manière distincte dans les contrats le montant et le taux respectif de chaque tranche de prêt,

- l'obligation pour les réseaux de faire certifier les états de réalisations annuelles de prêts servant au calcul de la part

réservataire, et les états d'encours servant de support au versement de la bonification, par leurs commissaires aux comptes.

Le taux de bonification, en revanche, est resté inchangé et s'établit à 1,25 %.

• **Les résultats pour 1990**

La part adjudicataire : l'enveloppe de 1,7 milliard de francs (17 lots) mise en adjudication le 5 décembre 1989 a été attribuée comme suit :

- . Banques populaires 8 lots à 8,70 % (taux PBA : 7,45 %),
- . B.N.P. 2 lots à 8,80 % (taux PBA : 7,55 %),
- . Crédit agricole 3,11 lots à 8,90 % (taux PBA : 7,65 %),
- . Crédit Lyonnais 2,33 lots à 8,90 % (taux PBA : 7,65 %),
- . SODIPA (A.F.B.) 1,56 lot à 8,90 % (taux PBA : 7,65 %).

Les propositions du Crédit mutuel, de la Société Générale et du groupe constitué par les caisses d'épargne et le Crédit coopératif n'ont pas été retenues.

La part réservataire : le 1er avril 1990, la deuxième moitié de l'enveloppe, soit 1,7 milliard de francs, a été attribuée aux réseaux, au prorata de leurs réalisations totales de 1989.

Le total : (chiffres en millions de francs)

Répartition des enveloppes de prêts bonifiés et conventionnés à l'artisanat en 1990

	Bonifiés (part réservée)	Bonifiés Adjudication	Total bonifiés	Conven- tionnés
Crédit agricole	234	311	545	1.090
Banques populaires	485	800	1.286	2.572
B.N.P.	111	200	311	622
Crédit coopératif et caisses d'épargne	46		45	92
Crédit mutuel	168		168	336
Crédit Lyonnais	362	233	595	1.190
Société Générale	125		125	250
SODIPA et groupement CIC	168	156	324	648
TOTAL	1.700	1.700	3.400	6.800

- **L'appel d'offre de la fin de 1990.**

L'appel d'offres du mois de décembre 1990 devrait être réalisé à partir des mêmes variables retenues pour la précédente opération, soit un montant de prêts bonifiés de 3,4 milliards de francs, une enveloppe globale de prêts spéciaux arrêtée à 10,2 milliards de francs et un taux de bonification maintenu à 1,25 %.

Votre rapporteur appelle toutefois l'attention sur le fait qu'en 1990, comme en 1989, les prêts proposés aux artisans ont été consommés en à peu près six mois. Ce délai paraît étonnamment court.

De ce point de vue, le plafonnement du montant des prêts bonifiés prévus pour l'an prochain n'est donc pas très satisfaisant. Il paraît à tout le moins nécessaire de veiller à ce que le délai de consommation des prêts spéciaux ne se réduise pas encore en 1991.

*

* *

Les perspectives de financement touchant les autres aspects de la politique suivie par le ministère du commerce et de l'artisanat appellent toutefois quelques réserves de la part de votre rapporteur.

III. L'INSUFFISANCE DES CREDITS CONSACRES A L'ASSISTANCE TECHNIQUE

A. L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX METIERS

- **Un bilan positif de la réforme de l'assistance technique aux métiers.**

La réforme, mise en place en 1990 avec l'accord de l'Assemblée permanente des chambres des métiers, tend à modifier les conditions d'octroi des crédits d'assistance technique. Les dotations inscrites au chapitre 44.05 (article 20) ne sont en effet plus consacrées à la prise en charge d'une fraction du salaire des agents

employés par les organismes bénéficiaires ; elles sont dorénavant destinées au financement de programmes pluriannuels de développement élaborés par ces agents.

Le ministère évalue ainsi la cohérence et la solidité des programmes qui sont proposés à son agrément. En principe, la fraction de la dépense qu'il prend en charge est fonction de l'intérêt que représente le projet. Ce changement dans la conception de l'aide des pouvoirs publics a été conçu pour inciter les organismes encadrant le monde artisanal à concevoir et à mettre en oeuvre de véritables programmes d'adaptation du secteur, à tenir compte des données de l'économie locale et de leurs évolutions.

Le bilan de cette réforme se révèle positif : elle est appliquée aujourd'hui par environ 85 % des employeurs d'agents de l'assistance technique aux métiers. Le ministère souligne, en outre, la très bonne qualité des projets qui lui sont soumis.

La phase de transition n'est toutefois pas terminée ; elle devrait se prolonger en 1991. Votre rapporteur, en effet, avait obtenu l'an passé l'assurance que la réforme n'aurait aucune conséquence négative pour les petites chambres de métiers qui ne disposent, le plus souvent, que d'un seul poste d'assistant technique. L'application immédiate des nouvelles modalités d'octroi de l'aide de l'Etat aurait pu être fatale à leur existence.

La coexistence temporaire des deux systèmes (celui issu de la réforme et celui qui lui est antérieur) s'était traduit en 1990 par un surcoût non négligeable (augmentation de 6 % de la dotation). **Votre rapporteur constate avec une très grande satisfaction le maintien en 1991 de la dotation inscrite au présent exercice, tenant compte de ce surcoût. Il indique toutefois que la fin de cette situation exceptionnelle devrait, tout à fait logiquement, se traduire dans un an par une baisse des crédits inscrits sur cette ligne.**

• La mise en place de l'Institut supérieur des métiers (ISM)

Votre rapporteur avait approuvé en son temps la transformation du Centre d'études et de perfectionnement de l'artisanat (CEPAM) en Institut supérieur des métiers (ISM).

Le nouvel organisme qui est, comme le CEPAM, placé sous le statut des associations de la loi de 1901, a gardé la fonction essentielle assumée par son prédécesseur : **assurer la formation et**

le perfectionnement des agents d'animation économique et des cadres de l'artisanat.

Il devra, en outre, assurer de nouvelles missions, dont l'utilité ne fait aucun doute aux yeux de votre rapporteur :

- **développer la recherche** sur l'évolution du secteur des métiers et sur sa place dans la société française et européenne et diffuser les résultats de cette recherche dans le secteur des métiers ;

- **susciter et animer un réseau de compétences susceptibles d'assurer l'adaptation et l'utilisation des innovations et des technologies** par le secteur des métiers, et étudier les modes de diffusion de ces innovations ;

- **étudier les méthodes et proposer les actions permettant d'assurer la participation de l'artisanat au développement local.**

L'institut supérieur des métiers s'est officiellement installé en juillet 1990.

Pour l'exercice 1990, l'Institut devrait fonctionner sur la seule base de la dotation versée par l'Etat, grâce à l'utilisation des crédits non consommés par le Centre d'études et de perfectionnement de l'artisanat et des métiers sur le chapitre 44.05 (article 10).

En 1991, il est prévu d'inscrire à ce même chapitre un crédit de 21.447.242 francs, en diminution de 500.000 francs par rapport à l'exercice en cours. Certes, l'article 17 des statuts de l'Institut prévoit la création de ressources propres, telles que cotisations, subventions diverses, rétributions pour services rendus, dons et legs.

Toutefois, votre rapporteur se doit d'exprimer son inquiétude quant au montant réel des ressources qui seront ainsi dégagées. Il eût estimé préférable, compte tenu de l'accroissement considérable des missions de l'Institut et de l'incertitude qui pèse encore sur le poids des ressources propres, que le ministère maintienne au moins au niveau de 1990, son effort ne serait-ce qu'à titre transitoire.

B. L'ASSISTANCE TECHNIQUE AU COMMERCE

Les crédits pour l'assistance technique au commerce sont inscrits au chapitre 44.82, article 10. En 1991, leur montant devrait

s'élever à 13.162.564 francs, en baisse de 17,6 % par rapport aux crédits votés de 1990.

Il est prévu d'utiliser cette dotation comme suit :

Action	Crédits 1991	Crédits 1990
Article 11 "Aides aux actions d'information sur le commerce"	1.209.281	1.779.281
Article 12 "Aides au groupement d'entreprises du petit et moyen commerce"	8.126.735	10.376.735
Article 13 "Aide à la formation d'agents"	3.826.548	3.826.548

Les crédits de l'article 13 sont destinés au financement du centre de formation des assistants techniques du commerce (CEFAC), équivalent de l'Institut supérieur des métiers pour le commerce. Le maintien à niveau des crédits n'appelle aucune mention particulière.

De même, la diminution de 570.000 francs des crédits d'information n'est que le résultat d'un transfert de crédit au sein du même budget.

En revanche, la baisse de plus de 20 % (- 2,25 millions de francs) de la dotation destinée à l'aide aux groupements constitue le seul point noir d'un budget dont votre rapporteur a déjà souligné par ailleurs la qualité.

L'amputation substantielle des dotations inscrites sur la ligne "Assistance technique au commerce" n'est en effet pas acceptable. Elle l'est d'autant moins qu'il s'agit d'un sujet sur lequel le législateur avait souhaité exprimer une priorité en 1990 en votant un abondement des crédits de 1,75 million de francs. Non seulement cette majoration n'est pas reconduite dans le projet de budget pour 1991, mais en plus une mesure d'économie de 500.000 francs vient encore accentuer le désengagement des pouvoirs publics.

Cette diminution atteint, au premier chef, les aides aux groupements qui bénéficient en particulier aux commerçants des

bourgs et des villes moyennes. Dans les villes plus importantes, les subventions versées visent en particulier à réanimer les centres touchés par le développement de l'activité commerciale en périphérie. **Ces aides jouent un rôle primordial dans le maintien d'un tissu commercial suffisamment dense en milieu urbain. (Voir encadré infra).**

Votre rapporteur souhaite donc que ces crédits soient abondés en cours de discussion budgétaire afin qu'ils soient rétablis, au minimum, à leur niveau de 1990.

LES AIDES AU GROUPEMENT D'ENTREPRISES COMMERCIALES

- Nombre des actions financées en 1989 : 82 actions, réparties sur tout le territoire (même ordre de grandeur en 1990).

- Montant des aides par action : il est étalé entre 7.000 et 300.000 francs par action. En 1990, la participation moyenne de l'Etat s'établit à 125.000 francs environ .

- Contenu de l'aide du ministère du commerce et de l'artisanat, les actions au financement duquel le ministère participe sont de trois types :

1) Aide directe aux groupements associatifs de commerçants, en vue :

- de participer à des actions de **revitalisation** de certaines zones (villes,, centres-ville, quartiers...);

- d'aider à la **formation des commerçants** , notamment les dirigeants des associations qui envisagent de lancer une opération de revitalisation.

2) Aide aux chambres de commerce et d'industrie qui décident de financer des projets de revitalisation définis par les associations de commerçants ainsi que les actions de formation nécessaires à la réussite de ces actions.

3) Aide à des associations sous statut loi de 1901 (associations de commerçants, syndicats de salariés) dans le cadre du financement d'études conduites à leur initiative (exemple d'étude subventionnée par le ministère en 1990 : les problèmes de stationnement en centre-ville et les gênes occasionnées aux clients par l'absence de places de garage dans ces zones.

IV. LES AMBITIONS DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE AU REGARD DE LA FAIBLESSE DE CERTAINS CREDITS

A. LA POLITIQUE CONTRACTUELLE RELATIVE AUX ZONES SENSIBLES : UN CONTENU AMBITIEUX

• Les contrats de plan Etat-régions

Un premier bilan peut aujourd'hui être dressé du fonctionnement des principaux instruments de restructuration des zones sensibles, contractualisés dans le cadre du Xè plan (1989-1993).

- L'extension de la procédure des Fonds d'aide au Conseil (FRAC) au secteur du commerce :

Le démarrage des actions FRAC s'est effectué dans 8 régions : Auvergne, Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, soit un total de 20 opérations, d'un coût moyen de 60.000 francs, la région la plus avancée en ce domaine étant le Nord-Pas de Calais (8 actions). Dans les autres régions ayant contractualisé les FRAC commerce, la procédure mise en place et les actions de sensibilisation information engagées, permettent d'assurer une activité normale du FRAC commerce en 1990. L'intérêt suscité parmi les commerçants et notamment ceux du commerce de gros à cette initiative, comme les premières indications recueillies en 1990, conduisent en effet à penser qu'on devrait assister à un flux croissant de demandes d'aide au conseil au cours des années qui viennent.

- Objectif atteint en ce qui concerne les actions de transmission-reprise d'entreprises :

Dans le secteur de l'artisanat, 85 chambres de métiers animent à l'heure actuelle ou participent à une opération locale ou régionale d'accompagnement des opérations de transmission-reprises. (S'agissant d'opérations locales, le Fonds d'aménagement des structures artisanales continue en effet de financer certains plans élaborés à titre expérimental au niveau du département).

Pour le secteur du commerce, le déroulement de ces actions s'est poursuivi d'une manière satisfaisante, dans les régions qui avaient engagé ce type d'opérations au cours du plan précédent (Auvergne, Bretagne, Midi-Pyrénées). S'agissant de Transcommerce en Auvergne, l'opération s'est développée tant en matière d'équipement logistique que pour ce qui concerne la promotion et la

mise en relations des cédants-repreneurs. Des contacts ont été pris par ailleurs en vue d'une extension de Transcommerce d'autres zones du Massif Central à un niveau interrégional (cf. Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes). Par ailleurs, des opérations ont été engagées dans de nouvelles régions ayant contractualisé (Centre, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Provence-Côte d'Azur).

Dans les autres régions concernées, des actions de transmission-reprise sont programmées pour 1990.

- Les opérations de restructuration du commerce et de l'artisanat rural (ORAC) constituent l'instrument privilégié des contrats de plan :

Engagées dans une première phase sur crédits non déconcentrés du ministère, les dix opérations expérimentales lancées en juillet 1988 se poursuivent avec le concours des crédits de la contractualisation État-région qui assurent le relais et permettent leur développement.

En outre, le programme des OPARCA en Bretagne est étendu à des nouveaux cantons de Bretagne centrale (Finistère).

encouragés par les résultats de ces opérations pilotes, véritables produits d'appel, dix-sept régions ont inscrit l'outil "ORAC" parmi les priorités du contrat de plan 1989-1993.

Une vingtaine d'opérations ont été lancées dès 1989 lors de l'élaboration des contrats, en guise d'exemples, et une trentaine d'autres ont été initiées en 1990.

L'analyse des programmations régionales permet de conclure que 120 opérations seront ainsi réalisées pendant le X^e plan.

Chaque ORAC touchant en moyenne une trentaine de communes, on notera qu'une sur dix aura donc été concernées par ces actions.

- Une meilleure prise en compte du secteur du commerce dans le cadre du X^e plan :

En effet, le nombre des régions ayant contractualisé, dans le domaine du commerce, s'élève à 20 au lieu de 15 au titre du plan précédent ; les crédits contractualisés progressent, dans ces conditions, de 28 %.

En dehors des trois principaux instruments qui viennent d'être analysés et dont l'usage s'étend au secteur du commerce (depuis

1989 seulement pour les FRAC - voir supra), il faut encore signaler l'existence d'actions qui ne se rattachent pas à ces instruments et qui visent à l'animation et à la modernisation en milieu rural. En 1990, 25 opérations ont ainsi été menées avec les associations de commerçants toujours dans le cadre des contrats de plan (22 actions en 1989).

• La politique urbaine du commerce et de l'artisanat

La circulaire du 5 décembre 1989 du ministère du commerce et de l'artisanat a mis en place une politique de la ville, destinée au développement des activités du commerce et de l'artisanat.

Il s'agit d'actions expérimentales qui prennent la relève des opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce dorénavant contractualisées. Elles sont donc financées, pour le volet "artisanat, sur crédits du Fonds d'aménagement des structures artisanales (10 millions de francs en 1990) ; le volet commerce est, lui, financé grâce à une dotation de 3,5 millions de francs sur les crédits destinés à la formation (chapitre 44.82.20) et à un prélèvement de même montant sur la ligne "zone sensible" du titre VI. La dotation totale est donc de 17 millions de francs en 1990.

Selon les termes élaborés par le ministère, l'objet de cette politique est de conduire les collectivités locales à engager une réflexion globale et un programme d'actions étalé sur plusieurs années, et sur les thèmes suivants :

- L'environnement urbain

La prise en compte des besoins et des contraintes des activités artisanales et commerciales dans l'aménagement urbain (parkings, rues piétonnes, réhabilitation du bâti et embellissements des espaces publics, signalétique, animation des rues...),

- Les entreprises

La modernisation des entreprises et leur adaptation aux nouvelles conditions du marché urbain : développement de nouvelles activités, amélioration de l'outil de travail et du bâti. L'évolution de la charge foncière n'est pas compatible avec le maintien en ville de l'artisanat d'atelier et de services aux particuliers ou est préjudiciable au développement des entreprises dans des conditions physiques rationnelles.

Pour lutter contre ce facteur de dépérissement de l'artisanat, le ministère encouragera les projets de locaux locatifs à loyer modéré (ateliers relais, zones artisanales) et de pépinières ou d'hôtels d'entreprises avec prestation de services communs.

- Les hommes

La formation des entrepreneurs et des salariés du commerce et de l'artisanat : accès aux nouvelles technologies, développement de l'accueil (langues étrangères), formations spécifiques aux marchés locaux, prise de marchés induits dans le bâtiment et les travaux publics.

Dans la lettre circulaire qu'il avait adressée aux préfets de région et de département, François Doubin avait demandé aux villes d'associer à ces projets les chambres consulaires, les organisations professionnelles, les unions commerciales et artisanales ainsi que les différents intervenants concernés par l'aménagement urbain.

Plus de cent villes ont d'ores et déjà répondu à "l'appel d'idées" lancé par le ministère. Quelque trente projets pourraient finalement être retenus.

En outre, trois contrats ont été conclus avec les municipalités et les organismes consulaires de Nancy, Nevers et Quistreham. Ces trois villes devraient constituer des terrains d'expérience.

• La participation à la politique de développement social des quartiers (D.S.Q.)

La participation du ministère aux actions définies par le comité interministériel de la ville (CIV) dans le cadre de la politique de développement social des quartiers revêt un aspect modeste.

En ce qui concerne le volet artisanat, **6 opérations** ont été retenues au cours du premier semestre 1990 pour un montant global de **900.000 francs** (chapitre 64.00.60).

La publication de la circulaire du 5 décembre 1989 sur la politique urbaine du commerce et de l'artisanat a relancé très nettement la réflexion des partenaires (villes et chambres consulaires) et les nombreux projets présentés dans le cadre de l'appel à idées prévu par cette circulaire contiennent plusieurs initiatives liées aux quartiers dégradés.

La totalité des crédits 1990 sera donc probablement consommée. La dotation prévue pour 1991 est d'ailleurs en progression sensible (2,6 millions de francs demandés).

Les crédits inscrits pour 1990 s'élèvent à 3 millions pour l'enveloppe commerce, 5 opérations ont déjà été subventionnées et d'autres dossiers sont en cours d'instruction (11 opérations en 1989).

B. LA FAIBLESSE DE CERTAINS CREDITS

Membre du groupe d'étude de la fiscalité des entreprises, créé au sein de votre Commission des finances en 1989, votre rapporteur est particulièrement sensible à l'aciton publique en faveur des petites entreprises artisanales et commerciales. S'il souscrit totalement aux objectifs et au choix des moyens définis par le ministère pour l'action dans les zones sensibles, il se doit d'exprimer son inquiétude au sujet des menaces qui pèsent à terme sur son financement.

• Des taux de consommation élevés

A la fin du mois de septembre 1990, les taux de consommation des lignes contractualisées étaient les suivants :

- zones sensibles/artisanat :

44.04.70 : 77,4 %

44.04.80 : 70 %

64.00 : 61,4 %*

** Le taux de consommation constaté sur ce chapitre au 31 décembre 1989 était de 67 %, donc très proche de celui constaté cette année à la mi-septembre.*

- zones sensibles/commerce :

44.04.60 : 83 %

64.01.20 : 78 %

• **Des reports quasiment nuls en 1991**

Les lignes "artisanat" ont bénéficié, prises globalement, de très forts reports en 1990 (près de 27 millions de francs). Ces pourcentages, déjà élevés incluent, bien sûr, ces reports. Pour les crédits "commerce" seules les dotations inscrites au titre VI ont été abondées par des reports. Toutefois, leur taux d'utilisation est très proche de celui des dotations du titre IV.

Tout indique, donc, que les reports de 1990 sur 1991 seront très faibles.

• **Une progression trop faible des crédits en 1991**

L'augmentation demandée des crédits contractualisés (voir première partie) paraît d'ores et déjà insuffisante, compte tenu de l'absence de reports en 1991, pour éviter **une exécution tendue de la politique des zones sensibles et de la politique des villes lors du prochain exercice.**

En 1989 et 1990, le ministère avait déjà signalé la faiblesse des crédits inscrits sur ces lignes en comparaison de la richesse des projets retenus.

Votre rapporteur note, d'autre part, que le décret en Conseil d'Etat, prévu par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, n'est pas encore intervenu. Celui-ci prévoit dans quelles conditions l'excédent du produit de la taxe sur les grandes surfaces peut être affecté, après paiement des indemnités de départ, au financement d'opérations collectives en faveur du commerce de proximité et dans les zones sensibles à des opérations favorisant la transmission ou la restructuration d'entreprises commerciales ou artisanales.

Il serait souhaitable que cette source de financement contribue dès 1991 à améliorer le fonctionnement de la politique contractuelle dont on vient de détailler les difficultés. **Des assurances en ce sens ont d'ailleurs été données par le ministère à votre rapporteur.**

CHAPITRE III

L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET FISCAL DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

Si le commerce continue de traverser une conjoncture favorable, la situation de l'artisanat paraît s'être à nouveau fragilisée en 1988 et 1989. S'agissant d'un secteur dont on sait les faiblesses structurelles, ce constat ne laisse pas d'inquiéter.

Les pouvoirs publics devraient donc être incités à promouvoir une politique fiscale adaptée aux entreprises artisanales et commerciales. Toutefois, malgré les progrès accomplis en ce sens grâce à la loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à certaines dispositions contenues dans le projet de loi de finances, votre rapporteur doit déplorer cette année encore, l'absence de vision d'ensemble touchant ces problèmes et le défaut de prise en considération des difficultés spécifiques des plus petites de nos entreprises.

I. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE : L'ACTIVITE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT EN 1989

A. L'ACTIVITE DANS L'ARTISANAT

1. Une diminution constante du solde positif des créations d'entreprises

Depuis 1986, date à laquelle l'écart entre le nombre des immatriculations et celui des radiations a atteint son sommet de la décennie (plus de 20 000 créations nettes), la diminution du solde n'a cessé de s'accroître. Celui-ci reste toutefois positif en 1989 avec environ 17 000 créations nettes d'entreprises artisanales.

Dans l'ensemble, il se confirme que le monde artisanat est très instable. Le nombre des radiations, en effet, reste considérable (plus de 85 000 en 1989).

Données annuelles	Immatri-culations	Radiations	Solde
1980	63 702	56 370	+ 12 332
1981	67 582	59 510	+ 8 072
1982	63 783	60 313	+ 3 470
1983	61 139	62 975	- 1 836
1984	69 926	71 957	- 2 031
1985	86 301	75 280	+ 11 029
1986	98 361	78 703	+ 20 156
1987	97 999	78 233	+ 19 766
1988	101 982	83 155	+ 18 827
1989	102 326	85 300	+ 17 026

2. Une activité en hausse grâce au secteur du bâtiment

Le bâtiment constitue une part importante de l'artisanat (près de 40 % du nombre des entreprises). En 1989, le secteur de l'artisanat a bénéficié de la forte accélération de l'activité dans ce domaine ; les anticipations relatives à l'abandon des avantages de la Loi Méhaignerie ont notamment eu pour effet de multiplier les mises en chantier au quatrième trimestre.

Les chiffres de 1990 laissent toutefois apparaître un net relâchement de l'activité. L'artisanat subit ainsi le contrecoup de la domination d'un secteur - le bâtiment - très sensible à la conjoncture.

3. Le tassement des effectifs

L'artisanat occupait au 1er janvier 1989 environ 2,2 millions de personnes dont plus de la moitié sont des salariés ou des apprentis. En 1987, l'effectif total des personnes occupées dans ce secteur était de près de 2,4 millions. La dégradation de l'emploi dans ce secteur est donc nette.

Le nombre des salariés continue toutefois de croître. Cette progression sera encore amplifiée en 1990 par la mesure "premier emploi".

Au 30 juin 1990, un total de 103 690 déclarations d'embauches d'un premier salarié (71 000 en 1989 et 32 695 du 1er janvier au 30 juin 1990) ont été enregistrées, dans le cadre des dispositions de la loi n° 39-1008 du 31 décembre 1989, ouvrant droit aux travailleurs indépendants, à une exonération de charges sociales.

Si on évalue, en 1989, à environ 40 000 le nombre d'emplois qui auraient de toute façon été créés, il résulte que peut être attribuée au dispositif d'exonération la création nette de 30 000 emplois. Sur ces mêmes bases, on peut donc estimer que du 1er janvier au 30 juin 1990, 12 000 emplois nets supplémentaires ont été créés, soit à ce jour, depuis la mise en place du dispositif, environ 42 000 embauches.

La mesure est reconduite en 1991 et devrait donc permettre de ralentir un peu la diminution globale des effectifs employés dans le secteur artisanal.

B. L'ACTIVITE DANS LE COMMERCE

1. Un contexte économique général favorable au commerce

Le chiffre d'affaires du commerce de détail, grâce au dynamisme de la consommation des ménages, s'est accru, en volume, de 3,2 %, soit au même rythme que l'année précédente. Celui du commerce de gros, compte tenu de l'évolution de ses déterminants - consommation des ménages, demande des entreprises en biens intermédiaires et d'équipement, commerce extérieur - sans bénéficier d'une croissance aussi exceptionnelle qu'en 1988 (+ 4,9 %), a encore augmenté, en volume, de 3,8 %.

Toutes les composantes de la demande ont contribué à cette croissance : la consommation marchande des ménages, qui a augmenté de 3,1 %, a été un peu plus vigoureuse qu'en 1988 (+ 2,9 %) ; la progression des investissements, bien qu'inférieure à celle de 1988 (+ 8,5 %), est restée très élevée puisqu'elle a atteint 6,0 % ; les exportations se sont accrues de 11,3 %, marquant ainsi une nette accélération par rapport à 1988 (+ 7,9 %).

2. Un secteur créateur net d'emplois

Selon des données encore fragiles et qui demandent à être confirmées, la population occupée du commerce a progressé de 1,3 % en 1989, soit de 34 900 personnes. Cette croissance soutenue des effectifs, qui prolonge celle des deux années précédentes (+ 1,5 % en 1987 et + 1,4 % en 1988) est à rapprocher du haut niveau de l'activité commerciale au cours de la période.

Les effectifs salariés du commerce ont augmenté de 1,7 % en 1989, soit au même rythme que les deux années précédentes. Ce résultat, qui correspond à une progression du nombre des salariés de 35 900, est d'autant plus satisfaisant qu'il s'est accompagné d'un moindre recours aux emplois précaires, au profit d'emplois stables. En effet, le nombre des bénéficiaires de stages d'initiation à la vie professionnelle, après s'être stabilisé en 1988 (- 700), en moyenne annuelle, a diminué de 16 500 en 1989. Ainsi, hors SIVP, les effectifs salariés du commerce se sont accrus, en moyenne annuelle, de 52 400 en 1989, contre 34 300 l'année précédente.

Les effectifs non salariés, qui sont orientés à la baisse depuis de nombreuses années, avaient recommencé à progresser en 1986 (+ 0,4 %), 1987 (+ 0,9 %) et 1988 (+ 0,2 %) ; ils ont diminué de 0,3 % en 1989, mais ce léger repli se situe très en deçà de la tendance de longue période (- 1,6 % par an, en moyenne, de 1968 à 1985).

3. Le dynamisme des grandes surfaces alimentaires

La statistique de l'UNEDIC, connue avec une année de retard, présente l'inconvénient de n'être pas exhaustive puisqu'elle ne recense que les établissements employant des salariés. Selon cette statistique (tableau 3), le nombre des établissements (hors intermédiaires du commerce), après avoir fléchi en 1984 et 1985, puis s'être stabilisé en 1986, avait augmenté de 1,6 % en 1987. Ce redressement s'est poursuivi en 1988 où le nombre d'établissements s'est accru de 0,8 %, ce qui recouvre une progression de 3,3 % pour le commerce de gros et une stabilisation pour le commerce de détail.

Le développement des grandes surfaces alimentaires s'est poursuivi en 1989, à un rythme plus modéré que l'année précédente pour les hypermarchés mais avec un dynamisme accru pour les supermarchés.

Le nombre des hypermarchés a augmenté de 45 en 1989, contre 61 en 1988. Ce sensible ralentissement est dû à des ouvertures moins nombreuses (21, contre 24 en 1988) et surtout à une diminution du nombre des transformations de supermarchés en hypermarchés

(30, contre 43). Néanmoins, le nombre des transformations reste encore très supérieur à celui des ouvertures proprement dites. Le ralentissement a également affecté la croissance des surfaces de vente qui s'est chiffrée à 210 000 m² en 1989, contre 278 000 m² en 1988.

Compte tenu de ces évolutions, le parc des hypermarchés était constitué, à la fin de 1989, de 797 unités représentant une surface de vente de 4 339 000 m².

Les ouvertures de supermarchés (y compris les transformations de supéretes ou d'hypermarchés en supermarchés) se sont élevées, en 1989, à 348 unités, d'une surface de vente de 332 000 m². En 1988, elles avaient atteint 318 unités représentant 283 000 m².

A la fin de 1989, le parc des supermarchés comptait environ 6 400 unités, d'une surface de 6,1 millions de m² ; à la fin de 1988, il était de l'ordre de 6 100 unités, pour une surface de 5,7 millions de m².

II. L'ENVIRONNEMENT FISCAL

A. UNE PALETTE DE MESURES POSITIVES AUX ORIGINES LES PLUS DIVERSES

Le dispositif fiscal en faveur du commerce et de l'artisanat est loin d'être négligeable. Le Gouvernement donne toutefois le sentiment de procéder par petites touches sans suivre un plan d'ensemble. Ce défaut entrave quelque peu les aspects bénéfiques des mesures déjà prises.

• Les dispositions de la loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social

Elles tendent, pour le sujet qui nous intéresse :

- à l'extension de l'exonération de taxe d'apprentissage (base annuelle d'imposition n'excédant pas six fois le SMIC) ;

- à la suppression des doubles impositions au titre des taxes consulaires.

• **Les dispositions du IIIe Plan emploi (septembre 1990)**

Elles prévoient notamment la prorogation de la mesure d'exonération des charges sociales pour les travailleurs indépendants qui procèdent, sous certaines conditions, à une première embauche. Le bénéfice de ce dispositif s'étend sur une période de 24 mois. Il a été créé par l'article 6 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 modifiée par la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 sus-mentionnée.

• **Les dispositions contenues dans le projet de loi de finances de 1991**

Le volet fiscal du projet de budget comporte plusieurs mesures favorables aux plus petites entreprises, artisanales, commerciales et de service :

- **La mise en franchise de TVA** des entreprises réalisant moins de 70 000 francs hors taxes de chiffre d'affaires, sur option, devrait profiter au premier chef à de nombreux petits commerce en zone rurale.

- **La baisse du taux majoré de TVA de 25 % à 22 %** devrait être bénéfique pour l'activité du commerce, mais concernera aussi l'artisanat de luxe (pelleterie, orfèvrerie et joaillerie).

- Enfin, l'effort engagé en vue de **limiter le poids de la taxe professionnelle** par rapport à la valeur ajoutée des entreprises qui a déjà largement profité au secteur des services et aux entreprises commerciales soumises au régime du bénéfice réel normal, sera poursuivi : la taxe professionnelle sera plafonnée à 3,5 % au lieu de 4 %.

Cette mesure, réclamée par votre Haute Assemblée dès l'année passée, est l'une des propositions majeures de la commission d'étude sur l'évolution de la taxe professionnelle, présidée par votre rapporteur, et qui a présenté ses conclusions au mois d'avril 1988.

B. LA NECESSITE D'UNE REFLEXION D'ENSEMBLE SUR LA FISCALITE DES ENTREPRISES ARTISANALES ET COMMERCIALES

Cette réflexion doit porter sur une plus grande fluidité en matière de transmission d'entreprise, ainsi que sur la conception de la taxe professionnelle.

• Permettre une plus grande fluidité en matière de transmission d'entreprise

Compte tenu de la législation actuelle beaucoup de petites entreprises commerciales et artisanales sont amenées à disparaître plutôt qu'à se transmettre dans la mesure où le coût fiscal de la transmission décourage le vendeur comme l'acheteur éventuel.

Le groupe d'étude sur la fiscalité des entreprises propose, dans son rapport d'information (1), quelques pistes de réflexion. Certaines visent plus particulièrement les entreprises artisanales et commerciales :

- La limite de vingt salariés, nécessaire pour accéder au régime du RES (Rachat d'une entreprise par les Salariés), devrait être abaissée à 10. Cette mesure paraît particulièrement bien adaptée aux entreprises commerciales.
- Le vendeur, désireux de céder son fonds, devrait être incité à le faire grâce à la mise en place d'un mécanisme de "crédit-vendeur". Le principe à rechercher serait de ne taxer que les sommes réellement perçues selon un rythme convenu entre le vendeur et l'acquéreur.
- Corrélativement, il serait souhaitable de différer l'imposition des plus-values au moment de la cession du fonds ou des droits sociaux et non au moment de la transmission lorsqu'il y a poursuite de l'activité.

(1) Rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la fiscalité des entreprises par M. Jacques Oudin (n° 389).

- Malgré les progrès réalisés ces dernières années (création de l'EURI et surtout instauration d'un barème progressif pour les droits de vente de fonds de commerce par la loi de finances pour 1990), les droits de mutation restent très élevés en France puisqu'ils peuvent atteindre 14,20 %. Ces droits devraient, au minimum, être réduits à 4,80 % -soit 3,80 % au profit de l'Etat et 1 % au profit des départements et communes-.

• **La taxe professionnelle**

Votre rapporteur faisait, au mois de décembre dernier, les deux propositions suivantes :

1) Exonération de la taxe professionnelle pour les commerçants non sédentaires au titre des emplacements non fixes et non permanents de plein air. Ces commerçants sont en effet actuellement imposés à la fois sur le lieu de leur domicile fixe et sur les emplacements où ils exercent périodiquement leur activité.

2) Amélioration de la péréquation de la taxe de manière à substituer à une logique de conflits opposant les collectivités locales désireuses d'attirer les entreprises génératives de taxe professionnelle, une logique de coopération permettant de mieux prendre en compte les critères d'aménagement du territoire.

A ce sujet, votre rapporteur ne peut qu'approuver l'initiative prise par le Gouvernement le 14 mars 1990 chargeant le ministre du commerce et de l'artisanat d'organiser, en concertation avec les responsables concernés, la mise au point d'un dispositif de répartition de la taxe professionnelle versée par les grandes surfaces.

Il est à noter qu'un élément du mécanisme a déjà fait l'objet d'une annonce par le Premier Ministre à l'occasion de l'adoption du troisième Plan pour l'emploi : une fraction des sommes réparties sera affectée dans chaque département à l'aide au commerce et à l'artisanat ruraux (le dernier commerce du village).

ARTICLE RATTACHE

Article 91

Actualisation du montant maximum de la taxe pour frais des chambres de métiers

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la commission
Le maximum du droit fixe de la taxe pour frais des chambres des métiers prévu à l'article 1601 du code général des impôts est fixé à 475 francs	est fixé à 483 francs	Conforme

OBSERVATIONS

Cet article vise à actualiser, comme chaque année, le plafond du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers.

La taxe pour frais de chambre de métiers, due par toutes les entreprises inscrites au répertoire des métiers, se compose d'un droit fixe déterminé par chaque chambre dans la limite d'un plafond, d'un droit additionnel à la taxe professionnelle dont le produit global est arrêté par chaque chambre dans la limite de 50 % du produit du droit fixe, et d'une majoration comprise entre 50 % et 80 % du droit fixe destinée à financer des actions de formation continue.

Dans le projet de loi du Gouvernement, le plafond du droit fixe était porté de 457 francs à 475 francs, soit une augmentation de 2,8 %.

L'Assemblée nationale, a, en première lecture, adopté un amendement augmentant de 8 francs le montant prévu par le projet de loi, ce qui porterait le relèvement de ce plafond à 5,7 %.

Ces dernières années, le plafond a évolué comme suit : pour 1987 il avait été fixé à 404 F, pour 1988 à 425 F, pour 1989 à 444 F et pour 1990 à 457 F.

La plupart des chambres de métiers ont actuellement voté le droit fixe à son maximum.

Votre commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de cet article sans modification.

**MODIFICATIONS APPORTEES PAR
L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME
DELIBERATION**

- 0 -

Titre IV :

Les crédits ont été majorés de 3,5 millions de francs :

- 0,4 million de francs inscrits au chapitre 44-04 "Actions économiques en faveur du commerce et de l'artisanat" (soit 200 000 francs en faveur du commerce dans les zones sensibles et 200 000 francs en faveur de l'artisanat dans les zones sensibles).

- 2,6 millions de francs inscrits au chapitre 44-05 "Aide à l'assistance technique et économique aux entreprises artisanales".

- 0,5 million de francs inscrit au chapitre 44-82, à l'article 10 "Assistance technique au commerce" (cet abondement est destiné aux aides aux groupements).

Titre VI :

Les crédits ont été majorés de 700 000 francs en autorisations de programme et en crédits de paiement. La totalité de l'abondement profite au chapitre 64-01, article 20 "Aide au commerce notamment dans les zones sensibles".

0

0 0

Votre commission a considéré que ces modifications n'étaient pas de nature à modifier sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits.

Réunie le mercredi 24 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire : III. Commerce et Artisanat, pour 1991, ainsi que l'article 91 rattaché.