

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

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 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 5

COMMERCE, ARTISANAT ET TOURISME

COMMERCE ET ARTISANAT

Rapporteur spécial : M. René BALLAYER.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Martier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francoeur, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moynet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexes n^{os} 9 et 10), 2370 (tome III), et in-8° 683.
Sénat : 68 (1984-1985)

Loi de Finances - Commerce et artisanat.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
<i>EXAMEN EN COMMISSION</i>	7
<i>INTRODUCTION : DESCRIPTION DES CREDITS</i>	9
A. PRESENTATION DES CREDITS	9
B. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	9
C. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE L'ARTISANAT	10
D. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DU COMMERCE	12
<i>AVANT-PROPCS</i>	13
<i>CHAPITRE PREMIER : LE SECTEUR DE L'ARTISANAT</i>	15
<i>I. LA SITUATION DU SECTEUR</i>	15
A. LA SITUATION ECONOMIQUE DU SECTEUR	15
B. LES CHARGES DES ENTREPRISES ARTISANALES	16
<i>II. LES MOYENS BUDGETAIRES CONSACRES A L'ARTISANAT</i>	18
A. LA SUPPRESSION DE LA PRIME A LA CREATION NETTE D'EMPLOI	18
B. L'EVOLUTION DES CREDITS DESTINES A LA FORMATION	19
C. L'ASSISTANCE TECHNIQUE A L'ARTISANAT	21
<i>CHAPITRE DEUXIEME : LE SECTEUR DU COMMERCE</i> ...	23

I. L'ASSISTANCE TECHNIQUE ET LA FORMATION DES COMMERCANTS.....	24
II. L'INTERVENTION EN FAVEUR DU COMMERCE DANS LES ZONES SENSIBLES	24
ARTICLES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHES AU BUDGET DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT.....	27
ARTICLE 83	27
ARTICLE 84	32
MODIFICATIONS AU PROJET INITIAL APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.....	33

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) L'effort en faveur de l'artisanat régresse sensiblement

Cette régression résulte de la suppression des primes à la création nette d'emplois, dont la dotation budgétaire s'élevait à 195 millions de francs en 1984.

Certes, ce type d'intervention n'échappait pas à la critique, en raison de son caractère bureaucratique et de l'inévitable saupoudrage qu'il engendre.

Les crédits dégagés par la suppression de la prime à la création nette d'emplois auraient pu toutefois être affectés à une autre action du ministère ; l'économie réalisée aurait également pu être accompagnée d'un allègement corrélatif des charges fiscales ou sociales pesant sur les artisans.

L'opération de camouflage qui consiste à présenter un budget en augmentation par le biais d'un transfert d'un autre budget, où la disparition des crédits transférés passera inaperçue (budget des charges communes) doit par ailleurs être relevée.

2) L'accroissement des moyens alloués aux chambres de métiers constitue toutefois un motif de satisfaction

Les crédits supplémentaires permettront aux chambres de métiers de recruter de nouveaux assistants techniques, et d'organiser des stages d'initiation à la gestion et à l'informatique en nombre supplémentaire.

3) La situation économique et sociale du secteur des métiers est inquiétante

L'observation des mouvements d'entreprises artisanales en 1981, 1982 et 1983 fait apparaître une diminution sensible du nombre des immatriculations au répertoire des métiers. Le nombre des radiations, imputables le plus souvent à des défaillances économiques, s'est par ailleurs accru. Le solde est donc devenu négatif en 1983.

La situation du secteur de l'artisanat exigerait donc une véritable diminution des charges fiscales et sociales. Or, malgré certaines mesures satisfaisantes (maintien de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices des entreprises nouvelles, allègement de la taxe professionnelle), l'effort en la matière reste insuffisant.

La situation sociale des artisans est d'autre part menacée par l'article 83 du projet de loi de finances pour 1985.

4) Les crédits affectés au secteur du commerce connaissent une progression satisfaisante

Certes, en valeur absolue, leur montant reste dérisoire par rapport à l'importance économique du secteur. Toutefois, l'activité commerciale nécessite, par essence, la liberté plus que l'interventionnisme. Les principaux problèmes posés au secteur du commerce (contrôle des prix et réglementation de la concurrence) ne sont donc pas d'ordre budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 6 novembre 1984, sous la présidence de M. Jacques Descours Desacres, Vice-Président, la Commission des Finances a examiné les crédits pour 1985 du ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme, section commerce et artisanat, et les articles 83 et 84 du projet de loi de finances pour 1985, rattachés au budget du Commerce et de l'Artisanat.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a présenté ses observations sur le projet de budget.

Il a proposé à la commission de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1985 du Commerce et de l'Artisanat, et d'adopter les articles 83 et 84 du projet de loi de finances, sous la réserve d'un amendement à l'article 83, tendant à empêcher la suppression de l'affectation de la taxe d'entraide, constituée par une fraction de la contribution de solidarité acquittée par les sociétés commerciales, au financement de l'indemnité de départ des commerçants et artisans.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souligné que la dégradation de la situation des secteurs de l'artisanat et du commerce n'était que le reflet de la situation économique générale.

M. Josy Moinet a relevé que la mortalité des entreprises artisanales résultait avant tout d'une absence de formation à la gestion ; le ministère, malgré des efforts louables, devrait mener, dans ce domaine, une politique plus vigoureuse encore.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a regretté que les décisions des commissions départementales d'urbanisme commercial soient trop souvent infirmées par le ministre, dans un sens favorable aux grandes surfaces.

M. Jacques Descours Desacres a souligné les difficultés résultant, pour les artisans, de l'allongement de la durée des paiements.

La commission a alors décidé, conformément aux conclusions de son rapporteur spécial, de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1985 du ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme, section commerce et artisanat ; elle a également adopté les articles 83 et 84 du projet de loi de finances, sous la réserve de l'amendement à l'article 83 proposé par son rapporteur spécial.

INTRODUCTION : DESCRIPTION DES CREDITS

A. PRESENTATION DES CREDITS

1) Les crédits de la section commerce et artisanat du budget du ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme **progressent, en apparence**, de 21,8 % par rapport au budget voté de 1984. Le montant de la dotation passe en effet de 477 millions de francs (en 1984) à 582 millions de francs (projet de budget pour 1985).

L'effort budgétaire en faveur du commerce et de l'artisanat connaît, **en réalité, une forte régression** (de 36 % en francs courants, soit 38,8 % en francs constants, en prenant en compte la hausse prévisionnelle des prix, de 4,5 %).

L'augmentation du budget résulte en effet exclusivement du transfert du budget des charges communes, à hauteur de 275 millions de francs, des crédits consacrés aux bonifications d'intérêts des prêts accordés au secteur artisanal par le crédit coopératif et les banques populaires. Il convient de ne pas tenir compte de cette mesure nouvelle à caractère factive.

2) Au sein de l'ensemble des dépenses du ministère, hors dépenses de fonctionnement qui ne peuvent être affectées à l'une ou l'autre des actions, la part du commerce semble diminuer (7,2 % contre 8,4 % en 1984). En réalité, la part des crédits affectée au commerce atteint 13,6 % si l'on exclut le transfert de 275 millions de francs du budget des charges communes.

B. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les crédits du titre III (hors 6e partie : subvention de fonctionnement à la commission des marchés à terme), qui correspondent aux moyens des services, passent de 33,1 millions de francs (budget voté de 1984) à 36 millions de francs (projet pour 1985), ce qui constitue une augmentation de 8,7 %.

Cette évolution d'ensemble résulte de mouvements contrastés des différentes parties du titre III :

- 1) Les dépenses de personnel (rémunérations et charges sociales) progressent de 14,8 %, cette progression résultant, pour l'essentiel, de la création d'un secrétariat d'Etat (recrutement de 13 agents contractuels).
- 2) Les dépenses de fonctionnement diminuent de 2 %.
- 3) Les crédits d'études et d'information augmentent de 4 %.

C. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE L'ARTISANAT

Les crédits d'intervention (titres IV et VI) destinés à l'artisanat se montent à 504 millions de francs ; l'effort réel du ministère n'est toutefois que de 229 millions de francs, puisque 275 millions de francs proviennent d'un transfert du budget des charges communes.

Les crédits sont donc en sensible régression par rapport au budget de 1984 dans lequel ils s'élevaient à 440 millions de francs.

Les principales évolutions par rapport à 1984 sont les suivantes :

- 1) Le chapitre 44-06 (primes à la création nette d'emplois dans l'artisanat) est supprimé. Une économie de 195 millions de francs en résulte.
- 2) Les crédits consacrés à la formation professionnelle passent de 38,4 millions de francs à 43,5 millions de francs. Cette augmentation provient, pour l'essentiel, d'une majoration de 73 % des crédits de subventions aux chambres des métiers, destinés à l'apprentissage.
- 3) Les dépenses d'interventions en faveur de l'artisanat dans les zones sensibles progressent de 15,1 %, en raison d'une mesure nouvelle de 2 millions de francs, destinée à financer l'informatisation des chambres de métiers et l'installation de centres d'initiation à l'informatique.
- 4) Les crédits du chapitre 44-05 (aide à l'assistance technique et économique aux entreprises artisanales) passent de 93,2 millions de francs (1984) à 102,5 millions de francs (projet de budget pour 1985). L'accroissement de la dotation du chapitre devrait permettre le recrutement de nouveaux assistants par les chambres de métiers.

5) Le montant des crédits de paiement affectés aux subventions d'équipement (4ème partie du titre VI) reste stable (65 millions prévus pour 1985, contre 63 en 1984), de même que celui des autorisations de programme. Les crédits destinés aux primes versées aux titulaires d'un livret d'épargne manuelle augmentent de 7 millions de francs ; les autres actions, en revanche, régressent.

Interventions en faveur de l'artisanat (en millions de francs)

	Budget voté de 1984	Projet de budget pour 1985	Evolution (en %)
Titre IV			
3e partie : amélioration de la formation professionnelle	38,4	43,5	+ 13,3 %
4e partie : actions économiques en faveur de l'artisanat	305	396	+ 29,8 %
<u>dont</u> : interventions dans les zones sensibles	13,2	15,2	+ 15 %
prime à la création nette d'emplois	195	—	—
aide à l'assistance technique	93,2	102,5	+ 10 %
bonifications d'intérêt	—	275	—
Titre VI (crédits de paiement)			
chapitre 64-00 : primes et indemnités d'équipement et de décentralisation	34	27	- 20,5 %
chapitre 64-01 : aides à l'artisanat	28,6	37,1	+ 29,7 %
TOTAL	406	503,6	+ 24 %

D. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DU COMMERCE

Les crédits destinés au commerce passent de 38,7 millions de francs (budget voté de 1984) à 42 millions de francs (projet de budget pour 1985). Une augmentation de 8,5 % peut donc être observée.

L'évolution des crédits résulte, pour l'essentiel, d'une mesure nouvelle de 2 millions de francs en faveur de l'assistance technique au commerce, gérée par les chambres de commerce, dont la dotation atteint à ce titre 22 millions de francs.

Interventions en faveur du commerce (en millions de francs)

	Budget voté de 1984	Projet de budget pour 1985	Evolution (en %)
Titre III			
6e partie : subvention de fonctionnement à la commission des marchés à terme	3	3,08	+ 2,6 %
Titre IV			
4e partie : action économique	25,8	27,8	+ 7,8 %
<u>dont :</u> intervention dans les zones sensibles	5,3	5,3	0 %
assistance technique au commerce	20	22	+ 10 %
Titre VI (crédits de paiement)			
aides au commerce dans les zones sensibles	6,9	8,5	+ 23,2 %
Aménagement du marché de Rungis	3	2,7	- 10 %
TOTAL	38,7	42	

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'importance économique des secteurs du commerce et de l'artisanat est démontrée par les chiffres : le secteur de l'artisanat, qui comprend 850 000 entreprises, occupe 2,5 millions de personnes, soit plus de 10 % de la population active. La valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises du secteur est de 150 milliards de francs, ce qui représente, à titre de comparaison, le quart de la valeur ajoutée de l'industrie. Quant au secteur du commerce, il emploie également 2,5 millions de personnes, environ, et comprend 550 000 entreprises.

Confronté à ces chiffres, le montant des crédits budgétaires consacrés au commerce et à l'artisanat paraît dérisoire : 477 millions de francs en 1984, 582 millions de francs dans le projet de budget pour 1985.

Cette disproportion atteste que le rôle budgétaire de l'Etat ne peut être considéré comme déterminant dans l'évolution de l'activité commerciale ou artisanale ; l'intervention publique vis-à-vis de ces secteurs est un tout, et le budget du commerce et de l'artisanat ne peut être jugé que par rapport à l'ensemble des mesures d'ordre fiscal, social ou juridique prises par l'Etat.

C'est pourquoi votre Commission des Finances ne saurait se plaindre d'une diminution des crédits du ministère du Commerce et de l'Artisanat, pour autant qu'un allègement concomitant des charges de tous ordres imposées à ces secteurs d'activité par la puissance publique soit par ailleurs réalisé.

Dans cet esprit, le présent rapport tendra à confronter l'évolution des dotations budgétaire et celle des autres moyens d'intervention en faveur des commerçants et artisans (sans prétendre à une exhaustivité que la complexité de la matière interdit).

CHAPITRE PREMIER : LE SECTEUR DE L'ARTISANAT

I - LA SITUATION DU SECTEUR DE L'ARTISANAT

A. LA SITUATION ECONOMIQUE DU SECTEUR

Un trait dominant caractérise l'évolution de la situation économique de l'artisanat : elle se dégrade ; pourtant, selon une idée répandue, l'entreprise artisanale, en raison de sa petite taille, de la faiblesse de ses investissements et donc de ses charges financières, et du poids limité de ses charges sociales, résisterait mieux à la crise que l'entreprise industrielle.

Or, si le secteur de l'artisanat a connu jusqu'en 1982 un accroissement du nombre des entreprises, et une augmentation de l'emploi, la situation s'est depuis cette date inversée.

S'agissant du nombre des entreprises artisanales, le solde des créations et disparitions d'entreprises est devenu négatif en 1983 pour la première fois. Ce solde négatif découle de la conjonction de deux facteurs : les immatriculations au répertoire des métiers, qui avaient culminé en 1980 (68 700 immatriculations) n'ont cessé de décroître, et se montent à 61 139 en 1983 ; les radiations sont d'autre part en progression constante depuis 1977, et atteignent 62 975 en 1983.

En liaison avec l'évolution du nombre des entreprises, l'emploi artisanal diminue : en 1982, une diminution nette de 0,27 % des effectifs salariés est apparue, qui contraste avec la croissance ininterrompue de l'emploi au cours des dix années précédentes.

Cette régression de l'emploi est principalement imputable aux petites entreprises, employant moins de 4 salariés. Pour celles dont l'effectif est compris entre 5 et 9 salariés, l'emploi a continué à croître.

Le secteur le plus affecté est celui du bâtiment : en 1982, plus de 6 000 emplois ont été perdus ; (pour les seules entreprises du bâtiment de type artisanal). La majorité des entreprises de ce secteur connaît par ailleurs d'importantes difficultés de trésorerie ; une progression considérable du nombre des défaillances est donc à craindre.

B. LES CHARGES DES ENTREPRISES ARTISANALES

1) Les charges fiscales

a) Dans le domaine fiscal, le projet de loi de finances contient certaines **dispositions positives** :

. **L'allègement de la taxe professionnelle** se traduirait, pour le secteur des métiers, selon les renseignements fournis par l'administration fiscale, par une diminution de 250 millions de francs du montant total des cotisations. Toutefois, cette diminution est calculée par rapport au montant théorique qu'aurait atteint le prélèvement si la législation de 1984 avait été maintenue. En valeur absolue, il est à craindre qu'aucune diminution ne soit observée. De plus, l'augmentation des besoins financiers des collectivités locales risque de se traduire par une augmentation des taux.

. **L'article 62 du projet de loi de finances** institue un crédit d'impôt au titre des dépenses de grosses réparations afférentes à la résidence principale. Cette mesure de soutien à l'activité du bâtiment doit être vivement approuvée dans son principe, même si ses modalités paraissent notablement insuffisantes (plafonnement de la réduction d'impôt, qui ne peut excéder 5 875 francs sur 5 ans pour un couple marié avec 3 enfants).

b) En revanche, nombre de **dispositions injustifiées** persistent :

. **L'alignement sur le régime fiscal des salariés n'est toujours pas réalisé** ; au-delà de 182 000 francs de revenus imposables (au titre de l'année 1985), l'abattement de 20 %, dont bénéficient les salariés dans la limite d'un revenu de 495 000 francs, est réduit à 10 % pour les adhérents des centres de gestion agréés. Cette distorsion est totalement injustifiée.

. **les cessions de fonds artisanaux sont entravées** par l'importance des **droits de mutation** et des **impositions sur les plus-values** ; ce type d'imposition, dont le produit est modeste (plus-value, notamment) entrave la mobilité des fonds artisanaux, et accroît les disparitions d'entreprises ;

. la **persistance de l'assujettissement au taux normal de Taxe à la Valeur Ajoutée** de la plupart des activités artisanales, qui favorise le travail clandestin, est en outre contraire aux engagements pris.

2) Les charges sociales

1. Le taux de cotisation au titre de **l'assurance vieillesse** est passé de 12,50 % à 13,90 % au 1er janvier 1984. Cette mesure est destinée à permettre le financement de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite. La possibilité pour les artisans de prendre leur retraite à 60 ans semble toutefois assez théorique, en raison de la modestie des pensions. A ce propos, la réforme du financement de l'indemnité de départ, prévue par l'article 83 du projet de loi de finances, constitue un motif d'inquiétude quant à l'évolution du montant de cette indemnité. Or, l'indemnité de départ est souvent une ressource d'appoint indispensable pour les artisans peu aisés qui souhaitent se retirer (voir supra).

2. En matière d'**assurance-maladie**, le taux de cotisation est identique à celui des salariés ; en revanche, les prestations sont toujours inférieures.

3) Le problème des seuils n'est toujours pas résolu ; en matière fiscale, le bénéfice de l'abattement de 20 % est limité, et le salaire du conjoint ne peut être déduit du revenu imposable que dans la limite du SMIC.

Mais c'est en matière de **droit social** que le seuil de 10 salariés, fixé pour l'application de certaines dispositions relatives au droit du licenciement et à l'assujettissement à diverses cotisations (contributions pour le logement et la formation professionnelle, versement de transport en région parisienne...) est le plus critiquable.

Ce seuil constitue un frein considérable à l'embauche, et peut en outre faire perdre la qualité d'artisan inscrit au répertoire des métiers. Il paraît indispensable de le réviser en hausse.

Indéniablement, certains progrès ont été effectués dans le domaine fiscal et social (statut du conjoint des commerçants et artisans, instauré par la loi du 12 juillet 1982, notamment). Les mesures prises ne semblent pas, toutefois, répondre à la gravité de la situation économique. La persistance du contrôle des prix, et surtout des obstacles au licenciement implique d'autre part des entraves critiquables au développement de l'activité et de l'emploi artisanaux.

Dans ce contexte, la régression des crédits budgétaires consacrés à l'artisanat ne peut qu'être regrettée.

II - LES MOYENS BUDGETAIRES CONSACRES A L'ARTISANAT

La présentation des crédits ayant déjà été effectuée (voir infra), votre rapporteur s'attachera à décrire les trois éléments les plus marquants du projet de budget : la suppression de la prime à la création nette d'emplois, l'évolution des crédits destinés à la formation des artisans, la progression satisfaisante des moyens affectés à l'assistance technique à l'artisanat.

A. LA SUPPRESSION DE LA PRIME A LA CREATION NETTE D'EMPLOI

Les crédits du chapitre 44-06, article 20, étaient destinés à financer la prime à la création d'emploi dans les entreprises artisanales, instituée par le décret n° 83-114 du 17 février 1983. Cette prime, d'un montant de 10 000 F par emploi créé, pouvait être attribuée aux entreprises inscrites au répertoire des métiers pour l'embauche de salariés sous contrat à durée indéterminée, et à la condition que les effectifs n'aient pas diminué dans les 6 mois précédant cette embauche. Le nombre de primes par entreprise était limité à 2 ; ce plafond n'était pas applicable aux embauches de demandeurs d'emploi inscrits à l'A.N.P.E., âgés de moins de 25 ans et nécessitant un complément de formation.

Pour 1983, 200 millions de francs (soit 20 000 primes) étaient prévus, auxquels il faut soustraire 50 millions de francs annulés par la loi de finances rectificative.

Pour 1984, 195 millions de francs (soit 19 500 primes) étaient prévus à la loi de finances. Il faut y ajouter un report de crédit de 13,4 millions de francs (crédits non engagés en 1983).

Les crédits étaient délégués aux Commissaires de la République, à qui incombait la distribution des primes.

Malgré cette déconcentration, le mécanisme n'échappait pas à la lourdeur. Les délais d'instruction des dossiers, l'obligation d'une stabilité des effectifs, durant les six mois qui précédaient l'attribution, la nécessité d'une embauche à durée indéterminée constituaient autant d'entraves à l'utilisation de cette prime. La présence de reports de crédits, indice d'une consommation insuffisante des crédits, révèle d'ailleurs le mauvais fonctionnement de ce système.

Votre Commission des Finances ne saurait, par conséquent, critiquer le principe de la suppression de la prime à la création nette d'emploi.

Elle ne peut, en revanche, que regretter qu'une partie des crédits ainsi libérés n'ait pas été affectée à une autre action du ministère. Une autre solution aurait consisté à alléger les charges spécifiques à l'artisanat.

La suppression de la prime à la création nette d'emplois, qui se traduit par une mesure nouvelle négative de 195 millions de francs, est selon les apparences, plus que compensée par la création du chapitre 44-98 « bonifications d'intérêt », doté de 275 millions de francs. Il s'agit en réalité d'une simple mesure de transfert, puisque ces crédits de bonifications d'intérêt étaient les années précédentes inscrits au budget des charges communes (à hauteur de 270 millions de francs en 1984).

B. L'EVOLUTION DES CREDITS DESTINES A LA FORMATION

L'action du ministère, en matière de formation, est double : aide à l'apprentissage, d'une part, aide à la formation des artisans, d'autre part.

1) L'aide à l'apprentissage

Depuis le 1er juin 1983, l'organisation et le financement de l'apprentissage incombent aux régions, en vertu de la loi du 7 janvier 1983.

Le rôle du budget du ministère du Commerce et de l'Artisanat se limite donc à un simple appoint.

A ce titre, l'article 43-02-20 connaît une augmentation de 73,2 % de sa dotation, qui atteint 11,6 millions de francs dans le projet de budget pour 1985. Les crédits de ce chapitre sont destinés à renforcer l'action des chambres des métiers en matière d'apprentissage. Les mesures nouvelles prévues pour 1985 auront pour principale finalité l'aide à l'informatisation des Centres de Formation des Apprentis.

Bien que les problèmes de l'apprentissage dépassent l'objet du présent rapport, votre rapporteur souhaite souligner les deux points suivants :

a) Les régions pourraient rencontrer certaines difficultés dans le financement de l'apprentissage. Les dépenses des régions en matière de formation professionnelle s'élèvent en 1984 à 3,7 milliards de francs, dont 1 milliard pour l'apprentissage. Ces dépenses sont compensées par l'inscription d'une dotation de 1,7 milliard de francs au budget des Services Généraux du Premier Ministre, qui repose sur les mêmes fondements que la Dotation Globale de Décentralisation, et par le transfert aux régions du produit de la taxe sur les immatriculations. Or, le nombre des immatriculations étant en régression sensible, et la formation professionnelle, dont l'apprentissage participe, un impératif national, le transfert de cette compétence risque d'être pour les régions financièrement difficile.

b) Toute réforme de la taxe d'apprentissage mettant en cause les organismes collecteurs, au premier rang desquels figurent les chambres des métiers, constituerait une atteinte à la légitime compétence qu'exercent ces dernières dans l'animation et la gestion de l'apprentissage.

2) L'aide à la formation des artisans

La loi du 23 décembre 1982, relative à la formation professionnelle des artisans, a créé l'obligation pour les artisans de suivre, préalablement à leur inscription au registre des métiers, un stage d'initiation à la gestion.

Ces stages sont financés par une majoration de la taxe pour frais des chambres des métiers, d'un montant compris entre 50 % et 80 % de la taxe pour frais des chambres des métiers, par un apport des chambres des métiers, et par des subventions aux chambres des métiers inscrites au chapitre 43-02 du budget du Commerce et de l'Artisanat.

Or, le montant des crédits inscrits à l'article 43-02-51 (« initiation à la gestion ») ne progresse que de 1,2 %, ce qui constitue une régression en francs constants.

D'autre part, d'autres aides à la formation des artisans sont simplement reconduites à leur niveau de 1984.

L'effort de l'Etat régresse donc dans un domaine pourtant réputé fondamental.

C. L'ASSISTANCE TECHNIQUE A L'ARTISANAT

Les crédits du chapitre 44-05, « aide à l'assistance technique et économique aux entreprises artisanales » passent de 93,2 millions de francs (budget voté de 1984) à 102,5 millions de francs (projet de loi de finances pour 1985), ce qui constitue une progression de 9,9 %.

Les assistants techniques à l'artisanat, employés par les chambres des métiers, sont mis à la disposition des entreprises artisanales, et ont un rôle de conseil, de formation aux nouvelles techniques, d'assistance aux entreprises en difficulté.

Un contrat de plan, signé en juillet 1984 par le ministre du Commerce et de l'Artisanat et le Président de l'Assemblée Permanente des chambres des métiers encadre l'action de l'Etat et des organismes consulaires en la matière.

Votre rapporteur souligne l'intérêt de l'action menée en ce domaine, et la progression satisfaisante des crédits.

CHAPITRE DEUXIEME : LE SECTEUR DU COMMERCE

Les crédits destinés au secteur du commerce frappent par leur modestie ; hors dépenses de fonctionnement du ministère, qui ne peuvent être ventilées entre le commerce et l'artisanat, la dotation affectée au commerce n'est que de 42 millions de francs dans le projet de budget pour 1985.

Cette dotation, qui s'élevait à 38,7 millions de francs dans le budget voté de 1984 est en progression de 8,5 %.

Plus encore que pour l'artisanat, la disproportion entre l'importance économique du secteur et les moyens budgétaires qui lui sont alloués est manifeste ; votre rapporteur ne saurait, toutefois, s'indigner de cette disproportion : l'activité commerciale, par essence, appelle la liberté. Aussi les principaux problèmes du secteur ne sont-ils pas d'ordre budgétaire : le poids des charges fiscales et sociales, les règles relatives à la concurrence et à l'urbanisme commercial, les problèmes liés à l'accès au crédit, les mécanismes de fixation des prix, l'évolution de la conjoncture ont une influence infiniment supérieure à celle de l'intervention strictement budgétaire de l'Etat.

Votre rapporteur n'examinera pas ces différents aspects : les observations relatives aux charges fiscales et sociales formulées à propos de l'artisanat sont en règle générale valables pour le commerce. Les autres questions ne sont pas de la compétence de la Commission des Finances.

L'action du ministère du Commerce et de l'Artisanat en faveur du commerce concerne principalement l'assistance technique au commerce et l'intervention dans les zones sensibles ; ces deux points seront successivement abordés.

I - L'ASSISTANCE TECHNIQUE AU COMMERCE ET LA FORMATION DES COMMERCANTS

Les crédits du chapitre 44.82 « assistance technique au commerce et enseignement commercial » augmentent de 2 millions de francs et atteignent, dans le projet de budget pour 1985, 21,9 millions de francs.

L'assistance technique au commerce est dotée de 10,4 millions de francs ; ces crédits serviront, pour l'essentiel, à financer le fonctionnement du CEFAC (Centre de Formation des Assistants techniques du Commerce).

Le CEFAC forme trois catégories de personnel :

- les assistants techniques du commerce au sens strict, employés ultérieurement par les Chambres de commerce ;

- les conseillers sociaux du commerce, dont la fonction évolue : initialement centrée sur les problèmes d'assistance aux commerçants désireux d'obtenir l'indemnité de départ, celle-ci est désormais orientée vers l'aide aux commerçants qui s'implantent ;

- les agents des centres de formalités des entreprises.

L'action en faveur de l'assistance technique au commerce ne peut qu'être approuvée ; menée en étroite liaison avec les chambres de commerce, elle répond en outre parfaitement à la mission d'un ministère du Commerce dans une économie libérale.

II - L'INTERVENTION EN FAVEUR DU COMMERCE DANS LES ZONES SENSIBLES

Les crédits destinés à l'intervention en faveur du commerce dans les zones sensibles (zones rurales menacées de désertification, pour l'essentiel) sont inscrits aux chapitres 44-04 (subventions de fonctionnement) et 64-01 (subventions d'équipement).

Leur montant est très faible (13,8 millions de francs) et régresse en francs constants.

L'intervention du ministère dans ce domaine se limite donc à un appoint à l'action des collectivités locales et des organismes consulaires.

Les aides financières susceptibles d'être accordées concernent plus particulièrement trois types d'actions :

- Celles qui tendent au **maintien d'une desserte commerciale de proximité pour les consommateurs ruraux** ; l'intervention du ministère prend la forme de subventions accordées à des collectivités publiques (communes ou compagnies consulaires essentiellement) qui construisent ou aménagent des locaux commerciaux qu'elles mettent à disposition d'exploitants indépendants. Ces interventions sont subordonnées à un constat de carence de l'initiative privée. Elles concernent essentiellement des établissements de vente au détail de produits de consommation courante, notamment alimentaires.

- Celles qui tendent à la **modernisation des structures commerciales existantes**. Il s'agit cette fois d'actions diverses, bien délimitées dans l'espace et le temps, dont le but est la modernisation des commerces ruraux existants. L'intervention du ministère prend la forme de subventions accordées à des associations ou groupements de commerçants ou à des chambres de commerce et d'industrie qui assurent la maîtrise d'ouvrage de ces actions. Le taux de la subvention ne peut dépasser 50 % du coût du programme.

- Celles qui tendent au **renforcement de l'assistance technique** dont peuvent bénéficier les commerçants ruraux -pour l'amélioration de leur gestion mais aussi les élus locaux- pour la définition et la mise en oeuvre de leurs interventions en faveur du commerce. Cette intervention du ministère prend essentiellement la forme de subventions accordées aux compagnies consulaires pour le recrutement d'assistants techniques du commerce spécialisé.

Votre rapporteur, qui souligne l'intérêt de ces actions, ne peut que regretter la modestie des crédits qui leur sont destinés.

ARTICLES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RATTACHES AU BUDGET DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

ARTICLE 83

Aménagement des recettes affectées au financement de l'indemnité de départ versée aux artisans et commerçants âgés.

Texte de l'article - Les dispositions du 1° de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 modifiée sont abrogées à compter du 31 décembre 1984.

Au 2° de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 modifiée, les mots : « additionnelle à la taxe d'entraide » du premier alinéa et le mot « additionnelle » du quatrième alinéa sont supprimés.

Le troisième alinéa de l'article 18 de la loi n° 66-509 du 12 juillet 1966 modifiée est abrogé à compter du 31 décembre 1984.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

L'indemnité de départ des commerçants et artisans a été instaurée par l'article 106 de la loi de finances pour 1982. Cette indemnité de départ a été substituée à l'aide spéciale compensatrice créée par la loi du 13 juillet 1972.

L'indemnité de départ est accordée par des commissions d'attribution aux commerçants et artisans âgés de plus de soixante ans qui cessent définitivement leur activité et dont les ressources annuelles moyennes des cinq dernières années n'ont pas dépassé un plafond fixé par décret. Ce plafond est actuellement de 38 000 francs pour un célibataire, et de 69 000 francs pour le commerçant ou l'artisan marié.

Le régime de l'indemnité de départ est géré par l'ORGANIC, la caisse de retraite des commerçants.

A cette fin, l'ORGANIC dispose de ressources affectées ; l'article 83 se propose de modifier la nature de ces ressources. Pour faciliter la compréhension du mécanisme proposé, trois points seront distingués : la situation actuelle, les modifications apportées par l'article 83, les risques que comportent ces modifications.

1) La situation actuelle

Le financement de l'indemnité de départ est assuré par :

● **une fraction de la contribution de solidarité payée par les sociétés. Cette fraction est dénommée taxe d'entraide.**

La contribution de solidarité des sociétés a été instaurée par la loi du 3 janvier 1970. Son produit est affecté aux différentes caisses (CANAM, ORGANIC, CANCAVA...) gérant la protection sociale des travailleurs non salariés non agricoles.

Le taux de cette contribution est actuellement de 1 pour 1000 du chiffre d'affaires des sociétés.

En vertu de la loi du 13 juillet 1972, article 3, une fraction de la contribution, dont le taux est fixé par décret, constitue la taxe d'entraide affectée à l'ORGANIC pour le financement de l'indemnité de départ. (Il s'agit d'une fraction, et non pas d'une taxe additionnelle). Le taux de la taxe d'entraide est actuellement de 0,1 pour 1000 (soit 1/10ème de la contribution).

Le produit de cette taxe d'entraide est en 1984 de 510 millions de francs.

● Les commerçants et artisans personnes physiques (dont l'entreprise n'est pas constituée sous forme de société) ne sont pas assujettis à la contribution de solidarité, ce qui est logique puisque la contribution de solidarité vise à assurer un transfert des sociétés, dont le président ou le gérant bénéficie du régime général des salariés en matière de protection sociale, vers les chefs d'entreprise n'ayant pas constitué de société, et dont les régimes de protection sociale sont démographiquement déséquilibrés.

Toutefois, en vertu de la loi du 13 juillet 1972, **les commerçants et artisans personnes physiques dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 500 000 francs sont assujettis à la taxe d'entraide**, sans pour autant devoir acquitter le reste de la contribution de solidarité.

Le produit de cette taxe d'entraide payée par certains commerçants et artisans est en 1984 de 40 millions de francs.

- Un troisième type de ressources est affecté au financement de l'indemnité de départ ; il s'agit d'une **taxe additionnelle à la taxe d'entraide**, payée par les sociétés et entreprises individuelles, qui ont une surface de vente supérieure à 400 mètres carrés, et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 francs. Cette dernière taxe est calculée sur une base allant de 20 francs à 40 francs par mètre carré, selon le chiffre d'affaires au mètre carré.

Le produit de cette taxe additionnelle à la taxe d'entraide (« taxe sur les grandes surfaces ») est de 270 millions de francs en 1984.

2) L'article 83 du projet de loi de finances pour 1985 tend à supprimer la taxe d'entraide, ce qui implique :

- **la suppression de l'affectation d'une fraction de la contribution de solidarité au financement de l'indemnité de départ. Ce qui n'implique en rien une diminution des prélèvements obligatoires ; seule, l'affectation de cette part de la contribution de solidarité changera.**

- **la suppression de la taxe d'entraide payée par les entreprises individuelles.** Cette mesure, contrairement à la précédente, se traduit par une diminution des prélèvements obligatoires, modeste, il est vrai (40 millions de francs).

La suppression de la taxe d'entraide constitue l'objet du premier alinéa de l'article 83 (la taxe d'entraide ayant été instaurée par le 1° de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972). Le deuxième alinéa de l'article 83 est de pure coordination.

- **L'article 83 du projet de loi de finances vise d'autre part à supprimer la prise en charge par l'Etat de la cotisation d'assurance maladie des bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité rattachés au régime des travailleurs non salariés non agricoles.**

Cette prise en charge a été instaurée par l'alinéa 3 de l'article 18 de la loi du 12 juillet 1966 modifiée par la loi du 6 janvier 1970.

Aussi, le troisième alinéa de l'article 83 supprime-t-il l'alinéa 3 de l'article 18 de la loi du 12 juillet 1966.

Cette suppression est en liaison étroite avec l'abrogation de la taxe d'entraide ; en effet, le produit de la fraction de la contribution de solidarité des sociétés représentatif de la taxe d'entraide sera affecté au paiement de la cotisation d'assurance-maladie des bénéficiaires de l'allocation du fonds national de solidarité non salariés non agricoles.

3) Ces modifications apportées par l'article 83 du projet de loi de finances appellent les critiques suivantes :

- Le dispositif prévu par l'article 83 est présenté comme un aménagement du financement de l'indemnité de départ. Le régime est en effet actuellement excédentaire.

Mais cette situation favorable résulte essentiellement de carences du gouvernement qui ont abouti à léser les intérêts des commerçants et artisans modestes. Les décrets revalorisant les plafonds de ressources et le montant de l'aide ont en effet été systématiquement publiés avec retard (ainsi, en 1983, le régime a fonctionné près de 9 mois sur des critères de ressources et sur des montants de l'aide valables l'année précédente)

- Même si ces carences se pérennisent, ce qui serait regrettable, (l'indemnité de départ est indispensable, notamment pour les commerçants et artisans qui souhaitent prendre leur retraite à soixante ans, en raison de la modestie des pensions) le régime pourrait cesser d'être excédentaire à brève échéance.

- La taxe sur les grandes surfaces, seule ressource du régime si l'article 83 entre en vigueur, devra alors être augmentée, à moins qu'une ressource fiscale nouvelle doive être affectée au financement de l'indemnité de départ.

- La suppression de la prise en charge par l'Etat des cotisations d'assurance-maladie des bénéficiaires de l'allocation du F.N.S. s'analyse d'autre part en une débudgétisation.

Certes, ce dernier point n'est pas condamnable en lui-même ; mais l'ensemble du dispositif pourrait déboucher sur une diminution de l'indemnité de départ, ce qui constitue une atteinte à la solidarité en faveur des commerçants et artisans modestes. De plus, il s'agit d'une tentative pour reporter sur l'avenir des difficultés qu'il paraît préférable de prévenir aujourd'hui.

Aussi, votre Commission des Finances vous propose-t-elle un amendement, tendant à :

● **maintenir le principe de l'affectation d'une fraction de la contribution de solidarité au financement de l'indemnité de départ (le gouvernement ayant toute latitude de modifier l'importance de cette fraction par décret) ;**

● **maintenir la prise en charge par l'Etat du financement des cotisations d'assurance-maladie des bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du F.N.S. ;**

● **tout en laissant subsister la suppression de l'assujettissement à la taxe d'entraide des commerçants et artisans individuels dont le chiffre d'affaires excède 500 000 francs par an.**

Amendement présenté par la Commission des Finances :

article 83 du projet de loi de finances pour 1985 :

rédiger ainsi cet article : « les dispositions du deuxième alinéa du 1^o de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 modifiée sont abrogées à compter du 31 décembre 1984. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Projet du gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Loi n° 72.657 du 13 juillet 1972</p> <p>Article 3</p> <p>Le financement de l'aide est assuré par deux taxes ayant le caractère de contributions sociales et perçues annuellement :</p> <p>1° une taxe d'entraide, constituée par une fraction de la contribution sociale de solidarité instituée par l'ordonnance n° 67.828 du 23 septembre 1967, complétée par la loi n° 70.13 du 3 janvier 1970 et la loi n° 72.554 du 3 juillet 1972 portant réforme de l'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales. Le taux de cette taxe, fixé par décret, ne peut excéder 0,3 %.</p> <p>La taxe d'entraide s'applique également aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 500.000 F dont le chef est affilié à l'une des organisations autonomes visées au titre premier du Livre VIII du Code de la sécurité sociale et intéressant les industriels, commerçants et artisans.</p>	<p>Article 83</p> <p>Les dispositions du 1° de l'article 3 de la loi n° 72.657 du 13 juillet 1972 modifiée sont abrogées à compter du 31 décembre 1984.</p>	<p>Article 83</p> <p>conforme</p>	<p>Article 83</p> <p>Les dispositions du 2° alinéa du 1° de l'article 3 de la loi n° 72.657 du 13 juillet 1972 modifiée sont abrogées à compter du 31 décembre 1984.</p>

Texte en vigueur	Projet du gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>2° une taxe additionnelle à la taxe d'entraide assise sur la surface des locaux de vente destinés à la vente au détail, dès lors qu'elle dépasse 400 mètres carrés, des établissements ouverts à partir du 1^{er} janvier 1960... La taxe additionnelle ne s'applique pas aux établissements dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 500 000 F.</p> <p>Loi n° 66.509 du 12 juillet 1966 modifiée par la loi du 6 janvier 1970.</p> <p>Article 18, 3^e alinéa</p> <p>« Toutefois, les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité sont dispensés du versement des cotisations correspondant aux prestations de base ; ces cotisations seront prises en charge par l'Etat dans des conditions fixées par décret. »</p>	<p>Au 2° de l'article 3 de la loi n° 72.657 du 13 juillet 1972 modifiée, les mots « additionnelle à la taxe d'entraide » du premier alinéa et le mot « additionnelle » du quatrième alinéa sont supprimés.</p> <p>Le troisième alinéa de l'article 18 de la loi n° 66.509 du 12 juillet 1966 modifiée est abrogé à compter du 31 décembre 1984</p>		<p><i>Alinéa supprimé</i></p> <p><i>Alinéa supprimé</i></p>

ARTICLE 84

Relèvement de la taxe pour frais de chambres des métiers

Texte de l'article : « Dans le troisième alinéa de l'article 1601 du Code Général des Impôts relatif à la taxe pour frais de chambres des métiers, à la somme de 355 francs est substituée la somme de 370 francs. »

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Cet article vise à actualiser le plafond du droit fixe de la taxe pour frais de chambres des métiers.

Cette actualisation est traditionnelle et n'appelle aucune observation spécifique.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption conforme de cet article.

**MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE
au budget du Commerce et de l'Artisanat
et aux articles rattachés**

A. MODIFICATIONS APPORTÉES AU BUDGET

Le Titre IV au budget du ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme a été majoré de 11,7 millions de francs par un amendement n°18 présenté par le gouvernement.

La section commerce et artisanat n'est concernée qu'à concurrence de 2,5 millions de francs.

Ces crédits supplémentaires permettront :

1) d'accroître de 500 000 F les crédits de subventions consacrés aux études intéressant le commerce (développement des études consacrées aux entreprises commerciales en difficulté) :

2) de majorer de 2 millions de francs les crédits consacrés à l'assistance technique au commerce (afin de développer la formation des assistants techniques du commerce en matière d'informatique).

Les crédits du Titre IV de la section commerce et artisanat passent donc de 467,7 millions de francs à 470,2 millions de francs.

Cet amendement ne remet pas en cause les conclusions de la commission, tendant à laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du commerce et de l'artisanat.

Ces conclusions découlaient en effet du caractère peu acceptable de la forte régression (- 35 %) à structure budgétaire constante de l'effort budgétaire en faveur de l'artisanat.

La majoration de 2,5 millions de francs des crédits consacrés au commerce ne doit pas modifier ces conclusions.

B. MODIFICATIONS APORTEES AUX ARTICLES RATTACHES

1. L'article 83 a été adopté conforme.

2. L'article 84 a été adopté avec un amendement portant à 373 francs (au lieu de 370 francs) le plafond du droit fixe de la taxe pour frais de chambres des métiers.

La Commission des Finances recommande l'adoption de l'article 84 dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Réunie le 6 novembre 1984 sous la présidence de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la Commission des Finances a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits pour 1985 du ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme, section commerce et artisanat.