

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

COMMERCE ET ARTISANAT

Par M. Philippe FRANCOIS

en remplacement de M. Raymond BRUN, empêché,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Tréguet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Jean Arthuis, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Böhl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désire Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Guillot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de la Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Robert Pagès, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean-Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 20), 299 (tome V) et T.A. 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 18) (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
	-
INTRODUCTION	5
I. LE POIDS ECONOMIQUE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	9
A. LE SECTEUR DU COMMERCE EN 1987	9
1. UNE ACTIVITE ENCORE SOUTENUE	9
2. LE DEVELOPPEMENT DES GRANDES SURFACES	11
3. L'EMPLOI	11
B. L'ARTISANAT EN 1987	12
1. LA PLACE DE L'ARTISANAT DANS L'ECONOMIE FRANCAISE ...	12
2. LES ENTREPRISES ARTISANALES	12
3. L'EMPLOI	13
C. UNE INSUFFISANCE STATISTIQUE GENERALE	14
II. LES CREDITS DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT POUR 1989	17
A. UN BUDGET EN STAGNATION	17
1. L'EVOLUTION GENERALE	17
2. L'ARTISANAT	18
3. LE COMMERCE	19
B. LE COUT GLOBAL DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE	20
1. L'ARTISANAT	20
2. LE COMMERCE	21
III. LES PROBLEMES PARTICULIERS DU COMMERCE	23
A. L'URBANISME COMMERCIAL	23
1. UNE MULTIPLICATION ACCELEREE DES GRANDES SURFACES	23

2. LES DECISIONS D'URBANISME COMMERCIAL	24
3. LES AMELIORATIONS APORTEES A LA LOI ROYER	24
B. LES SECTEURS EN EXPANSION	26
1. LA FRANCHISE	26
2. LA VENTE SPECTACLE	28
C. L'OUVERTURE DU DIMANCHE	28
IV. LES ASPECTS SPECIFIQUES A L'ARTISANAT	31
A. LE FINANCEMENT DE L'ARTISANAT	31
1. L'ENDETTEMENT DES ENTREPRISES	31
2. LES PRETS BONIFIES A L'ARTISANAT	32
3. L'ECHEC DU LIVRET EPARGNE ENTREPRISE	33
B. LA SOUS-TRAITANCE DANS LE SECTEUR DU BATIMENT	34
C. L'AMELIORATION DES STRUCTURES ET DE LA QUALITE	
ARTISANALES	36
1. LA RESTRUCTURATION	36
2. L'EFFORT DE QUALITE	38
V. DEUX SECTEURS PRIORITAIRES	39
A. LA FORMATION	39
1. LES INSUFFISANCES DE LA FORMATION CONTINUE	
DANS LE COMMERCE	39
2. LES EFFETS POSITIFS DE LA REFORME DE L'APPRENTISSAGE	40
B. LES CONTRATS ETAT- REGIONS	41
1. LE BILAN DES CONTRATS 1984-1988	41
2. LES PERSPECTIVES DES NOUVEAUX CONTRATS 1989-1993 ..	44

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du commerce et de l'artisanat qui avec 613 millions de francs, ne représente que 0,05 % du budget de l'Etat, est à un double titre un budget de continuité.

Du fait de ses crédits tout d'abord, qui sont reconduits au niveau fixé par la loi de finances pour 1988, mais aussi du fait des priorités retenues qui marquent la permanence de l'action du ministère dans deux directions : le développement de la formation et le maintien d'un équilibre satisfaisant de l'activité artisanale et commerciale sur le territoire par une politique particulière pour les zones dites sensibles.

Les professions du commerce et de l'artisanat ne revendiquent pas une intervention financière directe accrue de l'Etat. Elles sont bien plus attachées à ce que le Gouvernement leur assure, par la réglementation ou la fiscalité, le libre exercice de leur activité.

Le Gouvernement de M. Jacques CHIRAC avait accompli un effort très important dans ce sens, dont il faut ici rappeler quelques points marquants : la réduction du taux de l'impôt sur le revenu et de la taxe professionnelle, la suppression de la taxe sur les frais généraux, l'extension des avantages accordés aux adhérents des centres de gestion agréés et l'augmentation des abattements sur les cessions de fonds de commerce et les donations-partage, s'agissant du calcul des droits d'enregistrement. A ces mesures fiscales, se sont ajoutées des mesures de simplification et d'allègement des procédures et des dispositions particulières propres à faciliter la transmission des entreprises.

Le projet de loi de finances pour 1989 s'engage, fort heureusement, dans la même voie, puisqu'il propose un certain nombre de mesures en faveur de la création d'entreprises et d'allègement des charges fiscales et sociales, parmi lesquelles on peut citer :

- l'extension aux activités commerciales et artisanales de l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les entreprises nouvelles créées à compter du 1er janvier 1989. Cette exonération, qui porte sur cinq ans, sera dégressive et s'appliquera aux résultats pour 75% la troisième année, 50% la quatrième année et 25% la cinquième année ;

- la reconduction de la possibilité d'exonération pour deux ans de taxe professionnelle, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxes pour frais de Chambre de commerce et d'industrie ou de Chambre de métiers, en faveur des entreprises nouvelles pour les établissements qu'elles ont créés ou repris à une entreprise en difficulté ;

- l'allègement des droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce, l'imposition globale passant de 16,60% à 14,20% ;

- l'institution d'un mécanisme de report d'imposition des plus-values constatées lors du changement de régime fiscal d'une société de personnes ;

- enfin, l'exonération totale de charges fiscales et sociales sur les rémunérations d'apprentis pour les entreprises qui emploient au plus dix salariés.

Votre Commission se félicite de ces nouvelles dispositions, mais elle regrette cependant que le régime d'exonération d'impôt applicable aux sociétés créées pour reprendre une entreprise en difficulté ne soit pas étendu aux activités commerciales et artisanales.

Elle s'interroge, par ailleurs, sur la suite qui sera donnée aux conclusions de la Commission de réflexion, présidée par notre collègue René BALLAYER, sur la réforme de la taxe professionnelle, et dont les propositions concernaient la modération des cotisations à la charge des entreprises (abaissement financé par l'Etat du plafond par rapport à la valeur ajoutée, et renforcement des mesures de péréquation), l'intercommunalisation de la taxe pour obtenir une plus grande égalité de taux et l'amélioration de l'assiette actuelle de la taxe par la prise en compte d'une fraction du résultat courant avant impôt et la réduction parallèle de la part des autres éléments (valeurs locatives et salaires).

I. LE POIDS ECONOMIQUE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

A. LE SECTEUR DU COMMERCE EN 1987

1. Une activité encore soutenue

Le contexte économique général de l'année 1987 a été relativement favorable au commerce du fait de l'évolution de la consommation des ménages et de la poussée des investissements.

Au total, la production du commerce, mesurée par les marges commerciales, s'est accrue de 2,2 % contre 2,9 % en 1986.

Production du commerce (évolution en volume)

1983	1984	1985	1986	1987
+ 0,7 %	+ 0,3 %	+ 1,3 %	+ 2,9 %	+ 2,2 %

L'activité du commerce de détail a connu une croissance plus modérée que celle du commerce de gros, ce qui s'explique par le ralentissement de la consommation des ménages et l'accélération des investissements.

S'agissant du commerce de détail, le secteur alimentaire a été préservé par l'infléchissement de la croissance, mais celle-ci n'a bénéficié qu'aux grandes surfaces alimentaires. Quant au commerce de détail non alimentaire, il a vu son chiffre d'affaires diminuer en raison du ralentissement de la consommation commercialisable et du fort accroissement des ventes par les hypermarchés.

L'évolution du chiffre d'affaires du commerce de détail est retracée dans le tableau suivant :

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Chiffre d'affaires T.T.C. en milliards de F	976	1.072	1.163	1.246	1.321	1.377
Evolution en volume (en %)	+ 3	+ 0,9	+ 0,9	+ 1,4	+ 2,9	+ 1,7

Si la croissance de la consommation des ménages s'est ralentie en 1987, les autres facteurs de l'activité du commerce de gros - consommations intermédiaires des différentes branches de l'économie, investissement et commerce international- ont exercé une influence plus stimulante qu'en 1986. Dans ces conditions favorables, le chiffre d'affaires du commerce de gros s'est accru, en volume, de 3,3 % contre 2,3 % en 1986.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Chiffre d'affaires T.T.C. en milliards de F	1.344	1.492	1.605	1.700	1.715	1.770
Evolution en volume (en %)	+ 0,3	+ 1,8	+ 0,5	+ 1,7	+ 2,3	+ 3,3

2. Le développement des grandes surfaces

L'évolution des parts des différentes formes de commerce de détail dans la consommation commercialisable a continué en 1987, à faire ressortir le développement des grandes surfaces alimentaires, particulièrement celui des hypermarchés.

La part de marché des grandes surfaces alimentaires a progressé de 1,6 % en 1987, passant de 22,9 % à 24,5 %. Cette augmentation s'est faite au détriment de tous les grands secteurs et notamment de l'alimentation générale de proximité indépendante (- 0,3 %) et des petits commerces spécialisés (-0,2 %).

S'agissant de l'évolution du nombre des établissements commerciaux, les statistiques disponibles (UNEDIC) témoignent d'une stabilisation de l'appareil commercial. Le nombre d'établissements commerciaux, qui s'était accru de 0,5 % en 1982 et en 1983, puis avait fléchi de 1,4 % en 1984 et de 1,3 % en 1985, a augmenté de 0,2 % en 1986. Cette situation résulte d'un net développement du commerce de gros (+ 1,4 %) et d'un ralentissement (- 0,2 %) de la baisse qui avait affecté le commerce de détail en 1984 et 1985.

3. L'emploi

En 1987, la population occupée du commerce s'est accrue de 39 300 personnes, soit de 1,5 %, après avoir augmenté de 0,5 % l'année précédente. Cette reprise des créations d'emploi fait suite à trois années de repli, elle résulte d'un retour à la croissance des effectifs salariés (+ 1,8 %) et aussi, de façon plus inattendue, des effectifs non salariés (+ 0,6 %).

Il faut cependant observer que les stages d'initiation à la vie professionnelle ont joué, au cours des deux dernières années, un rôle déterminant dans la croissance des effectifs salariés, puisque celle-ci est imputable en totalité en 1986 et pour moitié en 1987 à ces stages. Par ailleurs, les données concernant le nombre de salariés ne distinguent pas les salariés à plein temps de ceux à temps partiel. Elles ne rendent donc pas compte du développement du travail à temps partiel, maintenant pratiqué par environ 18 % des salariés du commerce (6,7 % dans le commerce du gros et 26,6 % dans le commerce de détail en 1986).

B. L'ARTISANAT EN 1987

1. La place de l'artisanat dans l'économie française

L'évaluation du produit intérieur brut français ne distingue pas explicitement la part de l'artisanat. Le secteur des métiers occupe, en effet, une position très particulière puisqu'il comprend des entreprises classées habituellement dans l'industrie, le commerce et les services.

Les indications disponibles permettent cependant d'évaluer la valeur ajoutée de l'artisanat qui représente 5,5 % de la valeur ajoutée des branches marchandes de l'économie alors qu'il fournit environ 11 % des emplois et qu'il rassemble près de 30 % des entreprises.

2. Les entreprises artisanales

Le nombre d'entreprises artisanales a augmenté d'environ 20 000 unités entre 1985 et 1987.

Cette augmentation est répartie différemment selon les secteurs. Les "plus performants" ont été ceux des services et des "autres fabrications" qui croissent régulièrement depuis 1982.

Le bâtiment a effectué une spectaculaire remontée en 1986. Il retrouve en 1987 le niveau qui était le sien en 1983, après une période de baisse sensible de 1983 à 1986.

Les autres secteurs ont peu varié. Un seul a vu ses effectifs décroître : le secteur "textile - cuir - et habillement".

Secteur d'activité	au 1.1.85	au 1.1.86	au 1.1.87
. Alimentation	113.605	112.513	113.318
. Travail des Métaux	60.561	61.818	63.372
. Textile, Cuir, Habillement	27.374	26.714	26.842
. Bois et Ameublement	31.082	31.306	31.067
. Autres fabrications	36.395	38.313	40.485
. Bâtiment	303.657	303.301	310.165
. Réparations, Transports, Services	210.978	211.082	217.277
. Autres activités	11.558	10.323	11.596
ENSEMBLE	795.210	795.370	815.122

3. L'emploi

L'effectif total des personnes employées dans l'artisanat se monte à près de 2 400 000 en 1987 ce qui correspond à une augmentation de 2,08 %.

Sur ce total, on compte 53 % de salariés y compris les apprentis et 47 % de non-salariés soit 1 120 000 personnes qui se répartissent comme suit :

chefs d'entreprises : 815 000

conjointes : 224 000

autres salariés : 81 000

Entre le 1er janvier 1985 et le 1er janvier 1986, les effectifs sont restés relativement stables, avec un gain global de 3 000 personnes. En revanche, entre le 1er janvier 1986 et le 1er janvier 1987, la hausse a été de près de 50 000 personnes.

Cette évolution a été différente, d'une part selon le type de personnes occupées (les non-salariés ont plus progressé que les salariés), d'autre part, selon le secteur d'activité. Les augmentations d'effectifs ont été particulièrement importantes dans les secteurs du "travail des métaux", des "autres fabrications" et des services. A l'inverse, les secteurs du textile et des autres activités ont connu de légères baisses d'effectifs.

C. UNE INSUFFISANCE STATISTIQUE GENERALE

Votre rapporteur a été très étonné du nombre de réponses aux "questionnaires budgétaires", parmi celles qui lui ont été transmises par le Ministère du Commerce et de l'Artisanat, manifestant une grave méconnaissance des données statistiques les plus élémentaires.

Ainsi, par exemple dans le secteur du commerce :

sur le niveau moyen des qualifications : *"On ne dispose pas d'informations"...*

sur les fermetures de commerces : *"Le fichier Sirène sous-estime très largement les fermetures d'entreprises, en raison de la mauvaise prise en compte des cessations d'activité. C'est pourquoi les statistiques de disparitions d'entreprises du fichier Sirène ne sont pas publiées"...*

sur les nouvelles formes de vente à distance : *"On dispose de peu d'informations sur l'importance économique des formes nouvelles de vente à distance (télé-achat, supermarché à domicile...)..."*

Quant à l'artisanat, il est souvent moins bien connu statistiquement que les autres domaines d'activité, même les mêmes du Ministère du Commerce et de l'Artisanat. En effet, la périodicité des enquêtes de base ou conjoncturelles, ainsi que celle des déclarations administratives y est beaucoup moins importante que pour les entreprises de taille supérieure.

La seule enquête de conjoncture permettant d'apprécier l'évolution récente et future de l'activité artisanale est celle qui est effectuée tous les quatre mois par l'INSEE et qui concerne uniquement l'artisanat et les petites entreprises du bâtiment.

Cette enquête est précieuse car le bâtiment est un secteur sensible qui représente près de 40 % de l'artisanat. Il reste que l'activité de la majorité de l'artisanat ne peut être appréciée qu'avec un retard important, grâce à l'enquête annuelle d'entreprise qui n'est effectuée actuellement que deux fois tous les cinq ans pour les entreprises de moins de 10 salariés.

II. LES CREDITS DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT POUR 1989

A. UN BUDGET EN STAGNATION

1. L'Evolution générale

Hors autorisations de programme, le budget du commerce et de l'artisanat s'établit à 612,5 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1989, ce qui représente une diminution de 0,7 % par rapport à 1988.

Si l'on tient compte, cependant, de l'économie résultant de la suppression de la commission des marchés à terme par la loi n° 87-1158 du 31 décembre 1987 (-4,629 millions de F), l'évolution des crédits se résume en une reconduction en francs courants du budget de 1988.

La répartition des dotations entre le commerce et l'artisanat se caractérise, comme les années précédentes, par une forte disproportion. En effet, les crédits affectés au commerce intérieur s'élèvent à 48.160.518 F soit 7,8 % du budget alors que les crédits de l'artisanat pour leur part se montent à 536.400.977 F soit 87,6 % du budget.

Les bonifications des prêts à l'artisanat constituent l'essentiel des dotations (55,5 %) avec 340 000 000 F

Hors bonification, les crédits affectés au commerce et à l'artisanat sont respectivement de 48 160 518 F et de 196 400 977 F, soit 19,7 % et 80,3 % du budget.

2. L'artisanat

L'évolution des crédits consacrés à l'artisanat est résumée dans le tableau suivant :

En millions de Francs	Loi de Finances 1988	Projet de Loi de Finances 1989	Variation (%)
Etudes et actions d'information	6,8	8,7	+ 28 %
Amélioration de la formation professionnelle et perfectionnement	40,0	46,0	+ 15 %
Actions économiques	15,7	16,3	+ 0,37 %
Aide à l'assistance technique et économique	103,1	95,4	- 7 %
Encouragement aux études	0,36	0,35	- 4 %
Bonifications d'intérêt	336	340	+ 1 %
Aides et primes à l'artisanat :			
- autorisations de programme	54,8	51,1	- 7 %
- crédits de paiement	38,7	29,4	- 23,8 %
Total (hors autorisations de programme)	540,8	536,4	- 0,83 %

Plusieurs constatations doivent être faites :

- la progression de 28 % des crédits "d'études et actions d'information" est exclusivement destinée à la participation de l'Etat aux frais d'élection liés au renouvellement des Chambres de métiers en 1989 et au financement de la campagne d'information sur la qualification,

- les crédits du chapitre "actions économiques" ne progressent que de 0,37 %, or ils doivent permettre le financement des contrats de plan Etat-régions. Il paraît douteux que le Ministère du Commerce et de l'Artisanat puisse exécuter dans

de bonnes conditions les nouveaux contrats de plan en préparation avec des crédits inférieurs à ceux de 1988 en francs constants. Il en est de même du chapitre aides et primes à l'artisanat qui accuse une baisse de 23,8 % en crédits de paiement ;

- les crédits "d'assistance technique et économique aux entreprises artisanales" ainsi que ceux consacrés aux études sur l'artisanat sont les victimes des mesures de restriction. Cette situation est d'autant plus regrettable qu'ainsi que l'a souligné votre rapporteur, la connaissance du secteur de l'artisanat est encore beaucoup trop parcellaire ;

- enfin, a contrario, les crédits affectés à l'amélioration de la formation professionnelle et au perfectionnement enregistrent une progression notable qui permettra une application satisfaisante de la loi de rénovation de l'apprentissage du 23 juillet 1987.

3. Le commerce

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits du commerce par type d'action :

en millions de F	Loi de Finances 1988	Projet de Loi de Finances 1989	Variation %
Etudes et actions d'information	1,8	1,8	0 %
Actions économiques (zones sensibles)	4,9	4,8	- 2 %
Recherches et traitement de données et d'informations	0,68	0,66	- 3,9 %
Assistance technique	26,0	26,2	+ 0,8 %
Aides et primes au commerce			
- autorisations de programme	11,2	15,8	+ 41 %
- crédits de paiement	10	10,2	+ 2,29 %
Total (hors autorisations de programme)	43,38	43,66	- 0,6 %

Ces évolutions appellent plusieurs commentaires :

- La progression, toute relative, des crédits d'assistance technique recouvre deux évolutions divergentes. D'une part une diminution des crédits budgétaires affectés au Centre de formation des assistants techniques du commerce (CEFAC) et, d'autre part, une augmentation des crédits consacrés aux stages d'initiation à la gestion. On s'attend en effet, pour ces derniers, à une forte progression des effectifs de stagiaires dans les mois à venir.

- Les aides et primes au commerce se décomposent en deux catégories : les aides au commerce dans les zones sensibles dont les crédits de paiement diminuent, alors même qu'elles constitueront une priorité des prochains contrats de plan, et l'aménagement du Marché d'Intérêt National de Rungis qui bénéficie d'un crédit supplémentaire de + 0,6 millions de francs.

B. LE COUT GLOBAL DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE

1. L'artisanat

Les crédits inscrits au budget du Commerce et de l'Artisanat et affectés à l'artisanat, soit 536,4 millions de francs en 1989, ne représentent qu'une part dans l'ensemble de l'aide consentie à ce secteur par la collectivité publique.

Il convient en effet d'y ajouter tout d'abord les crédits apportés par d'autres départements ministériels, dont le tableau suivant indique les montants pour 1988 :

Ministères	Crédits 1988
Formation professionnelle	18.304.368 francs
Aménagement du Territoire (FIAT-FIDAR)	850.000 francs
Agriculture (bonification de prêts du Crédit Agricole)	171.000.000 francs

A ces contributions, il convient d'ajouter encore les crédits d'aide à l'artisanat provenant des régions, départements et communes.

En effet, l'action économique du Ministère du Commerce et de l'Artisanat a été décentralisée à 90 % et intégrée dans les contrats de plan Etat-régions pour la période 1984-1988. Ces contrats sont presque financés à parité par l'Etat et les régions, ce qui permet d'évaluer la contribution régionale à 165 millions de francs sur la durée des contrats.

Enfin, les régions, départements et communes versent également diverses aides telles que les primes régionales à l'emploi, les primes régionales à la création d'entreprises ou les aides à l'immobilier.

2. Le commerce

Il en est de même pour le budget du commerce, qui est complété par des crédits provenant de la formation professionnelle (12,4 millions de francs), et de l'aménagement du territoire par l'intermédiaire du FIAT et du FIDAR.

La part des collectivités locales est tout aussi importante, puisqu'elle est estimée comme étant sensiblement équivalente à la part de l'Etat, s'agissant des actions menées en faveur du commerce rural à travers les contrats de plan (environ 9,1 millions de francs).

III. LES PROBLEMES PARTICULIERS DU COMMERCE

A. L'URBANISME COMMERCIAL

1. Une multiplication accélérée des grandes surfaces

L'évolution du nombre des grandes surfaces au cours des trois dernières années est retracée dans le tableau ci-joint dont les données sont arrêtées au 31 décembre de chaque année :

Catégories	1985		1986		1987	
	Effectif	Progression en%	Effectif	Progression en%	Effectif	Progression en%
Hypermarchés	591	7,6	645	9,1	687	6,5
Supermarchés	5 298	6,9	5 496	3,7	5 788	5,3

Par hypermarchés et supermarchés, on entend les magasins en libre-service, à dominante alimentaire, dont la surface de vente est, respectivement, de plus de 2 500 m² et de 400 à 2 500 m².

Le nombre des hypermarchés a progressé beaucoup plus rapidement au cours des trois dernières années qu'au cours de la période 1981-1984. Ce rythme tend cependant à se ralentir en 1987.

La progression du nombre des supermarchés est au contraire plus lente aujourd'hui dans la mesure où beaucoup d'entre eux sont transformés en hypermarchés.

2. Les décisions des commissions d'urbanisme commercial

Au cours de l'année 1987, les commissions départementales d'urbanisme commercial ont examiné 716 dossiers de projets. Elles ont autorisé 367 créations ou extensions (pour plus d'1,16 millions de m²) et opposé 349 refus (pour 1,2 millions de m²).

Au total, depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation, les commissions départementales auront accompli un travail impressionnant, puisque le nombre de dossiers examinés s'élève à 5 684 et correspond à une surface autorisée de près de 8 millions de m².

On constate pour 1987 une augmentation du nombre de dossiers et aussi de la part des surfaces de vente demandées ayant fait l'objet d'une autorisation des commissions (48 %).

Sur les 716 décisions prises par les commissions en 1987, 37,5 % ont fait l'objet d'un appel auprès du Ministre chargé du commerce et de l'artisanat. Le Ministre a donné satisfaction aux requérants dans 31,7 % des cas en modifiant 11,9 % des décisions départementales.

Il apparaît qu'en 1987, contrairement aux années précédentes, le Ministre a accordé moins de surfaces de vente qu'il n'en a annulé. En effet, il a admis 57 recours contre des refus pour 188 247 m² et annulé 28 autorisations représentant 232 132 m².

3. Les améliorations apportées à la Loi Royer

Le Conseil économique et social, dans une étude relative aux équipements commerciaux et à l'urbanisme commercial publiée en janvier 1987, avait proposé que, sans affecter la Loi Royer elle-même, quelques mesures d'amélioration des procédures soient prises afin de rationaliser le système en vigueur.

Une consultation des principales parties intéressées en la matière a été entreprise sur la base de cette étude, et le gouvernement a décidé de mettre en oeuvre celles de ces mesures qui ont fait l'objet d'un accord général.

Les dispositions nouvelles prises par le décret du 24 février 1988, sont destinées :

- à limiter à deux le nombre de mandats des membres des commissions départementales et de la commission nationale d'urbanisme commercial,

- à mettre fin à la comptabilisation des abstentions ou des votes blancs et nuls comme votes favorables dans les commissions départementales, afin de clarifier les positions adoptées par leurs membres, de moraliser les recours hiérarchiques, d'éviter les ambiguïtés qui subsistent, dans l'esprit de certains préfets, quant au décompte des votes et d'aligner celui-ci sur le droit commun,

- à définir avec plus de précision les caractéristiques d'un dossier-type afin de normaliser la présentation des demandes et obtenir des demandeurs qu'ils apportent la preuve qu'ils détiennent la maîtrise du terrain,

- à assouplir les mécanismes de saisine du parquet par l'administration et à élargir les possibilités d'intervention contre les réalisations illicites à toute personne ayant connaissance des faits afin de faciliter la mise en oeuvre des sanctions.

Il est important enfin, de préciser que dans la perspective du grand marché intérieur de 1992, il ne paraît ni opportun ni utile, de renoncer aux dispositions de la Loi Royer. En effet, elle doit être considérée tout d'abord comme un dispositif équilibré au regard de l'arsenal réglementaire de nos principaux partenaires de la Communauté. Si l'Espagne et le Royaume Uni n'ont pas de réglementation spécifique en matière d'urbanisme commercial, en revanche la Belgique et surtout l'Italie connaissent une réglementation extrêmement stricte qui a quasiment figé l'évolution de l'équipement commercial.

Aussi la réglementation française en cherchant à concilier dynamisme commercial et protection du commerce indépendant, apparaît comme la réglementation du juste milieu à l'instar du régime de notre principal partenaire économique qu'est la R.F.A..

La loi Royer ensuite, n'est pas contraire au Traité de Rome ni aux compléments qu'à apportés l'Acte unique européen.

Par un arrêt du 8 décembre 1987 (arrêt Gauchard) la Cour de Justice des Communautés a en effet rappelé que la liberté d'établissement (article 52 du Traité) visait à assurer à tout ressortissant d'un autre Etat membre le bénéfice du même traitement que celui appliqué aux nationaux (arrêt 221/85 Commission/Royaume de Belgique). Dès lors la loi Royer n'exerçant pas de discriminations à l'égard des autres ressortissants de la Communauté, il est clair qu'elle satisfait pleinement aux obligations du Traité de Rome qui sur ce point n'ont pas été modifiées par l'Acte unique européen.

B. LES SECTEURS EN EXPANSION

1. La franchise

La franchise a pris depuis 1970 un essor tout à fait remarquable. De 1971 à 1988, le nombre des chaînes de franchise est ainsi passé de 34 à 675 et il est vraisemblable que le nombre réel des franchiseurs est encore plus élevé que ne le fait apparaître ce recensement effectué par le Centre d'études du Commerce et de la distribution (CECOD). De 1987 à 1988, le nombre de franchiseurs a progressé au total de 21,4 % alors que le nombre de franchisés passait de 24.916 à 29.698, soit 19,2 % d'augmentation.

Selon les estimations disponibles, la franchise du commerce aurait réalisé en 1987 un chiffre d'affaires de 80 milliards de francs soit 5,8 % du chiffre d'affaires du commerce de détail.

Dans le domaine de l'exportation, les franchises françaises font preuve d'un grand dynamisme. En 1988, 177 enseignes sont représentées à l'étranger avec 6.900 points de vente, la France occupant le premier rang en Europe.

La Commission des communautés européennes a élaboré en juillet 1988 un projet de règlement sur la franchise qui devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1989. Ce règlement définit les conditions dans lesquelles cette forme de distribution peut se soustraire à certaines règles de concurrence fixées par l'article 85-3 du Traité de Rome.

Le système souple élaboré par la Commission a pu être assimilé à un régime de liberté sous conditions.

Le règlement, qui ne concerne que les franchises de distribution et de services, à l'exclusion des franchises industrielles, fixe une liste non exhaustive des entorses à la concurrence qui se trouvent légitimées dans la mesure "où elles sont nécessaires pour protéger les droits de propriété industrielle ou intellectuelle du franchiseur, ou pour maintenir l'identité commune et la réputation du réseau franchisé". Parmi celles-ci, il faut citer l'obligation de vendre ou d'utiliser exclusivement les produits du franchiseur, l'interdiction de concurrencer directement ou indirectement un membre du réseau et enfin, la reconnaissance de la protection territoriale accordée aux franchisés.

Toutefois, les entorses à la concurrence ne seront autorisées que sous certaines conditions ; c'est ainsi que par exemple, le franchisé ne doit pas être soumis "directement ou indirectement" à des restrictions quant à la détermination de ses prix.

Votre rapporteur estime que ce règlement devrait contribuer à favoriser l'équilibre entre les droits et les obligations des franchiseurs et des franchisés et répond donc aux inquiétudes qu'il avait exprimées dans ses précédents avis, concernant la protection juridique des franchisés.

2. La vente-spectacle

Les Etats-Unis sont le pays d'origine du "télé-achat". La première société de télé-achat, Home Shopping Network, y a réalisé un chiffre d'affaires de 582,7 millions de dollars en 1987, et touchait environ quarante-sept millions de foyers, dont près de 20 millions sur plus de mille réseaux câblés. Le deuxième réseau, Cable Value Network est présent dans 21 millions de foyers. On prévoit d'ores et déjà un marché global de 5,6 milliards de dollars pour le télé-achat américain en 1992.

La France n'est encore touchée que très marginalement par ce phénomène, qui pourrait bien un jour, cependant, devenir envahissant. Déjà les émissions se multiplient, mais en 1988 tous projets confondus, le télé-achat à la française réalisera le même chiffre d'affaires qu'un supermarché, soit 200 millions de francs. Même s'il espère en 1990 se hisser au niveau d'un gros hypermarché et dépasser le milliard de francs, il ne représentera alors que moins d'un pour mille de l'activité du commerce français.

C. L'OUVERTURE DU DIMANCHE

Le problème de l'ouverture des magasins le dimanche reste d'actualité même si la polémique de l'automne 1986 s'est fort heureusement apaisée.

Les faits prouvent pourtant que l'ouverture des magasins le dimanche se développe.

On rencontre trois cas de figure : d'une part, les ouvertures systématiques durant tout ou partie du dimanche (marchés, commerces alimentaires de quartier, de nombreux supermarchés alimentaires et des grandes surfaces spécialisées dans l'équipement de la maison, de la personne ou les loisirs) ; d'autre part, les ouvertures temporaires très liées au tourisme (bord de mer - stations de sports d'hiver) ; enfin, les ouvertures exceptionnelles qui se sont banalisées depuis deux ans, les dimanches précédant Noël et le Jour de l'An.

D'après les enquêtes qui ont été réalisées, les consommateurs, quant à eux, semblent exprimer une demande réelle en faveur de l'ouverture des magasins le dimanche qui permet à la fois d'effectuer en famille les achats de biens lourds et les achats de "dernière minute".

La réglementation française (Code du travail) impose le choix du dimanche pour le repos hebdomadaire mais assortit cette obligation de diverses possibilités de dérogations qui entrent dans la compétence des préfets. D'où des situations tout à fait contradictoires entre les différents départements français.

Alors que de nouveaux types de commerce ouverts 24 heures sur 24 commencent à se répandre ("convenience stores" vente à distance), il devient nécessaire de réexaminer, sans a priori et sans préjugés le problème de l'ouverture du dimanche. Il est intéressant, enfin, d'apporter au débat des éléments de comparaison entre les différents pays de la Communauté économique européenne, à la veille du marché unique de 1992. Si tous les principaux pays européens ont des réglementations contraignantes s'agissant des horaires d'ouverture des commerces, les seuls Etats qui imposent, par la loi ou le règlement, la fermeture des commerces le dimanche sont la RFA, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, où un projet de libéralisation de la législation a échoué en avril 1986 devant la Chambre des Communes.

Votre rapporteur exprime le souhait que le Ministre du commerce et de l'artisanat précise à l'occasion de la discussion du budget ses intentions quant à une éventuelle modification de la réglementation actuelle.

IV. LES ASPECTS SPECIFIQUES A L'ARTISANAT

A. LE FINANCEMENT DE L'ARTISANAT

1. L'endettement des entreprises

En 1988, les prêts aidés aux artisans se sont élevés à 11 milliards de Francs soit environ 90 000 dossiers pour un montant moyen de prêt de 120 000 F à des taux compris entre 7,25 % et 8,50 % actuellement ; le total des prêts bancaires aux artisans avoisinait 30 milliards de Francs en 1987, les prêts non aidés offrant des taux entre 11 et 14 % en moyenne.

Le niveau d'investissement des entreprises artisanales reste important : en 1986, il dépasse, en effet, 110 000 F par entreprise et 124 000 F pour une création d'entreprise ; soit un investissement égal à 46 000 F par personne employée, ce qui est un niveau d'investissement trois fois plus important que la moyenne des entreprises françaises.

Cependant, seules 40 à 70 % des entreprises artisanales investissent (selon les secteurs), ce qui s'oppose au flux régulier d'investissement des grandes entreprises.

Les besoins en investissements du secteur artisanal sont environ trois fois supérieurs aux niveaux de réalisation et la part d'autofinancement dépasse toujours le recours à l'emprunt bancaire (60/40 %). Les prêts d'installation restent les plus nombreux : 57 %, contre 41,3 % de prêts pour la modernisation et l'équipement (en 1986), qui sont cependant en très nette progression.

Les investissements immobiliers ne concernent plus que la moitié des dossiers de prêts aidés par rapport à 1973 (47 % contre 94,2 %) et les 2/3 des montants. Cette évolution s'est faite au bénéfice de l'achat de matériel et de véhicules.

La durée moyenne des prêts tend à se raccourcir, 60 % des prêts se situant cependant encore entre 5 et 10 ans.

Les bénéficiaires en sont à 70 % des artisans âgés de plus de 35 ans, contre 47 % seulement jusqu'en 1982. (En 1983 fut supprimée la limite d'âge de 35 ans pour l'obtention de prêts à la création d'entreprise).

2. Les prêts bonifiés à l'artisanat

L'enveloppe des prêts bonifiés à l'artisanat s'est élevée en 1988 à 3,2 milliards de Francs, à un taux de bonification de 1,25 %, ce qui porte le taux des prêts à 7,25 % alors que les taux moyens pratiqués par les principaux réseaux bancaires sont de 11 à 13 %. Encore faut-il préciser que le coût d'accès au crédit variant en fonction de la taille de l'entreprise et du crédit demandé, les entreprises artisanales empruntent généralement aux plus forts taux du marché (14 %), soit 2 à 4 points de plus que les grandes entreprises, quand elles ne sont pas renvoyées au taux du découvert bancaire classique pour le crédit à court terme.

Les prêts conventionnés à l'artisanat bénéficient quant à eux d'un taux de 8,50 %.

Votre rapporteur se félicite que le taux de bonification de 1,25% soit maintenu pour l'année 1989.

Le tableau suivant retrace l'évolution des taux et des volumes des prêts bonifiés et conventionnés à l'artisanat :

	1986		1987		1988	
	Prêts bonifiés	Prêts conventionnés	Prêts bonifiés	Prêts conventionnés	Prêts bonifiés	Prêts conventionnés
Taux	9,10 puis 9,55	10,30 puis 9,55	7,60 puis 8,20	8,80 puis 9,45	7,25	8,50
Volume Milliard de f	3,800	4,600	3,800	7,800	3,200	6,400

3. L'échec du Livret d'Epargne Entreprise (L.E.E.)

Institué par la loi du 9 juillet 1984 portant développement de l'initiative économique, le Livret d'Epargne Entreprise était étendu aux investissements de développement de l'artisanat par la loi de finances pour 1987.

Cette mesure, décidée lors du Conseil des Ministres du 29 octobre 1986 au titre du Programme d'orientation de l'Artisanat, était destinée à accroître la diffusion du L.E.E. auprès des artisans.

Les résultats espérés n'ont pas été confirmés. En effet, pour les réseaux des Banques Populaires, du Crédit Agricole et du Crédit Lyonnais, les chiffres indiquent une très faible progression - sinon une stagnation - du nombre de dossiers et de l'encours d'épargne.

La formule du L.E.E. semble présenter des inconvénients majeurs qui paralysent sa diffusion : un trop faible taux de rémunération (3 % nets d'impôts), un montant de prêt trop réduit à l'issue des deux ans d'épargne, un taux de prêt très proche de celui des prêts bonifiés : 6 à 6,50 (contre 7,25 actuellement pour les prêts bonifiés), une fiscalité pénalisante en cas de résiliation du contrat, enfin, en ce qui concerne l'aspect commercial, la difficulté pour les banques "généralistes" (celles dont les artisans ne constituent pas une clientèle importante, c'est-à-dire presque tous les réseaux sauf ceux des Banques Populaires et du Crédit Agricole), à placer ce type de produit qui suppose de "repérer" un futur créateur d'entreprise artisanale deux ans à l'avance...

Des modifications de ces caractéristiques du L.E.E. sont actuellement à l'étude pour le rendre plus incitatif.

B. LA SOUS-TRAITANCE DANS LE SECTEUR DU BATIMENT

La loi du 31 décembre 1975 a prévu les dispositions qui régissent les rapports en matière de sous-traitance :

"l'entreprise principale qui entend sous-traiter une partie de ses travaux doit présenter son ou ses sous-traitants au maître de l'ouvrage pour acceptation et agrément de ses conditions de paiement".

Lorsque cette condition a été remplie, le sous-traitant bénéficie de garanties de paiement consistant notamment en un paiement direct par le maître de l'ouvrage, lorsqu'il s'agit de marchés passés par l'Etat, les collectivités locales, les établissements et entreprises publics, ou en une action directe contre le maître de l'ouvrage lorsque celui-ci est une personne privée.

Deux constatations contradictoires doivent être faites :

- les dispositions législatives sont apparemment particulièrement protectrices de la situation du sous-traitant,

- or, il faut constater qu'elles ne sont pas en général respectées dans les rapports contractuels entre l'entrepreneur principal et les sous-traitants dans les marchés privés, ce qui favorise d'une part, le développement "d'une sous-traitance occulte", d'autre part, rend précaire la situation des sous-traitants en cas de défaillance de l'entrepreneur général.

Il est clair que le fond du problème reste celui d'un affrontement entre des donneurs d'ordre, qui ont besoin de la sous-traitance pour réguler une production, et des sous-traitants qui réclament stabilité et sécurité financière en cas de défaillance du donneur d'ordre. Ces défaillances ne sont pas théoriques et de nombreux entrepreneurs généraux notamment constructeurs de maisons individuelles, qui refusent d'appliquer la loi de 1975, ont déposé leur bilan au cours des derniers mois entraînant des difficultés graves pour des centaines de sous-traitants.

Le Gouvernement a écarté la demande émanant de syndicats professionnels tendant à créer des sanctions pénales. Outre la réticence de certaines administrations à sanctionner pénalement des relations contractuelles purement privées, on peut s'interroger sur l'efficacité de ces sanctions : pourraient-elles être suffisamment fortes pour être dissuasives ? Ne risquent-elles pas d'intervenir trop tard après la défaillance du constructeur ?

Les véritables protections sont celles qui sont inscrites dans la loi, ce sont les protections à caractère économique, notamment l'obligation pour l'entrepreneur général de couvrir son sous-traitant par une caution bancaire.

Aujourd'hui des rapprochements s'opèrent entre syndicats d'artisans, de constructeurs, des groupes bancaires et d'assurances pour mettre au point des cautions bancaires suffisamment attractives pour les uns et les autres.

L'Etat, notamment au sein du groupe BTP de la Commission Technique de la Sous-Traitance, devra appuyer ces négociations.

Par ailleurs, il conviendrait que le Ministère de l'Équipement et du Logement se penche sur la profession de constructeur de maisons individuelles qui, par son organisation même fait prendre des risques importants tant aux consommateurs qu'aux sous-traitants. Il s'agirait plus particulièrement d'un ré-examen de l'article 45.1 de la loi du 16 juillet 1971 relatif au contrat de construction de maisons individuelles. En effet, les contrats signés par les constructeurs en vertu de cette loi ne tiennent pas compte de la loi sur la sous-traitance et ils ne prévoient pas l'existence et les modalités de protection des sous-traitants.

C . L'AMÉLIORATION DES STRUCTURES ET DE LA QUALITÉ ARTISANALE

1. La restructuration

Le Fonds d'Aménagement des structures artisanales (FASA) est destiné à promouvoir des opérations de développement en faveur de l'artisanat. Ses interventions bénéficient en priorité au milieu rural ; elles peuvent concerner la transmission des activités artisanales, la restructuration des activités d'un bassin d'emploi ou l'animation économique d'un secteur d'activité artisanal.

En 1988, la dotation du FASA s'est élevée à 25 millions de francs en autorisations de programme et 18 millions de francs en crédits de paiement dont 15 millions de francs et 3 millions de francs avaient été ouverts en loi de finances initiale, le complément provenant d'un transfert à l'intérieur du chapitre budgétaire.

Ses interventions ont permis de financer, avec l'appui des collectivités locales et en complément des financements contractuels, vingt "opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce" (ORAC) et vingt "Actions de Transmission-Reprises artisanales" (ATRA).

Les crédits mis à la disposition du FASA pour 1989 s'élèvent dans le projet de loi de finances à 10 millions de francs en autorisations de programme et 3 millions de francs en crédits de paiement.

Le Conseil National d'Orientation de l'Aménagement des Structures Artisanales (CNOASA) a été créé par décret du 7 septembre 1987 auprès du Ministre chargé de l'artisanat. Il comprend onze membres représentant l'Assemblée permanente des Chambres de Métiers, l'Union Professionnelle artisanale et les élus locaux.

Ses missions sont de promouvoir la création, la transmission et le développement des activités artisanales en particulier en milieu rural. Le Conseil national s'est réuni deux fois en 1988. Ses travaux ont porté sur les sujets suivants :

- bilan et perspectives pour l'artisanat des contrats de plan entre l'Etat et les régions,

- audit des procédures de mise en oeuvre des actions de développement économique dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 1983-1988,

- bilan des opérations de restructuration de commerce et de l'artisanat (ORAC) et des actions transmission reprise artisanale (ATRA).

2. L'effort de qualité

Le Conseil Supérieur de la qualité artisanale est l'organisme qui connaît l'ensemble des actions qui visent à améliorer et à promouvoir la qualité des produits et services fournis par les entreprises immatriculées au répertoire des métiers. Il examine les conséquences pour l'artisanat de l'ensemble des dispositions relatives aux systèmes de normalisation et de certification et propose aux pouvoirs publics les mesures propres à faciliter l'application dans l'artisanat des procédures de normalisation et de certification, ainsi qu'à améliorer les conditions d'attribution des titres d'artisan et de maître artisan et à les valoriser.

S'agissant du titre d'artisan et de maître artisan, votre rapporteur a noté avec beaucoup d'intérêt l'initiative prise par M. Georges Chavanes, ministre du commerce, de l'artisanat et des services en février 1988.

En effet, la qualification est depuis toujours une revendication fondamentale de l'artisanat. La nouvelle réglementation mise en place par le décret n° 88 109 du 2 février 1988 vise à valoriser la qualification professionnelle dans l'artisanat en ne permettant qu'à ceux qui peuvent justifier d'une qualification, diplôme ou titre au minimum de niveau V (CAP) ou six ans d'exercice du métier, de se prévaloir de la qualité d'artisan vis-à-vis de la clientèle. Les professionnels qui ne justifient pas de cette qualification mais qui remplissent les conditions d'immatriculation fixées par le décret du 10 juin 1983 relatif au répertoire des métiers, peuvent s'installer mais sans se prévaloir de la qualité d'artisan.

Parallèlement, le titre de maître-artisan est rénové et revalorisé : il est désormais attribué par une commission régionale aux titulaires du brevet de maîtrise après deux années de pratique professionnelle.

Les titulaires de la qualité d'artisan et du titre de maître-artisan peuvent utiliser les marques distinctives qui ont fait l'objet d'un dépôt à l'Institut national de la propriété industrielle et qu'une campagne d'information fera connaître au grand public.

Il faut saluer cet effort en faveur de la qualité mais on peut peut-être regretter une certaine "timidité", notamment dans le fait que la limite retenue pour l'obtention de la qualité d'artisan ait été fixée au certificat d'aptitude professionnelle.

V. DEUX ACTIONS PRIORITAIRES

A. LA FORMATION

1. Les insuffisances de la formation professionnelle continue dans le commerce

L'encadrement législatif de l'action en matière de formation continue dans le commerce a été renforcé par le titre IV de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat.

Ce dernier texte permet aux commerçants indépendants de bénéficier, sous certaines conditions, des stages ouverts aux demandeurs d'emplois et surtout, incite les nouveaux commerçants à suivre un stage d'initiation à la gestion subventionné en partie par l'Etat.

Par ailleurs, une disposition introduite par l'article 69 de la loi de finances pour 1988 devrait relancer l'intérêt des chefs d'entreprise pour la formation professionnelle. Cette disposition, crée en effet un crédit d'impôt en fonction des dépenses de formation supérieures au minimum légal. Toutefois, un effort d'information devra être fait auprès des commerçants pour rendre plus facile l'accès à ces dispositions dont le mécanisme est particulièrement complexe.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations en faveur de la formation professionnelle continue des commerçants :

	1986	1987	1988	Projet de LFi 1989
Formation de personnel du secteur commercial (1)	12 299 252	14 748 125	14 748 125	15 148 125

(1) Non compris les apports du Fonds de la Formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPFS) qui s'élèvent à 12,4 millions de francs en 1988

2. Les effets positifs de la réforme de l'apprentissage

La loi du 23 juillet 1987 a reconnu et consacré l'apprentissage en tant que voie de formation à part entière.

Ainsi, tous les diplômes techniques du second degré ou de l'enseignement supérieur (brevet professionnel, brevet de technicien, baccalauréat professionnel, brevet de technicien supérieur) et tous les titres homologués (brevet de maîtrise) relatifs à l'enseignement technique ou professionnel peuvent désormais être préparés par la voie de l'apprentissage.

Les premiers effets de l'entrée en vigueur de cette loi se sont fait sentir sur les effectifs d'apprentis dès l'année scolaire 1987/1988 où ils ont augmenté de 4 % environ par rapport à l'année 1986/1987.

Cette remontée globale des effectifs, qui s'élèvent à 226 000 dont 66 % dans l'artisanat est le résultat d'une triple tendance :

- augmentation des redoublements en cas d'échec (moins de sortie définitive sans acquisition du diplôme),

- forte progression des formations complémentaires après un premier C.A.P.,

progression très nette des qualifications supérieures.

Enfin, la possibilité donnée par la loi de mettre en place, dans les centres de formation des apprentis, des sections de niveaux IV et III, a été largement suivie d'effets dès la rentrée 1987 puisque 70 sections ont été ouvertes et que les autorisations actuellement délivrées par les Conseils régionaux portent sur 139 sections dont 100 brevets professionnels et 28 brevets de maîtrise.

B. LES CONTRATS DE PLAN ETAT REGIONS

1. Le bilan des contrats 1984-1988

Le commerce ne figurait pas dans les mandats de négociation qui furent adressés aux Prefets de région en avril 1983. Néanmoins, l'action des compagnies consulaires, jointe à l'intérêt manifesté par certains élus régionaux, a permis de le faire prendre en compte dans les contrats de plan de quinze régions de la métropole. Cette prise en compte a été d'ampleur inégale et a revêtu des formes variées : si dans certaines régions, le commerce fait l'objet avec l'artisanat d'un contrat particulier, dans d'autres, il n'est qu'un élément des contrats particuliers consacrés aux zones rurales fragiles ou de montagne.

La participation du Ministère chargé du Commerce et de l'Artisanat au financement des contrats de plan Etat-régions pour ce qui concerne le commerce s'est élevée au total à 9,120 millions de francs par an et à 45,475 millions de francs pour la durée du plan (en francs 1984), compte tenu de l'existence dans certaines régions de financements progressifs ou dégressifs.

La participation des régions au financement de ces actions peut être estimée à un montant équivalent, voire légèrement supérieur soit 48,6 millions de francs pour la durée des plans.

S'agissant de l'Etat, les crédits du Ministère ont été complétés par les interventions du F.I.D.A.R.. Le montant de ces interventions avait été estimé à l'origine à 5 millions de francs par an et 25 millions pour la durée des plans. La part des crédits d'intervention du budget du Ministère pour le commerce (titre IV et VI) qui est réservée au financement des contrats de plan est particulièrement importante pour les crédits consacrés à l'aide au commerce en zone rurale, puisqu'elle représente environ 70 % des crédits ouverts à ce titre par la loi de finances. Elle est plus modeste pour les crédits d'aide aux groupements et plus encore pour les crédits de formation.

L'aide au commerce en zone rurale, représente en effet l'essentiel des actions contractuelles en faveur du commerce. Les autres actions sont d'une portée beaucoup plus réduite et ne concernent que quatre régions. Elles se rattachent principalement à l'objectif de modernisation du commerce indépendant (formation, aide au conseil et à l'informatisation, soutien aux groupements).

Pour ce qui concerne l'artisanat, les contrats Etat-régions ont permis de mettre en oeuvre, de nouveaux moyens et de nouveaux types d'intervention qui s'articulent autour de trois objectifs :

favoriser la structuration des filières de production avec en particulier l'aide aux groupements (35 % des crédits contractualisés) ;

- l'artisanat et le développement local (37,5 % des crédits contractualisés) ;

- favoriser l'accès des artisans à l'information, aux conseils et aux nouvelles technologies (37,5 % des crédits contractualisés).

Au total, plus de 90 % du budget d actions économiques régionales de la direction de l'artisanat a été contractualisé, et le montant des enveloppes annuelles régionales a varié entre 0,7 et 2,5 millions de francs. Dans certaines régions, les contrats de plan ont permis de multiplier par dix les moyens d'intervention en faveur de l'artisanat.

Au delà des chiffres, on peut porter une appréciation générale sur le bilan de l'exécution des contrats.

Les contrats de plan ont contribué à une prise de conscience de la part des élus régionaux, du rôle que jouent le commerce et l'artisanat dans le développement économique, tout particulièrement dans les zones rurales. Ce phénomène est très sensible notamment en Bretagne (grâce à la mise en oeuvre de l'OPARCA Operation Programmee d'Amelioration et de renovation du Commerce et de l'Artisanat), en region Pays de Loire (où le conseil régional a décidé la création d'un fonds régional pour le commerce et l'artisanat, dont les interventions complètent celles du contrat de plan) ou dans des régions telles que la Lorraine ou la Picardie, où les actions de modernisation se sont développées avec les contrats de plan.

De même, la mise en oeuvre des contrats de plan a-t-elle permis sans doute une meilleure cohérence entre les interventions de l'Etat et celles de la région.

Les effets positifs de la pluriannualité sont certains, mais restent encore limités. Dans quelques régions, le contrat de plan a été l'occasion de sortir des actions ponctuelles pour concevoir et réaliser des programmes de plus grande envergure susceptibles de se développer sur plusieurs années.

On doit constater, cependant, que les contrats de plan ont été assez peu innovants quant au contenu des actions mises en oeuvre, qui reste de la même nature que ce qui existait auparavant à l'exception de quelques propositions plus novatrices, qu'il s'agisse de la rénovation du tissu commercial en zone rurale, du développement des procédures d'aide au conseil pour les entreprises du commerce de gros ou de la modernisation du commerce de détail indépendant.

Enfin, l'utilité économique des actions relevant des contrats de plan peut difficilement être mesurée. Dans plusieurs régions, les dotations budgétaires sont en tout état de cause d'un montant trop modeste pour que cette analyse puisse être sérieusement envisagée. En ce qui concerne la Bretagne, une enquête a été effectuée pour mesurer l'impact de l'opération "OPARCA" déjà évoquée sur les entreprises commerciales et artisanales bénéficiaires: elle faisait apparaître une augmentation comprise entre 20 et 50 % du chiffre d'affaires de ces entreprises, dans la période suivant la modernisation.

Quant aux opérations visant au maintien de commerces de proximité en zone rurale, leur utilité économique et sociale a été confirmée par une enquête récente de l'Inspection générale de l'Industrie et du Commerce, qui couvrait d'ailleurs aussi les actions antérieures aux contrats de plan. La plus-value apportée par les contrats de plan réside sans doute dans la déconcentration des procédures d'instruction des demandes et d'attribution des aides.

2. Les perspectives des nouveaux contrats 1989-1993

Le Comité interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) du 13 avril 1987 a décidé la reconduction de la procédure des contrats État régions pour une période de cinq ans (1989-1993). Le principe d'une plus grande sélectivité dans le contenu des nouveaux contrats a toutefois été affirmé.

Le domaine de la contractualisation, tel qu'il a été proposé par l'Etat aux régions, à la suite du CIAT tenu le 5 février 1988, s'articule autour de trois grands axes : les infrastructures de communication, la formation, la recherche et les transferts de technologies et les programmes d'aménagement concerté du territoire (ou PACT) qui visent à renforcer la compétitivité des entreprises, mettre en valeur des secteurs d'activités prioritaires et affirmer la solidarité.

Le commerce et l'artisanat font l'objet d'un développement particulier au titre du renforcement de la compétitivité des entreprises. Toutefois, il est probable que des actions intéressant ces secteurs pourront également être proposées dans le cadre de PACT "horizontaux" portant par exemple sur la mise en valeur de territoires déterminés.

Les thèmes prioritaires susceptibles de faire l'objet de programmes contractuels en ce qui concerne le commerce sont :

l'accès des entreprises du commerce de gros à l'aide au conseil (dans le cadre des Fonds Régionaux d'Aide au Conseil ou FRAC) ;

les opérations de maintien ou de modernisation des entreprises commerciales en zone rurale ;

les actions d'aide à la transmission et à la reprise des entreprises commerciales, plus particulièrement en zone rurale.

Les actions de formation ne sont pas expressément mentionnées en ce qui concerne le commerce, mais si des propositions en ce sens sont exprimées par des régions, elles devraient pouvoir s'insérer dans les PACT : par exemple des stages spécifiques de créateurs d'entreprises en zones rurales pourraient s'intégrer dans un programme régional consacré aux zones rurales fragiles.

En ce qui concerne l'artisanat, les propositions de thèmes de contractualisation portent sur :

- la formation professionnelle, avec des programmes d'accompagnement de la modernisation de l'apprentissage, en application de la loi du 23 juillet 1987 ;

et dans le cadre du renforcement de la compétitivité des entreprises :

. la modernisation des entreprises avec le recours à des conseils de qualité, la création de groupements d'entreprises, les actions permettant l'accès aux technologies modernes et l'amélioration des fonctions commerciales ;

la structuration du tissu par le biais d'opérations coordonnées d'amélioration et de rénovation des entreprises commerciales et artisanales, d'actions de transmission et reprise, et des plans d'actions de développement des entreprises par filières ou zones géographiques.

On observe de manière générale une forte progression des besoins budgétaires exprimés par les régions (+ 60 % en moyenne), au stade actuel de la préparation des nouveaux contrats. Or les crédits qui seront affectés par l'État à l'exécution des contrats de plan sont soit simplement reconduits en francs courants (artisanat), soit en diminution (commerce, F.I.D.A.R., F.I.A.M.).

*

* * *

Considérant l'orientation satisfaisante de la politique du commerce et de l'artisanat grâce aux mesures d'allègement des charges et de la fiscalité des entreprises, mais en regrettant l'insuffisance des dotations de soutien du commerce et de l'artisanat prévues pour les prochains contrats de plan Etat-régions, la commission des Affaires économiques et du Plan, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, a décidé de laisser à la sagesse du Sénat le soin d'apprécier les crédits du commerce et de l'artisanat inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989.