

N°56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

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 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général

TOME III

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

ANNEXE N°10

COMMERCE ET ARTISANAT

Rapporteur spécial : M. René BALLAYER

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Grötschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexe n°11), 2950 (tome III) et T.A 732.

Sénat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
CHAPITRE I - PRESENTATION DES CREDITS	13
I - PRESENTATION GENERALE	13
II - PRESENTATION DETAILLEE	14
A. LES MOYENS DES SERVICES	14
B. LES BONIFICATION D'INTERET	14
C. LA FORMATION PROFESSIONNELLE	15
D. L'AIDE ECONOMIQUE AUX SECTEURS DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE	16
E. L'ASSISTANCE TECHNIQUE A L'ARTISANAT ET AU COMMERCE	17
III - UNE GESTION DEFECTUEUSE DES DOTATIONS BUDGETAIRES	18
A. LES CREDITS DE L'ARTISANAT	18
B. LES CREDITS DU COMMERCE	20

	<u>Pages</u>
CHAPITRE II - UN BUDGET INTROUVABLE	25
I - FORMATION : UN ROLE D'IMPULSION COMPROMIS ...	26
A. L'APPRENTISSAGE	27
B. LES AUTRES FORMATIONS INITIALES ET LA FORMATION CONTINUE	29
II - LE SOUTIEN DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE DANS LES SECTEURS DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE : DES MODALITES D'INTERVENTION MOINS EFFICACES OU FRAGILISEES	33
A. DES PRETS SPECIAUX IMPUISSANTS A ENRAYER LA MAUVAISE SANTE DE L'ARTISANAT	33
B. L'EXECUTION DES CONTRATS DE PLAN MISE A MAL PAR LES MESURES DE REGULATION BUDGETAIRE	42
C. LES DEBUDGETISATIONS A LA RESCOUSSE POUR LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DES ZONES SENSIBLES	49
III - ASSISTANCE FINANCIERE AUX ORGANISMES DU SECTEUR DES METIERS : UN DESENGAGEMENT BRUTAL ET SANS CONTREPARTIE	53
A. INSTITUT SUPERIEUR DES METIERS : DES MOYENS EN DIMINUTION	53
B. REFORME DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX METIERS : DES BASES AFFAIBLIES PAR LE RETRAIT DE L'ETAT	54
C. CHAMBRES REGIONALES DES METIERS : UNE MUE RENDUE PLUS DELICATE PAR L'AFFAIBLISSEMENT DE L'AIDE DU MINISTERE	56
ARTICLE RATTACHE : ARTICLE 83	57
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION	59

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

Le budget "*d'expérimentation et d'impulsion*" ainsi que le qualifiait M. François Doubin lorsqu'il était ministre du commerce et de l'artisanat s'apparente de plus en plus à un budget "*introuvable*". Son caractère interministériel l'expose plus que d'autres aux conséquences des exercices de maîtrise de la dépense publique menés depuis 1991 :

- dès le mois de mars, 4,15 % de l'ensemble des dotations hors bonifications d'intérêt étaient "*gelées*" (5 % des dépenses ordinaires hors dépenses de personnel ainsi que 8 % des autorisations de programme et des crédits de paiement). Le budget de 1993 a été élaboré sur cette base complétée par une nouvelle économie de 15 % des dépenses d'intervention hors contrat de plan ;

- le caractère indistinct de ces coupes sombres qui affectent pratiquement toutes les lignes de crédit laisse supposer, à lui seul, que la plupart des dotations supprimées n'étaient pas "*sans objet*";

- de fait, le ministère du commerce et de l'artisanat doit son utilité au financement qu'il accorde librement à des actions innovantes au profit des secteurs dont il a la tutelle, dans les zones économiquement les plus déprimées notamment, ou à celui des compagnies consulaires et des organisations professionnelles. Or, sa marge de manoeuvre est aujourd'hui fortement limitée par l'érosion constante des crédits dits "*d'intervention discrétionnaire*".

En outre, la gestion des contrats de plan, suites logiques des différentes expériences menées en préalable à leur conclusion, est elle-même entachée de retards considérables pour le volet artisanat malgré l'affirmation de leur caractère prioritaire. En effet, si les dotations qui leur sont affectées finissent par être "*dégelées*", elles le sont en fin d'exercice et doivent, en général, être reportées à l'exercice suivant.

Deuxième observation

Parallèlement, l'infléchissement très net, depuis la fin des années 1980, des données relatives aux prêts spéciaux accordés au secteur de l'artisanat est révélateur des difficultés que traverse celui-ci :

- ainsi, globalement, le nombre des prêts spéciaux (bonifiés et conventionnés) est passé de 85 000 en 1987, année record, à 66 000 en 1991, ce qui traduit un retour à la situation qui prévalait au début de la décennie précédente ;

- il faut certes faire la part dans cette évolution de la banalisation du crédit bancaire accordé à ce secteur : la diminution des prêts bonifiés trouve ainsi partiellement son origine dans la réduction constante de la durée des prêts qui se situe en 1991 en moyenne à 5 ans contre 7 en 1984, dans la réduction du taux de bonification unifié à 1,25 % et dans la dégradation progressive de l'avantage de taux en comparaison des prêts ordinaires (3 points en décembre 1991 contre 5 points en 1990).

Toutefois les distributions de prêts conventionnés qui avaient commencé à prendre le relais des prêts banalisés sont également en régression malgré leur faible coût et le dynamisme manifesté par les banques pour leur promotion ces dernières années.

Il faut donc voir dans cette évolution le reflet de la situation des entreprises artisanales dont le nombre a diminué pour la première fois depuis 1984 en 1991.

Troisième observation

Dans le même temps, l'Etat poursuit sa politique d'appropriation des fonds sociaux propriétés des artisans et des commerçants :

- l'article 16 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a autorisé le prélèvement, au profit du budget de l'Etat, d'un milliard de francs sur le montant cumulé de l'excédent dégagé par la gestion de la taxe sur les grandes surfaces. En conséquence, le bilan financier du régime de l'indemnité de départ (1) qui laissait apparaître un excédent de 1 200 millions de francs au 31 décembre 1990, ne présentait plus, au 31 décembre 1991, qu'un solde positif en fin de gestion de 330 millions de francs.

(1) L'indemnité de départ des artisans et des commerçants est financée grâce au produit de la taxe sur les grandes surfaces et aux intérêts des placements effectués à partir du solde de gestion cumulé.

Au terme de l'exercice 1992, l'excédent cumulé devrait s'établir à un peu plus de 500 millions de francs et à près de 700 millions à la fin de 1993. Toutefois, la mise en oeuvre des dispositions de l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales devrait se traduire par un prélèvement annuel de 65 à 80 millions de francs. Celles-ci prévoient, en effet, l'utilisation d'une partie des excédents dégagés pour le financement d'opérations collectives favorisant la transmission ou la restructuration d'entreprises commerciales ou artisanales.

Votre rapporteur est certes conscient de la nécessité de reconstituer les excédents de gestion de l'indemnité de départ après le rapt opéré par l'Etat en 1991. Il n'en est pas moins frappé par l'extrême faiblesse des emplois prévus au profit des artisans et des commerçants et craint que la reconstitution rapide de la trésorerie, rendue possible par ce faible transfert, ne soit le prélude à un nouveau prélèvement de l'Etat au titre des "fonds dormants".

Il note en outre que les fonds ainsi dégagés ont en fait vocation à se substituer aux dotations budgétaires plutôt qu'à s'ajouter à elles.

- L'extension décidée par la loi de finances pour 1992 de la liste des régimes bénéficiaires du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés au régime des exploitants agricoles s'était traduite par un transfert de charge du budget général de l'Etat vers l'ORGANIC d'un montant de 6,4 milliards de francs en 1992 (1).

En 1993, le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) devrait bénéficier d'une recette de 7,5 milliards de francs au titre des versements provenant de la contribution sociale de solidarité des sociétés.

(1) Le transfert réel en 1992 est même évalué à 7,2 milliards de francs par la commission des comptes de la sécurité sociale

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 27 octobre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean-Pierre Masseret, vice-président, la commission a procédé, sur le rapport de M. René Ballayer, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du commerce et de l'artisanat.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a, en premier lieu, indiqué que les crédits habituellement inscrits au fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale sur le budget du travail et de l'emploi pour être, ensuite, répartis sur le budget du commerce et de l'artisanat en cours d'exercice étaient transférés, dès la présentation du projet de loi de finances initiale, sur les lignes de ce département ministériel. Aussi, à structure constante et hors bonifications d'intérêts, les crédits du commerce et de l'artisanat sont-ils en diminution de près de 10 % en volume malgré une progression apparente de 1,2 % en valeur.

Dressant ensuite un bilan des dotations affectées au long de la législature écoulée au budget du commerce et de l'artisanat, M. René Ballayer, rapporteur spécial, a estimé qu'après un démarrage lent et cahotique, la mise en place effective des contrats de plan Etat-régions, conclus dans le cadre du Xe Plan, avait justifié une progression non négligeable des crédits inscrits en loi de finances initiale d'un exercice à l'autre, en 1990 et 1991. Toutefois, a-t-il ajouté, les mesures de régulation de la dépense publique qui affectent le budget général depuis l'an dernier ont eu deux effets : ils ont entraîné des coupes sombres dans les dépenses non contractuelles d'intervention économique du ministère et affecté sensiblement l'exécution normale des contrats de plan, notamment leur volet artisanat.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a ainsi souligné le fait que si cette évolution avait été masquée jusqu'en 1991 grâce à la présentation en loi de finances initiale de crédits en continuels accroissements, il n'en était plus de même avec le budget de 1993 dont l'analyse révèle que toutes les actions qu'il a pour mission de financer sont atteintes indistinctement par des contractions de grande ampleur.

Détaillant ensuite chacun des types d'interventions financés par le budget du commerce et de l'artisanat, M. René Ballayer, rapporteur spécial, a indiqué que, malgré le transfert des

crédits du fonds de la formation professionnelle, les moyens budgétaires placés à la disposition du ministère pour le financement des différentes actions de formation étaient en nette diminution, de plus de 12 %. Par rapport à la répartition effectuée en 1992, les dotations du fonds de la formation professionnelle chutent, en effet, d'un tiers et les moyens propres au ministère passent de 64,7 à 63,4 millions de francs.

S'agissant de l'aide économique aux secteurs placés sous la tutelle du ministère, M. René Ballayer, rapporteur spécial, a précisé que la hausse de plus de 6 % des dotations à l'artisanat devait permettre, tout au plus, de combler le retard accumulé en 1991 et 1992 dans la réalisation des opérations de contrats de plan et consécutif à l'exercice de régulation budgétaire mené ces deux dernières années. La baisse de plus de 10 % des crédits au commerce risque d'affecter en priorité, a-t-il ajouté, les différentes aides visant au maintien d'un tissu commercial suffisamment dense dans les bourgs et les villes moyennes.

Il a enfin regretté la faiblesse du prélèvement (65 millions de francs) opéré sur l'excédent cumulé dégagé par la gestion de l'indemnité de départ des commerçants et des artisans au profit du fonds d'intervention pour la sauvegarde des structures artisanales et commerciales (F.I.S.A.C.). Eu égard à la masse restant disponible (500 millions de francs d'excédents cumulés au 31 décembre 1992), il a exprimé la crainte que l'Etat n'opère un nouveau prélèvement sur les ressources non affectées.

M. René Ballayer, rapporteur spécial, a ensuite vivement critiqué la reconduction en francs courants, après imputation des différentes mesures de gel prises au cours du premier semestre de 1992, des dotations affectées aux chambres des métiers et aux organismes assimilés. Cette décision se traduit notamment par une baisse drastique (de 20 %) de l'aide accordée par le ministère aux programmes pluriannuels d'animation économique élaborés par les chambres des métiers, malgré les engagements pris par l'Etat dans le cadre de la réforme de l'assistance technique aux métiers. De même, la baisse de 5 % des dotations accordées à l'Institut supérieur des métiers ampute d'autant le budget de fonctionnement de cet établissement.

En conclusion, M. René Ballayer, rapporteur spécial, a souligné le fait que le budget d'expérimentation et d'impulsion défini par M. François Doubin lorsqu'il était ministre du commerce et de l'artisanat, s'apparentait de plus en plus à un budget introuvable, son caractère interministériel l'exposant plus que d'autres aux conséquences des exercices de maîtrise de la dépense publique menés depuis 1991.

Il s'est également inquiété de l'infléchissement notable depuis 1987 du nombre des prêts spéciaux distribués aux artisans.

Au terme d'un débat dans lequel sont intervenus MM. François Trucy, Michel Charasse, René Trégouët et Christian Poncelet, président, la commission a décidé à la majorité, de proposer au Sénat de rejeter les crédits du commerce et de l'artisanat pour 1993. Elle a, en revanche, émis un avis favorable sur l'adoption de l'article 83 du projet de loi de finances pour 1993, rattaché au budget du commerce et de l'artisanat, portant actualisation du plafond du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les crédits demandés au titre du commerce et de l'artisanat atteignent pour 1993 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 642 millions de francs, soit une progression apparente de 1,2 % par rapport au budget voté de 1991. L'hypothèse retenue pour la hausse des prix en 1993 étant de 2,8 %, les crédits demandés en 1993 enregistrent une diminution de 1,6 % en francs constants.

Toutefois, à structure constante et hors bonifications d'intérêt, les crédits du commerce et de l'artisanat diminuent de 6,8 % en francs courants et de près de 10 % en volume.

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1992	Loi de finances initiale pour 1993	Variation 1993. 1992 (en %)
Dépenses ordinaires	593,6	601,5	+ 1,3 %
Dépenses en capital			
Crédits de paiement	40,5	40,5	+ 0,0 %
Autorisations de programme	47,0	29,4	- 37,3 %
TOTAL DO + CP	634,1	642,0	+ 1,2 %

II - PRESENTATION DETAILLEE

A. LES MOYENS DES SERVICES

La progression de 3,6 % -soit 1 million de francs supplémentaires- des crédits inscrits sur le titre III au bénéfice des dépenses de fonctionnement du ministère et des directions et administrations qui lui sont rattachées est due pour l'essentiel à la hausse des dépenses de personnel.

Elle se décompose en :

- revalorisation des rémunérations publiques intervenue en 1992 et à prévoir en 1993 (+ 749.000 francs) ;

- effets de l'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique, notamment de sa troisième tranche (+ 78.000 francs) ;

- ajustement (+ 215.000 francs) des indemnités versées aux membres des commissions départementales de conciliation des baux commerciaux.

Les dépenses de matériel (chapitre 34-98) sont pour leur part simplement reconduites en francs courants.

B. LES BONIFICATIONS D'INTERET

Le chapitre 44-98 relatif aux bonifications d'intérêt, qui représente à lui seul, en 1993, 291,8 millions de francs, soit 45,5 % du budget du commerce et de l'artisanat, subit une contraction de plus de 6 % par rapport à 1992.

Ce mouvement déjà ancien de réduction progressive des dotations inscrites à ce chapitre traduit, en premier lieu, la diminution du poids des bonifications attribuées par l'Etat dans le total des intérêts perçus par les banques qui ont répondu à l'appel d'offre pour l'attribution de prêts aux artisans.

Toutefois il est également symptomatique de la décroissance considérable du flux des prêts bonifiés à l'artisanat dont le montant globalisé est passé de près de 4 milliards de francs de prêts nouveaux en 1986 à moins de 3 milliards de francs en 1991 (réalisation estimée).

C. LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le budget du commerce et de l'artisanat bénéficie en loi de finances initiale d'un transfert important, de l'ordre de 49,2 millions de francs, en provenance du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ces crédits étaient précédemment inscrits au fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale et n'étaient traditionnellement répartis qu'en cours d'année.

Or, malgré ce transfert, les moyens budgétaires placés à la disposition du ministère pour le financement des différentes actions de formation sont en nette diminution (- 12,1 %).

Evolution des dotations du ministère à la formation professionnelle (structure constante)

(millions de francs)

Actions et Secteurs		Exercice 1992			Exercice 1993					Progression 93 92 en %
		B.C.A. (1)	FFPPS (2)	Total	B.C.A. (1)	Progression 93 92 en %	FFPPS (3)	Progression 93 92 en %	Total	
Apprentissage/ Formations initiales	Artisanat	32,2	-	32,2	30,4	- 5,7	-	-	30,4	- 5,7
	Commerce	2,3	-	2,3	1,9	- 16,3	-	-	1,9	- 16,3
Formation continue	Artisanat	14,8	12,4	27,2	13,5	- 8,9	10,0	- 19,3	23,5	- 13,7
	Commerce									
	• Perfectionnement	4,0	-	4,0	4,0	0	-	-	4,0	0
	• Initiation	5,7	-	5,7	7,9	+ 40,0	-	-	7,9	+ 40,0
	• Longue Durée	5,7	20,1	25,8	5,7	0	12,0	- 42,8	17,7	- 31,3
Total		64,7	32,5	97,2	63,4	- 1,9	22,0 (4)	- 32,3	85,4	- 12,1

(1) B.C.A. Budget du Commerce et de l'Artisanat

(2) Fonds de la Formation Professionnelle et de la Promotion Sociale : transferts en cours d'exercice

(3) Fonds de la Formation Professionnelle et de la Promotion Sociale : transferts en loi de finances initiale

(4) Le transfert total en loi de finances initiale est de 49,2 millions de francs : 22 millions au titre du "programme des ministères" et 27,2 millions au titre de la rémunération des stagiaires et qui, jusqu'à présent, ne transitaient jamais par le budget du commerce et de l'artisanat

De même l'aide à la formation d'agents d'assistance technique au commerce (personnels animateurs des stages destinés aux commerçants) est-elle en net recul, de - 25 %, à 3,7 millions de francs.

D. L'AIDE ECONOMIQUE AUX SECTEURS DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE

L'ensemble des lignes consacrées au financement d'actions dans les zones sensibles rurales et urbaines bénéficie d'une simple reconduction en francs courants de ses moyens : 71 millions de francs contre 70,8 millions en 1992. Cette stagnation recouvre toutefois des évolutions divergentes :

- les crédits relatifs au financement d'actions en faveur de l'artisanat dans les zones sensibles (y compris le Fonds d'aménagement des structures artisanales) progressent globalement de plus de 6 % à 48,4 millions de francs. Cette hausse sensible ne permettra toutefois, au mieux, que de combler le retard accumulé en 1991 et 1992 dans la réalisation des objectifs définis par les contrats de plan provoqué par les diverses opérations dites de "régulation budgétaire" mises en oeuvre au cours de l'exercice courant et de l'exercice précédent ;

- les crédits destinés au soutien au commerce dans les zones sensibles -en baisse globale de plus de 10 %- subissent de plein fouet l'application du principe fixé par le ministre du budget au printemps dernier tendant à la réduction d'au moins 15 % des dépenses d'interventions discrétionnaires, c'est-à-dire dénuées du caractère inéluctable qui s'attache aux crédits définis dans le cadre des contrats de plan et autres conventions passées entre l'Etat et les collectivités locales. Près des 3/5èmes des dotations "commerce-zones sensibles" sont, en effet, considérés comme discrétionnaires. En revanche, la dernière tranche des contrats de plan Etat-régions devrait pouvoir être réalisée sans difficultés majeures, malgré quelques retards.

Par ailleurs, le Fonds d'intervention pour la sauvegarde des activités artisanales et commerciales (FISAC), financé par une fraction de l'excédent du produit de la taxe sur les grandes surfaces, disposerait, en 1993, de ressources, pour un montant de 65 millions de francs susceptible toutefois de majoration en cours d'exercice, destinées au financement d'actions similaires à certaines de celles mises en oeuvre aujourd'hui dans le cadre de la politique des zones sensibles (aide à la sauvegarde et aide à la transmission et à la restructuration des petits commerces).

E. L'ASSISTANCE TECHNIQUE A L'ARTISANAT ET AU COMMERCE

Les crédits prévus pour le **financement d'études et la diffusion d'informations** touchant les secteurs de l'artisanat et du commerce sont, pour la deuxième année consécutive, en diminution de près de 11 %, à 16,2 millions de francs.

Le soutien apporté au fonctionnement des compagnies consulaires et des organisations professionnelles subit également une chute importante, de près de 16 %, conséquence de l'application des directives très strictes imposées par le ministère du budget tendant au ralentissement de la dépense publique dans les secteurs non prioritaires :

- l'aide accordée par le ministère aux programmes pluriannuels d'animation économique élaborés par les **chambres des métiers** subit une contraction brutale de 20 % de ses crédits : 5 % ont été acquis, dès 1992, dans le cadre de l'opération dite de "régulation budgétaire" conduite au mois de mars à la demande du ministère du budget et 15 % ont été imposés au titre de la diminution impérative des dépenses d'intervention qualifiées de "discrétionnaires" prévue dans la lettre de cadrage du 6 mai ;

- la subvention de l'État à l'**Institut Supérieur des Métiers** a également été partiellement "gelée" au mois de mars, à hauteur de 5 %, décision qui a entraîné une diminution à due concurrence de son budget. En 1993, c'est cette dotation régulée qui est reconduite en francs courants ;

- les dotations destinées aux **services économiques des Chambres régionales des métiers** sont également amputées de 15 % de leur montant de 1992 au titre de la réduction des dépenses discrétionnaires du titre IV.

III - UNE GESTION DEFECTUEUSE DES DOTATIONS BUDGETAIRES

A. LES CREDITS DE L'ARTISANAT

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'exécution, en pourcentages, du budget de l'artisanat en 1990, 1991 et pour les sept premiers mois de 1992.

Exécution du budget de l'artisanat
(dépenses ordinaires et crédits de paiement)

CHAPITRE	1990		1991		1992
	1/01-31/07 Engagements	1/01-31/12 Ordonnancements	1/01-31/07 Engagements	1/01-31/12 Ordonnancements	1/01-31/07 Engagements
34-95 (Etudes et actions d'information)	57 %	91 %	49 %	96 %	38 %
43-02 (Amélioration de la formation professionnelle et perfectionnement dans l'artisanat)	42 %	95 %	25 %	99 %	24 %
44-04 (Actions économiques)	90 %	100 %	70 %	100 %	85 %
44-05 (Aide à l'assistance technique et économique aux entreprises artisanales)	23 %	100 %	70 %	100 %	-
44-80 (Encouragement aux études intéressant l'artisanat)	-	58 %	-	100 %	-
44-98 (Bonifications d'intérêt)	76 %	80 %	58 %	88 %	60 %
64-00 (Aides et primes à l'artisanat)	41 % (1)	57 %	54 % (1)	61 %	95 % (1)

(1) Compte tenu des 2/3 des CP reportés au 1/01.

Ces pourcentages traduisent une évolution contrastée d'une année sur l'autre, marquée toutefois par les annulations de crédits imposées dans le cadre des mesures successives de régulation budgétaire prises par le Premier ministre.

1. Les conditions d'exécution du budget de 1991

Les mesures successives de régulation budgétaire des 11 février, 6 mai et 11 octobre ont eu pour effet de comprimer les dotations initiales, globalement, de 15 % en ce qui concerne les dépenses ordinaires et de 10 % pour les dépenses en capital ainsi que d'en limiter la consommation à 70 % au 30 septembre pour les dépenses ordinaires et aux seuls crédits de la loi de finances initiale pour les dépenses en capital.

Un élément positif mérite toutefois d'être mentionné : le "dégel" des crédits de la loi de finances rectificative pour 1990 reportés en 1991 sur le chapitre 64-00 (1), soit 22 millions de francs en autorisations de programme et 15,2 millions de francs en crédits de paiement, ainsi que d'un complément de 4,2 millions de francs en crédits de paiement, a autorisé les délégations nécessaires aux préfets leur permettant de mener à bien la seule exécution des contrats de plan Etat-régions ainsi que les actions de politique urbaine et rurale du département.

Une part non négligeable des crédits concernés a toutefois été déléguée tardivement aux préfets, soit au cours du quatrième trimestre, les dernières délégations ayant été effectuées courant décembre, ce qui réduit d'autant l'appréciation positive que votre rapporteur porte sur cette mesure de "dégel".

Enfin, la faiblesse relative de la consommation des crédits de paiement du chapitre 64-00 (61 %) résulte de la prise en compte d'une dotation de 16 millions de francs, votée en loi de finances rectificative pour 1991, elle aussi à l'extrême fin de l'exercice, pour la poursuite de la politique de revitalisation du commerce et de l'artisanat en milieu urbain et en zones rurales. Compte non tenu de ce crédit, le taux de consommation de ce chapitre s'établirait à 89 % des dotations disponibles.

1. La faiblesse relative de la consommation des crédits de paiement du chapitre 64-00 (57 %) en 1990 résultait, en effet, de la prise en compte d'une dotation de 15,2 millions de francs, votée en loi de finances rectificative pour 1990, à l'extrême fin de l'année donc, au titre de la politique de revitalisation du commerce et de l'artisanat en milieu urbain et en zones rurales.

Votre rapporteur dénonce, à nouveau, l'inscription tardive de crédits en collectif qui nécessite des reports et conduit à l'alourdissement des conditions de gestion des dotations.

2. Les conditions d'exécution du budget de 1992

Les mesures de régulation budgétaire du 16 mars ont eu pour objet "la mise en réserve" de 5 % des dépenses ordinaires.

S'agissant des dépenses en capital, deux trains de régulation budgétaire sont intervenus le 16 mars et le 12 mai, ayant pour objets respectifs la "mise en réserve" de 8 % de ces crédits, et le gel des crédits de paiement de report. C'est donc au total 43,833 millions de francs de crédits de paiement qui ont ainsi été "gelés", dont toutefois 11,5 millions de francs ont été récemment "dégelés".

B. LES CREDITS DU COMMERCE

La direction du commerce intérieur dispose de deux sortes de crédits selon qu'ils sont déconcentrés ou non :

- Pour les crédits déconcentrés, il n'est apparu en 1990, 1991 et au premier semestre de 1992, aucun écart sensible entre les prévisions de dépenses, les crédits ouverts et les ordonnancements.

Pour tous ces crédits, des améliorations de procédure sont en cours. En outre, au chapitre 34-95 (Etudes et actions d'information), la fixation d'un calendrier strict en 1992 a permis de connaître le programme et d'engager plus de crédits d'études dès le début de l'année.

- Pour les crédits déconcentrés, on note une nette amélioration en 1991 et surtout en 1992 par rapport à 1990 s'agissant des engagements effectués à partir du chapitre 44-04 (Actions économiques - Interventions dans les zones sensibles). La même remarque vaut également pour les dépenses en capital (chapitre 64-01 "Aide au commerce")

Votre rapporteur note toutefois que le ministère ne parvient à conserver ses dotations destinées au financement d'actions contractuelles qu'au prix d'une dégradation constante des conditions de financement des interventions dites discrétionnaires, c'est-à-dire ne faisant pas l'objet d'un engagement de l'État sur le moyen terme. Cette perte d'autonomie est inquiétante.

**Comparaison de la consommation des crédits du commerce
pour les six premiers mois de 1991 et 1992**

(en francs)

Chapitre Article	1991				1992			
	Crédits ouverts	Crédits disponibles	Crédits utilisés	Taux d'utilisat. (%)	Crédits ouverts	Crédits disponibles	Crédits utilisés	Taux d'utilisat. (%)
31.02/50	750 000	630 000	476 628	75,66	650 000	650 000	569 683	87,64
34.98/13/57	299 794	281 294	217 534	77,33	290 799	273 665	245 860	89,84
34.98/11/29	71 970	71 970	68 372	95,00	342 664	325 530	297 725	91,46
34.95/30	1 922 251	1 825 852	370 281	20,28	2 021 076	1 841 022	1 007 166	54,71
34.95/40	682 034	647 930	0	0,00	593 554	756 804	205 059	27,10
34.95/50	1 400 000	1 330 000	800	0,06	1 290 100	1 159 595	1 300	0,11
34.95/60	910 000	864 500	0	0,00	838 565	575 208	177 900	30,93
44.04/60	5 338 143	4 828 143	2 033 714	42,12	4 192 999	3 942 999	3 627 500	92,00
44.04/90	750 000	500 000	150 000	30,00				
44.80/20	464 000	437 000	100 000	22,88	371 450	252 877	0	0,00
44.80/30	660 031	627 031	0	0,00	447 976	525 577	0	0,00
44.82/11	1 209 281	1 149 351	765 000	66,56	959 281	814 281	694 200	85,25
44.82/12	8 626 735	8 426 735	4 599 869	54,59	5 430 956	5 159 408	3 927 120	76,12
44.82/13	3 826 548	3 826 548	3 381 048	88,36	4 326 548	4 490 761	4 034 569	89,84
44.82/21	4 281 744	4 034 538	1 237 192	30,67	4 034 538	3 289 341	841 653	25,59
44.82/22	5 266 381	4 961 356	2 025 006	40,82	5 661 356	5 661 356	1 921 821	33,95
44.82/23 (1)	6 100 000	5 747 161	0	0,00	5 747 161	5 747 161	97 796	1,70
44.82/30	2 500 000	2 075 000	2 075 000	100,00	2 275 000	2 015 000	528 000	26,20
64.01/20								
A.P.	20 100 000	18 460 000	6 578 724	35,64	14 084 000	13 851 130	6 773 750	48,90
C.P.	7 700 000	7 700 000	250 000	3,25	15 584 000	14 296 000	14 296 000	100,00
64.01/60								
A.P.	1 000 000	800 000	0	0,00	720 000	1 162 400	0	0,00
C.P.	300 000	300 000	0	0,00	716 000	1 226 800	0	0,00
TOTAL	74 158 912	69 524 409	24 329 168	34,99	70 578 023	68 016 915	39 247 101	57,70

(1) Les aides apportées sur cette ligne aux Instituts de promotion commerciale (IPC) sont versées en deux temps, conformément aux règles d'application de la loi sur la formation professionnelle. Par ailleurs, les transferts de crédits provenant du Fonds de la formation professionnelle n'intervenant que dans le courant du mois d'août, ces versements sont effectués au cours des 3ème et 4ème trimestres.

1. Les conditions d'exécution du budget de 1991

- Chapitre 44-04 (art.60) - "Interventions en faveur du commerce notamment dans les zones sensibles"

Les dotations ouvertes en loi de finances initiale à hauteur de 5.338.143 francs ont fait l'objet d'une réduction de 813.221 francs en cours de gestion, correspondant, d'une part, à un transfert de 300.000 francs au profit du budget du ministère de la ville, d'autre part, à une économie de 513 221 francs prise dans le cadre des mesures de régulation budgétaire.

La dotation disponible, qui se montait à 4.524.922 francs, a été consommée à 99,98 % (4.524.214 francs). Les dépenses à caractères inéluctables liées aux engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions ont été honorées en priorité ; l'ajustement nécessaire a été réalisé sur des dépenses à caractère discrétionnaire.

- Chapitre 44-82 - "Assistance technique au commerce - Enseignement commercial"

Le montant des crédits votés se montait pour ce chapitre à 31 810 689 francs et celui des crédits disponibles après gel à 45 477 689 francs en tenant compte du transfert de 19 595 000 francs du Fonds de la Formation professionnelle et de la Promotion sociale. Ces crédits ont été engagés à hauteur de 97 %.

- Chapitre 64-01 (art. 20) - "Aide au commerce notamment dans les zones sensibles"

• Les autorisations de programme :

Le montant des autorisations de programme en loi de finances initiale 1991 s'élevait à 20.100.000 francs. Ce chiffre était ramené à 16.840.165 francs compte tenu :

- du transfert de 2.700 000 francs au profit du budget du ministère de la ville,
- d'une annulation de 1.640 000 francs consécutive aux mesures de régulation budgétaire,
- des récupérations d'autorisations de programme des années précédentes pour un montant de 1.080.165 francs.

95,7 % des autorisations de programme disponibles ont été engagées, soit 16.115.405 francs. Les dépenses inéluctables

correspondant aux engagements des contrats de plan ont été là encore couvertes intégralement et par priorité.

• Les crédits de paiement :

En ce qui concerne les crédits de paiement, la situation s'établit comme suit en 1991 :

- crédits ouverts en LFI	7.700.000 francs
- transfert crédits DSQ	- 2.700.000 francs
- mouvement interne	100.000 francs
- report	10.526.290 francs
- gel	- 5.126.290 francs
Crédits disponibles	10.500.000 francs

Sur les 10.500.000 francs de crédits disponibles, seuls 7.475.465 francs ont été effectivement ordonnancés, les 3.024.535 francs restants servant de provision pour une couverture ultérieure des autorisations de programme 1991. Par ailleurs, le déblocage partiel des reports de crédits de paiement ayant été décidé tardivement, près de 2,5 millions de francs n'ont pu être ordonnancés et délégués aux préfets avant la mi-novembre, ce qui fait qu'une part importante de ces crédits (1,3 million de francs) n'a pu donner lieu à paiement avant la clôture de la gestion et a dû être déclarée sans emploi.

2. Les conditions d'exécution du budget de 1992

Pour ce qui concerne les chapitres 44-04, 44-82 et 64-01, le niveau des dotations ordinaires et des autorisations de programme devrait permettre à l'Etat d'honorer par priorité, en 1992, les engagements pris dans le cadre des contrats de plan, l'ajustement des besoins aux dotations s'effectuant sur les dépenses à caractère discrétionnaire.

En revanche, compte tenu des retards de paiement enregistrés les années précédentes et notamment en 1991, le niveau des crédits de paiement du chapitre 64-01 amputés des reports, dont le gel a été reconduit en 1992, ne permet pas de couvrir l'intégralité des besoins si n'intervient pas une nouvelle mesure de déblocage après celle qui a été décidée en juillet.

CHAPITRE II

UN BUDGET INTROUVABLE

La Commission des finances a souhaité que chaque rapporteur spécial puisse établir un bilan de l'évolution des dotations et de la gestion des départements ministériels dont il assure le contrôle sur la durée de la législature écoulée.

Votre rapporteur a pu ainsi faire la mise en perspective suivante : la loi de règlement du budget de 1989 laisse apparaître une dépense définitive, à structure constante et hors bonifications d'intérêt, de 320,2 millions de francs sur les crédits du commerce et de l'artisanat. Le dernier montant définitif connu est celui livré par la loi de règlement du budget de 1990 : 331,4 millions de francs.

A partir de 1991, les dotations inscrites en loi de finances initiale diminuent en francs courants : 327,2 millions de francs pour le budget voté de 1991. Après régulation budgétaire, 309 millions de francs tout au plus (sur les 323,1 votés par le Parlement) seront consommés en 1992. Enfin, en 1993, les crédits demandés en loi de finances initiale s'élèvent à 301 millions de francs, compte non tenu des transferts de la formation professionnelle et des bonifications d'intérêt.

Si l'on tente de synthétiser cette cascade de chiffres, il apparaît qu'après un démarrage lent et cahotique, la mise en place effective des contrats de plan État-régions, conclus dans le cadre du Xème plan, a justifié une progression non négligeable des dotations d'un exercice à l'autre en 1990 et 1991. Toutefois, les mesures de régulation de la dépense publique qui affectent le budget général depuis l'an dernier ont eu deux effets : ils ont entraîné des coupes sombres dans les dépenses non contractuelles d'intervention économique du ministère et affecté sensiblement l'exécution normale des contrats de plan, notamment leur volet artisanat.

Cette évolution, dont l'analyse ne devient possible qu'à posteriori, avait été masquée en grande partie jusqu'à la fin de l'année dernière, grâce à la présentation en loi de finances initiale de crédits en continuelle progression. Il n'en est plus de même avec le budget de 1993, résultat de deux années d'acharnement sur ce budget considéré à tort comme mineur.

Toutes les actions qu'il a pour mission de financer sont atteintes indistinctement par cette contraction.

I - FORMATION : UN ROLE D'IMPULSION COMPROMIS

Le transfert dont bénéficie le budget du commerce et de l'artisanat en loi de finances initiale est de 49,2 millions de francs, en provenance du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :

- 27,2 millions de francs sont affectés à la rémunération des stagiaires : 2,2 millions pour les stages artisans et 25 millions pour les stagiaires demandeurs d'emploi ne pouvant pas bénéficier de l'allocation formation reclassement versée par les ASSEDIC. Votre rapporteur indique que, jusqu'à présent, ces sommes ne transitaient jamais par le budget du commerce et de l'artisanat. Il s'agit donc d'une action nouvelle.

- En revanche, 22 millions de francs sont inscrits au titre du financement des stages eux-mêmes. Ce type de prestation a toujours eu pour opérateur le ministère. Mais, en 1992, le montant total transféré est de 32,5 millions de francs à partir des dotations initialement inscrites sur le budget du travail.

La chute, d'un tiers environ, est donc importante et s'ajoute à la contraction des crédits d'élaboration et de fonctionnement des stages propres au ministère du commerce et de l'artisanat (de 64,7 à 63,4 millions de francs).

L'effondrement, de 15 % en volume, des moyens mis à la disposition du ministère compromet gravement son rôle d'impulsion dans tous les domaines de la formation des artisans et des commerçants.

Votre rapporteur regrette cette régression en complète contradiction avec les déclarations du gouvernement sur la nécessaire amélioration du niveau de formation des français et l'utilité d'un recours accru aux filières d'apprentissage.

A. L'APPRENTISSAGE

* Afin d'appuyer les actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage menées par les conseils régionaux, l'Etat s'était fixé comme objectif de prévoir chaque année des dotations complémentaires destinées à rendre celui-ci plus attractif, à développer ses capacités d'accueil et à améliorer ses performances pédagogiques (élévation des niveaux de qualification, résultats aux examens).

En ce qui concerne le ministère du commerce et de l'artisanat, divers programmes ont effectivement été initiés ces dernières années en vue d'améliorer la formation en entreprises et en centres de formation d'apprentis (CFA) :

- introduction dans les CFA de l'enseignement assisté par ordinateur avec constitution de bibliothèques de logiciels, notamment par la procédure des licences mixtes ;

- soutien pédagogique aux apprentis en difficulté avec notamment le développement de centres de ressources multi-média ;

- formation des maîtres d'apprentissage et des enseignants de CFA ;

- organisation de filières de formation qualifiante complète par l'aide à la prise en charge des surcoûts liés à l'ouverture de sections nouvelles, notamment de niveaux IV et III.

C'est ainsi que pour l'année scolaire 1992/1993 le ministère apportera son aide à l'ouverture de 111 nouvelles sections ;

- mise en place dans les chambres de métiers de centres d'aide à la décision destinés à informer les jeunes sur les métiers, et à leur permettre d'élaborer des projets de formation correspondant à leur situation et à leurs capacités.

Depuis 1989, 82 CAD ont été créés,

- organisation de stages en entreprises dans des pays tiers de la communauté européenne.

Toutefois, les moyens mis à la disposition du ministère pour jouer son rôle de promoteur d'actions innovantes en vue d'améliorer l'efficacité de l'apprentissage sont en constante régression en dépit du discours officiel sur la nécessité de soutenir et d'approfondir ce mode de formation.

* La dotation du ministère au titre de l'apprentissage est, en effet, ventilée comme suit :

(en francs)

	1991	1992	1993
Ouverture des sections niveau IV et III	5 015 051	5 000 000	7 000 000
Centres d'Aide à la Décision	11 597 500	9 547 300	7 000 000
Observatoire des Qualifications et des Formations de l'Artisanat	2 708 798	2 396 375	3 500 000
Développement des nouvelles technologies éducatives	3 100 000	1 610 000	3 500 000
Echanges européens des jeunes apprentis	1 991 900	2 311 250	2 500 000
Centres de formation d'apprentis nationaux	551 069	882 000	1 500 000
Comité central de coordination de l'apprentissage dans le bâtiment	1 910 000	1 120 000	1 200 000
Diverses actions en vue du développement de l'apprentissage	1 928 000	6 951 556	4 195 000
TOTAL	28 802 318	29 818 431	30 395 000

On notera qu'en 1991 un crédit de 33,2 millions de francs avait été voté en loi de finances initiale et qu'en 1992, le disponible aurait dû être de 32,2 millions. Les gels successifs ont donc conduit à des amputations importantes et la technique pourrait être à nouveau utilisée l'an prochain.

* S'agissant du commerce, le ministère soutient traditionnellement diverses actions locales, de moindre envergure par définition que celles financées dans le secteur de l'artisanat, entreprises pour le développement de l'apprentissage dans ce secteur par des organismes consulaires et des associations à but non lucratif. On peut notamment citer l'aide au développement des nouvelles filières instituées par la réforme de l'apprentissage permettant l'accès aux niveaux de qualification supérieure IV et III.

Le montant global des subventions s'effondre, là aussi, passant de 2,3 millions en 1992 à 1,9 million de francs en 1993 (- 16,3 %).

B. LES AUTRES FORMATIONS INITIALES ET LA FORMATION CONTINUE

1. Dans le secteur de l'artisanat

* La formation professionnelle devrait être, pour le secteur de l'artisanat, un dossier prioritaire compte tenu du faible niveau de qualification initiale des artisans (plus de 50 % des artisans n'ont pas le niveau du CAP), alors même que les professions artisanales sont confrontées en permanence à des évolutions d'ordre technique, économique, commercial.

* Les structures destinataires des aides du ministère à ce titre sont traditionnellement :

- les chambres de métiers, au nombre de 104, installées sur l'ensemble du territoire national,

- les organisations professionnelles qui, pour renforcer leur action et éviter de se disperser, se sont regroupées en confédérations,

- les associations habituellement spécialisées dans certaines actions de formation telles que les stages "création d'entreprise".

Pour 1991, le montant des aides a été ventilé de la façon suivante :

Chambres de métiers et Assemblée permanente des chambres de métiers	20.559.116 francs
Organisations professionnelles	6.494.688 francs
Associations	730.737 francs
Total	27.784.541 francs

Pour 1992, les aides n'étant pas encore totalement attribuées, leur montant, selon les structures d'accueil, n'est pas encore connu.

Les crédits accordés en 1991 et 1992 l'ont été sur la base :

- d'un barème heures/stagiaires fixé par la délégation à la formation professionnelle (19 francs en 1991 et 19,60 francs en 1992),

- de critères définis préalablement par le ministère du commerce et de l'artisanat, par voie de circulaires adressées aux futurs bénéficiaires, essentiellement :

- formations participant au développement des brevets de maîtrise et des formations donnant accès au titre de maître artisan,
- actions tendant à améliorer la qualité artisanale et à favoriser la transmission, la reprise ou la création d'entreprises.

* On notera, là aussi, que la dotation est passée de 27,8 millions de francs en 1991 à 27,2 millions en loi de finances initiale pour 1992. Pour 1993, compte tenu du transfert du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, le disponible en début d'année ne sera que de 23,5 millions de francs.

2. Dans le secteur du commerce

*** Les actions de perfectionnement pour les membres des petites entreprises commerciales bénéficient de dotations de la part du ministère strictement reconduites en francs courants (4 millions de francs). Cet article sert à subventionner trois types de cycles :**

- les cycles de préparation au brevet consulaire de maîtrise commerciale,

- les cycles de 120 heures pour le perfectionnement des commerçants en activité dans le domaine de la gestion financière,

- les cycles d'initiation à la micro-informatique.

*** La participation du ministère au financement des stages d'initiation à la gestion pour commerçants débutants est, fait notable, considérablement accrue dans la perspective du budget de 1993 (7,9 millions de francs au lieu de 5,7 millions actuellement).**

Il s'agit, en fait, d'un accroissement strictement conjoncturel, justifié par le passage d'un mode de formation à un autre.

En effet, pour remédier à la fragilité des jeunes entreprises commerciales, le ministère se propose d'instituer une véritable formation préalable à l'ouverture d'un commerce. Un dispositif aboutissant à cette formation a été élaboré dans ses grandes lignes. Son expérimentation a été effectuée sur la période du 1er septembre au 31 octobre 1992.

Après bilan de l'expérimentation du dispositif de formation préalable du futur commerçant, une phase de généralisation est prévue pour 1993. A moyen terme, ce nouveau dispositif pourrait donc remplacer les stages d'initiation à la gestion pour commerçants débutants.

*** L'effondrement du montant des dotations apportées par le ministère du commerce et de l'artisanat au financement des stages de conversion de longue durée ne trouve aucune justification. Après transfert des crédits provenant du fonds de la formation professionnelle et compte tenu de la dotation propre qui lui avait été accordée en loi de finances initiale, le ministère pouvait compter sur un disponible de 25,8 millions de francs en 1992 : en 1993, il sera de 17,7 millions de francs seulement.**

Les premières victimes de cette importante contraction seront les Instituts de promotion commerciale (IPC) constitués pour la formation des collaborateurs salariés des chefs d'entreprises commerciales et qui ont accompli jusqu'à présent de remarquables performances. Les cycles spécialisés des IPC, notamment, ont accueilli, en 1991, 2.023 stagiaires et 90 % d'entre eux ont trouvé un emploi à l'issue du stage.

* Enfin, comme votre rapporteur l'a plus haut indiqué, l'aide à la formation d'agents d'assistance technique au commerce est amputée d'un quart de ses dotations. Cette décision affectera, à n'en pas douter, le niveau d'activité du CEFAC (Centre de formation des assistants techniques du commerce), organisme placé sous la tutelle du ministère du commerce et de l'artisanat, qui avait su, ces dernières années, diversifier et enrichir ses activités au-delà de la stricte formation des ATC.

C'est, en particulier, le CEFAC qui a été chargé, cette année, de mettre en oeuvre l'expérimentation sur six sites d'un dispositif de formation préalable à l'ouverture d'un commerce destiné à se substituer aux actuels stages d'initiation à la gestion pour commerçants débutants.

II - LE SOUTIEN DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE DANS LES SECTEURS DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE : DES MODALITES D'INTERVENTION MOINS EFFICACES OU FRAGILISEES

A. DES PRÊTS SPECIAUX IMPUISSANTS A ENRAYER LA MAUVAISE SANTE DE L'ARTISANAT

1. La distribution de prêts aidés aux artisans en 1991 et 1992

* Le volume global des prêts aidés à l'artisanat, bonifiés et conventionnés, a été de 10.353,5 millions de francs en 1991 après avoir largement dépassé le minimum réglementaire, pendant plusieurs années consécutives, aux environs de 12 milliards de francs.

Les réalisations des seuls prêts bonifiés se sont établies à 2.929 millions de francs en 1991, en retrait de 2,4 % sur l'exercice précédent (3.002 millions de francs). Elles avaient été de 3.256 millions de francs en 1989, de 3.347 millions de francs en 1988 et de 3.770 millions de francs en 1987.

Pour chacun des réseaux bancaires habilités à distribuer les prêts aidés à l'artisanat, les réalisations de l'exercice 1991 et les engagements pour 1992 sont les suivants :

**Résultats de la distribution des prêts aidés aux artisans en 1991
Montant des prêts à distribuer en 1992**

	Prêts réalisés en 1991				Prêts à distribuer en 1992				
	Bonifiés (enveloppe contractuelle) (1)	Conven- tionnés	Total pris en compte	Parts de marché (%)	Bonifiés Part Réserve	Bonifiés Adjudication	Total bonifiés	Conventionnés	Part relative (%)
Banques Populaires	1 111,8 (1 331)	2 328,7	3 440,5	33,23	565	600	1 165	2 330	34,3
Credit Lyonnais	469,3 (475)	1 399,3	1 868,6	18,05	307	200	507	1 014	14,9
Credit Agricole	457,0 (459)	1 185,0	1 642,0	15,86	270	300	570	1 140	16,8
Societe Generale	167,5 (229)	735,8	903,3	8,72	148	100	248	496	7,3
B.N.P.	179,0 (228)	516,5	695,5	6,72	114	100	214	428	6,3
Credit Mutuel	200,1 (220)	475,7	675,8	6,53	111	200	326	652	9,6
Credit Cooperatif	32,3 (44)	61,6	93,8	0,91	15				
Caisses d'Epargne	140,7 (188)	292,9	433,6	4,19	71	100	171	342	5,0
SODIPA	171,3 (226)	429,0	600,3	5,80	99	100	199	398	5,8
TOTAL	2 929 (3 400)	7 424,5	10 353,5	100	1 700	1 700	3 400	6 800	100

(1) Entre parentheses : volumes de prêts autorisés.

* Le volume des prêts à distribuer en 1992 est issu du mécanisme de l'adjudication intervenue en décembre 1991 pour la moitié de l'enveloppe fixée. L'autre moitié, dite part réservataire, est affectée selon les réalisations de l'exercice précédent. Cette enveloppe est assortie d'un engagement de réalisation d'au moins deux fois son montant en prêts conventionnés.

Pour la deuxième année consécutive, lors de l'adjudication, aucun réseau n'a été éliminé, tous ont au moins eu un lot à distribuer. Leur répartition apparaît plus équilibrée, en fonction de la taille respective des établissements, que les années précédentes. Cependant le taux des prêts a subi une augmentation de 0,60 point sur les résultats de 1991, en raison notamment de l'annonce du relèvement des taux d'intérêts allemands la veille du déroulement de l'adjudication.

**Résultats de l'adjudication pour 1992
des prêts bonifiés aux artisans**

Réseaux	Résultats 92			Rappel 91	
	Nb de lots	Taux PCA (1)	Taux PBA (2)	Nb de lots	Taux PCA (1)
Crédit Agricole	3	10,50	9,25	2	9,90
Banques Populaires	6	10,20	8,95	8	9,70
B.N.P.	1	10,40	9,15	1	9,80
CENCEP	1	10,10	8,85	2	9,50
Crédit Mutuel/C4	2	10,40	9,15	1	9,75
Crédit Lyonnais	2	10,50	9,25	1	9,85
Société Générale	1	10,35	9,10	1	9,90
SODIPA	1	10,45	9,20	1	9,70
Total général	17			17	

(1) PCA : prêts conventionnés à l'artisanat.

(2) PBA : prêts bonifiés à l'artisanat.

Taux moyen PCA 92	: 10,34	Taux moyen PCA 91	: 9,73
Taux marginal	: 10,50	Taux marginal	: 9,90
Taux le plus bas	: 10,10	Taux le plus bas	: 9,50

Taux indicateur des PBA à la veille de l'adjudication : 8,37

* A l'issue des trois dernières adjudications les taux des prêts bonifiés (ceux des prêts conventionnés sont supérieurs de 1,25 point) ont été les suivants :

Pour les exercices	1990	1991	1992
Taux			
• le plus bas	7,45 %	8,25 %	8,85 %
• le plus élevé	7,65 %	8,65 %	9,25 %
• moyen	7,54 %	8,48 %	9,09 %

Les conventions liant les établissements de crédit adjudicataires prévoient une possibilité d'évolution du taux maximum selon un indicateur, suivi mensuellement, calculé à partir d'une moyenne sur trois taux : 50 % de celui des obligations à long terme, 20 % de celui du livret A et 30 % du P.I.B.O.R. à 3 mois. En cas de franchissement du seuil fixé à 0,50 point, le taux des prêts varient obligatoirement à la baisse, facultativement à la hausse.

C'est ainsi qu'entre février 1991 et janvier 1992, l'indicateur qui sert de référence est passé de 8,65 % à 8,15 %.

Au cours de la période sous référence, le taux de base bancaire était de 11 % fin décembre 1989, 10,25 % fin décembre 1990 et 10,35 % fin décembre 1991.

Les taux pratiqués sur les prêts ordinaires sont, en moyenne, supérieurs de 1,5 à 2 points au taux de base. Le coût des crédits présente toutefois une fourchette plus large en fonction de différentes variables dont le risque évalué par les prêteurs. L'avantage de taux, pour les bénéficiaires de prêts bonifiés, est ainsi d'environ 5 points pour ceux réalisés en 1990 et d'environ 3 points à fin décembre 1991.

Cette réduction mérite d'être soulignée même si l'écart reste considérable et fait des prêts aux artisans les moins coûteux parmi les prêts accordés à l'ensemble du secteur productif.

2. La progression vers une banalisation des prêts aux artisans : des débuts prometteurs contrariés par la mauvaise santé du secteur.

L'évolution du nombre et du montant moyen des prêts spéciaux à taux préférentiels, prêts bonifiés et conventionnés, sur les dix dernières années est retracée dans le tableau suivant :

Evolution des prêts spéciaux à l'artisanat de 1981 à 1991 (1)
(prêts bonifiés et conventionnés)

Années	Montants de prêts (en millions de francs)			Nombre de prêts		
	Bonifiés (aides)	Conventionnés	Spéciaux	Bonifiés (aides)	Conventionnés	Spéciaux
1981	1.647 (2)	3.766 (3)	5.413	20.864 (2)	40.011 (3)	60.875
1982	1.614 (2)	4.508 (3)	6.122	19.238 (2)	52.242 (3)	71.480
1983	non connu (4)	non connu (4)	5.764	non connu (4)	non connu (4)	68.659
1984	3.302	3.805	7.107	29.857	48.839	77.696
1985	4.001	4.161	8.162	34.754	50.144	84.898
1986	3.943	5.042	8.985	non connu	non connu	76.531
1987	3.747	7.832	11.579	non connu	non connu	85.000 (5)
1988	3.347 (6)	8.634	11.981	22.000 (5)	58.000 (5)	80.000 (5)
1989	3.256	8.635	11.891	21.800 (5)	54.900 (5)	76.700 (5)
1990	3.002	9.006	12.008	20.500 (5)	54.500 (5)	75.000 (5)
1991	2.929	7.424	10.353	19.500 (5)	46.500 (5)	66.000 (5)

(1) Pour interpréter l'évolution des prêts spéciaux à l'artisanat, il faut tenir compte de deux modifications de procédure :

a) Bénéficiaires de crédits

De 1978 à 1982, les prêts bonifiés ont été réservés à la création d'entreprises pour les jeunes artisans (moins de 30 ans), tandis que les autres artisans avaient accès aux prêts conventionnés pour le développement de leur entreprise. Depuis 1983, il n'y a plus de distinction selon l'âge et tous les artisans ont accès aux prêts bonifiés et conventionnés.

b) Reseaux de distribution

Jusqu'en 1984, les prêts étaient réservés aux Banques Populaires, au Crédit Agricole et au Crédit Coopératif. Depuis 1985, les adjudications sont ouvertes à tous les réseaux bancaires.

(2) Prêts à la création d'entreprises réservés aux jeunes artisans

(3) Prêts au développement d'entreprises pour les artisans de plus de 30 ans.

(4) L'année 1983 est une année charnière au cours de laquelle les deux systèmes ont coexisté.

(5) Estimation.

(6) Depuis un décret du 9 mai 1988, les prêts bonifiés sont réservés aux entreprises dirigées par un artisan ou un maître-artisan.

La banalisation décidée en 1986 consistait dans l'habilitation de nouveaux établissements de crédit pour la distribution des prêts bonifiés et des prêts conventionnés ainsi que dans l'instauration, à partir de 1987, d'un taux unique de bonification de 1,25 point se substituant à la pluralité de taux existant jusqu'alors.

Elle s'est traduite, dans un premier temps, par une expansion remarquable du nombre des prêts spéciaux (en 1987, année record, 85.000 de ces prêts ont été distribués), phénomène qui recouvrait un léger repli des prêts bonifiés plus que comblé toutefois par l'envolée des prêts conventionnés.

Cette évolution souhaitable, corollée avec l'instauration d'un taux unique de bonification de 1,25 point, devait, à terme, permettre un redéploiement de l'effort budgétaire en faveur de ce secteur dans le sens d'une plus grande efficacité de l'action de l'État. Elle était, en outre, cohérente avec la réforme du financement de l'économie française qui supposait un décloisonnement des marchés de capitaux.

La banalisation a également conduit à un relèvement sensible du montant moyen des prêts spéciaux, comme le révèle le tableau ci-dessous :

Evolution du montant moyen des prêts aidés à l'artisanat

(en francs)

Exercice	Prêts bonifiés	Prêts conventionnés	Tous prêts aidés (francs courants)	Francs constants (1990)
1981	79.000	94.000	89.000	143.000
1982	84.000	86.000	86.000	125.000
1983	-	-	84.000	111.000
1984	110.500	78.000	91.000	112.000
1985	115.500	83.000	96.000	113.000
1986	-	-	117.000	133.000
1987	-	-	136.000	150.000
1988	152.000	148.000	150.000	160.000
1989	149.000	157.000	155.000	161.000
1990	146.000	165.000	160.000	160.000
1991	150.000	160.000	157.000	

Il est toutefois à remarquer qu'après une élévation de la valeur unitaire, en francs constants, lors des premières années de la banalisation, les montants stagnent. Le montant moyen des prêts réalisés est, en outre, toujours resté largement en-dessous du plafond réglementaire de 200.000 francs pour les prêts bonifiés, cependant que celui des prêts conventionnés, pour lesquels aucun montant maximum n'est fixé, se situait à un niveau assez voisin.

Plus grave : alors que l'on a assisté de 1984 à 1990 à une progression sensible des réalisations de prêts conventionnés (+69 % en francs courants, + 37 % en francs constants) liée à la banalisation, à l'augmentation du coefficient multiplicateur et au fait que les nouveaux réseaux, sans références historiques, cherchaient à développer leur clientèle de professionnels, l'année 1991 se caractérise, pour la première fois depuis huit ans, par une diminution de la distribution des prêts conventionnés, elle-même cause principale de la contraction de 15 % du volume des réalisations de prêts spéciaux.

Parallèlement, l'encours des prêts bonifiés continue sa décroissance malgré la disparition du rôle de relais imparti initialement aux prêts conventionnés.

Évolution des encours d'emprunts aux artisans et plus particulièrement des prêts bonifiés

(en milliards de francs) (1)

	Encours d'emprunts issus des états B.I.C. (2)	Encours des prêts bonifiés (3)
1984	46,4	-
1985	61,2	22,1
1986	71,1	24,3
1987	70,2	23,9
1988	74,6	22,5
		(rupture de série)
1989	non encore publié	17,2
1990	non encore publié	16,0
1991	non encore publié	14,9

(1) Le secteur des métiers couvre les trois types d'activités (primaire, secondaire et tertiaire) existant dans les agrégats des statistiques nationales, source de grandes difficultés quand il s'agit de mesurer certaines données économiques et financières. En l'absence de possibilités de centralisation des fichiers bancaires, l'encours des prêts accordés aux artisans ne peut être approché que sur une période relativement ancienne et seulement partiellement.

D'une part, les données comptables et financières, fournies lors des déclarations fiscales relatives aux bénéficiaires industriels et commerciaux (B.I.C.) apportent des éléments sur l'endettement des entreprises artisanales. Mais celles qui sont au régime du forfait, environ 20 %, n'en communiquent pas ; et enfin, les dernières publications des B.I.C. se rapportent à l'exercice 1988

D'autre part, dans l'endettement seuls les encours de prêts bonifiés peuvent être évalués, à partir des montants de bonification payés aux établissements de crédit.

(2) La progression des encours sur la période ne traduit pas un accroissement de l'endettement car la population d'entreprises soumises aux déclarations B.I.C. s'est élargie de plus de 20 % au cours de la période 1985-1988. Chiffres issus des bilans au 31 décembre de chaque année.

(3) Évaluation d'encours moyens car issue du rapport entre la bonification versée par l'État et le taux moyen de bonification.

L'amorce de banalisation engagée en 1986 a incontestablement rendu l'activité de crédit aux artisans plus sensible à l'évolution de la conjoncture. Toutefois, le rôle de la réduction et de l'uniformisation à 1,25 point du taux de la bonification ainsi que le mouvement progressif de substitution des prêts conventionnés aux prêts bonifiés doivent être relativisés. En effet, la procédure de l'adjudication des prêts bonifiés, avec le système d'un coefficient multiplicateur pour les prêts conventionnés, joue un rôle important -de négociation collective- dans la baisse globale des taux des crédits à l'artisanat où le poids des frais financiers rapportés au chiffre d'affaires ressort à l'un des taux les plus faibles des différents secteurs de l'économie.

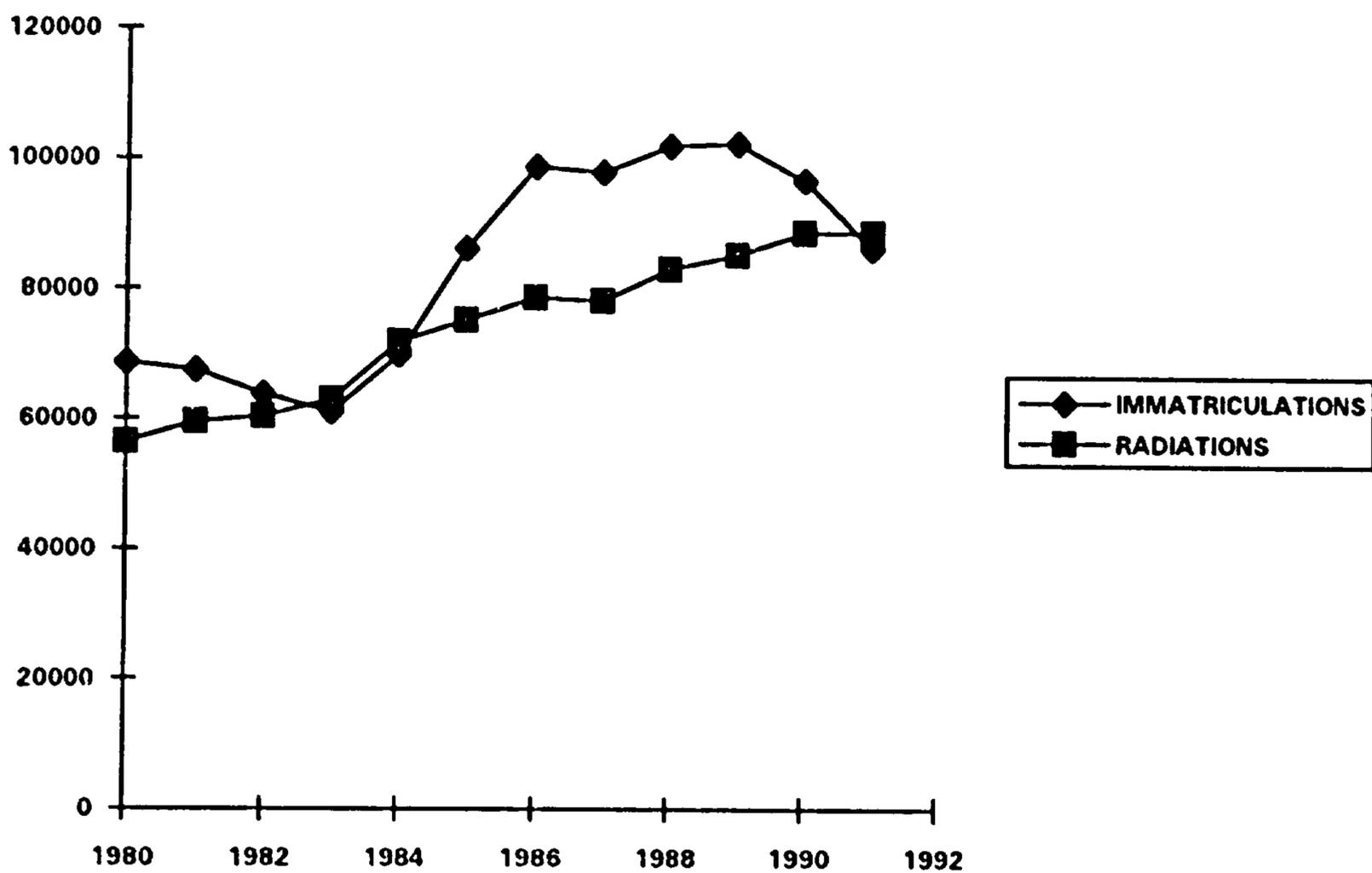
Un rôle éventuellement négatif de l'insertion d'un plus grand nombre d'établissements de crédit dans le circuit de distribution de prêts spéciaux n'est certes pas non plus à négliger. Celle-ci est sans aucun doute à l'origine de la réduction constante de la durée des prêts accordés qui se situe, en 1991, en moyenne, pour les prêts bonifiés, à 5 ans contre 7 en 1984. Cette évolution a eu pour effet une réduction de la solvabilité des emprunteurs consécutive au relèvement du montant des mensualités versées.

Toutefois, selon une étude conduite à la Direction de l'Artisanat sur l'endettement du secteur, il a été estimé que les investissements annuels étaient encore financés à près de 48 % par les prêts aidés et que les seuls prêts bonifiés en couvraient 13 %. Les établissements de crédit témoignent donc incontestablement un intérêt réel pour le développement de ce type de prêts.

Il faut ainsi voir dans la contraction des volumes de prêts spéciaux accordés aux artisans moins l'effet d'une perte intrinsèque d'efficacité que le résultat de la crise qui affecte gravement tous les secteurs productifs dans notre pays.

Votre rapporteur est, en particulier, frappé par le parallèle qui semble devoir être tracé entre les évolutions décrites ci-dessus et l'inversion du solde des immatriculations et des radiations des entreprises au répertoire des métiers.

Evolution des immatriculations et des radiations au répertoire des métiers (1980-1991)



L'affaiblissement des moyens d'action du ministère pour le soutien à l'activité dans les secteurs du commerce et de l'artisanat n'en est que plus inquiétant.

B. L'EXECUTION DES CONTRATS DE PLAN MISE A MAL PAR LES MESURES DE REGULATION BUDGETAIRE

1. L'exécution du Xe Plan

a) La réalisation du volet artisanat

Votre rapporteur a reçu de la direction de l'Artisanat une information extrêmement légère touchant l'état effectif d'application des objectifs prévus aux contrats de Xe Plan.

Aux deux-tiers du parcours, les résultats obtenus depuis la mise en oeuvre des nouvelles procédures étaient les suivants :

- le fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC) sont mieux sollicités et utilisés qu'au début du contrat de plan. Ils se sont étendus et le nombre des entreprises concernées a été multiplié par deux par rapport au plan précédent,

- les opérations de restructuration du commerce et de l'artisanat (ORAC) ont été développées dans 18 régions et près de 200 opérations ont été engagées depuis 1989,

- les actions de transmission-reprise pour l'artisanat (ATRA) sont présentes dans la quasi totalité des régions.

Les mesures de gel ont affecté, en 1991 et 1992 , les crédits correspondants aux contrats de plan État-régions. Un certain retard dans les engagements de dépenses en a résulté qu'illustre le tableau ci-après :

État d'exécution des contrats du Xe Plan (volet artisanat)

(en francs)

Régions	89 Réalisé	90 Réalisé	91 Réalisé	92 prévu	Cumulé	Montant Xe Plan	% réalisé	93 besoins
Alsace	1 000 000	1 000 000	1 000 000	940 000	3 940 000	5 000 000	78,80	1 060 000
Aquitaine	2 200 000	2 200 000	2 102 500	1 900 000	8 402 500	11 000 000	76,39	2 597 500
Auvergne	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 460 000	6 260 000	8 000 000	78,25	1 740 000
Bourgogne	1 300 000	1 300 000	1 689 907	1 230 000	5 519 907	6 500 000	84,92	980 093
Bretagne	2 550 000	2 650 000	2 900 000	2 600 000	10 700 000	13 500 000	79,26	2 800 000
Centre	1 400 000	1 400 000	1 341 500	1 280 000	5 421 500	7 000 000	77,45	1 578 500
Champagne-Ardennes	200 000	200 000	200 000	200 000	800 000	1 000 000	80,00	200 000
Corse	600 000	600 000	586 350	636 000	2 422 350	3 000 000	80,75	577 650
Franche-Comté	800 000	1 100 000	822 000	880 000	3 602 000	6 000 000	60,03	2 398 000
Ile-de-France	800 000	800 000	761 000	740 000	3 101 000	4 000 000	77,53	899 000
Languedoc-Roussillon	2 600 000	2 300 000	2 414 750	2 220 000	9 534 750	13 000 000	73,34	3 465 250
Limousin	1 300 000	1 300 000	1 261 000	1 220 000	5 081 000	6 500 000	78,17	1 419 000
Lorraine	2 300 000	2 300 000	2 105 000	1 900 000	8 605 000	11 500 000	74,83	2 895 000
Midi-Pyrénées	2 600 000	2 600 000	2 580 500	2 480 000	10 260 500	13 000 000	78,93	2 739 500
Nord-Pas-de-Calais	3 350 000	3 350 000	2 912 500	3 000 000	12 612 500	13 000 000	97,02	387 500
Basse-Normandie	1 300 000	1 300 000	1 217 549	1 240 000	5 057 549	6 500 000	77,81	1 442 451
Haute-Normandie	900 000	900 000	817 125	764 000	3 381 125	4 500 000	75,14	1 118 875
Pays de Loire	1 600 000	1 600 000	1 561 000	1 552 000	6 313 000	8 000 000	78,91	1 687 000
Picardie	1 100 000	1 100 000	1 100 000	1 080 000	4 380 000	5 500 000	79,64	1 120 000
Poitou	1 100 000	1 100 000	1 289 525	1 040 000	4 529 525	5 500 000	82,36	970 475
Provence-Alpes Côte d'Azur	2 400 000	2 400 000	2 269 000	2 120 000	9 189 000	12 000 000	76,58	2 811 000
Rhône-Alpes	1 800 000	1 800 000	1 731 750	1 640 000	6 971 750	9 000 000	77,46	2 028 250
Total Métropole	34 800 000	34 900 000	34 262 956	32 122 000	136 084 956	173 000 000	78,66	36 915 044
Guadeloupe	0	400 000	200 000	200 000	800 000	1 000 000	80,00	200 000
Guyane	0	400 000	200 000	200 000	800 000	1 000 000	80,00	200 000
Martinique	0	400 000	200 000	200 000	800 000	1 000 000	80,00	200 000
Réunion	400 000	400 000	400 000	400 000	1 600 000	2 000 000	80,00	400 000
Saint-Pierre	0	75 000	0	0	75 000	125 000	60,00	50 000
Wallis et Futuna	0	150 000	0	0	150 000	150 000	100,00	0
Total DOM TOM	400 000	1 825 000	1 000 000	1 000 000	4 225 000	5 275 000	80,09	1 050 000
TOTAL GÉNÉRAL	35 200 000	36 725 000	35 262 956	33 122 000	140 309 956	178 275 000	78,70	37 965 044

En moyenne, le taux de réalisation au 31 décembre 1992 serait donc de **78,66 %** au lieu des **80 %** prévus, c'est-à-dire beaucoup moins dans certaines régions (Franche-Comté, Languedoc-Roussillon et Lorraine notamment). Encore, ce résultat ne sera-t-il atteint que si des mesures de dégel des reports interviennent au second semestre et à la condition qu'aucune opération nouvelle de gel ne soit mise en place.

Cette inadéquation des performances aux objectifs n'est plus le reflet des retards pris à l'origine du fait de la lenteur inhérente à la mise en place des contrats de plan puisque ceux-ci étaient comblés dès 1990. Selon les indications orales données à votre rapporteur par la direction de l'Artisanat, cet important défaut résulte bien des mesures de régulation budgétaire de 1991 qui se prolongent en 1992.

b) La réalisation du volet commerce

* Les contractualisations retenues au titre du commerce pour l'ensemble des contrats de plan État-régions sur la période 1989-1993, portent sur 20 régions, soit 5 de plus que pour les précédents contrats (1984-1988) : le Languedoc-Roussillon, la Basse-Normandie, la Haute-Normandie, la Corse et la Réunion.

Les propositions prises en compte au titre du commerce, représentent un engagement annuel du ministère de 11,55 millions de francs, soit 57,75 millions de francs pour la durée du plan au lieu de 9,10 millions de francs par an et 45,50 millions de francs sur 5 ans au titre du plan précédent.

Ces chiffres traduisent un accroissement en pourcentage de 27 % et de 2,45 millions de francs annuels.

Le plan précédent concernait pour l'essentiel, des actions d'aide au commerce en zones sensibles et tout particulièrement en zones rurales. Les propositions retenues au titre du nouveau plan ont repris pour une large part cette orientation, mais les actions sont davantage centrées autour de trois thèmes prioritaires :

· les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC) en milieu rural,

· l'aide à la transmission reprise d'entreprises en milieu rural,

· les fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC).

Engagements budgétaires pour le financement du volet commerce du Xe Plan
(en millions de francs)

Régions	88 p.m.	1989-1993	dont FRAC	Zones rurales
Alsace	--	--	--	--
Aquitaine	--	2,500	1,000	1,500
Auvergne	1,565	5,500	1,500	4,000
Bourgogne	0,722	3,750	1,500	2,250
Bretagne	2,004	10,250	2,000	8,250
Centre	0,225	1,750	1,000	0,750
Champagne	--	--	--	--
Corse	--	1,000	--	1,000
Franche Comté	0,337	2,500	--	2,500
Ile-de-France	--	--	--	--
Languedoc Roussillon	--	2,500	0,500	2,000
Limousin	0,559	2,500	0,500	2,000
Lorraine	0,517	5,000	0,500	4,500
Midi-Pyrénées	0,170	2,500	1,000	1,500
Nord Pas de Calais	0,225	1,750	1,000	0,750
Basse Normandie	--	1,000	1,000	--
Haute Normandie	--	1,000	--	1,000
Pays de Loire	0,559	2,500	--	2,500
Picardie	0,279	3,000	--	3,000
Poitou	0,337	2,000	--	2,000
Provence Alpes Côte d'Azur	0,672	2,000	0,500	1,500
Rhône Alpes	0,672	3,250	1,000	2,250
Réunion	--	1,500	--	1,500
Total	8,813	57,750	13,000	44,750

* S'agissant des opérations réalisées, le bilan est très substantiel dans les divers domaines d'intervention précités.

On notera en particulier le développement des opérations structurées pluriannuelles type ORAC et l'intérêt suscité par les FRAC ouverts au commerce.

Au titre de 1991, ont été menées sur les crédits commerce, dans le cadre des contrats de plan :

- 40 interventions dans des ORAC ou opérations de même nature, dans 15 régions que complète une vingtaine d'interventions sur des dessertes commerciales au niveau communal ;

- des opérations de transmission-reprise dans 11 régions : Auvergne, Aquitaine, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Languedoc-

Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Picardie, Rhône-Alpes ;

- 32 opérations au titre du FRAC commerce dans 12 régions (133 entreprises concernées) ;

- une dizaine d'actions diverses d'étude et de modernisation commerciale menées avec des associations de commerçants ruraux.

* La signature tardive de nombreux contrats Etat-régions et la mise en place des procédures régionale d'exécution avaient retardé les engagements de crédits du ministère en 1989, la plupart des actions prévues n'ayant démarré réellement qu'à partir du second semestre 1989.

Dès l'année 1990, a été rattrapée la plus grande partie de ce retard, l'exécution des contrats de plan Etat-régions atteignant sa vitesse de croisière;

L'effort a été poursuivi en 1991, la totalité des moyens budgétaires prévus au titre du contrat de Plan ayant fait l'objet de délégation de crédits aux préfets de région.

A la fin de l'année 1991, les moyens budgétaires mis ainsi à disposition des préfets au cours des trois premières années s'élevaient à 34 799 054 francs, pour une prévision de 34 650 000 francs, soit un taux de couverture de 100,43 % (ce montant prenant en compte un report de 311 554 francs du IXe Plan).

On doit toutefois noter que les mesures de régulation budgétaires prises en 1991, ont eu pour effet de repousser de quelques mois la mise en place de la deuxième tranche de crédits et de rendre difficile la totalité de leur engagement, par les préfets, avant le 31 décembre 1991 (taux d'exécution de 86 % seulement à cette date).

Au titre de 1992, les crédits contrats de plan Etat-régions ont été reconduits au niveau des années précédentes, diminués de 178.000 francs, pour tenir compte d'une modulation d'engagements d'actions dans les régions Bretagne et Aquitaine, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des 5 années du plan.

Au cours du premier trimestre 1992, n'ont été délégués aux 20 régions concernées, que 50 % de ces crédits, compte tenu des récentes directives budgétaires relatives, en période de difficultés conjoncturelles, au rythme d'engagement des crédits ; le solde a été délégué à la fin du premier semestre seulement.

2. La préparation du XI^e Plan

a) Une perspective intéressante dans le secteur de l'artisanat : la constitution d'un réseau de pôles d'innovation

Lors de sa communication au Conseil des ministres du 19 décembre 1990, le ministre du commerce et de l'artisanat, avait présenté les deux axes de la politique de modernisation technologique de l'artisanat :

- la constitution d'un réseau de pôles d'innovation dans l'artisanat,
- un programme d'actions-pilotes régionales.

Depuis, six organismes ont été reconnus comme pôles d'innovation de l'artisanat et une convention cadre est en projet avec dix autres : il s'agit, pour la plupart, de centres de formation de l'artisanat qui ont mis en place une cellule de transfert de technologie pour compléter le service de formation continue et d'apprentissage. Ils proposent aux entreprises un appui technique fondé sur leurs compétences et moyens propres ou sur une coopération avec d'autres centres techniques industriels ou des universités.

Les premiers pôles concernent :

- . la mécanique agricole (le CATMA à Auch),
- . l'électronique automobile (l'ISTA à Saint-Brieuc),
- . l'électronique domotique (CAPA à Eschau),
- . la productique et les automatismes (CRTA à Avignon),
- . l'acoustique (ITEMM au Mans) et la réparation d'instruments,
- . les techniques de communication (CTAI à Colmar).

Au cours du premier semestre de 1992, les trois premiers pôles cités ont bénéficié d'une aide de 700 000 francs au total sur les crédits du Fonds d'aménagement des structures artisanales (FASA) pour mettre en place leur service de transfert de technologie.

En 1992, le réseau des plans d'innovation doit encore s'étendre, ces projets portant sur les métiers de bouche et le bâtiment.

L'Institut supérieur des métiers, qui assure par ailleurs la formation des agents de développement économique des chambres de métiers et des organisations professionnelles, a organisé des réunions d'échanges d'expérience entre les premiers pôles d'innovation de l'artisanat qui déboucheront sur un projet-cadre pour le XIe Plan.

Les premières actions-pilotes, en Bretagne et en Midi-Pyrénées, permettent de réunir autour du pôle d'innovation concerné un partenariat scientifique et technique propre à mobiliser un réseau de compétence au bénéfice de l'artisanat. Votre rapporteur souhaite que les moyens budgétaires soient au rendez-vous pour accroître la portée de ces actions extrêmement fécondes dans leur objet.

b) Commerce : approfondissement des dispositifs mis en place dans le cadre du Xe plan

Selon les termes mêmes de la direction du commerce intérieur :

"S'agissant du contenu des opérations, et sans préjuger du résultat des échanges de vues prévus au cours des prochains mois, il est envisagé de poursuivre la politique engagée, en orientant l'emploi des crédits vers trois ou quatre thèmes majeurs, compte tenu des diversités régionales, soit :

- une poursuite des opérations structurées pluriannuelles en milieu rural, ainsi que des actions transmission-reprise selon des modalités à déterminer et, le cas échéant, des formulations innovantes,

- le développement des actions d'Aide au conseil (FRAC),

- une éventuelle prise en compte des actions d'intervention en faveur du commerce en milieu urbain dans le cadre des contrats Etat-région est, en outre, fortement souhaitée par le ministère."

C. LES DEBUDGETISATIONS A LA RESCOUSSE POUR LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DES ZONES SENSIBLES

Votre rapporteur a déjà souligné plus haut ainsi que dans ses précédents rapports à quel point la politique des zones sensibles souffrait d'un manque de volonté de la part des pouvoirs publics. Cette année, il faut constater encore :

- Une exécution très tendue sur les chapitres "zones sensibles", les taux de consommation atteignant le plus souvent, voire dépassant 90 % de la fin du premier semestre. Ce phénomène n'est pas le résultat exclusif de délégations précoces en début d'exercice ; il témoigne aussi de l'importance des mesures de gel, des retards qu'elles génèrent et, dans certains cas, de l'insuffisance des dotations en loi de finances initiales en 1991 et 1992.

- Une stagnation des crédits demandés pour 1993 (71 millions de francs) qui recouvre en fait une progression pour le volet artisanat qui ne sera pas suffisante pour rattraper le retard accumulé dans le financement des contrats de plan et une chute pour le secteur commerce qui affectera au premier chef les actions ponctuelles du ministère.

Votre rapporteur note ainsi que les crédits à l'aide au groupement d'entreprises du petit et moyen commerce (chapitre 44-82 ; article 12) passent de 10,4 millions en 1990 à 8,6 millions en 1991, à 5,4 millions en 1992 et, enfin, à 4,6 millions de francs en 1993. En trois ans, ils ont été divisés par plus de deux !

Dans ces conditions, les moyens financiers nouveaux dégagés par voie législative ces dernières années et destinés initialement à s'ajouter à ceux mis en oeuvre par l'Etat sont de plus en plus appelés à se substituer aux financements d'une puissance publique défaillante. Il n'est même pas sûr qu'au bout du compte artisans et commerçants y retrouvent leur dû.

1. Le fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC)

Le FISAC est né de l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 qui a institué un nouveau régime d'aide au

commerce, financé par l'excédent du produit de la taxe assise sur la surface des locaux de vente destinés à la vente au détail, communément appelée "taxe sur les grandes surfaces".

Le décret d'application n° 91-1188 du 21 novembre 1991 a fixé les conditions et les procédures d'attribution de cette aide.

Une circulaire, en date du 26 décembre 1991, a explicité les dispositions du décret.

Il existe deux types d'aide: l'aide à la sauvegarde et l'aide à la transmission et à la restructuration. La définition de ces axes est la base juridique même de la substitution du FISAC aux financements de l'Etat destinés aux zones sensibles.

Les aires géographiques d'application et la définition des actions éligibles diffèrent pour chaque type d'action.

* L'aide à la sauvegarde est attribuée, en milieu rural ou urbain, dans tous les secteurs géographiques où le commerce a été sensiblement affecté par des évolutions économiques, démographiques ou concurrentielles.

Sont principalement éligibles les dépenses afférentes aux équipements publics, aux aménagements urbains et à la modernisation des entreprises, susceptibles d'améliorer les conditions d'exercice de la fonction commerciale.

L'arrêté du 26 novembre 1991 fixe à 2.500.000 francs le seuil en-deçà duquel le montant de l'aide ne peut excéder, pour les investissements matériels (halles, marchés, parcs de stationnement) 20 % des dépenses subventionnables, ce même montant étant limité à 10 % au-delà de ce seuil.

* Les aides à la transmission et à la restructuration sont attribuées uniquement dans les zones rurales d'intervention prioritaire, telles qu'elles sont définies dans les contrats de plan, ainsi que dans les sites relevant du programme de développement social des quartiers.

Sont principalement éligibles à l'aide à la transmission les actions de rapprochement de l'offre et de la demande susceptibles de faciliter la reprise d'entreprises commerciales et artisanales. L'aide à la restructuration a pour objet, quant à elle, de faciliter les mutations techniques ou géographiques des entreprises.

Les décisions d'attribution des aides sont prises par le ministre chargé du commerce, sur avis d'une commission créée à cet effet, et dont la composition a été fixée par l'arrêté du 28 février 1992.

L'arrêté du 19 décembre 1991 a fixé le plafond des ressources affectées au financement des aides à 35 millions de francs pour le premier exercice annuel du nouveau dispositif.

Une première réunion de cette commission s'est tenue le 11 mars 1992. Dix neuf décisions d'attribution de subventions ont été prises, pour un montant total de 10,793 millions de francs.

Une seconde réunion a eu lieu le 23 juin 1992.

La commission a émis un avis favorable pour 32 demandes de subvention et pour un montant total de 13,673 millions de francs.

A l'issue de ces deux premières réunions de la commission, on peut constater que trois types principaux de projets lui sont soumis : l'aménagement de places de marché et la réhabilitation de halles, les opérations collectives de transmission d'entreprises commerciales et artisanales et la revitalisation en centre-ville de commerces affectés par les évolutions économiques, démographiques ou concurrentielles visées plus haut.

Selon les indications données à votre rapporteur par le ministère et dans la logique de ce qui précède, le financement de la politique urbaine de développement du commerce et de l'artisanat sera, à partir de 1993, intégralement assuré sur les ressources du FISAC.

2. Les fonds départementaux d'adaptation du commerce rural

Ils ont été créés par la loi du 31 décembre 1990 d'actualisation des dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales. Ils sont alimentés par une fraction du produit de la taxe professionnelle générée par les grandes surfaces soumises à l'autorisation d'urbanisme commercial.

Au cours des travaux préparatoires au vote de la loi auxquels votre rapporteur a participé, il a été notamment envisagé d'affecter en priorité l'utilisation de ces ressources à l'aide au dernier commerce dans les zones rurales. De fait, ces nouvelles ressources devraient permettre de répondre d'une manière plus adaptée, aux situations locales et aux problèmes des communes. Mais, il appartiendra aux commissions départementales d'établir leur programme d'action et de définir leurs priorités, conformément aux dispositions du décret

(objectifs et nature des actions à conduire, critère d'attribution des aides, le cas échéant, zones prioritaires d'intervention).

Le texte prévoit notamment que le fonds départemental d'adaptation du commerce rural finance des actions de création, de transmission, de transfert ou de modernisation d'établissements commerciaux.

Les interventions du fonds revêtent la forme de subvention qui peuvent bénéficier à des organismes publics ou privés et portent sur des opérations collectives ou individuelles.

Les subventions ne peuvent être directement attribuées à des entreprises que pour pallier ou prévenir la carence de l'initiative privée. Elles portent alors uniquement sur des dépenses d'investissement.

Le montant des sommes à verser au fonds régional est arrêté au 31 décembre de chaque année et pour la première fois au 31 décembre 1992, les versements étant effectués dans le courant du mois qui suit.

La répartition entre les fonds départementaux, conformément aux modalités définies plus haut, s'effectuera avant le 31 mars 1993.

La commission établira chaque année un rapport d'activité dressant le bilan des interventions du fonds départemental, qui sera adressé au ministre chargé du commerce ainsi qu'au ministre de l'intérieur.

Il est encore prématuré d'établir des perspectives chiffrées des ressources disponibles par ce moyen pour l'exercice 1993, le nouveau dispositif de péréquation de la taxe professionnelle ne s'appliquant que pour les créations ou extensions de grandes surfaces autorisées, réalisées après le 1er janvier 1991. Comme, d'une manière générale, le nouveau commerce est exonéré la première année de taxe professionnelle, les ressources nouvelles des fonds départementaux d'adaptation du commerce rural, pour l'essentiel, ne proviendront, en 1993, que de taxes nouvelles perçues en 1992. C'est seulement après le 31 mars 1993 que pourra être établie une première évaluation, au niveau de chaque département, et que pourront être faites des simulations réalistes pour les années suivantes, prenant en compte une montée en puissance progressive des ressources.

Dans les réponses faites à votre rapporteur par le ministère, les ressources des fonds départementaux sont toutefois clairement évoquées comme des financements de substitution et non comme des financements complémentaires pour le soutien à la politique dite de "l'aide au dernier commerce", elle-même part de la politique des zones sensibles.

III - ASSISTANCE FINANCIERE AUX ORGANISMES DU SECTEUR DES METIERS : UN DESENGAGEMENT BRUTAL, ET SANS CONTREPARTIE

L'ensemble des dotations affectées aux chambres des métiers et aux organismes assimilés au titre de leurs dépenses de fonctionnement sont simplement reconduites en francs courants après application des principes de gel de certains crédits décidés dans le courant du présent exercice.

A. INSTITUT SUPERIEUR DES METIERS: DES MOYENS EN DIMINUTION

La subvention versée par l'Etat à l'Institut supérieur des métiers (ISM) a été partiellement gelée au mois de mars dernier, à hauteur de 5 %, décision qui a entraîné une diminution à due concurrence de son budget, puisque dans le même temps, les ressources propres de l'ISM n'augmentaient pas.

Bilan 1991 et prévisionnel 1992 de l'ISM

	1991	1992 (prévisionnel)
CHARGES		
ACHATS	373.151	750.000
SERVICES EXTÉRIEURS <i>dont charges locatives :</i>	4 607.262 2.259.280	4.425.000 2.550.000
AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS <i>dont actions de formation</i>	5.157.846	6.435.000 4.600.000
CHARGES DE PERSONNEL	8.173.473	8.430.000
AUTRES CHARGES (y inclus impôts et taxes)	906.710	1.205.000
AMORTISSEMENT, PROVISIONS	1.387.510	450.000
TOTAL DES CHARGES	20.605.952	21.695.000
PRODUITS		
SUBVENTIONS DE L'ETAT	19.475.040	19.875.000
RECETTES D'EXPLOITATION	793.529	1.020.000
AUTRES FINANCEMENTS	337.383	800.000
TOTAL DES PRODUITS	20.605.952	21.695.000

En 1992 et 1993, le versement de l'État ne devrait être toutefois que de 19.328.000 francs.

Compte tenu de la relative rigidité de ce budget, votre rapporteur craint que l'effort d'économie qui devra être accompli ne porte sur le financement des actions de formation qui sont pourtant l'un des fleurons de l'Institut.

L'Institut supérieur des métiers a ainsi réalisé en 1991 sa première année de plein exercice caractérisée notamment par une montée progressive en régime dans le domaine de la formation des agents de développement économique. Ces derniers seront eux-mêmes compétents pour assurer ensuite la formation des artisans. L'exercice 1992 devait se traduire par le passage de l'activité de formation en régime de croisière avec un doublement du volume en termes de journées/stagiaires par rapport à 1991 et l'intensification de ce type d'action en direction des élus et des cadres des organisations professionnelles de l'artisanat.

En 1991, l'IMS a, en outre, assuré l'animation d'un nouveau réseau spécifique à l'artisanat : les pôles d'innovation (mutualisation des expériences, communication, appui scientifique et technique). Six pôles d'innovations sont entrés dans ce réseau en 1991. L'IMS a notamment assuré à ce titre l'organisation d'un forum "Artisanat et transfert de technologie" qui a réuni près de 500 personnes à la Villette en juin 1991.

En 1992, trois séminaires ont été organisés sur ce sujet par l'Institut.

Les pôles d'innovation devraient entrer dans les thèmes de réflexion du XIème Plan. Votre rapporteur n'en sera que plus attentif aux conditions dont disposera l'Institut supérieur des métiers pour assumer sa tâche en ce domaine.

B. REFORME DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX METIERS : DES BASES AFFAIBLIES PAR LE RETRAIT DE L'ETAT

Dès l'année 1990, une réforme de fond est intervenue en matière d'assistance technique des Chambres de métiers et des organisations professionnelles.

A l'aide aux agents, accordée ponctuellement en fonction des demandes, s'est substituée une aide aux programmes pluriannuels d'animation économique.

Il a été, en effet, demandé aux partenaires de la direction de l'Artisanat de préparer des programmes d'actions ventilés selon quatorze thèmes complémentaires et concernant les diverses fonctions des agents des services économiques.

Ces thèmes sont les suivants :

- pour le développement local : la transmission reprise, la création d'entreprise, la restructuration en milieu urbain et en milieu rural ;

- pour la commercialisation : la coopération, l'accès aux marchés, l'aide à l'export et les actions en faveur de la qualité ;

- pour la modernisation des entreprises : les actions sectorielles, l'amélioration de l'emploi, l'accès aux nouvelles technologies, l'aide aux financements, le conseil individuel et la conception de nouvelles formations.

En 1991 et 1992, toutes les chambres de métiers ont présenté un programme. Toutes les organisations professionnelles nationales ont déposé un dossier argumenté ; presque toutes les organisations régionales et un grand nombre d'organisations départementales ont également présenté un programme d'animation économique.

En 1991, le nombre des programmes déposés a été de 122 pour les chambres de métiers (dont 18 régionales) et de 141 pour les organisations professionnelles (dont 24 nationales, 37 régionales et 80 départementales).

Le montant total des aides attribuées en 1991 a été, après gel des crédits, de 72,6 millions de francs sur le chapitre 44-05 article 20.

En 1992, le nombre de programmes déposés a été de 122 pour les Chambres de métiers (dont 18 régionales) et de 113 pour les organisations professionnelles (dont 20 nationales, 37 régionales et 56 départementales).

Au total, la réforme a apporté une amélioration sensible dans l'action économique des chambres de métiers :

- en les invitant à intégrer leurs actions dans le développement local, en partenariat avec les collectivités locales et territoriales,

- en préparant les entreprises au marché unique par des démarches collectives d'organisation économique et de développement de la qualité.

Le montant des aides attribuées en 1992 devait être de 86 millions de francs. Après le gel du mois de mars, il a été réduit de 5 % à 81,7 millions de francs. Toutefois, la dotation prévue pour 1993 accuse une baisse encore plus forte : - 15 % par rapport à la base 1992 "gelée" et, par conséquent, - 20 % en comparaison des crédits votés, voici un an, en loi de finances initiale, à 68,8 millions de francs.

Il faut donc comprendre que le soutien apporté par le ministère aux programmes d'amimation économique relève du concept "d'action discrétionnaire" susceptible de fortes amputations budgétaires. Votre rapporteur s'avoue étonné par cette assimilation et craint que ce reflux brutal n'affecte la montée en puissance des actions définies par les chambres des métiers qui justifierait, au contraire, une forte croissance de l'aide de l'État.

C. CHAMBRES REGIONALES DES METIERS : UNE MUE RENDUE PLUS DELICATE PAR L'AFFAIBLISSEMENT DE L'AIDE DU MINISTERE

Le ministère du commerce et de l'artisanat a beaucoup contribué à la transformation progressive des conférences régionales, simples émanations des chambres départementales des métiers, en chambres régionales des métiers. Presque toutes ces structures ont aujourd'hui accompli leur mue, ou sont en train de le faire (comme dans les trois régions de l'Est : Champagne-Ardennes, Lorraine et Alsace où le droit local joue son rôle dans la lenteur de l'émergence d'une structure régionale).

Il serait donc normal que les dotations du ministère diminuent après une aide au démarrage. Celui-ci s'est toutefois engagé dans une politique d'aide au développement de services économiques dans les chambres régionales. L'idée, très féconde, est d'aider ces structures, à l'exemple de ce qui se fait en Allemagne, à recruter des ingénieurs susceptibles de vulgariser la compréhension et l'usage de nouvelles technologies auprès du public artisan.

Votre rapporteur ne peut donc que déplorer, là encore, le caractère de dépense discrétionnaire accolé à la dotation destinée aux chambres régionales des métiers et l'amputation de 15 % de son montant en 1993 par rapport à 1992.

ARTICLE RATTACHE

ARTICLE 83

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

Cet article vise à réactualiser, comme chaque année, le plafond du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers. Celui-ci est porté à 514 francs, en hausse de 2,8 % par rapport à 1992, soit une progression identique à celle retenue par le cadrage économique du budget pour les prix à la consommation.

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

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

Titre IV

Les crédits ont été majorés à titre non reconductible de 500.000 francs au chapitre 44-04, article 80 "Fonds d'aménagement des structures artisanales".

Titre VI

Les crédits ont été majorés à titre non reconductible de 1.500.000 francs en autorisations de programme et crédits de paiement au chapitre 64-00, article 80 "Fonds d'aménagement des structures artisanales" et de 1.450.000 francs en autorisations de programme et crédits de paiement au chapitre 64-01, article 20 "Aide au commerce notamment dans les zones sensibles".

*

* *

Réunie le mardi 24 novembre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a considéré que les modifications apportées au montant des crédits inscrits aux titres IV et VI du budget du commerce et de l'artisanat n'étaient pas de nature à modifier sa décision de proposer au Sénat le rejet du présent projet de loi.

Réunie le mardi 27 octobre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du Commerce et de l'Artisanat pour 1993.

Elle a, d'autre part, décidé de proposer à la Haute Assemblée d'adopter l'article 83 rattaché.