

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

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° 6

COMMERCE ET ARTISANAT

Rapporteur spécial : M. René BALLAYER

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluvel, Paul Girod, Jean Cluvel, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Ferrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Ebernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gétachy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moisson, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tréguouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 538, 539, 583 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER - L'ESTIMATION DES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT ..	7
I- LES DIVERSES APPROCHES BUDGETAIRES	7
A. L'APPROCHE COMPTABLE	7
1. Les données globales	7
2. Les évolutions par poste	8
B. L'APPROCHE ECONOMIQUE	9
1. Les hypothèses méthodologiques	9
2. Les résultats : la baisse des crédits correspond à une augmentation de l'effort budgétaire	10
II- L'EVOLUTION DES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	10
A. LES CONCOURS DIRECTS	10
1. Le Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde, la transmission et la restructuration des Activités commerciales et artisanales (FISAC)	10
2. Le Fonds social Européen (FSE)	11
B. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS	12
1. Des objectifs ambitieux	12
2. Une situation financière préoccupante	12
C. LES MESURES D'ORDRE GENERAL	13

CHAPITRE II - LE COMMERCE ET L'ARTISANAT EN ZONE RURALE	15
I- L'ARTISANAT EN ZONE RURALE	15
A. UNE SITUATION DEGRADEE	15
B. LA POLITIQUE D'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT	16
C. LES OUTILS DISPONIBLES	16
II - LE COMMERCE EN ZONE RURALE	18
A. LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DESTINES AU MAINTIEN DES COMMERCES	18
1. Les "multiples ruraux"	18
2. les mesures spécifiques	18
3. Les procédures contractualisées	20
B. LE FILAN DES OPERATIONS CONDUITES	21
1. L'aide au maintien	21
2. Le renforcement de l'assistance technique	21
III - LA NECESSITE D'UNE AMBITION NOUVELLE	22
A. UNE POLITIQUE EFFICACE, MAIS LIMITEE	22
1. L'indispensable recherche des synergies	22
2. La remise à niveau des dotations	23
B. LA MISE EN OEUVRE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE	24
1. La réforme de l'urbanisme commercial	24
2. Le CIAT de Mende (12 juillet 1993)	25
ARTICLE 57 : ACTUALISATION DU MONTANT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES DE METIERS	27
SECONDE DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : MAJORATION DE CRÉDITS	29

INTRODUCTION

L'appréciation du budget du commerce et de l'artisanat pour 1994 est un exercice délicat. Si l'on compare de loi de finances initiale à loi de finances initiale, les crédits enregistrent une baisse de 13,2 %. Cette baisse est réduite à 7,4 % si l'on prend comme base de référence les dotations effectivement utilisables en 1993. Cette baisse se transforme même en hausse grâce à la magie de techniques budgétaires complexes (prise en compte des fonds spécifiques, neutralisation de la baisse mécanique des charges de bonification). Il n'en reste pas moins que les représentants des chambres consulaires regrettent le manque apparent d'ambition de ce budget.

Votre rapporteur spécial ne peut donc que se réjouir des abondements apportés par le Gouvernement lors de l'examen par l'Assemblée nationale de ce projet de loi de finances. Les crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) ont été globalement accrus de plus de 14 millions de francs. Par rapport aux dotations effectives de l'exercice en cours, le budget de 1994 n'accuse plus qu'une baisse modérée de 5,2 %.

Les actions d'ordre strictement budgétaire conduites en faveur du commerce et de l'artisanat ne constituent par ailleurs qu'un des multiples volets de la politique globale du Gouvernement en faveur des petites et moyennes entreprises. La baisse des taux d'intérêt et les diminutions de charges doivent être tout particulièrement rappelés.

Selon le Ministre chargé du commerce et de l'artisanat, la politique économique conduite par le Gouvernement sur les six derniers mois s'est traduite par un transfert de 67 milliards de francs en faveur des P.M.E., dont plus de la moitié pour le commerce et l'artisanat. Ces montants sont à rapprocher des dotations budgétaires spécifiques qui n'atteindront "que" 574 millions de francs en 1994. Votre rapporteur spécial estime cependant utile de rappeler, à titre de comparaison, que les crédits de fonctionnement annuel de l'Opéra Bastille s'établissent à 475 millions de francs.

CHAPITRE PREMIER

L'ESTIMATION DES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

I - LES DIVERSES APPROCHES BUDGETAIRES

A. L'APPROCHE COMPTABLE

1. Les données globales

Le projet de budget pour 1994 du commerce et de l'artisanat se présente comme suit :

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté 1993	L.F.I. 1994	Variation %
Dépenses ordinaires	602	531,65	- 11,7
Dépenses en capital (crédits de paiement)	43,4	28,35	- 34,7
Total	645,4	560,0	- 13,2

2. Les évolutions par poste

La diminution globale des crédits résulte cependant d'évolutions contrastées par poste.

	Crédits votés pour 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Variation
Moyens des services (Titre III)	41,96	49,6	+ 18,2 %
Interventions publiques (Titre IV) dont :			
• Action éducative et culturelle	58,56	47,55	- 18,8 %
• Action économique	501,49	434,5	- 13,3 %
Subventions d'investissement (Titre IV) dont :			
• entreprises industrielles et commerciales	43,43	28,35	- 34,7 %
Total	645,46	560,0	- 13,2 %

L'augmentation significative des moyens des services appelle une explication détaillée.

Les moyens des services accordés pour 1993 par la loi de finances initiale s'élevaient à 41,9 millions de francs. Une dotation de 49,6 millions est demandée pour 1994. Elle se décompose en 42,1 millions de francs de services votés et 7,5 millions de francs de mesures nouvelles.

Cette augmentation s'explique par la transformation du secrétariat d'Etat au commerce et à l'artisanat en ministère à part entière des entreprises et du développement économique. Le somme de 7,5 millions de francs servira à financer des crédits d'études, à couvrir les dépenses des deux implantations rue de Lille et rue de Grenelle du ministère et à payer les personnels supplémentaires imposés par l'élargissement des compétences du département et sa transformation en ministère de plein exercice.

B. L'APPROCHE ECONOMIQUE

1. Les hypothèses méthodologiques

Si l'on tient compte des annulations de crédits (arrêtés du 3 février et du 10 mai), les dotations effectivement utilisables en 1993 s'établissent à 605 millions de francs. Rapportée à cette base, la diminution des crédits n'est plus que de 7,4 %. De surcroît, la baisse de la charge de bonification (de 292 à 242 millions de francs) est "mécanique" car liée à la structure du stock antérieur de prêts et ne traduit pas un désengagement de l'Etat (le taux de bonification est resté constant ainsi que l'enveloppe, qui n'a d'ailleurs pas été entièrement consommée en 1992). Cette charge représentant près de 45 % du budget 1993 du commerce et de l'artisanat, sa diminution explique à elle seule 58 % de la baisse globale des dotations en loi de finances initiale et plus de la totalité de la baisse des dotations par rapport aux crédits 1993 régulés.

Ventilation fonctionnelle des crédits de paiement dans le projet de budget du ministère des entreprises et du développement économique pour 1994

(en milliers de francs)

Domaines	LFI 1993 Crédits	PLFI 1994 Crédits	PLFI 1994 Pourcentage
Artisanat	214.536	190.928	34,09
Commerce intérieur	90.583	73.197	13,07
Bonification d'intérêts de prêts	291.850	242.550	43,31
Aide aux demandeurs d'emplois créant ou reprenant une entreprise artisanale ou commerciale	15.200	12.900	2,30
Etudes sur le développement économique des entreprises	0	4.900	0,88
Administration centrale et dépenses de fonctionnement	29.843	35.525	6,34
Total des crédits inscrits PLFI 1994 .	642.012	580.000	100,00

2. Les résultats : la baisse des crédits correspond à une augmentation de l'effort budgétaire

Si l'on "neutralise" comptablement le poste bonification d'intérêts de prêts, dont la baisse n'est pas significative, le budget passe de 350,2 à 317,5 millions de francs en loi de finances initiale et de 313,1 à 317,5 millions de francs si l'on reprend en base les dotations effectivement disponibles en 1993. Si cette "neutralisation" est acceptée dans son principe, les crédits du ministère connaissent donc une hausse - certes minime - de 1,4 %. Il convient d'ailleurs de rappeler que cette méthodologie est traditionnellement utilisée pour apprécier l'évolution des crédits de l'agriculture.

Les chiffres globaux sont donc à interpréter avec une grande prudence. Prudence d'autant plus nécessaire que ce budget ne représente que 0,047 % du budget civil de l'Etat et moins de 0,0005 % de la valeur ajoutée du secteur.

Cependant, les données strictement budgétaires ne sauraient rendre que très imparfaitement compte des concours publics de toutes natures affectés au secteur du commerce et de l'artisanat.

II - L'EVOLUTION DES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

A. LES CONCOURS DIRECTS

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

Financé par une part de la taxe spécifique sur les grandes surfaces, il vise à préserver l'équilibre entre les différentes formes de commerce et à maintenir des commerces et des services de proximité.

(millions de francs)

	1993	1994	Variation
Budget commerce et artisanat (régulé)	605	560	- 7,4 %
FISAC	106	160	+ 50,9 %
Total	711	720	+ 1,2 %

Ce tableau illustre donc également le caractère largement "optique" de la baisse des crédits du commerce et de l'artisanat. Sur la base de ces crédits FISAC, il devient donc possible de dresser le tableau récapitulatif ci-dessous :

Mode de calcul	Evolution des dotations du commerce et de l'artisanat
PLFI 94 / LFI 93	- 13,2 %
PLFI 94 amendé par l'Assemblée nationale / LFI 93	- 11,1 %
PLFI 94 / Budget 93 révisé	- 7,4 %
PLFI 94 amendé par l'Assemblée nationale / Budget 93 révisé	- 5,2 %
PLFI 94 amendé + FISAC / Budget 93 révisé + FISAC	+ 1,2 %
PLFI 94 + FISAC - bonification / Budget 93 révisé + FISAC - bonification	+ 13,9 %
PLFI 94 amendé + FISAC - bonification / BUDGET 93 Révisé + FISAC - bonification ..	+ 17,3 %

La technique budgétaire constitue donc un domaine riche en découvertes potentielles, capable de transformer un "mauvais budget" en un budget "excellent".

2. Le Fonds social Européen (FSE)

Ce fonds finance des actions de formation pour des artisans installés dans certaines zones (zones dites "2" et "5 b") ainsi que des stages dans des pays de la CEE et des formations pour les

agents d'animation économique. Ses concours devraient s'élever à 20 millions de francs en 1993.

B. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

1. Des objectifs ambitieux

La préparation du XIe plan devait permettre de poursuivre deux objectifs de la politique régionale de l'Etat en faveur du commerce et de l'artisanat :

- le renforcement du tissu artisanal et commercial dans une perspective d'aménagement et de développement local. A cet égard, les ORAC devraient constituer l'outil privilégié. Ils pourraient utilement être couplés à d'autres démarches sectorielles relevant d'autres ministères (OPAH, OGAF) pour s'intégrer dans des stratégies plus globales fondées sur des projets économiques de développement local ;

- l'amélioration de la performance des petites entreprises. Dans cette optique, priorité serait donnée aux outils permettant de préparer les entreprises aux exigences nouvelles du marché et à une compétitivité accrue. Il s'agirait donc d'améliorer la qualité et de favoriser les transferts de technologie. Face à ces priorités, le FRAC devrait bien évidemment être développé et étendu aux conseils stratégiques venant à l'appui de ces opérations et aux démarches groupées.

2. Une situation financière préoccupante

A la suite des discussions budgétaires pour 1994, les crédits du ministère affectés aux contrats de Plan Etat-régions "commerce" ont été supprimés et ceux affectés aux CPER "artisanat" sensiblement réduits. Dans ces conditions, sauf dans l'hypothèse où ces lignes pourraient être abondées par des crédits du FIAT, l'implication du Ministère dans les contrats de plan au cours du XIe Plan devrait être très limitée.

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter ce qui constitue une régression par rapport au Xe Plan. Il ne manquera

pas d'interroger le Gouvernement sur ce point précis. A la tribune de l'Assemblée nationale, le 4 novembre dernier, M. Alain Madelin a toutefois déclaré :

« Quant aux contrats de plan, il faut bien définir ce qu'ils recouvriront. Les dotations annuelles se sont élevées à 46 millions pendant le Xe Plan. Les besoins exprimés par les préfets de région sont sensiblement supérieurs. Nous attendons encore un peu mais j'indique que M. le Premier ministre a souhaité une prise en compte particulière des problèmes du commerce et de l'artisanat dans les mandats de négociation qu'il a adressés aux préfets. Il sera procédé aux redéploiements de crédits nécessaires en tant que de besoin, pour faire face aux obligations que nous nous fixons. »

C. LES MESURES D'ORDRE GENERAL

La politique économique conduite par le Gouvernement exerce ses effets positifs sur toutes les entreprises, y compris celles du secteur du commerce et de l'artisanat. La seule baisse des taux d'intérêt, observée depuis le printemps 1993, a eu un impact considérable sur les charges financières des petites et moyennes entreprises. D'autres mesures, plus ciblées, doivent être mentionnées :

- fonds de garantie SOFARIS de 300 millions de francs pour favoriser les prêts aux PME,
- crédit d'impôt apprentissage porté à 7.000 F dans les entreprises de moins de 50 salariés,
- aide forfaitaire à l'embauche,
- suppression du décalage d'un mois de la TVA,
- budgétisation progressive des allocations familiales,
- allègement des droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce.

Selon le Ministre chargé du commerce et de l'artisanat, la politique économique conduite sur les six derniers mois par le Gouvernement s'est traduite par un transfert de 67 milliards en faveur des PME, dont plus de la moitié pour le commerce et l'artisanat.

CHAPITRE II

LE COMMERCE ET L'ARTISANAT EN ZONE RURALE

I - L'ARTISANAT EN ZONE RURALE

A. UNE SITUATION DEGRADEE

L'artisanat est un secteur clef du monde rural. Sa densité y est plus élevée qu'en zone urbaine (173 artisans pour 100.000 habitants contre 145 en ville). Avec le petit commerce, il apporte d'indispensables services à la population.

Sa fonction dans l'aménagement du territoire est donc essentielle, mais elle est menacée par la faiblesse du renouvellement de ce tissu : le taux d'immatriculations nouvelles sur le nombre total d'entreprises artisanales y est de 8 % en moyenne, voire près de 4 % en zone rurale fragile, contre 13 % en milieu urbain.

Il en résulte une situation particulièrement préoccupante. C'est ainsi que l'artisanat rural a perdu 17 % de ses effectifs soit plus de 62.000 entreprises au cours des dix dernières années ; seule une commune sur deux dispose encore d'un petit commerce de proximité. De 1981 à 1988, 12 % des communes, soit près de 4.500 villages ont perdu leur dernier commerce.

B. LA POLITIQUE D'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

Le soutien financier de la direction de l'artisanat est orienté pour l'essentiel en direction des zones rurales fragiles et des zones de plan d'aménagement concerté du territoire (PACT).

Il se caractérise par une collaboration étroite avec les divers partenaires locaux et par un partenariat renforcé avec les régions dans le cadre des Contrats de Plan.

Les crédits du ministère bénéficient dans une large mesure du concours des crédits interministériels (FIDAR, FRILE), européens et des Conseils Régionaux et Généraux.

D'une manière générale deux orientations prioritaires semblent retenues : le soutien au maintien et l'aide au développement des entreprises existantes.

Dans le cadre de programmes développés par secteurs d'activités, sont ainsi encouragés la structuration en groupements, en coopératives, les actions de développement de la qualité et d'organisation économique ainsi que les opérations de diffusion des technologies.

Par ailleurs, le financement de l'animation économique des chambres de métiers intègre ces préoccupations dans le cadre de projets de développement.

C. LES OUTILS DISPONIBLES

Ⓞ Les ATRAC

Les dispositions du décret d'application du 21 novembre 1991 fixent les modalités de mise en oeuvre du FISAC qui concernent tout particulièrement en matière d'opérations de transmission-reprise (ATRAC) les zones rurales fragiles. Au total, 167 opérations ont été subventionnées dans ce cadre en 1992 ; le montant des aides ainsi attribuées pour ce qui concerne les opérations de transmission-reprise s'est élevé à 4,1 millions de francs.

② Les ORAC

S'agissant des opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC), elles visent à inciter les commerçants et les artisans d'une zone rurale délimitée à réhabiliter leurs locaux, tout en participant à des actions collectives de revitalisation (formation, promotion...). Ces actions conduites à titre expérimental au cours de la période du IXe Plan ont été développées au cours du Xe Plan, 17 régions ayant contractualisé cette procédure. Dans les zones rurales où la population active de l'artisanat et du commerce dépasse la plupart du temps la population agricole, ces opérations constituent de véritables projets d'avenir. Les résultats montrent de manière claire que les ORAC permettent notamment de fixer l'emploi dans les zones en voie de désertification. Les effets sur les chiffres d'affaires sont souvent très significatifs et on enregistre des embauches pour les dossiers du bâtiment et de production. Cette dynamique est très utilement relayée par les mesures d'exonération des charges patronales pour l'embauche du premier, du deuxième et du troisième salarié dans les zones sensibles.

Les effets de levier au plan financier sont sensibles. Les crédits ministériels (l'Etat subventionne le maître d'ouvrage : collectivité locale, chambre consulaire... à hauteur de 50 % pour les actions collectives et de 20 % pour les aides aux entreprises) sont souvent triplés par le concours des différents partenaires (Conseil Général, crédits interministériels, fonds structurels...).

Plus de 200 opérations ont été engagées et financées à la fois sur les crédits des contrats de Plan et du Fonds d'Aménagement des Structures Artisanales (FASA) jusqu'en 1992. Désormais, les ORAC bénéficient des subventions du FISAC en sus des dotations des contrats de Plan.

II - LE COMMERCE EN ZONE RURALE

A. LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DESTINES AU MAINTIEN DES COMMERCES

1. Les "multiples ruraux"

En cas de carence ou d'insuffisance de l'initiative privée, des opérations de création ou de maintien d'équipements commerciaux répondant aux besoins les plus urgents de la population (notamment en matière de produits alimentaires : épicerie, boucherie-charcuterie, boulangerie), sont mises en oeuvre selon des formes adaptées aux caractéristiques du marché local. C'est le cas en particulier de ces magasins déspecialisés que sont les "multiples ruraux".

Dans le cadre de cette procédure, la commune assure la maîtrise d'ouvrage. Elle acquiert ou fait construire des locaux commerciaux qui sont ensuite loués à un exploitant privé, déchargé ainsi du coût de l'investissement initial. La participation de l'Etat est fixée à 20 % des dépenses subventionnables pour les investissements matériels et à 50 % pour les investissements immatériels et les allègements de loyer.

840 "multiples ruraux" ou autres équipements commerciaux de proximité ont ainsi été subventionnés depuis 1976, date de lancement de ces opérations. Depuis 1988, chaque année, une cinquantaine de créations ou de maintiens de dessertes de proximité en milieu rural bénéficient d'aides sur crédits du Ministère et ce chiffre s'est accru sensiblement en 1992 avec la mise en place du Fonds de sauvegarde, de transmission et de restructuration des activités du commerce et de l'artisanat et en 1993 à l'occasion des lancements successifs des opérations "Renouveau Campagnes" et "1.000 Villages de France".

2. Les mesures spécifiques

• L'acquisition par la commune ou des associations de commerçants, de véhicules de tournée loués à des exploitants

peut être subventionnée. La subvention est plafonnée à 20 % du coût d'acquisition. Votre rapporteur spécial estime qu'il serait peut-être opportun de dispenser ces véhicules de l'achat de la "vignette".

• Le rôle de l'assistance technique en milieu rural se résume à une dizaine d'opérations annuelles (12 en 1991, 14 en 1992). Votre rapporteur spécial estime ce nombre encore insuffisant.

• Le remboursement, dans la limite de 1.500 litres par an et par entreprise, de la taxe intérieure de consommation perçue sur les carburants utilisés par les commerçants sédentaires dont le principal établissement est situé dans une commune de moins de 3.000 habitants et qui réalisent une partie de leur chiffre d'affaires par des ventes ambulantes (institué par loi de finances rectificative pour 1989).

• L'opération "points services" : elle consiste en l'installation dans les commerces de "points services" permettant à un commerçant d'exercer le rôle d'intermédiaire entre les usagers et les services publics tels France Télécom, EDF, GDF, SNCF, l'ANPE.

L'opération est mise en oeuvre à titre expérimental dans les commerces de 11 communes de la région Languedoc-Roussillon.

• La réduction des droits de mutation, décidée par la loi de finances rectificative pour 1993, permet à la quasi-totalité des mutations sur les fonds de commerce des zones rurales et des petites villes d'être imposées à un taux inférieur à celui des cessions de parts sociales. La très grande majorité des fonds en zone rurale bénéficie de l'exonération totale applicable aux cessions d'une valeur inférieure à 150.000 francs.

• Le moratoire de six mois sur les autorisations de création et d'extension des grandes surfaces dans le cadre de la loi Royer a été prolongé de six mois afin de permettre l'évaluation correcte des besoins.

Il doit cependant être précisé que la progression des grandes surfaces en milieu rural n'a pas eu que des effets négatifs. L'implantation d'un supermarché dans un bourg de campagne constitue un pôle d'attraction évitant la fuite de la clientèle locale au profit des grandes surfaces des villes moyennes ou des métropoles situées dans un rayon de 30 à 50kms. Les commerces de proximité locaux peuvent donc profiter de cette fixation de la clientèle et celle-ci peut justifier des opérations de revitalisation du commerce traditionnel.

3. Les procédures contractualisées

Ces procédures sont essentiellement les ORAC et les ATRAC.

• **Les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce en milieu rural (ORAC)**

Ces opérations concernent à la fois le commerce et l'artisanat. La procédure ORAC impose que l'aide à la modernisation des entreprises sur une zone délimitée couvrant un ou plusieurs cantons ruraux soit précédée d'une étude économique de la zone et s'accompagne d'actions de diagnostics d'entreprises, d'aide au conseil, de formation et de promotion commerciale dans le cadre de groupements.

• **L'aide à la transmission et à la reprise d'entreprises en milieu rural (ATRAC)**

Ces opérations visent d'une part à informer cédants et repreneurs en leur apportant une aide en matière de diagnostic, de conseil et de formation, d'autre part à créer des bourses de l'offre et de la demande, gérées en liaison avec les chambres de commerce et d'industrie et les organismes professionnels intéressés.

La mise en place du Xe Plan s'est ainsi traduite sur le plan budgétaire par un accroissement de crédits de 3 millions de francs au titre des autorisations de programme, pour l'aide au commerce rural.

Dans le cadre de cette politique, plus de 165 ORAC ont été mises en oeuvre depuis 1989, date de lancement du Xe Plan, ces opérations ayant un caractère pluriannuel. Les crédits budgétaires sont souvent abondés par ceux du FIDAR.

A partir de 1992, les ORAC ont été financées également sur les crédits du Fonds de sauvegarde, de transmission et de restructuration des activités du commerce et de l'artisanat (FISAC) 64 ORAC ont ainsi été financées depuis mars 1992.

B. LE BILAN DES OPERATIONS CONDUITES

1. L'aide au maintien

Les interventions en faveur du maintien d'une desserte commerciale de proximité, qui sont les plus nombreuses depuis 1981, ont donné des résultats globalement satisfaisants : les commerces dont le maintien ou la réimplantation a été rendu possible grâce à ces interventions apportent des services appréciés à la population et contribuent à la revitalisation des communes rurales. Le rapport d'enquête de l'Inspection Générale et de l'Industrie et du Commerce, réalisé sur ce sujet en 1987, est à cet égard très positif. Ses conclusions demeurent valables, la rigueur accrue des interventions de l'Etat en fonction de critères éprouvés étant le garant de son efficacité. Il paraît nécessaire de poursuivre l'effort engagé en fonction d'une demande persistante correspondant à des besoins réels des communes rurales.

2. Le renforcement de l'assistance technique

L'action en faveur du renforcement de l'assistance technique au commerce rural a eu un impact également positif dans l'ensemble, en aidant les chambres de commerce et d'industrie à se doter des moyens humains nécessaires, au profit tant des commerçants ruraux eux-mêmes que des élus locaux : ces derniers sollicitent en effet de plus en plus l'intervention des compagnies consulaires.

III - LA NECESSITE D'UNE AMBITION NOUVELLE

A. UNE POLITIQUE EFFICACE, MAIS LIMITEE

L'ensemble de ces mesures d'aides au commerce et à l'artisanat en zone rurale, souvent efficace, ne constitue pas encore une politique à la hauteur des enjeux. Ceux-ci sont considérables et la désertification menace chaque jour davantage.

1. L'indispensable recherche des synergies

Il conviendrait probablement de réfléchir à un certain décloisonnement des institutions et des procédures. Plusieurs pistes restent à explorer d'une manière plus hardie :

- une ORAC n'a véritablement de sens, si l'on recherche une allocation optimale de l'argent public, que si elle est couplée étroitement avec d'autres procédures d'aménagement (rénovation de l'habitat, aménagement financier, ...) dans le cadre d'une intercommunalité revivifiée. Des expériences existent, mais elles sont trop expérimentales et les fonds qui leur sont consacrés sont d'une modestie exemplaire ;

- chaque institution consulaire réfléchit "dans son sein" à l'aménagement rural et s'y dévoue d'une manière souvent exemplaire. Mais, malgré bonnes volontés et réunions multiples, les réflexes de préservation de l'identité de l'institution freinent l'émergence d'un projet commun. Votre rapporteur spécial souhaite vivement que les institutions consulaires, dont il se plaît à reconnaître la qualité, s'engagent dans une réflexion hardie pour mettre au point, dans les départements ruraux, un regroupement des énergies. Il convient peut-être de rappeler que le budget du commerce et de l'artisanat ne représente, selon les calculs du Ministre Alain Madelin, que 0,25 % du budget total des chambres de commerce et des chambres de métiers ;

la redéfinition des règles applicables à l'urbanisme commercial doit prendre mieux en compte la dimension de l'aménagement rural, mais en se gardant de tout manichéisme. Les grandes surfaces menacent, c'est une évidence, aussi bien le commerce que l'artisanat. La réforme entreprise par le

Gouvernement, après le "moratoire" de six mois, semble aller dans ce sens. Votre rapporteur spécial estime en outre, qu'au delà des réglementations, il faut faire appel au civisme des grandes surfaces. Certaines d'entre elles sont prêtes, et il faut les y encourager, à prendre en compte la nécessité de maintenir des points de vente et des "points services" dans les communes rurales les plus menacées. Le décret qui vient d'être pris semble aller tout à fait dans ce sens, il convient donc de s'en féliciter.

2. La remise à niveau des dotations

Votre rapporteur spécial estime que des crédits plus substantiels pourraient utilement être consacrés au commerce et à l'artisanat en zone rurale, afin d'éviter notamment que les départements les moins bien pourvus ne soient appelés en renfort, au-delà de leurs capacités contributives.

La diminution des crédits d'animation économique, de 107 à 94,5 millions de francs, n'est pas satisfaisante. L'irrégularité dans les concours publics n'est pas de nature à permettre un financement harmonieux des programmes pluriannuels mis au point par les chambres des métiers, même si des gisements de productivité restent à explorer dans ce secteur.

Cette diminution des crédits est préjudiciable à l'efficacité de la politique conduite en faveur des zones rurales, qui en bénéficient directement. Il en va de même des financements accordés au titre des contrats de plan, ainsi que je l'ai exposé dans le chapitre premier du présent rapport.

Quelles que soient les évolutions en pourcentage, les dotations se caractérisent par leur ténuité indéniable. Les interventions en faveur de l'artisanat en milieu rural se résument à quelques millions de francs.

(millions de francs)

	1990	1991	1992
Crédits centraux	7,3	10,5	18,7
Contrats de Plan	16,0	16,0	16,0
FISAC			6,0

Il convient enfin de souligner l'énorme disparité des droits d'enregistrement entre ceux applicables aux fonds de commerce et ceux applicables aux parts de SARL et aux actions de sociétés anonymes, et ce, malgré la mesure prise lors du dernier collectif budgétaire.

B. LA MISE EN OEUVRE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

1. La réforme de l'urbanisme commercial

Le décret, qui vient d'être publié, a pour triple objectif :

- d'impliquer davantage les grandes surfaces dans le tissu local ;
- de renforcer le régime d'autorisation en vigueur ;
- de se donner un instrument d'observation au niveau national.

A cet effet, les principales dispositions du décret sont les suivantes :

- les distributeurs devront désormais assortir leur demande d'implantation d'une étude d'impact, comportant notamment des informations détaillées sur la zone de chalandise du projet, l'équipement commercial existant ou exerçant une attraction sur cette zone, le chiffre d'affaires attendu, l'estimation de l'impact du projet sur l'équilibre de l'agglomération ou de la zone concernée ;

- cette étude d'impact sera soumise pour avis aux chambres de commerce et d'industrie concernées ;

- le demandeur pourra, en outre, évaluer les conséquences du projet sur l'appareil commercial et artisanal de la zone de chalandise ;

- il pourra, par ailleurs, proposer de contribuer à l'aménagement du territoire, notamment à la revitalisation du tissu rural de la zone de chalandise ainsi qu'à la réhabilitation des quartiers en difficulté ;

- pour les projets d'extension de magasins existants exploités sur une surface de vente supérieure à 400 m², le demandeur devra fournir :

- un constat d'huissier attestant des surfaces et de la destination des locaux existants ;
- une attestation de l'ORGANIC certifiant le paiement de la taxe assise sur les surfaces des locaux de vente au détail ;

- enfin, le décret prévoira la création d'un observatoire national d'équipement commercial composé de 17 membres : neuf personnalités désignées par les assemblées (Sénat, Assemblée nationale et Conseil économique), trois représentants des assemblées consulaires (chambres de commerce, chambres de métiers et chambres d'agriculture) et cinq personnalités désignées par le ministre, dont un représentant les organisations de consommateurs.

Cette instance aura une double mission : donner son avis sur toute question soumise par le ministre et, dans le cadre d'un rapport annuel, analyser les décisions des commissions d'équipement commercial.

2. Le CIA'T de Mende (12 juillet 1993)

Le relevé de décisions comprend plusieurs mesures susceptibles de profiter au commerce et à l'artisanat en zone rurale.

• L'opération "1.000 villages"

Bien que la circulaire d'application n'ait pas encore été rendue publique, cette opération semble tout à fait intéressante, si toutefois les dotations budgétaires suivent.

Dans ces conditions, aucune liste d'opérations réalisées ou programmées n'existe encore pour l'instant. La liste des implantations sera déterminée selon une procédure associant l'État et le département.

Le financement sera assuré, pour partie, sur les crédits des fonds locaux d'adaptation du commerce rural et, pour le solde, par le FISAC. Il est prévu cependant que, pendant la période de démarrage, c'est-à-dire au second semestre 1993, le FISAC se substituera aux fonds locaux à hauteur de 50 millions de francs.

Cette opération vise à revitaliser d'ici deux ans un millier de bourgs. D'abord, en y maintenant ou en y recréant des activités commerciales, mais aussi en y favorisant la mise à disposition des services minimaux, tant publics que privés, nécessaires à la satisfaction des besoins des habitants. A cela, s'ajoutent des actions spécifiques en faveur de l'artisanat, de l'habitat, ainsi que de la vie associative et culturelle de la zone concernée.

Cette politique s'inspire des actions engagées dans le cadre de "Renouveau Campagnes" et "Points services". Mais elle exige des projets un caractère plus ambitieux et une plus grande concertation des différents partenaires impliqués dans le développement rural.

Elle devrait ainsi favoriser un accroissement du rôle des commissions départementales d'adaptation du commerce rural, dont la mise en place devrait être achevée en 1994.

• La dotation jeunes entrepreneurs ruraux pourra être affectée pour partie à des artisans et à des commerçants. Le relevé de décisions du CIAT indique très clairement :

« La mise en valeur du monde rural repose notamment sur un tissu de petites entreprises artisanales et commerciales dont l'existence conditionne à la fois la qualité de vie et l'offre d'emplois. Pour maintenir ce tissu d'entreprises artisanales, il est décidé de créer au 1er janvier 1994, une dotation jeunes entrepreneurs ruraux, destinée à permettre, dans les zones rurales d'intervention prioritaire, la reprise ou la création de petites entreprises artisanales. La forme de cette aide sera définie dans le cadre de la préparation de la loi de finances 1994. »

Votre rapporteur spécial ne manquera donc pas d'attirer l'attention du Ministre sur la nécessité de fournir au Sénat des informations précises sur cette dotation, qui est inscrite au budget du ministère de l'industrie.

ARTICLE 57

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

Le projet de loi de finances prévoyait de porter à 540 francs le maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers prévue à l'article 1601 du code général des impôts.

La taxe pour frais de chambres de métiers, due par toutes les entreprises inscrites au répertoire des métiers, se compose d'un droit fixe déterminé par chaque chambre dans la limite d'un plafond, d'un droit additionnel à la taxe professionnelle dont le produit global est arrêté par chaque chambre dans la limite de 50 % du produit du droit fixe, d'une majoration comprise entre 50 % et 80 % du droit fixe destinée à financer des actions de formation continue. Par ailleurs, depuis 1992, en vue de financer des actions de développement, le droit fixe peut être majoré dans la limite de 10 % de son maximum.

L'Assemblée nationale, suivant la proposition de sa commission des finances, a porté ce montant à 551 francs, soit une hausse de 4,9 % par rapport au montant de 1993 (soit 525 francs).

Votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article ainsi modifié. En effet, les nouvelles responsabilités exercées par les chambres consulaires en matière de formation et d'apprentissage semblent rendre nécessaire cet ajustement, mis à la charge des artisans. Le budget 1993 des chambres de métiers s'élève à environ 2,2 milliards de francs.

L'Assemblée nationale a apporté, à cet article 57, une précision à l'article 1.601 du code général des impôts, relative à un fonds national créé pour financer des actions de développement et de promotion.

Selon M. Jean-Paul Charié, rapporteur pour avis de la commission de la Production et des échanges de l'Assemblée nationale :

-On n'a que peu parlé aujourd'hui des multiples aides, subventions ou interventions publiques - même si on les a dénoncées par ailleurs - dont peuvent bénéficier les artisans. Mais ces possibilités, souvent, ils ne les connaissent pas. C'est dire la nécessité d'organiser des campagnes de communication au niveau national. Pourquoi au niveau national ? Pour des raisons d'économie d'échelle et d'efficacité. Reste à savoir si ces campagnes doivent être obligatoires. En tout cas, il convient que leur gestion soit tripartite - chambres des métiers, organisations professionnelles et ministère.

Etant donné la complexité du sujet, et parce qu'il est essentiel que l'ensemble des chambres de métiers et des organisations professionnelles prennent conscience de la nécessité d'opérations nationales, je pense qu'on pourrait s'en tenir à mon amendement qui propose simplement d'ajouter à l'objectif du fonds, le financement d'actions "de promotion".

Le fonds national, destiné à financer des actions de développement par le biais d'une majoration facultative de 10 % du droit fixe, deviendrait ainsi un fonds national destiné à financer des actions de développement et de promotion. L'idée semble excellente, au regard notamment de la réduction des dotations budgétaires correspondantes, même si aucune chambre de métiers ne paraît avoir eu recours à cette majoration facultative qui pèse en dernier recours sur les artisans.

Votre commission des finances vous propose d'adopter, en conséquence, cet article sans modification.

SECONDE DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

MAJORATION DE CRÉDITS

1. Dépenses ordinaires

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 27, état B (titre IV) tendant à majorer certains crédits, à titre non reconductible et conformément aux souhaits exprimés par sa commission des finances.

(millions de francs)

- chapitre 44-04 article 60 : 3,53
(interventions en faveur du commerce, notamment dans les zones sensibles)

- chapitre 44-04 article 70 : 0,80
(interventions en faveur de l'artisanat, notamment dans les zones sensibles)

- chapitre 44-04 article 80 : 4,95
(fonds d'aménagement des structures artisanales)

- chapitre 44-05 article 80 : 0,40
(soutien aux programmes d'animation économique)

La majoration totale s'établit à 9,68 millions de francs, ce qui représente une augmentation appréciable de 1,7 % des crédits du titre IV du budget du commerce et de l'artisanat.

2. Dépenses en capital

Dans les mêmes conditions, l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 28, état C (titre VI).

(millions de francs AP et CP)

- chapitre 64-00 article 80 : 1,10
(fonds d'aménagement des structures artisanales)
- chapitre 64-01 article 20 : 2,04
(aide au commerce, notamment en zone sensible)
- chapitre 66-90 article 10 : 1,50
(formation professionnelle - artisanat)

La majoration totale s'établit ainsi à 4,64 millions de francs, soit un accroissement sensible de 16,36 % des dotations en crédits de paiement et de 30,9 % en autorisations de programme.

Les crédits totaux du ministère du commerce et de l'artisanat (DO + CP) enregistrent ainsi une hausse de 2,5 % par rapport au projet de loi de finances pour 1994.

Réunie le mercredi 17 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a suivi les conclusions de son rapporteur spécial et a donc décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits du commerce et de l'artisanat inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994.

Elle a, par ailleurs, adopté sans modification l'article 57 de ce projet.