

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997. ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 7

COMMERCE ET ARTISANAT

Rapporteur spécial : M. René BALLAYER

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	7
I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ	7
1. <i>Les données globales</i>	7
2. <i>Les évolutions par poste, hors bonifications d'intérêt</i>	10
3. <i>Les prêts bonifiés aux artisans (chapitre 44-98)</i>	14
4. <i>Les autres aides budgétaires au commerce, à l'artisanat et aux PME</i>	16
II. LES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DES PME, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	19
A. LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA SAUVEGARDE, LA TRANSMISSION ET LA RESTRUCTURATION DES ACTIVITÉS COMMERCIALES ET ARTISANALES (FISAC)	20
B. LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN (FSE)	23
C. LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (FEDER)	23
D. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT)	25
E. LES FONDS LOCAUX D'ADAPTATION DU COMMERCE RURAL	25
CHAPITRE II : LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DES PME, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	27
A. LA MISE EN ŒUVRE DU "PLAN PME-ARTISANAT"	27
1. <i>Améliorer le financement des entreprises</i>	28
2. <i>Assouplir les relations avec l'administration</i>	29
3. <i>La moralisation de la concurrence</i>	30
4. <i>La régulation de l'équipement commercial</i>	30

B. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE	31
C. LE STATUT DE L'ARTISAN	33
1. <i>Les améliorations du statut des professionnels de l'artisanat (1995-1996)</i>	33
2. <i>Le statut d'artisan</i>	34
D. LA TRANSMISSION ET LA CESSION DES ENTREPRISES	34
CHAPITRE III : LES ARTICLES RATTACHÉS ET LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	37
I. LES ARTICLES RATTACHÉS AU BUDGET DES PME, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	37
A. L'ARTICLE 90 : MODIFICATION DE L'ASSIETTE DE LA TAXE D'AIDE AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT	37
B. L'ARTICLE 91 : ACTUALISATION DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE MÉTIERS	38
C. L'ARTICLE 91 BIS (NOUVEAU) : FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE DES CHEFS D'ENTREPRISES ARTISANALES	40
II. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	41

PRINCIPALES OBSERVATIONS

❶ Ce budget modeste connaît, comme en 1996, une contraction sensible de ses crédits. **Cependant, la politique gouvernementale ne peut être jugée à l'aune de ces données strictement budgétaires.** En effet, l'action du ministère se manifeste par d'autres voies que sont les concours extrabudgétaires, les fonds d'intervention et l'effort financier de l'Etat en faveur des PME. Enfin, une mobilisation sans précédent des pouvoirs publics a eu lieu, en 1996, en faveur du secteur par le biais de réformes législatives et réglementaire importantes.

❷ **S'agissant des différents fonds d'intervention,** votre rapporteur spécial regrette que les crédits du FISAC n'aient pas été augmentés, en 1997; cela aurait pu atténuer, comme en 1996, la baisse des crédits budgétaires. Dans ce contexte, il faut déplorer que, comme les années précédentes, un prélèvement exceptionnel d'un montant de 300 millions de francs soit prévu dans la prochaine loi de finances rectificative au profit de l'Etat sur les fonds issus de la taxe sur les grandes surfaces pour la période 1996-1997. La consommation des crédits du FISAC ayant été excellente pour la période 1995-1996 et la répartition des ressources attribuées au fonds pour 1996-1997 n'ayant pas encore été faite, un tel prélèvement risque d'être préjudiciable à l'artisanat.

Les dotations des autres fonds ne connaissent pas d'évolution sensible. Certains d'entre eux subissent des dysfonctionnements, sans pour autant faire l'objet de propositions de réforme. Par ailleurs, les modalités de fonctionnement et d'attribution des dotations de ces fonds gagneraient à être plus lisibles.

❸ En revanche, il faut se féliciter de la parution, dans les délais prescrits par la dernière loi de finances, du **rapport retraçant l'effort financier de l'Etat en faveur des PME.** Cette synthèse donne la mesure réelle de l'engagement de l'Etat. Hors budget du commerce et de l'artisanat, cet effort s'est élevé, en 1996, à un total de plus de 17 milliards de francs, aides budgétaires directes et dépenses fiscales confondues. Annexé au projet de loi de finances, ce "jaune budgétaire" paraîtra chaque année.

④ Enfin 1996, a été marquée par la concrétisation, très rapide, des mesures annoncées dans le plan PME-Artisanat. Ont, notamment, été votées la **réforme de la « loi Royer »** qui modifie profondément les règles régissant l'urbanisme commercial et la **loi régissant la loyauté et l'équilibre des relations commerciales**. Ces deux textes étaient très attendus par les professionnels concernés et ils ne manqueront pas, dès l'année prochaine, de produire leurs effets bénéfiques pour le développement du commerce et de l'artisanat. D'autres dispositions législatives ou réglementaires sont entrées en vigueur en cours d'année 1996 et permettent de conclure que la quasi-totalité des mesures annoncées en octobre-novembre 1995 sont appliquées.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

I. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ

1. Les données globales

(en millions de francs)

Nature des crédits	1996 Budget voté	1997 LFI	Evolution en %
Dépenses ordinaires	497,0	426,9	-14,1
Dépenses en capital (CP)	19,4	9,0	-53,6
TOTAL	516,4	435,9	-15,6

Par rapport à 1996, le volume global des crédits connaîtra une **diminution de 15,6 %** après avoir déjà baissé de 10,9 % en 1996, par rapport à 1995.

(en millions de francs)

	1996 Budget voté	1997 LFI	Evolution en %
Moyens des services (Titre III)	39,1	39,1	-2,93
Interventions publiques (Titre IV)	457,9	389,0	-15,05
dont interventions en faveur de l'artisanat	-	174,9	-
dont interventions en faveur du commerce	-	55,3	-
Subventions d'investissement (Titre VI)	19,4	9,0	-53,37
TOTAL	516,4	435,8	-15,58

Les arrêtés d'annulations de crédits du 26 septembre et du 16 novembre 1996 ont annulé 83.3 millions de francs, soit une diminution de 8.20 %. En loi de finances initiale, ces crédits avaient déjà diminués de 10.9 %.

La répartition des crédits annulés se présente de la façon suivante :

(En milliers de francs)

Chap.	COMMERCE ET ARTISANAT	Dotation initiale		Crédits annulés		Crédits ouverts		Solde		En % de la dotation initiale	
		A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
	Titre III										
14-95	Frais et actions d'information de commerce et de services		11 200		1 687						-15,06
14-98	Moyens de fonctionnement des services		9 800		1 480						-15,10
	Total pour le titre III		39 400		3 167						-8,84
	Titre IV										
44-02	Amélioration de la formation professionnelle		8 523		8 523						-17,01
44-04	Actions économiques en faveur du commerce et de l'artisanat		61 060		6 160						-10,09
44-05	Aide à l'assistance technique et économique aux entreprises artisanales		112 700		18 905						-16,77
44-82	Assistance technique au commerce - Enseignement commercial		59 100		4 874						-8,25
44-98	Bonification d'intérêt		174 900		40 000						-22,87
	Total pour le titre IV		464 700		78 462						-16,88
	Titre VI										
64-00	Aides et primes à l'artisanat	6 950	19 450	1 725	1 725			-1 725	-1 725	-25,00	-8,89
64-01	Aide au commerce	50	50	12	12			-12	-12	-24,00	-24,00
	Total pour le titre VI	6 950	19 450	1 737	1 737			-1 737	-1 737	-24,99	-8,93
	Total général	6 950	516 464	1 737	83 366			-1 737	-83 366	-24,99	-16,14

Les annulations de crédits touchent les titres III, IV et VI.

Au titre III, sur une dotation initiale de 39.4 millions de francs, les crédits de deux chapitres sont amputés : 34-95 (-15,06 %) et 34-98 (-15,10 %). Il s'agit de crédits d'études et d'information. Le titre III, après une diminution initiale de 16.7 % dans la loi de finances pour 1996, voit donc ses crédits diminuer à nouveau (-8.04 %).

Au titre IV, sur une dotation initiale de 464.7 milliards de francs, les crédits de quatre chapitres sont amputés :

- 43-02 Formation professionnelle (-17.01 %)
- 44-04 Action économique (-10.09 %)
- 44-05 Aide à l'assistance technique et économique
aux entreprises artisanales (-16.77 %)
- 44-82 Aide à l'assistance technique - Commerce ... (-8.25 %)
- 44-98 Bonification d'intérêt (- 22.87 %)

Votre rapporteur spécial note -et regrette- que la plus forte diminution concerne une des priorités budgétaires, affichée par le ministère, dans le secteur de l'**artisanat** : le chapitre 44-05 diminue de plus de 16 % alors qu'il représente 40 % des crédits du titre IV.

Au titre VI, sur une dotation initiale de 6.9 milliards de francs, sont annulés 1.7 million de francs en AP et CP, soit une diminution de 8.93 %. Deux chapitres sont touchés : 64-00 (aides et primes à l'artisanat) et 64-01 (aide au commerce).

L'ensemble de ces annulations confirme la mesure de gel des crédits décidée en début d'année.

Rapportée aux crédits effectivement utilisables en 1996 (432,7 millions de francs, compte tenu des 82.7 millions de francs d'annulation), la baisse annoncée des crédits pour 1997 ne sera que de - 8,96 %.

L'exercice 1996 a toutefois été marqué par une importante régulation budgétaire à travers des mesures de répartition, de transfert et de reports. Ainsi, en septembre 1996, les crédits disponibles - hors annulations - s'élevaient à 579.2 millions de francs, soit une progression de 12.5 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (516.4 millions de francs).

L'essentiel de ce mouvement est dû à des reports de crédits (62 millions de francs).

Au total, l'évolution des crédits budgétaires est la suivante pour l'année 1996 :

- Loi de finances initiale 1996 516,4 millions de francs
- LFI 1996 + arrêtés d'annulation du 26/09/96 433,1 millions de francs
- LFI 1996 + arrêté de répartition transferts et reports 579,2 millions de francs

- Crédits disponibles en septembre 1996 495,9 millions de francs

Votre rapporteur spécial souligne donc que la comparaison des crédits budgétaires alloués au ministère – d'une année sur l'autre – doit être maniée avec prudence car, dans ce domaine, les chiffres ont une valeur relative.

2. Les évolutions par poste, hors bonification d'intérêt

L'ensemble des postes budgétaires sont touchés par la baisse des crédits du budget des PME, du commerce et de l'artisanat.

Evolution des crédits du ministère
(DO+CP)

(en millions de francs)

	LFI 1996	PLF 1997	Evolution en %
Titre III	39,02	37,87	-3,04
Titre IV	457,99	389,05	-17,72
Total DO	497,01	426,92	-16,42
Titre VI	19,45	9,07	-114,44
Total DO+CP	516,46	435,99	-18,46

- **Au titre III**, c'est-à-dire les moyens des services, les crédits baissent de 2,9 % pour s'établir à 37,87 millions de francs, soit 8,6 % du budget du ministère.

Les moyens en personnel augmentent légèrement (+ 1 %) en 1997, essentiellement du fait de la prise en charge des personnels de la délégation interministérielle aux professions libérales (+ 267.000 francs) par le ministère des PME (décision du conseil des ministres du 3 juillet 1996). Hors transferts, les charges de personnel restent stables (- 0,7 %).

Votre rapporteur spécial vous rappelle que la **fusion des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et des délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA)** a été réalisée au 1^{er} janvier 1996, ce qui a induit le transfert au budget de l'intérieur de 8 millions de francs et 42 emplois de titulaires de catégories B et C. Ce transfert porte sur les rémunérations, les charges sociales et les moyens de fonctionnement des anciennes DRCA.

Les dépenses de rémunérations, indemnités et charges sociales inscrites dans le fascicule du commerce et de l'artisanat correspondent à 67 emplois contractuels (24 en administration centrale et 43 dans les délégations régionales). Pour 1997, ces effectifs sont reconduits à l'identique.

Le matériel et les moyens de fonctionnement des services baissent de 6,2 %. S'agissant des études et actions d'information (chapitre 34-95), les crédits passent de 11,2 millions de francs à 9,8 millions de francs (- 12,5 %). En revanche, les moyens de fonctionnement des services (chapitre 34-98) augmentent de 1 %. Cette légère progression ressort des crédits supplémentaires accordés au commissariat à l'aménagement du marché international de Rungis (+ 470.000 francs) et à la délégation interministérielle aux professions libérales (+ 198.000 francs).

- **Au titre IV**, les crédits d'intervention se montent à 230,3 millions de francs, soit - 19 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. Ces crédits représentent 52 % des crédits du ministère et se répartissent comme suit : artisanat : 76 %, commerce : 24 % des dotations. **La baisse des crédits touche d'abord l'artisanat** (- 20 %) et ensuite le **commerce** (- 14,1 %).

La présentation des crédits, hors bonification d'intérêts des prêts aux artisans, a été profondément modifiée. Deux chapitres, 44-01 et 44-02, interventions en faveur de l'artisanat et du commerce, remplacent les cinq chapitres (43-02, 44-04, 44-05, 44-80 et 44-82), qui formaient le titre IV hors bonification d'intérêt.

MODIFICATIONS DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE (TITRE IV)

ARTISANAT

Loi de finances initiale 1996	Projet de loi de finances 1997
<p>43-02-Formation professionnelle artisanat Actions de sensibilisation Apprentissage Formation continue Rémunération des stagiaires - CNASEA Informatique pédagogique</p>	<p>44-01-10-Aides à la formation artisanat Actions de sensibilisation Apprentissage → Formation continue Rémunération des stagiaires - CNASEA Informatique pédagogique</p>
<p>44-04-Actions économiques artisanat Encouragement aux métiers d'art Contrats de plan Fonds d'aménagement des structures artisanales</p>	<p>44-01-20-Actions territoriales artisanat Contrats de plan → Institut supérieur des métiers Animation économique</p>
<p>44-05-Assistance technique artisanat Institut supérieur des métiers Animation économique Développement technologique Négociation collective</p>	<p>44-01-30-Aides à l'entreprise artisanat Encouragement aux métiers d'art → Fonds d'aménagement des structures artisanales Développement technologique Négociation collective</p>

COMMERCE

Loi de finances initiale 1996	Projet de loi de finances 1997
<p>44-04-Actions économiques commerce Animation économique</p>	<p>44-02-10-Actions économiques commerce Animation économique</p>
<p>44-82-Enseignement commercial Aides aux actions collectives du commerce Aide à la formation d'agents d'assistance technique Actions de perfectionnement Stages d'initiation à la gestion Stages longue durée Rémunérations stagiaires Rénovation de l'apprentissage</p>	<p>44-02-20-Aides à la formation commerce Aide à la formation d'agents d'assistance technique → Actions de perfectionnement Stages d'initiation à la gestion Stages longue durée Rémunérations stagiaires Rénovation de l'apprentissage</p>

Sources : documents budgétaires, direction de l'artisanat, direction du commerce intérieur

Ces importantes modifications de la *nomenclature budgétaire* réduisent sans doute la lisibilité des crédits, même si le regroupement des dotations peut en améliorer la gestion.

Les crédits de formation (chapitre 44-01-10 Artisanat et 44-02-20 Commerce), sont dotés de 89.7 millions de francs, soit une diminution de -17.8 % ; ces crédits représentent 39 % des crédits d'intervention.

Les crédits d'action économique (chapitres 44-01-20 et 44-01-30 pour l'artisanat et 44-02-10 pour le commerce) se chiffrent à 140.3 millions de francs pour 1997, soit une diminution de - 20 % par rapport à 1996. Dans l'artisanat, une partie des crédits est contractualisée dans les contrats de plan : pour la période 1994-1999, 270 millions de francs de crédits budgétaires sont inscrits au titre du XIème plan.

Dans le commerce, la totalité des interventions sont contractualisées : pour la période 1994-1999, 98.2 millions de francs ont été inscrits, soit 7,1 millions de francs pour 1997. S'ajoute à ces sommes celles versées par les conseils régionaux, les crédits déconcentrés du FNADT et du FEDER.

Au titre VI, *les crédits d'investissement* baissent de 53 % par rapport à 1996. L'essentiel de la contraction des crédits pèse donc, comme en 1996, sur ces crédits qui passent de 19.4 millions de francs à 9.1 millions de francs. Comme au titre IV, l'essentiel de la baisse touche l'artisanat puisque les crédits d'équipements qui lui sont consacrés représentent 80 % de la dotation du titre VI.

Les dotations inscrites au titre VI financent d'une part, des opérations contractualisées dans le cadre du XIème plan et d'autre part, la politique de qualité du ministère (label, pôles d'innovation...).

Les autorisations de programmes passent de 6.950 millions de francs à 9,270 millions de francs pour 1997, soit une progression de 33 %. La totalité de la progression des crédits est affectée à l'artisanat pour le fonds d'aménagement des structures artisanales.

Comme au titre IV, la nomenclature du titre VI a été simplifiée. Elle se présente comme suit, par comparaison avec le projet de loi de finances pour 1996.

MODIFICATIONS DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE (TITRE VI)

ARTISANAT

Loi de finances initiale 1996	Projet de loi de finances 1997
64-04-Aides et primes à l'artisanat Contrats de plan Fonds d'aménagement des structures artisanales	64-02-41, 30 et 60 - Aides à l'artisanat Contrats de plan Fonds d'aménagement des structures artisanales Formation professionnelle
64-90-10-Formation professionnelle artisanat	

COMMERCE

Loi de finances initiale 1996	Projet de loi de finances 1997
64-01-Aides au commerce Aide au commerce dans les zones sensibles Aménagement des marchés d'intérêt national	64-02-42 et 50 - Aides au commerce Aide au commerce dans les zones sensibles Aménagement des marchés d'intérêt national

Sources : documents budgétaires, direction de l'artisanat, direction du commerce extérieur

Au total, la forte baisse des crédits du ministère (- 15,6 %) affecte essentiellement les crédits de paiement des dépenses en capital (- 53,7 %) et les crédits d'intervention (- 15,05 %). Pour les moyens des services, l'effort de rigueur avait été largement amorcé en 1996 (- 16,7 %), ce qui explique sans doute la modération constatée dans la baisse de ces crédits pour 1997 (- 2,9 %).

3. Les prêts bonifiés aux artisans (chapitre 44-98)

L'artisanat est dorénavant, avec l'agriculture, l'un des deux seuls secteurs à bénéficier de prêts bonifiés. La distribution de ces prêts fait l'objet d'une adjudication annuelle, organisée conjointement par la direction du Trésor et celle de l'artisanat.

Le volet artisanat du plan PME, présenté par le Premier ministre le 12 octobre 1995, comporte un nouveau dispositif de financement.

Cette réforme vise :

- à apporter des instruments de financement complémentaire grâce à l'élargissement de l'accès aux prêts sur ressources Codevi et à la garantie de la SOFARIS pour l'ensemble des entreprises artisanales :

- à concentrer l'effort de l'Etat sur les trois priorités économiques suivantes en favorisant, par des prêts fortement bonifiés, pour la première fois comparables à ceux dont bénéficie l'agriculture :

- la mise aux normes, afin de faciliter les investissements de contrainte nécessaires au respect des règles de salubrité, de sécurité ou de protection de l'environnement, et à une politique de qualité.
- l'installation, par reprise ou création, d'entreprises afin d'aider leur transmission et soutenir l'emploi.
- et la qualification, puisque ces prêts sont réservés aux chefs d'entreprise détenteurs du titre d'artisan ou de maître artisan.

De nouveaux arrêtés ont été pris pour sa mise en place : celui du 20 décembre 1995 pour ce qui concerne l'accès aux prêts sur ressources Codevi et celui du 15 avril 1996 quant aux conditions d'éligibilité aux prêts bonifiés à l'artisanat.

Lors de ces dix dernières années, depuis l'élargissement de la distribution des prêts spéciaux à l'artisanat à tous les réseaux bancaires ce sont près de 720.000 prêts qui ont été accordés pour un montant de 104 milliards de francs, dont 237.000 pour un montant de 32 milliards de francs avec un taux bonifié par l'Etat.

Le taux des prêts diminuant, le taux de bonification est passé à 4.10% puisqu'il résulte de la différence entre le taux marginal proposé par les banques retenu pour l'adjudication (7.6 %) et le taux offert aux artisans (3,5%). La dotation budgétaire restant constante, l'enveloppe des prêts distribuables est passée de 3.4 milliards de francs en 1995 à 1.06 milliards de francs en 1996. Cette enveloppe a été consommée en quatre mois, témoignant ainsi du succès de la mesure prise.

Pour 1997, le total des bonifications d'intérêts des prêts aux artisans qui représentent plus d'un tiers des crédits du projet de budget atteint **158,7 millions de francs**. Ils sont réduits de 16,15 millions de francs par rapport aux crédits votés pour 1996, soit une baisse de 9,2 % après une diminution de 12,6% dans la loi de finances initiale pour 1996.

Cette réduction traduit un amortissement progressif des prêts contractés avant le 31 décembre 1996 et non une réduction de l'enveloppe allouée, puisque les mesures nouvelles fixées à 21,3 millions de francs sont sensiblement égales à celles fixées dans la loi de finances initiale pour 1996. Toutes choses étant égales par ailleurs, **l'enveloppe de prêts pouvant être distribuée en 1997 sera équivalente à celle distribuée en 1996 (1,06 milliard de francs).**

Toutefois, il convient de rappeler quelques éléments de comparaison:

- l'investissement annuel du secteur des métiers représente 40 à 50 milliards de francs : la mise aux normes imposera 10 milliards de francs d'investissements supplémentaires par an jusqu'en l'an 2000 ;

- l'enveloppe des prêts bonifiés pour l'agriculture est de 3,38 milliards de francs dont 650 millions de francs sur fonds communautaires.

La très forte consommation constatée en 1996 de l'enveloppe des prêts disponibles prouve l'intérêt d'un tel dispositif. Représentant un tiers des crédits du budget du ministère, l'évolution des dotations consacrée aux bonifications doit être suivie avec attention. Une réduction trop drastique risquerait de porter atteinte à un dispositif qui a fait preuve de son efficacité.

Par ailleurs, ces prêts présentent pour le secteur des métiers le double avantage : de résoudre la problème de financement des entreprises artisanales qui est un frein à leur développement et de se faire reconnaître comme un partenaire singulier par le réseau bancaire.

Votre rapporteur spécial tient donc à souligner l'intérêt qu'il y a à préserver un tel dispositif, voire à accroître les moyens mis en oeuvre en augmentant, par exemple, l'enveloppe des prêts bonifiés disponibles. L'emploi dans le secteur des PME artisanales y trouverait sans doute une raison de se développer.

4. Les autres aides budgétaires au commerce, à l'artisanat et aux PME

L'article 106 de la loi de finances pour 1996 demande au gouvernement de présenter, chaque année, en annexe du projet de loi de finances, un rapport rendant compte de l'ensemble de l'effort financier de l'Etat en faveur des PME. Ce rapport qui est un "jaune budgétaire" est paru pour la première fois en octobre 1997.

Les aides publiques qui viennent abonder les crédits du ministère proviennent de plusieurs échelons institutionnels.

Il s'agit, tout d'abord, **des aides de l'Etat** qu'elles soient directes par le biais de crédits budgétaires ou liées à une politique d'amélioration de l'environnement des entreprises :

➤ *Les aides budgétaires directes* sont évaluées **en 1997 à 2,8 milliards de francs**. Les budgets concernés sont, par ordre d'importance de leur intervention, ceux de l'industrie, des charges communes, du travail et des affaires sociales, de l'agriculture, de la défense et de l'équipement.

**Aides budgétaires directes
(DO+CP)**

(En millions de francs)

	LFI 1996	LFI 1997	Evolution (en %)
Agriculture	167,41	143,17	-0,17
Aménagement du territoire	NC	NC	-
Charges communes	1 169,35	1 254,15	0,07
Comptes spéciaux du Trésor	50,37	0,00	NS
Equipement, logement	16,33	9,50	-0,72
Industrie, postes et télécommunications	1 604,90	1 403,80	-0,14
Recherche	NC	NC	-
Travail	1 549,10	406,00	-2,82
Défense	30,00	25,00	-0,20
Total	4 587,46	3 241,62	-0,42

➤ *La politique d'environnement économique* comporte l'environnement fiscal, juridique et macro-économique. L'essentiel est constitué de **dépenses fiscales** qui se sont élevées à **13,3 milliards de francs en 1996**, soit + 17 % par rapport à 1995.

Le tableau qui suit permet de prendre la mesure de la répartition des différentes dépenses fiscales.

**PME-PMI
Dépenses fiscales**

En millions de francs

Nature	Libellé de la mesure	Révisé 1995	1996
Impôt sur le revenu et sur les sociétés	Credit d'impôt en faveur de la recherche	2 500	4 000
	Exonération des bénéfices pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés qui se créent dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire	3 900	3 800
	Exonération des produits de placements en valeurs mobilières effectuées sur les comptes pour le développement industriel (CODEVI)	1 700	1 900
	Déduction du revenu imposable des cotisations afférentes à un régime complémentaire non obligatoire, et versées par un associé gérant, un titulaire de bénéfices industriels, commerciaux ou non commerciaux	1 100	1 700
	Exonération sous certaines conditions des plus-values réalisées par les contribuables dont les recettes sont inférieures au double des limites du forfait ou de l'évaluation administrative	920	930
	Credit d'impôt en faveur de la formation	600	300
	Abattement de 50 % sur les recettes des locations meublées non professionnelles et des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires n'excédant pas 70 000 F	75	75
	Abattement de 25 % sur les recettes retirées d'une exploitation non commerciale lorsque leur montant annuel n'excède pas 70 000 F et 100 000 F à partir de 1987	40	50
	Étalement de l'imposition de la plus-value nette à court terme pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu	20	20
	Réduction d'impôt pour formation du chef d'entreprise. Mesure applicable jusqu'au 31 décembre 1996	2	2
	Contribuables exerçant pour la première fois l'option pour le régime simplifié d'imposition, exonération des plus-values acquises, à la date de prise d'effet de l'option, par les éléments non amortissables de l'actif immobilisé	nc	nc
	Dans le cadre de la comptabilité super simplifiée : dispense de régularisation des frais généraux payés à échéance régulière et dont la périodicité n'excède pas un an, dispense de justification des frais généraux accessoires inférieurs à une certaine limite	nc	nc
	Exonération des plus-values constatées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise individuelle	nc	nc
	Déduction du salaire du conjoint de l'exploitant pour la détermination des bénéfices. Déductibilité des seules charges effectives. Attribution d'un salaire au conjoint commun en biens constitue un emploi de bénéfice	nc	nc
Déduction des droits de mutation à titre gratuit et des intérêts correspondant au paiement différé et fractionné de ces droits lors de la transmission d'une entreprise individuelle	nc	nc	
Exonération sous certaines conditions des coopératives artisanales ou maritimes et de leurs unions, de transfert et de transport fluvial	nc	nc	
	<i>TOTAL</i>	1085	12
Taxe sur les salaires	Franchise en faveur des redevables dont le montant annuel de la taxe n'excède pas 4 500 F	270	270
	Décote en faveur des redevables dont le montant annuel de la taxe est supérieur à 4 500 F sans excéder 9 000 F	90	90
		<i>TOTAL</i>	475
TVA	Régime des petites entreprises. Franchises, décote générale, décote spéciale	115	110
	Institution d'une franchise pour les avocats et les avoués d'appel dont le chiffre d'affaires n'excède pas 245 000 F	40	40
	<i>TOTAL</i>	155	150
	TOTAL GENERAL	11487	13397

Par ailleurs, les **collectivités locales** participent également au développement du secteur du commerce et de l'artisanat. A titre d'exemple, dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, les conseils régionaux se sont engagés sur des mesures pour un montant d'environ 3 milliards de francs pour la période 1994-1998.

Enfin, la **Communauté européenne** a fourni un effort financier de plus de 700 millions de francs pour la période 1993-1996 en faveur des PME-PMI.

Cependant, les données strictement budgétaires locales, nationales ou communautaires ne sauraient traduire intégralement les concours publics de toute nature affectés au secteur du commerce et de l'artisanat.

II. LES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DES PME, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

Les ressources extra budgétaires du ministère des PME, du commerce et de l'artisanat proviennent, pour l'essentiel, de cinq fonds d'interventions français ou d'origine communautaire. Ces fonds constituent un apport appréciable à l'octroi du ministère. D'une part, parce que le montant total annuel des crédits qui y sont affectés avoisinent les 400 millions de francs. D'autre part, parce que depuis plusieurs années, ces ressources publiques extrabudgétaires assurent par leur stabilité la continuité des actions du ministère.

Votre rapporteur spécial ne peut donc que se féliciter de l'action de ces fonds d'intervention tout en soulignant que le Parlement n'est pas en mesure d'en assurer pleinement le contrôle et de décider de l'affectation des ressources.

Evaluation des concours publics extrabudgétaires Fonds d'intervention 1997

(En millions de francs)

Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC)	300,0
Fonds social européen (FSE)	45,0
Fonds européen de développement régional (FEDER)	NC
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	42,8
TOTAL	387,8

A. LE FONDS D'INTERVENTION POUR LA SAUVEGARDE, LA TRANSMISSION ET LA RESTRUCTURATION DES ACTIVITÉS COMMERCIALES ET ARTISANALES (FISAC)

Le FISAC créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 modifiée a été mis en place en 1992.

Son objectif est d'assurer une desserte commerciale sur l'ensemble du territoire et de préserver un équilibre entre les différentes formes de commerce.

Il est alimenté par un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, dite "taxe sur les grandes surfaces", créée par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 pour financer le régime de l'indemnité de départ des commerçants et artisans.

(En millions de francs)

	1996	1997	Variation
Budget commerce & artisanat (régulé)	473,7	435,8	- 8,2 %
FISAC	300,0	300,0	+ 0 %
TOTAL	773,7	735,8	- 8,2 %

Après avoir progressé de plus de 40 % en 1995-1996, grâce à la modification de l'ancienne taxe sur les grandes surfaces (article 86 de la loi n° 94-1162 de finances pour 1995), les crédits du FISAC devraient pour la période 1996-1997 rester stables à 300 millions de francs.

Votre rapporteur spécial souligne que les crédits du FISAC ne compenseront pas, cette année, la baisse des crédits budgétaires, contrairement à 1996 où l'augmentation de la dotation du FISAC avait permis de constater une hausse des crédits consacrés au commerce et à l'artisanat, alors que les crédits budgétaires *stricto sensu* diminuaient de 10%.

Pour la période 1995-1996, les ressources du FISAC se présentent comme suit. Il est à noter que les dotations annuelles couvrent une période allant de juillet à fin juin de l'année suivante.

Ressources du FISAC 1995-1996

(En millions de francs)

Reliquat au 1 ^{er} 95	31,1
Dotation 1995-1996	300,1
Produits financiers	16,6
TOTAL	347,8

La commission du FISAC a examiné au 31 juillet 1996, 911 dossiers : le ministre a pris 759 décisions attributives : le solde des crédits disponibles se chiffrait au 31 juillet 1996 à 57,4 millions de francs.

Le montant proposé pour la période 1996-1997 devrait permettre au FISAC de poursuivre son action et, notamment, pour ce qui fait 86 % des dossiers et 74 % du montant des subventions, cinq types d'opérations qui sont par ordre croissant d'importance :

- les opérations de rénovation de **halles et marchés** mises en oeuvre en application de la lettre-circulaire du 26 juillet 1991 :

- les **opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC)**, issues de la circulaire du 26 juillet 1988 et financées en complément des contrats de plan Etat-Régions :

- les **opérations "1.000 Villages de France"** : elles connaissent depuis le début de 1994 une très forte montée en puissance, mais concernent des niveaux de subvention relativement modestes (100.000 francs en moyenne par dossier) :

- les opérations urbaines de développement du commerce et de l'artisanat (OUDCA), issues de la circulaire du 5 décembre 1989. La circulaire du 4 mai 1995 leur a substitué les opérations "**Coeur de Pays**" pour les communes d'au plus 30.000 habitants et les opérations "**Centre 2000**" pour les autres.

Cependant, quatre catégories d'opérations ne connaissent plus de développement significatif : les études, les programmes de développements concertés, les aménagements de parcs de stationnement destinés à favoriser l'accès aux commerces et les opérations de transmission-reprise d'entreprises conduites à l'initiative des organismes consulaires.

Pour ce qui concerne les autres catégories, les opérations de restructuration de l'appareil commercial (regroupement, relocalisation de commerces) sous maîtrise d'ouvrage public dans les bourgs-centres se maintiennent, alors que les opérations spécifiques "Artisanat" ont fortement diminué depuis 1995. En revanche, les opérations de réhabilitation du commerce dans les quartiers difficiles, après une forte diminution des subventions en 1994, ont repris leur progression régulière grâce notamment à la mise en place, en partenariat avec certaines chambres de commerce, d'assistants techniques au commerce en quartiers difficiles et à des actions de restructuration de centres commerciaux de proximité.

Un tiers environ des opérations subventionnées par le FISAC présentent un caractère pluriannuel (essentiellement ORAC et Opérations urbaines).

Au total, le FISAC apparaît donc comme un instrument essentiel de l'action du ministère du commerce et de l'artisanat.

Votre rapporteur spécial tient cependant à appeler l'attention sur :

- la gestion nationale des crédits du fonds : c'est le ministre qui décide de l'attribution des subventions après avis de la commission d'attribution. Une déconcentration au niveau régional pourrait être envisagée ;

- les ressources du fonds et l'attribution d'une part de la taxe sur les grandes surfaces. Le montant annuel perçu est en constante progression eu égard au développement des grandes surfaces en France et aux modifications du dispositif de perception. En 1995, il s'agit de plus de 925 millions de francs. Les pouvoirs publics profitant de cette "manne fiscale" ont :

• multiplié les prélèvements exceptionnels chargés de contribuer à l'équilibre budgétaire (1991 : 1 milliard ; 1993 : 200 millions ; 1995 : 680 millions et 1996 : 300 millions) ;

• accru les structures qui mettent à contribution la taxe ; ainsi a été créé récemment par la loi n° 96-987 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, un établissement public de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ; la loi de finances pour 1997 prévoit (article 20) également un fonds de soutien aux stations service en milieu rural ou de quartier.

Votre rapporteur spécial espère que le FISAC ne verra pas ainsi son action entravée par ces prélèvements sur le produit de la taxe sur les grandes surfaces. L'importance du solde annuel devrait plutôt inciter les pouvoirs publics à accroître les concours du FISAC au secteur du commerce et de l'artisanat.

Affectation du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat

(En millions de francs)

Années	Taxe d'aide au commerce et à l'artisanat	Revenus des placements	Total net	Fonds affectés				Solde annuel	Dotation FISAC	Prélèvement exceptionnel	Solde cumulé
				Artisans	Commerce	Frais et impôts	Total des dépenses engagées				
1990	464,7	132,3	597,0	310	200	26,4	536,4	60,7			1 190,2
1991	551,9	112,6	664,5	260	200	30,8	490,8	173,7	35	1 000	328,9
1992	596,1	57,7	653,8	260	100	17,9	377,9	275,8	125		479,8
1993	639,9	61,9	701,8	310	150	12,3	472,3	229,5	160	200	349,3
1994	719,8	35,3	755,1	295	75	10,1	380,1	375,0	170		554,4
1995	925,7	58,9	984,6	240	105	8,8	353,8	630,8	300	680	205,3

Source : Ministère des PAF, de commerce et de l'artisanat

B. LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN (FSE)

Ce fonds a pour objet le soutien de l'emploi et la promotion de la mobilité géographique et professionnels des travailleurs européens. Le FSE intervient en complément des crédits budgétaires nationaux.

Le commerce et l'artisanat sont visés par l'objectif 3, mesure 8 pour l'artisanat et mesures 3 et 6 pour le commerce. Ces actions sont intégrées dans les dispositifs départementaux animés par les Chambres de métiers.

- pour le secteur de l'artisanat, la mesure 8 est définie comme une « aide à l'installation et à la création d'activités des jeunes à la recherche d'un emploi ». Cette mesure bénéficiera pour 1997 de 38 millions de francs.

- dans le secteur du commerce, pour la mesure n° 6 « remise à niveau des chômeurs de longue durée », 3,4 millions de francs sont inscrits annuellement pour la période 1994-1999 ; pour la mesure n° 3 « formation à la création d'entreprise pour les demandeurs d'emploi », la contribution est fixée à 3,7 millions de francs pour 1997.

C. LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (FEDER)

Deux types d'actions sont développées par le FEDER et, ce, en complément des actions menées par les acteurs locaux ou nationaux. Il s'agit des programmes répondant aux objectifs 1, 2 et 5b et des programmes d'initiative communautaire (PIC).

➤ les objectifs 1, 2 et 5b

L'intervention de l'Union découlant de l'exécution des engagements contractés par les Etats, les fonds sont ensuite disponibles par tranches, les préfets procédant à des appels de fonds calculés sur les réalisations au fur et à mesure que ces dernières sont constatées.

Les secteurs du commerce et de l'artisanat bénéficient de mesures spécifiques conformes ou cohérentes avec les différents contrats de Plan Etat-régions, de mesures communes aux PME/PMI et de mesures de développement local intéressant toutes les composantes d'un espace.

On peut estimer à 550 millions de francs le montant des crédits du FEDER susceptibles de bénéficier aux secteurs du commerce et de l'artisanat dans le cadre des objectifs 1 et 2 (1994-1996) et 5b (1994-1999). Le montant définitif pourra être indiqué à la fin des programmes, soit fin 1996 et 1999 pour les zones objectif 2, et fin 1999 pour les zones objectifs 1 et 5b. Encore, à ces dates, ne connaîtra-t-on que les sommes engagées, les dépenses effectives ne pouvant être connues qu'au terme de deux années supplémentaires.

➤ les PIC

Pour la période 1994/1999, seront particulièrement mobilisés les crédits de trois PIC où la place des projets relatifs au commerce et à l'artisanat est importante : LEADER II, URGAN et le PIC PME. Le PIC LEADER II vise à encourager des projets de développements originaux dans les zones rurales de l'objectif 5b. Le PIC URBAN a pour objet de développer des actions d'insertion économique et sociale dans les quartiers en difficulté. Ce nouveau PIC se traduira par la mise en oeuvre de huit programmes (Amiens, Aulnay-sous-Bois, Est lyonnais, Mulhouse, Les Mureaux, Roubaix, Saint-Nazaire, Valenciennes) qui mobiliseront sur la période 4,8 millions d'écus pour les zones d'objectif 1 et 50,2 millions d'écus pour les autres zones. Le PIC PME a pour objet d'aider au développement de projets innovants de petites et moyennes entreprises dans le cadre d'une meilleure participation de celles-ci au marché intérieur. Le programme PIC PME, d'un montant de 49 millions d'écus pour la France s'articule autour de trois orientations suivantes, chacune disposant d'une dotation de 16 millions d'écus, le solde bénéficiant à l'assistance technique : faciliter l'accès au crédit des PME à travers l'octroi de garanties par la SOFARIS ; stimuler le partenariat interentreprises pour l'innovation et la modernisation des PME ; favoriser l'eupéanisation des PME en aidant les entreprises à préparer et à réaliser des opérations de partenariat techniques, financières et commerciales avec des PME de l'Union européenne.

D. LE FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT)

Ce fonds créé par l'article 33 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement du territoire s'est substitué, en 1995, à divers fonds dont le fonds interministériel pour le développement et l'aménagement rural (FIDAR). Il a pour vocation de soutenir des projets de développement local relevant de politiques sectorielles, telles que celles du commerce et de l'artisanat.

- *Pour l'artisanat*, les crédits inscrits au titre de la direction de l'artisanat, qui s'élevaient à 28,8 millions de francs en 1996, atteindront un montant équivalent en 1997.

- *Pour le commerce*, les financements ont été de 14 millions de francs en 1995. Pour 1996 et 1997, les données ne sont pas encore disponibles, les subventions accordées pour ces deux années devraient être comparables à celles de 1995.

E. LES FONDS LOCAUX D'ADAPTATION DU COMMERCE RURAL

Mis en place par l'article 8 de la loi n°90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales, les fonds locaux d'adaptation du commerce rural sont un élément d'un dispositif de régulation des implantations de grandes surfaces.

Au sein de cet ensemble, ils ont pour vocation la correction des déséquilibres causés par les implantations de grandes surfaces en milieu rural et constituent un dispositif d'appoint au FISAC.

En effet, la loi n° 90-1260 précitée a instauré une répartition intercommunale de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces autorisées à se créer ou à s'agrandir, à raison de 20 % pour la commune d'implantation, 68 % pour les communes avoisinantes (y compris la commune d'implantation) au prorata de la population et 12 % pour l'adaptation du commerce au milieu rural.

Cette dernière fraction de la taxe professionnelle est collectée dans un fonds régional puis répartie entre des fonds départementaux d'adaptation du commerce rural en raison inverse du potentiel fiscal par km².

Une commission départementale coprésidée par le préfet et le président du Conseil général et composée de trois maires, quatre représentants

du Conseil général, trois représentants de la Chambre de Commerce et d'Industrie, un représentant de la Chambre des Métiers et deux personnalités qualifiées, décide de l'utilisation de cette ressource.

Le décret n° 92-952 du 3 septembre 1992 avait fixé le délai de mise en place de ces commissions au 31 mars 1993. Une circulaire du 1er octobre 1992 exposait les modalités de fonctionnement de ces fonds. Or, la date retenue s'est trouvée trop proche de l'entrée en vigueur du mécanisme de péréquation pour que les fonds puissent être dotés dès 1992. Si l'analyse des sommes recueillies en 1993, 1994 et 1995 montre la montée en puissance du dispositif, celle-ci s'avère extrêmement lente. Les produits recueillis ayant été trop modestes pour permettre des interventions, la politique d'aide à la création ou au maintien d'une desserte de base en milieu rural a été prise en charge par le FISAC.

Votre rapporteur spécial estime qu'une réflexion sur l'avenir de ce dispositif doit être menée afin soit de réformer soit de supprimer ces fonds.

Le tableau ci-dessous montre le montant des contribution par région aux fonds régionaux d'adaptation du commerce rural avant répartition dans les fonds départementaux.

**Fonds régionaux d'adaptation
du commerce rural
(Métropole)**

(En millions de francs)

Alsace	0,058	Limousin	0,019
Aquitaine	0,534	Lorraine	0,109
Auvergne	0,034	Midi-Pyrénées	0,061
Bourgogne	0,080	Haute-Normandie	nc
Bretagne	0,038	Basse-Normandie	0,112
Centre	0,162	Nord - Pas-de-Calais	0,103
Champagne-Ardenne	0,031	Pays de Loire	0,224
Corse	nc	Picardie	0,047
Franche Comté	0,131	Poitou-Charentes	0,078
Ile-de-France	nc	PACA	0,039
Languedoc-roussillon	0,284	Rhône-Alpes	0,300
TOTAL			2,444

CHAPITRE II

LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DES PME, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

L'influence du ministère des PME, du commerce et de l'artisanat ne se mesure pas uniquement à l'aune des crédits budgétaires ou des concours publics aux secteurs du commerce et de l'artisanat. Le ministère joue un rôle d'impulsion important, notamment dans la définition des règles – législatives ou réglementaires – qui régissent et encadrent l'activité commerciale ou artisanale.

Sur ce point, les années 1995 et 1996 ont été riches puisqu'elles ont vu la mise en place de plans d'action ou le vote de lois réformant profondément les secteurs du commerce et de l'artisanat.

Pour l'essentiel, il s'agit du "plan PME-artisanat", annoncé les 12 octobre et 27 novembre 1995, de la réforme du financement de l'apprentissage par la loi n° 96-376 du 6 mai 1996, de la refonte du statut d'artisan et de la réforme des règles régissant l'urbanisme commercial par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, de la réforme de la transmission et de la cession des entreprises par la loi n° 96-314 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et enfin, des lois n° 96-588 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales et n° 96-603 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

A. LA MISE EN OEUVRE DU "PLAN PME-ARTISANAT"

Annoncé en octobre et novembre 1995, ce plan poursuivait trois objectifs principaux : favoriser la création d'emplois, stimuler l'environnement juridique, fiscal et social du secteur et renforcer sa compétitivité au plan européen. Pour atteindre ces objectifs, le plan PME-artisanat s'articule autour de quatre axes : le financement, les relations avec l'administration, la concurrence et la régulation de l'équipement commercial.

1. Améliorer le financement des entreprises

Les PME françaises ont généralement une insuffisance de fonds propres qui conduit à une importante fragilité de leur structure financière et freine leur développement. Des mesures ont donc été adoptées dans les domaines du renforcement des fonds propres, de l'accès au crédit, du financement des entreprises à très forte croissance, du financement des très petites entreprises.

a) Le renforcement des fonds propres

L'investissement de l'épargne a été favorisé par :

- le relèvement du plafond d'épargne ouvrant droit à une réduction d'impôt de 50.000 à 75.000 francs,

- le choix pour l'épargnant d'opter pour cette nouvelle réduction fiscale ou pour le régime de déduction autorisé en cas de perte dans une société.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 1997 (article 9) prévoit une réduction de 33 % à 19 % du taux de l'impôt sur les sociétés sur la part du bénéfice réinvestie en fonds propres.

b) L'accès au crédit

Dès juin 1995, le gouvernement a élargi le champ d'intervention des prêts Codevi au commerce de détail et aux services aux particuliers, abondé les crédits attribués à la SOFARIS pour la garantie des prêts aux PME.

Les entreprises commerciales pourront bénéficier des interventions de la "Banque de développement des PME" qui contrôlera le crédit d'équipement des PME et la SOFARIS. Cette banque pourra proposer des interventions en garantie, des cofinancements ou des apports en capitaux propres. Le montant des fonds Codevi mis à disposition du Crédit d'équipement des PME (CEPME) sera porté de 12 à 30 milliards de francs.

c) Le financement des entreprises à très forte croissance

Le nouveau marché lancé en février 1996 par la Société des bourses française a un compartiment de cotation réservé aux entreprises jeunes, innovantes et disposant d'un fort potentiel de croissance. Trois mesures ont été prises :

- la garantie de l'ANVAR pour les frais d'introduction ;
- l'exonération de l'impôt sur les opérations de bourse ;
- le bénéfice du régime fiscal du capital-risque.

d) Le financement des très petites entreprises

Afin d'alléger les obligations administratives et comptables d'un plus grand nombre d'entreprises, le plafond de chiffre d'affaires du régime des micro-entreprises a été relevé de 70.000 francs à 100.000 francs (loi n° 96-314 du 12 avril 1996, article 5).

2. Assouplir les relations avec l'administration

D'ores et déjà, les entreprises bénéficient de toute une série d'allègements de formalités :

- déclaration unique d'embauche (décret n° 95-1355 du 29 décembre 1995). Elle reste une faculté et devrait être rendue obligatoire par voie législative ;

- déclaration unique sociale depuis le 1er janvier 1996 ;

- contrat unique d'apprentissage ;

- états annuels des certificats sociaux et fiscaux ;

- création du centre de formalités des entreprises (décret n° 96-650 du 19 juillet 1996) qui instaure un interlocuteur unique pour toutes les formalités relatives aux entreprises ;

- franchissement du seuil des dix salariés et atténuation des incidences financières (loi n° 96-314 du 12 avril 1996, article 11) ;

- amélioration des relations avec l'URSSAF (remise des pénalités, taux de majoration pour retard, etc...) ;

- accord tacite de l'administration en cas de silence pendant un délai de trois mois (loi n° 96-314 du 12 avril 1996, article 12).

Sont en préparation le chèque premier salarié, la simplification du bulletin de salaire et la fusion de certaines déclarations fiscales. Une charte des droits de l'entreprise devrait être prochainement élaborée.

3. La moralisation de la concurrence

La plupart des décisions annoncées par le gouvernement dans ce domaine ont trouvé une traduction législative dans deux textes récemment adoptés par le Parlement : la loi n° 96-588 du 1er juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales et la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

Ont été traités : la libéralisation du refus de vente en faveur des PME, la lutte contre l'abus de dépendance économique, l'encadrement de certaines pratiques liées au prix des marchandises (règles de facturation, prix abusivement bas, soldes, etc...). Un sujet particulier a été plus particulièrement traité : la lutte contre le paracommercialisme, notamment dans le secteur de la brocante et du tourisme.

4. La régulation de l'équipement commercial

Partant du constat que la loi était contournée ou mal appliquée et qu'elle avait conduit à des dérives en matière d'équipements commerciaux, le plan PME-artisanat proposait quatre grandes mesures :

- l'abaissement à 300 m² des seuils au-delà desquels les magasins doivent obtenir une autorisation d'exploitation commerciale ;
- l'obligation de soumettre à une enquête publique les projets de plus de 6.000 m² ;
- le rééquilibrage des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) en faveur des professionnels et des consommateurs ;
- l'alourdissement des sanctions encourues pour dépassement des surfaces autorisées ou réalisation d'implantation sauvages.

L'ensemble de ces mesures figurent au sein du titre I de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat. Elles reprennent les mesures transitoires qui avaient été votées dans le cadre de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 (articles 89 et 90, décret d'application n° 96-473 du 31 mai 1996).

Avant la fin de l'année 1996, le gouvernement définira et rendra public un programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales. Les professionnels seront consultés pour l'élaboration de ce programme qui exposera les priorités publiques en matière de localisation des activités, de pratiques commerciales, de respect de

l'environnement et l'adaptation aux besoins réels des consommateurs, au regard desquels seront examinés les projets d'extension.

Les commissions d'équipement commercial auront connaissance de ce document qui, ajouté aux éléments fournis par les travaux des observatoires départementaux, leur permettront d'éclairer leur décision. Les préfets, présidents des CDEC, auront la charge, au cours des séances, d'informer les commissions sur le contenu du programme national.

A moyen terme, la généralisation de schémas de développement commercial devrait permettre de maîtriser l'évolution des surfaces et de l'adapter aux réalités locales, assurant ainsi une meilleure régulation de l'équipement commercial. A cet égard, la loi dispose que le gouvernement déposera sur le bureau des assemblées, avant la fin de 1997, un rapport sur la mise en place et le contenu prévisionnel des schémas de développement commercial.

Bilan des autorisations accordées par les commissions d'urbanisme commercial (1990-1995)

(en millions de m²)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Nombre d'autorisations	590	873	936	123	736	769
M ² autorisés	1,7	1,8	1,9	0,2	0,969	0,813

Votre rapporteur spécial se félicite de la bonne application du "plan PME-artisanat". La plupart des mesures annoncées ont été prises ou sont en cours de mise en oeuvre.

La **conférence annuelle des PME** qui se réunira pour la première fois, **fin novembre 1996**, devrait faire le point sur l'engagement de l'Etat en faveur des PME, du commerce et de l'artisanat.

B. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

L'apprentissage a pris une part de plus en plus importante dans le système de formation professionnelle. Aux lois n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage et n° 93-963 du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage a correspondu une hausse significative des effectifs d'apprentis. Entre 1990/91 et 1995/96, le nombre d'apprentis a progressé chaque année d'environ 5 % en moyenne, soit de 220.300 à 277.300 apprentis.

Les chambres de métiers consacrent 1,3 milliard de francs par an à l'apprentissage, soit 50 % de leur budget ; 66 centres de formation des

apprentis (CFA) accueillent actuellement près de 100.000 jeunes. S'ajoutent au financement des chambres de métiers, les subventions accordées par les conseils régionaux aux CFA (600 à 700 millions de francs). Les entreprises, par la taxe d'apprentissage, apportent 200 millions de francs au CFA. Les crédits nationaux et européens viennent compléter cet effort.

La loi n° 96-376 portant réforme du financement de l'apprentissage instaure un certain nombre de dispositions visant à accroître et à mieux répartir les moyens financiers issus de la taxe d'apprentissage.

La première innovation consiste à mettre en place un système unifié d'aides liées à l'embauche et à la formation d'apprentis. Une indemnité compensatrice forfaitaire unique versée à l'embauche (6.000 francs) et à la fin de chaque année de formation (10.000 francs) pendant trois ans au plus, majorable selon l'âge de l'apprenti et la durée de formation, est instaurée. Cette prime se substitue à la prime à l'embauche, à la compensation du fonds interconsulaire de compensation, à certaines exonérations ainsi qu'au crédit d'impôt.

En second lieu, la contribution des entreprises au fonds national interconsulaire de compensation est supprimée. Parallèlement, le "quota" (part de la taxe d'apprentissage destinée au financement des centres de formation d'apprentis) passe de 20 à 40 % de la taxe d'apprentissage (soit désormais 0,2 % de la masse salariale de l'entreprise).

Un concours financier des entreprises aux CFA qui forment leurs apprentis est désormais obligatoire. Le but de cette mesure est d'améliorer l'adéquation entre les effectifs d'apprentis du CFA et ses ressources, ainsi que les relations entre l'entreprise et le CFA.

Enfin, à compter du 1er janvier 1997, des mécanismes de péréquation seront instaurés aux niveaux national et régional, visant à corriger les disparités de ressources entre les CFA et entre les régions. Cette mesure devrait être bénéfique aux CFA du secteur des métiers.

Au niveau régional, les CFA et sections d'apprentissages qui dépasseront un niveau maximal déterminé en fonction des effectifs d'apprentis et d'un barème de coûts, devront reverser l'excédent au profit des CFA dont les ressources sont inférieures à un minimum fixé par décret au Conseil d'Etat, par le biais du fonds régional d'apprentissage.

Au niveau national, une fraction du quota sera reversée par les entreprises au Trésor public, puis redistribuée aux fonds régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle chargés d'effectuer la répartition entre les CFA.

Votre rapporteur spécial souligne la nécessité d'une parution rapide du décret régissant la péréquation entre les niveaux national et régional.

C. LE STATUT DE L'ARTISAN

L'année 1996 a été l'occasion d'améliorations du statut des professionnels de l'artisanat et d'une profonde réforme du statut de l'artisan.

1. Les améliorations du statut des professionnels de l'artisanat (1995-1996)

a) Le conjoint collaborateur

Le décret n° 95-605 du 6 mai 1995 a pris en compte les modifications du code de la sécurité sociale : le conjoint collaborateur peut désormais exercer une activité salariée à l'extérieur de l'entreprise à la condition que la durée de cette activité soit au plus égale à la moitié de la durée légale du travail.

La loi n° 95-1347 de finances rectificative pour 1995 a, par ailleurs, permis la déductibilité fiscale des cotisations volontaires des conjoints collaborateurs aux contrats de groupe (article 26).

Enfin, un décret n° 96-107 du 6 février 1996 a amélioré les modalités de rachat des cotisations d'assurance vieillesse pour les conjoints collaborateurs.

b) Le droit de suite

Le décret n° 95-1287 du 14 décembre 1995 a autorisé le droit de suite pour les entreprises qui augmentent le nombre de leurs salariés au-delà du plafond de dix. Ainsi :

- l'immatriculation au répertoire des métiers des personnes qui ont la qualité d'artisan ou le titre de maître artisan ou le brevet de maîtrise est maintenue sauf demande de radiation, sans limitation de durée :

- si les conditions de qualification ne sont pas remplies, l'immatriculation est maintenue pendant une période de trois ans non renouvelable.

2. Le statut d'artisan

Ce statut proprement dit a été profondément modifié par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat. En effet, elle prévoit :

- une qualification professionnelle pour l'exercice de certaines activités susceptibles de mettre en cause la santé et la sécurité des consommateurs (article 16) ;

- la valeur législative du répertoire des métiers ; sa gestion devrait en être facilitée (article 19) ;

- l'existence juridique du fonds artisanal ainsi que son nantissement. Cette possibilité devrait contribuer à améliorer les conditions d'accès au crédit pour les artisans (article 22) ;

- la simplification de la réglementation de la coiffure (article 18) ;

- l'amélioration des prestations maternité des conjointes collaboratrices (article 35) : leur montant sera identique à celui qui est attribué jusqu'à maintenant aux femmes chefs d'entreprises.

D. LA TRANSMISSION ET LA CESSIION DES ENTREPRISES

Sur les 2,4 millions d'entreprises recensées en France, environ 50.000 changent de mains chaque année. 400.000 emplois environ sont ainsi concernés (23.000 entreprises sans salarié, 29.800 d'un à neuf salariés, 3.400 d'au moins dix salariés).

Une entreprise sur deux est transmise dans le cadre familial contre deux sur trois il y a dix ans. L'autre est cédée à titre onéreux.

Et, en cas de cession de l'entreprise, la moitié est reprise par un cadre ou par le personnel, l'autre est vendue à un repreneur extérieur.

Deux constatations, l'une structurelle, l'autre conjoncturelle, doivent être faites.

D'après une enquête du CEPME portant sur 160.000 PME, 90 % sont détenues par des actionnaires familiaux (78 % indépendantes et 12 % filiales d'une autre PME) et l'âge moyen de leurs dirigeants est proche de cinquante ans. Le nombre d'entreprises à transmettre va donc augmenter indiscutablement dans les années à venir.

Or, si un flux constant d'affaires à transmettre continue d'alimenter le marché, le marché est en forte baisse. La chute constatée est de 10 % depuis 1991.

L'action que le gouvernement a menée a consisté à introduire un ensemble de dispositions pour alléger le coût des transmissions d'entreprises ou des cessions d'entreprises.

La loi n° 96-314 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui a allégé la fiscalité de la transmission et de la cession des entreprises bénéficie notamment au secteur du commerce et de l'artisanat.

Les mesures suivantes ont été prises :

- augmentation de 10 % de l'abattement fiscal en cas de donation partage. Cette disposition porte la réduction d'impôt de 25 % à 35 % en cas de donation partage d'un bien au-delà de 300.000 francs :

- extension du régime de la donation partage aux enfants uniques :

- réduction de droits étendue à l'ensemble des donations, quel que soit le donataire, dès lors que le donateur a moins de 75 ans :

- baisse du taux d'intérêt applicable en cas de paiement différé des droits : le taux sera dorénavant réduit pour les transmissions d'entreprises :

- engagement d'une concertation sur les méthodes d'évaluation en matière de cession ou de donation, afin d'offrir aux chefs d'entreprise ou aux repreneurs, une plus grande sécurité juridique :

- réduction des droits d'enregistrement sur les cessions de fonds de commerce de 11,40 % à 9 % du taux des droits d'enregistrement applicable à la tranche la plus élevée du barème prévu à l'article 719 du code général des impôts (fraction de la valeur taxable supérieure à 700.000 francs). Il s'agit là d'une nouvelle étape vers l'harmonisation des taux de cession d'actions des SA et de parts de SARL :

- paiement différé de la TVA sur les stocks lors de la cession du fonds de commerce d'une entreprise artisanale.

Votre rapporteur spécial souligne que ces mesures devraient permettre tout à la fois :

- d'une part, **d'assurer la pérennité des entreprises économiquement viables :**

- d'autre part, de faire en sorte que la **transmission ou la cession** d'entreprises **ne soit plus un risque** mais une chance, en permettant notamment l'arrivée de nouvelles équipes dirigeantes.

CHAPITRE III

LES ARTICLES RATTACHÉS ET LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. LES ARTICLES RATTACHÉS AU BUDGET DES PME, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

A. *L'ARTICLE 90 : MODIFICATION DE L'ASSIETTE DE LA TAXE D'AIDE AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT*

Le Gouvernement s'était engagé, lors du débat sur le projet de loi sur l'équilibre et la loyauté des relations commerciales, à mettre en place dans le projet de loi de finances pour 1997 un mécanisme de soutien financier en faveur des stations-service dans les zones rurales en difficulté.

C'est l'objet du présent article qui étend l'assiette de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, dite taxe sur les grandes surfaces. L'assiette de cette taxe, qui concerne toute surface de vente au détail dont la surface est supérieure à 400 m², ne faisait pas de sort particulier aux aires de commercialisation de carburants. Le présent dispositif a pour objectif d'inclure dans l'assiette de la taxe les surfaces consacrées à la vente des carburants et à y appliquer un taux spécifique.

Le supplément de recettes obtenu par le présent dispositif est évalué à 60 millions de francs. Il permettra d'assurer le maintien des 30.000 pompistes de zone rurale en voie de dépopulation.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui modifie cet article sur deux points :

1. Il exclut du champ de la taxe les stations service rurales ou de quartier ayant comme activité principale la vente ou la réparation des automobiles. L'objet de cet article étant d'aider au maintien de ces stations services, il semble logique de les exclure du paiement de la taxe sur les

grandes surfaces. Le gouvernement a donné son accord à cet amendement du rapporteur spécial.

2. Il donne une définition légale à la notion de surface de vente qui n'était définie jusqu'à maintenant que par la jurisprudence. Ainsi sera donnée une assise juridique incontestable à cette jurisprudence. Le gouvernement a donné son accord à cet amendement du rapporteur spécial.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

B. L'ARTICLE 91 : ACTUALISATION DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE MÉTIERS

Cet article propose, comme de coutume, de relever le montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers de **585 à 595 francs, soit + 1,7 % par rapport à 1996**. Cette augmentation est légèrement supérieure aux prévisions de hausse des prix retenues par le Gouvernement (+ 1,5 %) en 1996. En 1995, la hausse avait été de 2,6 %. **Votre rapporteur spécial** considère que cette **évolution** de la taxe pour frais de chambres de métiers est **raisonnable** eu égard à l'action engagée par ces dernières. **Sur un montant total de 200 millions de francs, cette augmentation apportera 10 millions de francs supplémentaires.**

En revanche, est toujours posé le problème du mécanisme de calcul du financement de leurs dépenses de fonctionnement des chambres de métiers. Les ressources fiscales qui assurent une part prépondérante de leur financement, sont fondées sur deux éléments :

➤ un droit fixe dont le plafond est augmenté, chaque année, en loi de finances :

➤ un droit additionnel à la taxe professionnelle, dont le montant est plafonné à 50 % du montant total du droit fixe.

A l'heure actuelle, ce système présente deux inconvénients majeurs :

➤ le plafonnement du droit additionnel a conduit à ce que la croissance du produit de ce droit soit systématiquement inférieure à celle du droit fixe adopté par le Parlement;

➤ le plafonnement du produit du droit additionnel à la taxe professionnelle conduit à limiter l'effet de prise en compte des bases de la taxe professionnelle -essentiellement la masse salariale- dans la taxe perçue sur les

artisans. Le mécanisme actuel différencie insuffisamment l'artisan qui travaille seul et l'entreprise avec de nombreux salariés.

Votre rapporteur spécial estime que la réflexion engagée depuis plusieurs mois sur ce sujet devrait aboutir pour régler une question récurrente dans le débat entre le Gouvernement et les chambres de métiers.

Sur cet article, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements.

- Le premier a trait au fonds national de développement créé par la loi de finances pour 1992. Ce fonds devrait être alimenté par un droit additionnel au droit fixe égal à 10 % du droit fixe. La perception de ce droit additionnel par les chambres des métiers était une simple faculté.

Lors de l'annonce du plan "PME-Artisanat" en octobre 1995, le Premier ministre avait annoncé la mise à l'étude de la transformation de ce fonds au profit d'action de communication et de promotion de l'artisanat. Pour ce faire, l'amendement du rapporteur spécial et du rapporteur pour avis transforme la faculté de perception de ce droit additionnel en obligation. Dans les faits, la totalité des chambres des métiers perçoivent ce droit additionnel. Le produit attendu devrait être, en année pleine, de 40 millions.

Le fonds d'action et de formation ainsi créé et financé par ce droit additionnel au droit fixe perçu par les chambres des métiers, pourra ainsi contribuer au lancement de campagnes de promotion de l'artisanat d'envergure nationale. Il sera assisté pour cela d'un comité de gestion rassemblant les chambres de métiers, les artisans, le directeur de l'artisanat et du budget ; le comité de gestion est nommé par le ministre pour une durée de trois ans.

Le gouvernement a donné un avis de sagesse sur cet amendement.

- Le second amendement du rapporteur spécial porte le plafond du droit additionnel pour dépenses de fonctionnement à 60 % ; la mise en oeuvre de ce dispositif est subordonnée à l'intervention d'un arrêté ministériel pour éviter la création d'une ressource permanente. Un tel mécanisme existe pour les chambres de commerce.

Le gouvernement a donné son accord à cet amendement eu égard à l'absence d'automatisme du dispositif proposé.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié, tout en soulignant la nécessité de ne pas accroître la charge des prélèvements obligatoires pesant sur les artisans.

C. L'ARTICLE 91 BIS (NOUVEAU) : FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE DES CHEFS D'ENTREPRISES ARTISANALES

La loi n°82-1091 du 23 décembre 1982 relative à la formation professionnelle des artisans a organisé la collecte des contributions des artisans au financement de la formation professionnelle. Ce dispositif lie le financement de la formation des artisans à celui des chambres de métiers.

Le dispositif voté à l'Assemblée nationale vise à :

- distinguer le financement de la formation de celui des chambres de métiers :

- rendre les organisations professionnelles maître d'oeuvre de la formation professionnelle spécialisée et à laisser la formation professionnelle générale aux chambres de métiers. Une convention entre les organisations professionnelles et les chambres de métiers fixera les termes de cette répartition.

Ce système est celui qui a été adopté par le secteur du commerce en 1992.

Désormais, la structure de financement de la formation sera assurée :

• par des fonds d'assurance-formation régionaux et non plus départementaux quand il s'agit d'une formation-chambres des métiers ;

• par trois fonds d'assurance-formation quand il s'agit d'une formation-organisations professionnelles artisanales. Celui du bâtiment existe déjà ; il restera à créer le fonds "Alimentation" qui regroupera quatre fonds existants (Boulangerie, Boucherie, Pâtisserie, Charcuterie) et le fonds des "Services" qui regroupera une dizaine de fonds existant actuellement.

Le financement de la formation artisanale était jusqu'alors assis sur un droit additionnel au droit fixe dans la limite de 80 % du montant de ce droit fixe, soit en 1996, 468 francs.

L'amendement voté à l'Assemblée nationale propose un financement assis sur le montant annuel du plafond de la Sécurité sociale. Le taux sera de 0,29 %, soit 0,145 % pour les fonds régionaux et 0,145 % pour les trois fonds professionnels. Pour les artisans, cette taxe représenterait en 1996 467,53 francs (0,29 % du plafond annuel de la Sécurité sociale 161.220 francs) soit une somme équivalente à celle perçue avec le dispositif précédent.

Le gouvernement a donné son accord à cet amendement.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article.

II. LES CREDITS BUDGETAIRES

Les crédits ont été majorés, en seconde délibération, par amendement du gouvernement de 600.000 F au titre IV. La répartition est la suivante :

Chapitre 44-01 article 20 "actions territoriales" : + 0,125 millions de francs

Chapitre 44-01 article 20 "aides à l'entreprise et à son environnement" :
+ 0,100 millions de francs

Chapitre 44-02 article 10 "actions économiques" : + 0,375 millions de francs.

Votre rapporteur spécial ne peut donc qu'approuver cette mesure non reconductible.