

Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) a été créé en 1989 pour répondre aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales, menaces liées à la désertification de certains espaces ruraux, au développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes, ainsi qu'aux difficultés des zones urbaines sensibles.

Le FISAC a donné lieu en 2005 à une communication de la Cour à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat établie en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances. Cette communication s'est appuyée sur un contrôle portant sur les exercices 2001 à 2004.

Dispositif fondé sur la solidarité financière entre les petites entreprises commerciales et artisanales et la grande distribution, le FISAC était alimenté, jusqu'en 2002, par un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) acquittée par la grande distribution (entreprises dont la surface de vente est supérieure à 400 m²). Depuis l'adoption de la loi de finances pour 2003, le produit de la TACA a été affecté au budget général de l'Etat.

Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce est devenu, avec la budgétisation de ses ressources par la loi de finances pour 2003, le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce. L'acronyme FISAC a été ainsi maintenu mais l'appellation du fonds a été adaptée pour tenir compte de l'élargissement de son champ d'intervention aux entreprises de services et à des objectifs de modernisation et de création d'entreprises.

Les opérations du FISAC sont réparties en quatre grandes catégories :

- les opérations collectives, rurales ou urbaines ;*
- les opérations individuelles à destination des entreprises en milieu rural ;*
- les études ;*
- les actions collectives spécifiques décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat.*

Les décisions d'attribution des aides sont prises par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat sur la base des projets instruits au plan local par les préfetures de département et après avis des délégués régionaux au commerce et à l'artisanat. En 2006, 857 décisions ont été prises au titre du FISAC représentant 93,33 M€.

Deux ans après son rapport communiqué au Sénat, la Cour a effectué une enquête sur les évolutions intervenues depuis lors. Ses principales constatations montrent que si quelques améliorations ont été apportées à la gestion du fonds, peu de progrès ont été enregistrés sur les autres points.

Lors du contrôle effectué en 2005, il était apparu que le FISAC était mis à contribution pour des concours qui ne relevaient pas de la définition légale des opérations susceptibles d'être financées par le fonds.

Ces opérations doivent viser « à la sauvegarde et à la modernisation des entreprises artisanales, commerciales et de services affectées par des mutations économiques, techniques ou sociales consécutives à l'évolution de ces secteurs » ainsi qu'à « la création ou la reprise de ces entreprises »³⁷. La Cour avait ainsi relevé que le FISAC avait été utilisé dans le cas de calamités naturelles. Plus récemment des concours ont été accordés à des entreprises de la Réunion ayant dû interrompre leur activité en raison de l'épidémie de chikungunya.

La Cour avait estimé que les dispositions à caractère général intéressant le fonds devaient à tout le moins être mises à jour pour autoriser de telles opérations. Cette actualisation, envisagée, n'avait pas eu lieu au moment du contrôle de suivi de la Cour.

37) Loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales, article 4, et décret du 5 février 2003 relatif au FISAC modifiés.

La Cour avait souligné la lourdeur des procédures d’instruction des demandes de concours menées successivement par les préfetures et au niveau central à l’échelon de la DCASPL et recommandé une déconcentration pour des dossiers de faible montant. Elle avait également relevé la faible sélectivité des procédures d’instruction.

Celles-ci n’avaient pas été modifiées au moment du contrôle de suivi de la Cour. Il était simplement envisagé par la DCASPL d’une part de recommander aux préfets par une circulaire dont le projet a été communiqué à la Cour, d’être sélectifs et d’autre part de diffuser un cadre-type pour les opérations urbaines qui compléterait celui qui existe pour les opérations rurales.

Par ailleurs à la suite du décret du 7 mai 2007 qui a notamment relevé les taux d’intervention du FISAC, une note a été adressée aux délégués régionaux au commerce et à l’artisanat leur donnant des orientations dans le traitement des dossiers et la faculté de suggérer au préfet des abattements.

La Cour avait critiqué la lenteur du traitement des dossiers.

Le traitement des dossiers a été accéléré. En 2004, selon les constatations de la Cour, 969 décisions ont été prises et au 31 décembre de cette dernière année, 712 dossiers restaient en instance. Pour 857 décisions en 2006, le nombre de dossiers en stock, selon la DCASPL, s’élevait à 153 au 31 décembre 200 à 109 au début du mois de juillet 2007.

La Cour avait relevé que de nombreux dossiers, parfois très anciens, ayant donné lieu à révision des subventions accordées du fait de l’absence de réalisation des travaux prévus, étaient en attente d’apurement. Des mesures ont été prises pour assurer l’apurement des dossiers les plus récents (soldes arrêtés après le 1^{er} janvier 2004). Pour les dossiers antérieurs (309 000 € environ au total), la DCASPL a toutefois été conduite à mettre en place une procédure d’abandon de créances.

Alors que la Cour avait relevé l’absence de connaissance des autres financements publics apportés aux opérations, la DCASPL a complété en 2007 l’application informatique utilisée pour la gestion du FISAC afin d’y inclure des données se rapportant aux participations financières des différents partenaires associés dans des opérations territoriales. Il est encore trop tôt pour juger de l’efficacité de cette mesure.

Une gestion comptable échappant au droit commun

S'agissant de la gestion comptable, celle-ci a été confiée à l'ORGANIC, puis à la Caisse nationale du régime social des indépendants (artisans et commerçants). Cette procédure pouvait se justifier lorsque le FISAC était financé par une taxe affectée à l'ORGANIC. Il n'en est plus de même depuis qu'il est financé sur crédits budgétaires de l'État.

Une évaluation insuffisante

La DCASPL a réalisé depuis 2005 des études annuelles, dont le recueil des données a été confié aux délégués régionaux au commerce et à l'artisanat, pour comparer, plusieurs années après l'octroi de l'aide, le taux de survie des entreprises aidées directement ou indirectement à celui des entreprises comparables. Mais la représentativité de l'échantillon reste à démontrer et l'indicateur choisi est, sinon contestable, du moins insuffisant au regard des objectifs du FISAC.

Un appel d'offres a été lancé en 2007 auprès de consultants pour une évaluation plus large. Le résultat final de l'étude qui sera menée est attendu pour la fin du premier semestre 2008.

Elle devrait, si elle est correctement menée, contribuer à une meilleure appréciation de l'utilité de ce fonds au regard des objectifs qui lui sont assignés.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Hormis trois points sur lesquels je souhaite apporter quelques précisions, ce projet d'insertion n'appelle pas de commentaires particuliers de ma part.

1. L'adaptation des textes législatifs à l'action effective du FISAC.

L'insertion rappelle que lors d'un contrôle survenu en 2005, la Cour avait relevé que le FISAC était mis à contribution pour des concours qui ne relevaient pas de la définition légale des opérations susceptibles d'être financées par le fonds, et observe que le FISAC a récemment été utilisé dans le cas de calamités naturelles.

Je précise que les interventions dont il s'agit ici visaient à soutenir les entreprises artisanales et commerciales de l'île de la Réunion dont le territoire a été sujet à la propagation du virus du chikungunya, épidémie dont les conséquences économiques ont justifié la création d'une provision dédiée au sein du FISAC. Ces interventions ont été réalisées conformément aux dispositions du décret n° 2003-107 du 5 février 2003 fixant les modalités d'intervention du FISAC, notamment son article 4 qui prévoit la réalisation d'opération de nature collective sur un secteur géographique limité.

2. La gestion comptable échappe au droit commun.

L'article 35-III de la loi 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 a confié la gestion des aides attribuées au titre du FISAC à l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce, organisme intégré dans le Régime social des indépendants (RSI) en 2006.

Cette disposition semble permettre une gestion efficiente des interventions du FISAC pour un coût maîtrisé (0,3 % des dotations du fonds), tout en assurant le contrôle de son activité par les pouvoirs publics. Il n'est pas acquis qu'une réintégration de la gestion par les services de l'Etat n'occasionnerait pas une dépense supplémentaire sur le budget général qui serait supérieure à la rémunération actuelle du RSI.

3. Les progrès limités en matière d'évaluation.

Lors de son enquête de 2003, la Cour pointait les faiblesses de l'évaluation de l'impact des aides consenties par le FISAC.

Il convient de rappeler que, dès le projet de loi de finances pour 2006, et conformément aux dispositions de la LOLF, un indicateur spécifique au FISAC a été mis en place au sein du projet annuel de performance de la mission Développement et régulation économiques. Cet indicateur mesure l'écart entre le taux à trois ans des entreprises aidées par le FISAC et le taux de survie non-aidées des secteurs comparables. Il devrait être complété du

taux de survie de cinq ans des mêmes entreprises dans le rapport annuel de performance 2007 de la mission Développement et régulation économiques.

Par ailleurs, le Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi a initié cette année une démarche d'audit des interventions collectives du FISAC. Les conclusions des premiers audits devraient être connues en 2008.
