

N° 257

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 mars 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC),

Par M. Éric DOLIGÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Commerce et artisanat.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	- 5 -
I. LE FONCTIONNEMENT DU FISAC	- 7 -
A. DES MISSIONS DONT L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP AU FIL DU TEMPS PEUT RENDRE L'ACTION MOINS LISIBLE	- 7 -
1. <i>Les missions originelles du FISAC</i>	- 7 -
2. <i>L'évolution des missions du FISAC</i>	- 7 -
B. DES PROCÉDURES D'ATTRIBUTION DES AIDES DONT LA CENTRALISATION PEUT ÊTRE SOURCE D'ENGORGEMENT	- 8 -
1. <i>Une budgétisation ayant peu modifié le fonctionnement concret du FISAC</i>	- 8 -
2. <i>Des délais d'attribution allongés par une centralisation de l'instruction</i>	- 9 -
II. LA DÉCENTRALISATION, UN BON REMÈDE AU SAUPOUDRAGE SANS RÉELLE ÉVALUATION ?	- 9 -
A. UN MONTANT D'AIDE IMPORTANT DONT L'ÉVALUATION RESTE FAIBLE	- 9 -
1. <i>Une part prépondérante des aides de l'Etat au commerce et à l'artisanat</i>	- 9 -
2. <i>Une évaluation qui reste faible, même sous le régime de la LOLF</i>	- 10 -
B. UNE DÉCENTRALISATION AU NIVEAU RÉGIONAL SERAIT-ELLE SOUHAITABLE ?	- 11 -
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION DE MM. BERTRAND FRAGONARD, PRÉSIDENT DE LA 2^{ÈME} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, JEAN-LOUP ARNAUD, PRÉSIDENT DE SECTION, PATRICK BOUQUET, CONSEILLER MAÎTRE, DE MM. LAURENT FLEURIOT, DIRECTEUR DE CABINET DU MINISTRE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES, JEAN-FRÉDÉRIC LEPERS, CONSEILLER TECHNIQUE, ET LAURENT MOQUIN, SOUS-DIRECTEUR CHARGÉ DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES À LA DIRECTION DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT, DES SERVICES ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES, ET DE MM. GUILHEM BLONDY, CONSEILLER TECHNIQUE AU CABINET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT, ET FRÉDÉRIC GUIN, SOUS- DIRECTEUR À LA DIRECTION DU BUDGET.	- 13 -
ANNEXE – COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES A LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT RELATIVE AU FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE (FISAC)	- 39 -

AVANT-PROPOS

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances a, par lettre du 1^{er} mars 2005, demandé à M. Philippe Séguin, Premier président, la réalisation par la Cour des comptes d'une enquête sur le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

Cette enquête a été reçue le 2 décembre 2005, soit 31 jours après le délai maximum fixé par l'article 58-2° de la LOLF. Elle a donné lieu à une audition pour suite à donner en présence de **MM. Bertrand Fragonard**, président de la 2^{ème} chambre de la Cour des comptes, **Jean-Loup Arnaud**, président de la 4^{ème} section de la 2^{ème} chambre de la Cour des comptes, **Patrick Bouquet**, conseiller maître, **Laurent Fleuriot**, directeur de cabinet du ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, **Jean-Frédéric Lepers**, conseiller technique, **Laurent Moquin**, sous-directeur chargé des affaires économiques à la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, **Guilhem Blondy**, conseiller technique au cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, et **Frédéric Guin**, sous-directeur à la direction du budget.

Selon l'usage, l'audition a été ouverte aux membres de la commission des affaires économiques et à la presse.

Elle a fait apparaître que, si le FISAC était un outil utile et apprécié des collectivités territoriales, sa gestion demeurerait perfectible. En particulier, il est nécessaire de simplifier la procédure de demande d'aide, qui est très centralisée et très lourde pour les collectivités les plus modestes, et d'améliorer l'évaluation du FISAC, aujourd'hui très partielle.

Les principales observations de la Cour des comptes sont résumées par votre rapporteur spécial dans l'encadré ci-après.

Les principales observations de la Cour des comptes sur le FISAC

- **l'élargissement progressif du champ d'application des aides du FISAC depuis sa création en 1989 a conduit à une perte de spécificité de ce fonds ;**

- **le fondement juridique de certains types d'aides assurés par le FISAC, par exemple aux commerçants sinistrés par des catastrophes naturelle, semble même incertain ;**

- les modalités retenues pour la gestion des crédits destinés aux opérations territoriales du FISAC ne font pas l'objet d'enveloppes ou de dotations assises sur les actions prioritaires à mener, mais s'apparentent à **une politique de guichet répondant au fil de l'eau aux demandes, sans fixer ni hiérarchie ni priorité ;**

- **ce traitement par ordre chronologique des dossiers** favorise une répartition très influencée par la dynamique locale, la diffusion de la connaissance de l'outil de financement FISAC et la capacité du délégué régional au commerce et à l'artisanat à mobiliser les intervenants locaux, ce qui **peut introduire une disparité territoriale de la distribution des aides sans lien direct avec les besoins réels du tissu local ;**

- **les procédures relatives aux aides du FISAC restent très concentrées**, les décisions attributives relevant du ministre lui-même, après instruction complémentaire de l'administration centrale, étape dont le faible taux de rejet des dossiers observé par la Cour lui fait douter de l'utilité ;

- malgré l'intégration du FISAC dans le budget de l'Etat en 2003, le FISAC reste géré, selon une procédure dérogatoire, par l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) ;

- l'approche des coûts de gestion des dossiers FISAC demeure très partielle puisqu'elle n'intègre pas les coûts générés par la gestion locale ;

- **l'évaluation des aides du FISAC reste très limitée et est rendue plus difficile par la dispersion croissante des aides ;**

- dans la mesure où de très nombreuses opérations subventionnées par le FISAC ne sont que d'envergure locale et font l'objet d'importants cofinancements par les collectivités territoriales, qui financent par ailleurs fréquemment, et sans l'aide de l'Etat, des opérations analogues, **il est paradoxal que le FISAC n'ait pas été retenu pour les expérimentations de délégation de compétence aux régions en matière de développement économique.**

I. LE FONCTIONNEMENT DU FISAC

A. DES MISSIONS DONT L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP AU FIL DU TEMPS PEUT RENDRE L'ACTION MOINS LISIBLE

1. Les missions originelles du FISAC

Le champ des interventions du FISAC a été défini par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.

Celui-ci dispose que les ressources du FISAC doivent être consacrées à *« des opérations collectives visant à la sauvegarde des activités des commerçants et des artisans dans les secteurs touchés par les mutations sociales consécutives à l'évolution du commerce et de l'artisanat, à des opérations favorisant la transmission ou la restructuration d'entreprises commerciales ou artisanales ainsi qu'au financement des régimes d'assurance vieillesse de base des professions artisanales, industrielles et commerciales »*.

Le décret n° 95-1140 du 27 octobre 1995 a précisé la finalité de ces opérations : il s'agit de *« favoriser le maintien et l'adaptation du commerce et de l'artisanat afin de préserver l'animation commerciale dans des secteurs géographiques ou professionnels et la desserte de proximité propice à la vie sociale »*.

En pratique, le FISAC distribuait **deux grands types d'aides** :

- **des aides à des opérations à caractère territorial**, concernant des opérations en milieu rural (comme les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce) comme en milieu urbain (opérations « Cœur de pays », « Centre 2000 » et des actions spécifiques aux quartiers en difficulté) ;

- **des aides à des opérations à caractère sectoriel**, censés permettre une approche spécifique, au niveau local, des difficultés qui peuvent se poser aux métiers du commerce et de l'artisanat confrontés à des mutations économiques, techniques, sociales ou réglementaires

2. L'évolution des missions du FISAC

Le dispositif décrit ci-dessus s'est peu à peu élargi.

Ainsi, dès 1992, le FISAC est venu en **aide aux commerçants et artisans victimes de calamités naturelles ou industrielles**. Il n'a pas cessé depuis et a ainsi attribué des aides après l'explosion de l'usine AZF en 2001, ou des inondations dans le sud de la France en 2002. **La Cour des comptes émet d'ailleurs de vives réserves sur la légalité de ses aides**, qui ne lui

semblent pas entrer dans le champ défini par l'article 4 de la loi n° 89-1008 précitée.

Plus fondamentalement encore, l'article 35-III de la loi de finances pour 2003 a modifié le champ de compétence du FISAC, qui n'est plus seulement un instrument de sauvegarde, mais **peut aussi intervenir en matière de modernisation et de création d'entreprises**. En outre, **il englobe les sociétés de services** en plus des entreprises commerciales et artisanales. A noter malgré tout que son action reste orientée vers les très petites entreprises, le plafond de chiffre d'affaires retenu étant de 800.000 euros hors taxes.

La Cour des comptes observe que l'élargissement des missions du FISAC peut rendre son rôle moins aisément compréhensible, d'autant qu'il intervient souvent en complément d'autres acteurs, notamment des collectivités territoriales.

B. DES PROCÉDURES D'ATTRIBUTION DES AIDES DONT LA CENTRALISATION PEUT ÊTRE SOURCE D'ENGORGEMENT

1. Une budgétisation ayant peu modifié le fonctionnement concret du FISAC

Avant 2003, le FISAC n'entrait pas dans le budget de l'Etat. Ses ressources, provenant de l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), alimentaient « un compte spécial de la caisse nationale de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce¹ » (ORGANIC).

La loi de finances pour 2003 a fait changer cet état de fait. Désormais, « l'Etat confie à l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce la gestion des aides² » supportées par le FISAC. Ses crédits relèvent aujourd'hui de la mission « Développement et régulation économiques³ ».

Cependant, en pratique, cette budgétisation n'a pas modifié le fonctionnement du FISAC, ni en terme de gestion concrète (toujours assurée par l'ORGANIC) ni en terme d'instruction des dossiers.

¹ Décret n° 95-1140 du 27 octobre 1995 relatif à l'affectation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, article 2.

² Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003, article 35-III.

³ Programme « Développement des entreprises », action n° 2 « Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales ».

2. Des délais d'attribution allongés par une centralisation de l'instruction

Les dossiers sont instruits dans un premier temps au niveau local, par les services économiques des préfetures, en liaison avec les acteurs de terrain concernés (chambres de commerce et d'industrie, diverses directions régionales...).

Les décisions relèvent du ministre chargé des PME personnellement, après instruction complémentaire par la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL).

La Cour des comptes remarque que cette étape, qui ne lui semble pas indispensable, a sensiblement allongé les délais d'attribution des aides ces dernières années.

Par ailleurs, **elle critique la procédure de la DCASPL consistant à examiner les dossiers par ordre chronologique d'arrivée**, ce qui, selon la Cour, favorise la capacité de mobilisation des acteurs locaux par les services économiques des préfetures au lieu d'adapter les enveloppes au besoin de chaque territoire.

II. LA DÉCENTRALISATION, UN BON REMÈDE AU SAUPOUDRAGE SANS RÉELLE ÉVALUATION ?

A. UN MONTANT D'AIDE IMPORTANT DONT L'ÉVALUATION RESTE FAIBLE

1. Une part prépondérante des aides de l'Etat au commerce et à l'artisanat

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des dotations du FISAC de 2001 à 2004, en les distinguant par leur origine :

Ensemble des dotations du FISAC

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
Crédits budgétaires LFI	-	-	71	71
Crédits budgétaires LFR	-	-	-	29
Excédent du produit de la TACA	69,36	67,08	-	-
Régulation budgétaire	-	-	4,30	5
Total	69,36	67,08	66,70	95

La Cour des comptes remarque que, pendant la période de son étude (soit de 2001 à 2004 seulement), l'ensemble des moyens financiers gérés par la DCASPL a connu une baisse de l'ordre de 6 % des crédits utilisables.

Mais, au sein de cet univers, le FISAC a été relativement épargné, bénéficiant même d'un supplément de crédit de 29 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004.

Conséquence logique : **la part du FISAC dans l'ensemble des aides de l'Etat pour le commerce, l'artisanat et les services a sensiblement augmenté, passant de 37 % en 2001 à plus de 53 % en 2004.**

Il convient de noter que les crédits du FISAC ont sensiblement baissé en 2005 (69 millions d'euros) et qu'ils s'élèvent à **80 millions d'euros** (AE et CP) dans le projet de loi de finances pour 2006.

2. Une évaluation qui reste faible, même sous le régime de la LOLF

Dans son étude, **la Cour des comptes pointe les faiblesses de l'évaluation de l'impact des aides consenties par le FISAC.** Pour chaque opération, un rapport est censé décrire les effets de l'aide reçue, mais la Cour des comptes remarque qu'outre le fait que ces rapports ne sont pas systématiquement produits, ils sont souvent très « narratifs », peu satisfaisants et peu à même de permettre une appréciation globale de l'action du FISAC.

La mise en œuvre de la LOLF n'a que peu changé cet état de fait : en effet, le FISAC était absent des objectifs et indicateurs de son programme¹ dans le projet de loi de finances pour 2005, en dépit du fait que ses crédits représentaient 60 % des dépenses d'intervention de la DCASPL et plus du tiers des crédits de l'action n° 2.

La DCASPL a proposé un indicateur dans le projet de loi de finances pour 2006, mesurant la pérennité relative des commerces aidés par le FISAC, c'est-à-dire l'écart entre le taux de survie à 3 ans des entreprises aidées par le FISAC et le taux de survie des entreprises non aidées des secteurs comparables. **Cet indicateur, qui restait en construction** au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, ne pourra dans un premier temps que se limiter aux entreprises individuelles en zone rurale, ce qui reste donc **très parcellaire.**

¹ Mission « Développement et régulation économiques », programme « Développement des entreprises », action n° 2 « Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales ».

B. UNE DÉCENTRALISATION AU NIVEAU RÉGIONAL SERAIT-ELLE SOUHAITABLE ?

La Cour des comptes relève que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne retient pas les crédits du FISAC pour les expérimentations de délégations de compétence aux régions en matière de développement économique.

Cela lui semble paradoxal dans la mesure où, observe-t-elle, de très nombreuses opérations subventionnées par le FISAC ne sont que d'envergure locale et font l'objet d'importants cofinancements par les communes, les départements ou les régions tandis que ces collectivités financent fréquemment, au titre de leurs interventions économiques, et sans l'aide de l'Etat, des opérations analogues.

On remarquera que la DCASPL souligne à ce sujet que les aides du FISAC susceptibles d'être décentralisées selon la Cour des comptes, s'adressent à des collectivités territoriales dont les projets de développement des secteurs du commerce et de l'artisanat ne sauraient être rendus dépendants des décisions d'aides de la région. La Cour des comptes relève d'ailleurs que le Sénat a modifié profondément le dispositif de décentralisation du développement économique initialement envisagé car il craignait notamment les risques de tutelle d'une collectivité sur une autre.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION DE MM. BERTRAND FRAGONARD, PRÉSIDENT DE LA
2^{ÈME} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, JEAN-LOUP ARNAUD,
PRÉSIDENT DE SECTION, PATRICK BOUQUET, CONSEILLER
MAÎTRE, DE MM. LAURENT FLEURIOT, DIRECTEUR DE CABINET
DU MINISTRE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU
COMMERCE, DE L'ARTISANAT ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES,
JEAN-FRÉDÉRIC LEPERS, CONSEILLER TECHNIQUE, ET
LAURENT MOQUIN, SOUS-DIRECTEUR CHARGÉ DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES À LA DIRECTION DU COMMERCE, DE
L'ARTISANAT, DES SERVICES ET DES PROFESSIONS LIBÉRALES,
ET DE MM. GUILHEM BLONDY, CONSEILLER TECHNIQUE AU
CABINET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME
DE L'ÉTAT, ET FRÉDÉRIC GUIN, SOUS-DIRECTEUR À LA
DIRECTION DU BUDGET.**

**Présidence de M. Jean Arthuis,
Président**

Séance du mercredi 15 mars 2006

Ordre du Jour

- Auditions de M. Bertrand Fragonard, président de la 2^e chambre de la Cour des comptes, de MM. Jean-Loup Arnaud, président de section, Patrick Bouquet, conseiller maître, de MM. Laurent Fleuriot, directeur de cabinet du ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, Jean-Frédéric Lepers, conseiller technique, et Laurent Moquin, sous-directeur chargé des affaires économiques à la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, de MM. Guilhem Blondy, conseiller technique au cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, et Frédéric Guin, sous-directeur à la direction du budget.

La séance est ouverte à 9 heures 35.

M. le président - Messieurs les présidents, MM. les directeurs, Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, une fois encore, nous voici réunis pour une « audition de suivi » d'une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il s'agit aujourd'hui d'une enquête sur le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, le FISAC, créé en 1989 pour répondre aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité. Aujourd'hui, il se prononce sur environ un millier de dossiers par an, chiffre en sensible augmentation ces dernières années, et dispose de crédits de 80 millions d'euros pour l'année 2006.

En tant qu'élus locaux, de nombreux membres de la commission des finances ont eu une expérience concrète du FISAC, en particulier notre collègue Eric Doligé, rapporteur spécial de la mission « Développement et régulation économiques », dont relève le FISAC. C'est en croisant ces expériences de terrain, très diverses, que nous avons été amenés à nous interroger sur le fonctionnement de ce fonds et sur ses critères de hiérarchisation des dossiers.

Ce sont principalement ces interrogations qui ont conduit la commission des finances à solliciter de la Cour des comptes, le 1^{er} mars 2005, une enquête sur le FISAC, laquelle lui a été transmise le 2 décembre 2005.

La présente audition, comme les précédentes qui ont été organisées après livraison d'enquêtes de la Cour des comptes, a pour objet principal de faire en sorte que les travaux réalisés et les rapports publiés connaissent une suite effective, ce dont nous souhaitons nous assurer.

Cette préoccupation, s'agissant du FISAC, est commune aux commissions des finances et des affaires économiques. Je suis donc très heureux de recevoir les membres de la commission des affaires économiques ayant pu se libérer, en

particulier notre collègue Gérard Cornu, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques pour la mission « Développement et régulation économiques ». Nous ne pouvons que nous réjouir du développement d'une étroite coopération entre nos deux commissions.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, M. Bertrand Fragonard, président de la 2ème chambre et MM. Jean-Loup Arnaud et Patrick Bouquet, magistrats ayant participé à l'enquête.

Le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales sera représenté par M. Laurent Fleuriot, directeur de cabinet du ministre et par M. Jean-Frédéric Lepers, conseiller technique et correspondant du FISAC au sein du cabinet du ministre. Nous entendrons également M. Laurent Moquin, sous-directeur chargé des affaires économiques à la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL).

Il nous a également paru utile de bénéficier de la participation du ministère chargé du Budget, qui a été interrogé par la Cour des comptes dans le cadre de son enquête et qui pourra nous apporter son éclairage. Ce ministère sera représenté par M. Guilhem Blondy, conseiller technique au cabinet du ministre, et par M. Frédéric Guin, sous-directeur à la direction du Budget

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les interventions liminaires de la Cour des comptes, du ministère des petites et moyennes entreprises et de celui du budget se limitent aux observations principales.

Ensuite, je donnerai prioritairement la parole à notre rapporteur spécial, puis au rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, M. Gérard Cornu.

Enfin, chaque commissaire, des finances comme des affaires économiques, qui le souhaitera, pourra librement poser ses questions.

Pour que tout ceci soit possible dans des délais raisonnables, il nous faut donc des interventions liminaires réduites à quelques observations, sachant que l'enquête de la Cour des comptes a déjà été diffusée aux commissaires des finances et des affaires économiques.

Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons ensuite à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Pour commencer, je donne la parole à M. Bertrand Fragonard, président de la 2ème chambre de la Cour des comptes, pour présenter les points principaux de l'enquête réalisée par la Cour des comptes sur le FISAC.

M. Bertrand Fragonard - Je laisserai à Jean-Loup Arnaud le soin de présenter les observations de fond.

La procédure est bien celle de l'article 58-2 de la LOLF. Nous avons tenu le délai de 8 mois prévu, ce qui nous a semblé raisonnable.

C'est un contrôle qui s'est passé dans de bonnes conditions. Nous avons trouvé des administrations ouvertes, connaissant bien leurs dossiers.

Le déroulement de cette enquête a été pour nous facile -ce qui n'est pas toujours le cas.

M. Jean-Loup Arnaud - Les conditions de création du FISAC ont été rappelées.

En 1972 déjà, dans le cadre de la politique d'ensemble visant à sauvegarder le commerce et l'artisanat, dite loi Royer, avait été instituée une taxe sur le commerce et l'artisanat destinée à financer les indemnités de départ allouées aux artisans et commerçants, ainsi qu'une dotation au profit de leur régime d'assurance vieillesse. Cette taxe était recouvrée par l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC).

La loi du 31 décembre 1989 a prévu d'affecter l'excédent du produit de cette taxe à des opérations visant à la sauvegarde de l'activité des commerçants et artisans et favorisant notamment la transmission et la restructuration de leurs entreprises.

Ainsi est né le FISAC, dont les règles ont été définies par plusieurs décrets successifs, puis réformées en 2003 par l'élargissement de sa mission au secteur des petites entreprises de services et de la création d'entreprises.

Le champ d'application des aides au FISAC a été progressivement étendu par la réglementation et recouvre l'essentiel des modes d'intervention financière en faveur du commerce, de l'artisanat et des services, hormis les actions de formation.

Par ailleurs, l'article 6 du décret de 2003 a ajouté comme bénéficiaires du FISAC les entreprises affectées par des mutations économiques techniques ou sociales consécutives à l'évolution de ces secteurs et les entreprises affectées par des circonstances sur lesquelles nous reviendrons.

Au total le FISAC a vu ses moyens fortement augmenter de 2001 à 2003 ; en engagements, on était autour de 52 millions d'euros en 2001 et on dépasse en 2004 les 100 millions d'euros.

Il y a des circonstances particulières pour l'augmentation en 2004, mais c'est une forte augmentation que l'on retrouve dans le nombre de décisions.

On est arrivé en 2004 à 969 décisions avec une ventilation qui a son intérêt : 628 opérations rurales pour 29,8 % des crédits, 216 opérations urbaines pour 24,2 % et 125 opérations de développement économique et aides diverses qui représentent 46 %, soit près de la moitié.

Le montant moyen des aides rurales a été de 3.500 euros pour les aides individuelles et de 164.500 euros pour les aides collectives. En milieu urbain, on arrive à une moyenne de 144.000 euros.

Une observation me paraît devoir être soulignée : la très grande majorité de ces aides est cofinancée soit par les chambres de commerce et des métiers, mais surtout par les collectivités territoriales. La Cour a regretté que, dans les bilans du FISAC, on ne puisse totaliser tous ces co-financements.

Il nous a été répondu que des dispositions ont été prises, notamment du fait des changements informatiques en cours, pour parvenir à cette totalisation. C'est une information importante et souhaitée par la Cour.

Pour le reste, les différents types d'actions ne paraissent pas contestables dans leur principe.

On a posé le problème de la régularité juridique des aides aux catastrophes naturelles. Si la légitimité est évidente, la régularité ne l'est pas. Le problème vient de l'interprétation de cette notion de circonstances assez large, mais qu'on peut comprendre en la liant à des mutations structurelles, économiques, sociales et non aux événements conjoncturels que sont les catastrophes naturelles.

L'autre point qui nous paraît essentiel et qui va faire la transition vers l'évaluation, c'est le problème des objectifs de cette politique et du nécessaire recentrage. Il est vrai que, dans la mesure où les objectifs sont de plus en plus nombreux, les actions de plus en plus diversifiées, il est assez difficile de procéder à une évaluation.

Un recentrage des actions du FISAC est souhaité. Le ministère et la DCASPL auront peut-être des propositions à faire.

Je ne reviendrai pas sur la gestion administrative, car nous n'avons pas d'observations majeures sur ce point. Il y a bien sûr des problèmes informatiques, mais des mesures ont été ou vont être prises pour apporter des solutions.

Il y a aussi le fait -pour les perspectives, c'est fondamental- que l'instruction des dossiers est pour l'essentiel assurée au niveau local par les préfetures et les services du ministre du commerce et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Quand bien même les décisions d'attribution des aides resteraient signées par le ministre, on peut se demander si un effectif d'une dizaine de personnes consacré à la gestion du fonds n'est pas excessif.

J'en viens à la question prioritaire pour la Cour : celle de l'évaluation.

L'article 7 du décret de 2003 prévoit que le bénéficiaire des aides qui ont été accordées par le FISAC doit produire des justificatifs relatifs à l'emploi de la subvention reçue et remettre un rapport présentant les effets des aides reçues.

Or, la Cour a constaté que ces rapports ne sont pas systématiquement produits ; lorsqu'ils le sont, ils sont souvent très narratifs et peu utiles pour une véritable évaluation.

Cela étant, la Cour a bien remarqué quelques initiatives ponctuelles, notamment pour l'évaluation des subventions d'opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC) ou pour l'utilisation des aides pour les TPE.

Une enquête récente de 2005, dont on attend beaucoup, réalisée en zone rurale, devrait permettre de valider le seul indicateur pour le moment envisagé, celui du taux de survie des entreprises aidées, 3 ans après l'aide reçue, afin de le comparer à celui des entreprises qui ne le sont pas.

C'est une démarche à suivre et sur laquelle la Cour aimerait actualiser son information.

Sur le plan de l'évaluation, la réponse que nous avons reçue le 23 septembre dernier de la direction du budget conforte l'opinion de la Cour et montre bien la difficulté de l'entreprise et sa nécessité.

Enfin, du point de vue des perspectives, la Cour se demande s'il ne serait pas opportun que tout ou partie du FISAC soit retenu pour les expérimentations de délégation de compétences aux régions en matière de développement économique, telles qu'elles sont prévues par la loi.

En effet, de très nombreuses opérations subventionnées par le FISAC ne sont en fait que d'envergure locale et font l'objet d'importants co-financements par les communes, les départements et les régions, tandis que ces collectivités financent fréquemment, au titre de l'aménagement de leur territoire ou de leurs interventions économiques, des opérations analogues.

A tout le moins, si la décentralisation n'était pas retenue, les comptes des effectifs consacrés à la gestion du FISAC au niveau central devraient être sensiblement réduits.

M. le président - Merci.

La parole est aux représentants du ministère pour les observations qu'appellent les propos de la Cour sur l'analyse et les possibilités de déconcentration -et peut-être de transferts de compétences.

Pouvons-nous progresser en matière d'évaluation ?

M. Laurent Fleuriot - Je tiens d'abord à remercier la commission des finances d'avoir organisé cette audition, qui doit permettre à chacun de débattre en toute transparence du FISAC.

L'enquête de la Cour illustre parfaitement les conditions dans lesquelles doit s'exercer le contrôle de l'action publique.

Elle comporte de nombreuses recommandations, que nous avons regardées très attentivement. Je crois qu'elles nous seront très utiles pour faire évoluer cet instrument. Nous comptons bien le faire.

Je remercie le conseiller-maître Arnaud, moteur dans ce rapport.

Mes considérations liminaires se limiteront à rappeler l'intérêt du FISAC pour le ministre des PME que je représente.

Le FISAC est un outil de la politique du Gouvernement en matière commerciale et artisanale. Sa souplesse de gestion en fait un instrument de pilotage très fin, qui rejoint les préoccupations d'aménagement du territoire, notamment pour les interventions du fonds en milieu rural, et les soucis d'équilibre urbain. Il est notamment amené à intervenir pour la revitalisation des zones urbaines en difficulté.

Entre 1992 et fin 2005, le FISAC a apporté son aide à 9.869 opérations concernant le commerce, l'artisanat et les services. Le dispositif créé a donc très nettement trouvé sa place et reste très sollicité par l'ensemble des acteurs locaux.

La demande vis-à-vis du FISAC repose sur l'initiative locale.

Son mode de fonctionnement n'est pas en effet fondé sur la ventilation d'enveloppes de crédits avant même de connaître les besoins réels, mais sur des besoins réels, exprimés opération par opération, pour accorder les aides au vu des dossiers présentés.

Il nous semble que c'est une garantie de qualité et de cohérence de chacun des dossiers.

Pour le ministre des PME, le FISAC est un instrument nécessaire à plusieurs titres, d'abord parce que le maintien d'un commerce diversifié dans toutes ses formes et toutes ses dimensions est essentiel à la cohésion de nos territoires. Il y a plus de 200.000 commerces de détail en France, hormis les grandes surfaces. Certains ne connaissent pas de difficultés et sont même en croissance (dans les secteurs de l'équipement de la maison ou des produits de soins par exemple).

Mais le secteur des commerces, en particulier alimentaires, malgré un léger frémissement dans certaines activités depuis deux ans, est très fragile et doit faire l'objet de toute notre attention, car il est essentiel à nos concitoyens, notamment les plus âgés, et à l'animation de la vie locale.

Il doit y avoir une politique de préservation du commerce de détail, de sa modernisation et de sa transmission.

Je rappelle que les mesures fiscales récemment prises sur le régime des plus-value, la création d'un droit de préemption voté l'été dernier et dont le décret d'application est en cours de rédaction -droit de préemption très encadré il est vrai sur les baux commerciaux- la création d'une prime de transmission accompagnée, sans compter les mesures antérieures sur la protection du conjoint-collaborateur et la création d'entreprises sont bien des mesures orientées en faveur du commerce en particulier, de l'artisanat également, et forment un ensemble qui constitue, avec le FISAC, une politique cohérente du Gouvernement.

Le dispositif n'a certes pas fait l'objet d'une évaluation globale depuis 1992, mais nous avons bien l'intention d'y remédier.

Il demeure que les évaluations partielles, notamment celles dont la Cour a indiqué le lancement et dont nous avons quelques premiers résultats, tendent à démontrer une bonne efficacité, en particulier pour les opérations rurales individuelles. Le taux de survie des entreprises aidées à échéance de 5 ans est excellent, puisqu'il est de près de 95 %.

On voit également, dans l'autre enquête partielle qui a été faite, que les opérations rurales collectives produisent un effet net sur le chiffre d'affaires des entreprises aidées qui progresse sensiblement plus à échéance de 5 ans que celui des entreprises non aidées ; de même le taux d'embauche de ces entreprises est pratiquement le double de celui des entreprises non aidées.

Deuxième intérêt du FISAC : il s'adresse très spécifiquement au monde rural. Les opérations rurales concernent les communes de moins de 2.000 habitants. La part des opérations individuelles et collectives rurales a atteint en 2005 30 % du FISAC national contre 27 % en 2003. C'est 42 % du total du FISAC territorial.

On constate que c'est une sur-allocation très forte au bénéfice des zones rurales, rapportée aux densités commerciales respectives des zones urbaines et rurales.

Ceci est dans notre esprit bien dans la logique du FISAC. C'est pour le ministre des PME un objectif prioritaire, voire l'objectif prioritaire, que d'aider à la modernisation, au développement, à la survie et à la transmission des commerces en zone rurale.

Le dernier point très important pour nous concerne les opérations exceptionnelles de soutien. J'ai bien noté un développement de la Cour sur ce sujet. Ces opérations exceptionnelles de soutien ne sont pas récentes ; elles ont commencé en 1992, voire avant. Il s'agit des opérations de soutien lors de catastrophes naturelles.

On peut avoir un débat juridique, puisque ce n'est pas expressément prévu dans le dispositif législatif du FISAC. Peut-être faut-il l'adapter.

Cela dit, ce dispositif a fait ses preuves ; les petits commerçants ou artisans, face à une catastrophe du type de celle d'AZF, sont les premières victimes des difficultés économiques.

J'ai bien noté les constatations de la Cour, notamment concernant les questions de décentralisation, de déconcentration et de ciblage du dispositif.

J'y répondrai dans un second temps, mais je voudrais, avant de conclure porter mon propos, insister sur deux points.

Le terme de banalisation, s'agissant du FISAC, a été employé dans le rapport de la Cour au motif que les aides financières distribuées ont été progressivement étendues par la réglementation en vigueur. Cette interrogation nous paraît légitime.

Malgré cette diversité apparente des aides collectives, individuelles, rurales ou urbaines, il ne s'agit pas d'une banalisation, mais de l'emploi systématique, au travers du FISAC, de tous les instruments permettant d'aider les petits commerces. Le FISAC a sa légitimité. Il s'agit de prendre en compte des besoins très ciblés et nécessairement différents.

Parfois, il s'agit de financer une quote-part d'un camion de distribution ou de tournée pour permettre à des hameaux isolés d'avoir tous les jours une offre commerciale alimentaire. Le FISAC permet de le faire.

Parfois, il s'agit au contraire de monter une opération de redynamisation du centre d'une petite ville ou d'un bourg, avec de l'investissement pour aider l'ensemble des commerçants à améliorer leur point de vente, mais également pour aider des opérations de promotion commerciale.

Je crois que le FISAC répond à cette multiplicité d'objectifs, sans que l'on puisse parler de ce point de vue d'une banalisation.

Je voudrais enfin souligner l'évolution des crédits annuels.

A périmètre constant, les crédits n'ont pas échappé à la rigueur budgétaire.

Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat de 2002 à 2004, puis à partir de 2005, a toujours fait preuve d'une grande rigueur budgétaire.

Le FISAC n'y a pas échappé. Le budget total du ministère des PME a été réduit de près de 5 % en 2003. Il a été largement stabilisé, hors opérations exceptionnelles. Le FISAC a été stabilisé en 2003, 2004 et 2005, hormis la dotation exceptionnelle de 29 millions d'euros consentie dans le cadre du débat sur la modernisation de la loi Galland, mais il a aussi été l'objet de mesures de régulation (à hauteur de 4,3 millions d'euros en 2003, 5 millions d'euros en 2004 et 4 millions d'euros en 2005).

De ce point de vue, nous sommes rigoureux et nous entendons bien évidemment maintenir l'enveloppe, ne pas aller vers une dérive constante. Nous pensons qu'elle est aujourd'hui bien calibrée.

M. le président - Quel est votre point de vue sur la décentralisation ? Il y a peut-être une présomption d'excès de centralisation.

M. Laurent Fleuriot - Il y a deux sujets différents, la décentralisation aux collectivités locales et la déconcentration aux services préfectoraux.

Le FISAC n'est pas organisé comme un dispositif créateur de droits pour les entreprises bénéficiaires. Il n'y a pas de procédure fixant un certain nombre de critères de façon absolue, ouvrant droit au bénéfice du FISAC.

Second point : le montant des crédits du FISAC est d'un peu moins de 100 millions d'euros, ce qui représente pour l'ensemble du territoire une masse relativement limitée.

La question que nous nous sommes posée est de savoir comment assurer le maintien d'une politique active en faveur du commerce et de l'artisanat avec une masse budgétaire relativement restreinte et sans obligation particulière, sans système légal, ouvrant droit aux entreprises remplissant les critères à bénéficier des aides du FISAC.

Il nous semble en réalité que si nous décentralisons les crédits, nous aurions une première difficulté qui est de fixer des enveloppes appropriées pour chaque région. Nous n'avons pas aujourd'hui de critère pertinent de répartition des enveloppes.

On ne peut dire qu'on va le faire en fonction du nombre de commerces existants, car on surpondère dès lors les zones urbaines ; on ne peut dire qu'on va le faire en fonction de la population, car on a le même résultat.

Pour ces opérations particulièrement ciblées et d'un petit montant à l'échelon national, la fixation d'enveloppes est une première difficulté.

En second lieu, il nous semble que les masses qui seront affectées à chaque région ou à chaque département seront relativement faibles.

En fait, dans chaque département, une enveloppe moyenne serait de l'ordre de 500.000 euros. La question est de savoir si l'ensemble des collectivités territoriales souhaiteront maintenir ou non une politique d'aide aux commerces.

Si l'Etat souhaite maintenir une politique d'aide aux commerces homogène sur l'ensemble du territoire tout en intégrant ces enveloppes dans la masse des crédits

de développement économique, rien n'indique que certaines régions ne choisiront de continuer à aider le petit commerce.

Nous ne sommes pas, par principe, contre la décentralisation, mais nous nous interrogeons sur le point de savoir s'il est possible de répartir des enveloppes de façon pertinente et, d'autre part, de savoir si l'on sera assuré d'avoir dans chaque région et dans chaque point du territoire un dispositif de soutien aux commerces.

Voici les deux raisons pour lesquelles nous pensons, à ce stade, que le dispositif centralisé, compte tenu de la modestie de l'enveloppe, reste légitime.

M. le président - Je me tourne vers le budget...

M. Guilhem Blondy - Merci de nous avoir associés à cette audition. Merci également à la Cour de son travail qui, pour nous, est une référence utile s'agissant de ce dispositif d'intervention dont les crédits ne sont pas négligeables.

Je voudrais revenir sur deux observations relevant de notre champ de compétences, la gestion administrative et l'évaluation d'autre part.

Sur la gestion administrative, la Cour fait un certain nombre d'observations sur le dispositif particulier de gestion du FISAC qui passe par l'ORGANIC.

Nous partageons assez largement les constats de la Cour, à savoir que ce dispositif, globalement, en termes d'efficacité, donne plutôt satisfaction. Les délais de paiement sont plutôt bons ; il n'y a pas de difficultés particulières.

Ce dispositif est néanmoins relativement dérogatoire par rapport au droit budgétaire.

La Cour a une interrogation, en régime LOLF, du fait de la possibilité de fongibilité, sur les extensions de cette procédure.

Nous estimons que le risque existe, mais qu'il ne s'est pas matérialisé ; les contrôleurs financiers sont vigilants. Jusqu'à maintenant, les crédits FISAC figurent dans la lettre-plafond et dans la justification des crédits, ce qui garantit que cette procédure n'est utilisée que pour son objet.

Cette procédure ayant un fondement légal, à ce stade, nous estimons qu'elle présente des garanties suffisantes.

Néanmoins, en termes d'efficacité de la procédure, nous serions assez preneurs d'un indicateur de coût de gestion des dossiers, relativement classique pour ce genre de procédure, et qui nous paraît souhaitable.

En ce qui concerne l'évaluation du dispositif, la Cour note que la loi de 2003 prévoit un dispositif rigoureux de compte rendu d'emploi des fonds par les bénéficiaires, très imparfait dans son application.

Cette imperfection, le ministère a essayé d'y pallier par des enquêtes à caractère général. Nous estimons que l'on peut néanmoins aller au-delà, notamment en matière d'indicateurs relatifs au taux de survie des entreprises bénéficiant du FISAC, qui figurent dans le projet de performance mais qui ne sont pas renseignés, ou d'indicateurs relatifs au taux de croissance des entreprises aidées et aux effets de ces aides sur l'emploi.

En ce qui concerne l'évaluation individuelle, il nous semble que le régime du FISAC offre une possibilité intéressante non exploitée aujourd'hui, qui est celle d'un mécanisme d'avance remboursable.

L'intérêt par rapport à l'aide directe, notamment en cas de succès, est de pousser à une appréciation plus fine de l'impact individuel des aides, le remboursement n'étant exigible que si un certain nombre de conditions ont d'été remplies, ce qui oblige évidemment à ce que celles-ci aient été atteintes par les entreprises.

M. le président - Merci de nous rappeler les principes lolfiens, ainsi que les exigences de performances et d'évaluation de ces performances.

Du fait des co-financements, il faudra peut-être former le souhait que la LOLF et ses vertus se généralisent aux collectivités territoriales.

La parole est au rapporteur spécial.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial - Ici, nous sommes tous connaisseurs et avons tous l'expérience du FISAC ; nous en sommes parfois même adeptes, et l'on en connaît un peu mieux que le ministère, semble-t-il, l'évaluation au plan local.

Suite à l'enquête de la Cour, quelques remarques sur le fondement juridique, s'agissant du fait de savoir si l'on doit revisiter la loi et bien vérifier que les aides sont bien dispensées dans le cadre de la loi. C'est le problème des entreprises victimes de calamités. Nous avons étudié le projet de décret d'avance hier et constaté qu'il y a des sommes assez considérables par rapport au FISAC qui ont été inscrites et qui pourront permettre de bien compléter notre réflexion, aussi bien sur l'évaluation que sur la rapidité de mise en place de ces aides.

Par ailleurs, nous avons le sentiment que la gestion du FISAC se fait un peu au fil de l'eau, en fonction de l'arrivée des dossiers.

Les territoires peu demandeurs n'ont évidemment pas grand-chose, puisque l'on ne fait que répondre à la demande.

Je n'avais pas compris jusqu'à présent pourquoi l'on centralisait à outrance un certain nombre d'aides ou de financements : c'est uniquement parce que les enveloppes sont modestes !

Concernant la gestion, les remarques ont été faites.

Pour ce qui est de l'évaluation, les utilisateurs ont le sentiment que celle-ci est très poussée. Nous sommes obligés de justifier dans la demande du nombre de commerçants, d'artisans ou de sociétés de services qui sont en mesure de bénéficier du FISAC et l'on suit de très près l'évaluation de créations d'emplois ainsi que l'impact au plan local.

En effet, dans l'évaluation, l'on ne tient pas seulement compte des structures qui peuvent bénéficier d'aides du FISAC, mais également de tous les emplois induits qui peuvent être créés ou maintenus sur un territoire grâce aux moyens financiers injectés par le FISAC et par l'effet levier qu'il peut avoir localement.

Les apports locaux des collectivités -départements et régions- sont considérables. Il serait important de savoir ce qu'entraînent les 80 millions d'euros

de crédits du FISAC. Nous le savons au plan local, mais je trouve surprenant de ne pas avoir d'évaluation rapide et précise. Tout est déjà prêt localement ; il suffit de rassembler les informations. Peut-être n'a-t-on pas les mêmes systèmes informatiques, mais il doit y avoir un moyen d'y parvenir.

Peut-être faudrait-il réaliser des schémas de cheminement des dossiers. Quand des collectivités demandent à bénéficier du FISAC, elles n'ont aucune information précise pour savoir si elles seront retenues et dans quels délais. Ensuite, cela va assez vite, même si les choses sont parfois compliquées du fait de la multiplicité des acteurs locaux.

Concernant la décentralisation et la déconcentration, j'ai bien compris la remarque de M. le directeur, que je prends à sa juste valeur. C'est fonction de l'importance des crédits, mais si l'on persiste dans ce raisonnement, il y a peu de perspectives d'ouverture vers une décentralisation ou une déconcentration.

Celle-ci poserait également le problème de la détermination de l'échelon opportun de décentralisation, avec la difficulté que pourrait entraîner la tutelle d'une collectivité sur une autre.

Nous nous posons également parfois la question de savoir s'il est utile ou non d'intervenir sur l'aménagement des villes -places, environnement. Est-ce vraiment une fonction ou une utilisation nécessaire des crédits ? C'est une question que l'on peut se poser. Des opérations « coeur de village » voire d'autres systèmes peuvent être mis en place.

S'agissant des crédits qui doivent être débloqués concernant le chikungunya à la Réunion, je pense qu'il va y avoir déconcentration ou décentralisation. Cette expérience sera intéressante à suivre, puisque 35.000 commerces, artisans et services peuvent relever des 30 millions d'euros qui vont être débloqués. Ce sont des sommes relativement importantes par rapport aux 80 millions d'euros disponibles sur une année, mais cela veut dire qu'il va falloir faire face potentiellement à 35.000 dossiers dans un délai extrêmement court.

Avez-vous prévu un système particulier totalement déconcentré ou décentralisé ? Comment pourrez-vous en mesurer l'efficacité et le fait que les sommes arriveront bien aux endroits où il est indispensable qu'elles arrivent ?

M. le président - Vos convictions centralisatrices ou décentralisatrices sont soumises à rude épreuve, Monsieur le Directeur !

M. Laurent Fleuriot - S'agissant du problème de l'aide aux calamités, nous sommes prêts à faire évoluer le dispositif, à proposer au Parlement une modification du texte de loi pour assurer totalement sa sécurité juridique et à l'intégrer très rapidement.

Pour ce qui concerne la Réunion, le Gouvernement a pensé qu'il était très utile pour les petites entreprises de monter très vite un dispositif de soutien. Nous avons une enveloppe de 29,55 millions d'euros, qui ont été attribués dans le cadre du décret d'avance qui vous est soumis. Cette enveloppe sera utilisée dans le cadre du FISAC et nous avons prévu pour cette opération un dispositif totalement déconcentré. La circulaire qui précise les modalités d'utilisation de ces sommes va

partir aujourd'hui et nous avons pris contact avec l'ORGANIC pour qu'elle soit en mesure d'assurer les paiements dans les jours à venir.

Le dispositif est déconcentré. Une commission locale créée autour du préfet et du TPG, comprenant l'ensemble des parties intéressées, décidera dans les limites fixées d'attribuer les aides aux entreprises qui pourront justifier d'une perte de résultats à partir de leurs comptes et de leurs données comptables.

L'avantage du FISAC est qu'on peut le faire fonctionner dans les huit ou dix jours. On considère que les premiers paiements pourront être effectués sans difficulté. La procédure est totalement déconcentrée au préfet, avec obligation pour lui et ses équipes de nous faire rapport régulièrement, notamment sur l'évaluation du dispositif.

Quant à la gestion au fil de l'eau, l'idée est vraiment de partir des besoins des chefs d'entreprises et de ceux exprimés localement.

Les dossiers sont ensuite instruits localement par les préfetures et les Délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA) donnent leur avis. Les dossiers ne sont ensuite transmis à Paris que pour instructions complémentaires et vérifications.

De ce point de vue, il nous semble que la procédure est relativement claire ; il est vrai qu'il existe des progrès à faire dans certaines régions sur la rapidité d'instruction des dossiers et sur la cohérence des examens. Une circulaire est en préparation pour mieux harmoniser les procédures et les modes d'examen des dossiers.

Cela étant, le passage à Paris est loin d'être inutile, les aides accordées étant adaptées après passage et instruction dans les services de la DCASPL.

Concernant l'aménagement des villes, M. le rapporteur a dit qu'il n'était peut-être pas vraiment nécessaire d'aider de telles opérations. Nous sommes là au coeur du problème du FISAC, qui est son ciblage.

Il existe trois grands types d'opérations : les opérations rurales individuelles ou collectives, les opérations urbaines -avec aménagements de villes ou opérations d'animation commerciale- et le FISAC national -aides aux réseaux consulaires et aux syndicats professionnels à monter des actions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services et opérations spécifiques, notamment.

C'est la catégorie essentielle sur laquelle nous devons mettre l'accent. La réforme de 2003 a eu pour objet de renforcer les opérations rurales et d'augmenter le taux d'aide dans les quartiers de la politique de la ville. Cependant, un certain nombre d'opérations de villes qui ont été subventionnées -aménagement de parkings ou de voiries- n'ont pas toujours grand-chose à voir avec le commerce et l'artisanat. Nous pensons que les opérations urbaines doivent être resserrées.

Pour ce qui est des opérations du FISAC national, nous avons la même idée. L'évaluation est très difficile lorsqu'un réseau consulaire ou une chambre consulaire décide, en concertation avec nous, de monter un programme d'appui à l'informatisation ou à la modernisation. Les résultats sont ensuite difficiles à évaluer et pas toujours à la hauteur. L'orientation prise notamment pour 2006 est donc de

réduire ce volet et de continuer d'augmenter corrélativement le montant des aides en zones rurales et dans les quartiers de la politique de la ville.

Enfin, concernant l'évaluation, il est vrai que l'effet de levier du FISAC est important. Cela étant, nous n'avons pas à ce jour une vision consolidée de l'ensemble des opérations et de l'impact global. Cette évaluation est difficile à conduire. Nous étudions, au moins sur un panel d'opérations, les moyens d'une telle évaluation.

M. le président - On a compris que cela ne devait pas être simple de construire des indicateurs d'efficacité !

La parole est au rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis - Je ciblerai mon intervention sur le FISAC territorial, notamment concernant les communes de moins de 2.000 habitants.

Il y a deux questions récurrentes : décentralisation ou déconcentration ?

C'est mon rôle de le dire -il faut faire avancer le débat : je suis contre la décentralisation dans ce domaine ! Pourtant, je suis très favorable à la décentralisation d'habitude.

Pour les communes de moins de 2.000 habitants, sauvegarder le dernier commerce est une opération extrêmement lourde.

Je suis maire d'une commune de 700 habitants où la transmission de la boulangerie coûte 180.000 € à la commune. Or, nous n'avons pas envie de la voir partir. Si je n'avais que les 30 % de subvention du FISAC, je ne pourrais rien faire.

Que se passerait-il avec la décentralisation ? Certes, les crédits seraient affectés. Aujourd'hui, le développement économique est plutôt du domaine de la région. Tous les crédits y seraient donc affectés. Aujourd'hui, je peux avoir un peu plus de subventions parce que la région et le département m'aident. Même si on est contre les financements croisés, du moment qu'ils permettent de sauver un dernier commerce, on ne les rejette pas !

Sans le FISAC, on n'aurait pas non plus de subventions de la région ou du département. Cela pénaliserait donc les communes rurales. Cela reviendrait dans le budget global et les communes rurales ne pourraient pas avoir le montant de subventions qui leur permet de sauver leur dernier commerce.

Voilà pourquoi je ne suis pas pour la décentralisation dans ce domaine !

On pourrait réfléchir aussi au problème de la déconcentration. Des efforts ont été faits. On a supprimé la commission nationale -et c'est une bonne chose. La déconcentration, pour moi, va dans le sens de la réactivité et de la rapidité d'instruction des dossiers.

Réactivité signifie aussi instruction des dossiers au fil de l'eau. Si on veut être réactif, il faut prendre les dossiers tels qu'ils viennent. Pour sauver son dernier commerce en milieu rural, il faut être très réactif. S'il s'écoule huit à dix mois, les consommateurs prennent l'habitude d'aller consommer ailleurs et c'en est fini de votre boulangerie !

Cela ne me gêne donc pas que les dossiers soient instruits au fil de l'eau. Vu la faiblesse des montants nationaux -et je rejoins mon collègue Doligé- je crains plus une répartition par région !

S'agissant de la réactivité dans l'instruction des dossiers, il ne faut pas oublier que sur des communes de moins de 1.000 habitants, il n'y a pas toujours de secrétaire de mairie à temps plein. Le maire et le conseil municipal vont donc s'investir. Le dossier financier va obérer les finances communales pour la mandature. Il faut vraiment une volonté politique forte pour aller jusqu'au bout !

En outre, avant de demander les subventions FISAC, il faut une étude de faisabilité économique et financière qui sera réalisée par les chambres de commerce et d'industrie ou des métiers, qui ne travaillent pas pour rien. Elles demandent 750 à 800 euros pour monter le dossier. Celui-ci est instruit pendant 3 ou 4 mois. Vous avez un calendrier de résiliation, vous devez avoir les devis détaillés, l'appel d'offres, etc., le compromis de vente avec le futur acquéreur qui, voyant les délais qui s'allongent, va peut-être se sauver entre temps...

De plus, il faut établir le contrat de bail liant la collectivité territoriale au futur exploitant. C'est un parcours du combattant qui n'est pas à la hauteur des services administratifs d'une commune de moins de 1.000 habitants avec un secrétaire de mairie à mi-temps.

Je suis donc opposé à la décentralisation, favorable à la déconcentration, mais surtout pour la simplification des dossiers, peut-être avec un contrôle a posteriori. Pour sauver son commerce de proximité, il faut être réactif, efficace et rapide. Or, les contraintes liées à l'instruction du dossier ne le permettent pas au maire rural.

De grâce, conservons cette action, extraordinaire pour les communes rurales, qui doit être ciblée pour le maintien du commerce de proximité, sédentaire ou non -je pense ici au véhicule de tournée. C'est ainsi que l'on parvient à maintenir une activité en milieu rural !

M. le président - Voilà un plaidoyer en faveur du FISAC ! Eric Doligé, sollicitant à peine les propos de M. Fleuriot, disait que moins il y avait de crédits, plus cela justifiait l'exercice des responsabilités par le ministre lui-même.

Plus la commune est petite, plus elle fait confiance à l'Etat, avec une sorte de défiance pour les échelons que peuvent constituer le département ou la région.

M. Laurent Fleuriot - On a dit pas mal de choses sur la décentralisation mais, pour nous, il est important de s'assurer que l'on aura un dispositif de soutien sur l'ensemble du territoire. Tel que le mécanisme fonctionne aujourd'hui, sur demande d'entreprises, avec instruction d'un dossier. Nous ne sommes pas sûrs, si nous décentralisons, que le dispositif sera maintenu dans certaines régions.

Je ne parle même pas de la question des financements croisés évoqués par M. Cornu, mais il faudrait, à mon sens, si l'on voulait décentraliser, créer un mécanisme d'obligations extrêmement précis et détaillé pour maintenir le dispositif sur l'ensemble du territoire -et nous pensons qu'il doit être maintenu. C'est pourquoi nous avons une réserve sur ce point.

Quant à la rapidité et à la réactivité, il y a eu, en 2004, un retard énorme sur le traitement des dossiers du FISAC.

En effet, la question de la décentralisation avait été évoquée à l'époque. Finalement, le Gouvernement y a renoncé et nous avons eu 1.700 dossiers à instruire au lieu de 8 à 900 habituellement.

Au 31 janvier, il reste 200 dossiers en stock, 152 au titre de 2005 et 48 au titre de 2006. De ce point de vue, un effort réel a été fait pour résorber cet énorme stock.

Beaucoup d'élus ont écrit l'an dernier pour se plaindre que leur dossier n'avancait pas, mais on a vraiment eu un problème atypique.

Ceci ne diminue pas la valeur de ce qu'a dit M. Cornu sur la réactivité et la complexité des dossiers. Un progrès a été fait en 2004 avec la mise en place d'une fiche d'instruction simplifiée par circulaire de deux pages, qui comprend l'ensemble des éléments destinés aux opérations rurales individuelles.

L'idée est de généraliser ces procédures allégées et ces fiches d'instruction type pour l'ensemble des opérations d'ici à quelques mois.

M. le président - Quel est le montant moyen de l'aide par dossier et combien coûte l'instruction d'un dossier ?

M. Laurent Moquin - Il faut distinguer les opérations rurales et urbaines. Pour les opérations rurales individuelles portées par un entrepreneur, l'intervention du FISAC est de l'ordre de 6 à 7.000 euros par dossier.

M. le président - Combien coûte l'instruction ?

M. Laurent Moquin - Les coûts exposés localement ne sont pas connus. Aujourd'hui, les coûts identifiés représentent à peu près 1 % du coût total des crédits d'intervention. J'inclus dans ce calcul les coûts des personnels de l'administration centrale et les coûts de gestion de l'ORGANIC.

M. le président - Cela fait 60 euros par dossier.

M. Laurent Moquin - On peut le présenter ainsi.

M. le président - Cela rejoint-il les calculs de la Cour ?

M. Bertrand Fragonard - Il faut rapporter le coût total à l'aide individuelle et ne pas globaliser la totalité de l'opération, qui s'échelonne entre 6.000 et 150.000, voire 250.000 euros.

Pour la partie centralisée dont on connaît la nature, c'est de l'ordre de 1.600 euros par dossier.

C'est une problématique que nous rencontrons dans beaucoup d'autres secteurs. Lorsqu'on distribue une aide faible parce que le besoin n'est pas gigantesque, au bout d'un temps, le ratio du coût de l'instruction sur l'aide est significatif. On le voit fréquemment dans le domaine social. Il ne faut donc prendre pas ce ratio comme seul critère.

C'est cependant un indicateur intéressant ; au demeurant, il faut tenir compte des frais d'instruction de l'échelon local, sur lequel nous n'avons aucune visibilité.

M. le président - 1.600 euros pour un dossier de 6.000 euros!

M. Laurent Moquin - J'ai parlé des opérations les plus petites. Si on prend une opération rurale collective, on a un projet qui débouche sur une subvention de 160.000 euros en moyenne. Si l'on prend le coût moyen par dossier, calculé comme l'a fait la Cour, la valeur relative est bien plus faible.

Dans une opération urbaine, en moyenne, la subvention apportée par le FISAC est de l'ordre de 115.000 euros. Il faut apprécier l'ensemble des coûts de gestion : d'une part une petite équipe au niveau central, composée de 8 cadres A et B et d'une secrétaire et des coûts de gestion de l'ORGANIC plafonnés par une convention avec cet organisme à hauteur de 0,3 % des sommes déléguées. Ce sont des coûts de gestion extrêmement raisonnables.

M. le président - Quand on parle d'opération collective en milieu rural pour 160.000 euros, il s'agit en fait d'une opération individuelle ?

M. Laurent Moquin - C'est à la fois une opération destinée à aider individuellement des entrepreneurs à moderniser leur appareil de production, mais aussi à accompagner les dépenses de fonctionnement d'une opération collective de dynamisation du commerce : promotion commerciale, étude de marché qui dépasse le simple marché local de l'entreprise aidée...

M. le président - Quelle fraction de l'ensemble la somme de 115.000 euros par opération représente-t-elle dans les opérations d'urbanisme ?

M. Laurent Moquin - Sachant que le taux de subvention maximum est de 50 % pour les dépenses de fonctionnement exposées dans une opération et de 20 % pour les dépenses d'investissement, que dans les opérations urbaines, les dépenses d'investissement constituent la part la plus importante, approximativement, on peut dire que le taux de subvention est de l'ordre de 15 %.

M. le président - Rapporté à l'ensemble du projet, ce n'est pas significatif. C'est commode pour les maires d'équilibrer l'opération mais, en termes d'impulsion, c'est à mon avis dérisoire !

M. Laurent Moquin - Je ne peux parler que des sommes éligibles. Si le projet est présenté par la collectivité comme une partie de l'opération, l'évaluation ne peut être faite.

M. le président - Il y a toute une ingénierie sur le terrain mais, en définitive, cela fait des pourcentages dérisoires.

M. Laurent Moquin - Lorsque le FISAC intervient dans les zones de la politique de la ville, les taux sont majorés. Notamment en matière d'investissements, on peut aller jusqu'à 40 % des investissements réalisés par les collectivités. C'est un apport financier extrêmement important pour la réalisation des opérations.

M. le président - La parole est aux commissaires.

M. Jean-Jacques Jégou - Le recours à l'ORGANIC est-il toujours indispensable, voire nécessaire ?

M. Laurent Fleuriot - Le FISAC a été rebudgétisé dans le cadre de la LOLF en 2003, en anticipant son entrée en vigueur.

Le Parlement a à ce moment décidé explicitement que la gestion du dispositif restait confiée à l'ORGANIC. Il est apparu que les contrôles qui pouvaient être exercés sur l'ORGANIC était de très bonne qualité, pouvaient s'exercer sans difficulté et que l'ORGANIC donnait une souplesse et une rapidité de gestion incomparable.

Quand une décision d'attribution du FISAC est prise, il peut se passer de nombreux mois avant que la collectivité ou l'entrepreneur ne présentent les factures.

Le système de l'ORGANIC permet de tenir compte de ces décalages et de payer très rapidement les factures quand elles sont présentées, mais aussi d'attendre leur présentation effective et de gérer les retards éventuels.

Mme Nicole Bricq - La LOLF est faite pour assurer une grande souplesse de gestion, notamment avec la fongibilité. On pourrait donc se poser la question de la réinternalisation de la gestion. C'est une nouveauté par rapport à 2003.

Par ailleurs, je n'étais pas élue au moment de la saisine ; la Cour n'a traité que les opérations locales et a écarté les opérations nationales. Pourquoi ?

En second lieu, la Cour ne fait pas d'observations particulières sur le changement de périmètre intervenu en 2003, qui a entraîné de nouvelles modalités de répartition des crédits.

Enfin, concernant les taux de survie des entreprises à trois ans, lors du débat sur la loi PME, on avait fait observer que c'était souvent au-delà qu'il y avait un vrai problème. Je m'interroge donc sur la pertinence de cet indicateur.

M. le président - Vous étiez déjà élue lorsque l'enquête a été demandée à la Cour, début 2005 !

Mme Nicole Bricq - Je ne l'ai pas suivie.

M. Bertrand Fragonard - Pour ce qui est de la procédure, le Sénat exprime un certain nombre de préoccupations et, par des échanges réguliers, nous essayons de préciser notre programme de travail pour satisfaire aux demandes du Sénat.

En tout état de cause, le FISAC aurait été inscrit au programme de la Cour. La demande du Sénat a précipité une investigation qui aurait normalement eu lieu, compte tenu du fait qu'il s'agit de crédits qui ne sont pas totalement négligeables.

Je ne pense pas que nous ayons oublié de traiter le FISAC national.

S'agissant des indicateurs de performance, je comprends la perplexité des administrations qui les gèrent. C'est très difficile à établir. Ceux qui sont envisagés sont les plus crédibles. La grande difficulté réside dans le fait que l'on ne sait pas si les entreprises ont réussi parce qu'elles ont eu une aide ou s'il s'agit d'un effet d'aubaine.

S'il y avait une corrélation négative, ce serait fâcheux. Quand la corrélation est positive, elle est difficile à interpréter. Néanmoins, on finit par préciser les choses par des analyses de type régressif.

Nous pensons qu'il est opportun que le ministère aille dans le sens des études déjà engagées. Nous croyons même que la vraie plus-value de l'administration centrale est de faire des analyses de ce type sur le taux de cofinancement par les collectivités locales, des évaluations. C'est bien la vocation-mère des administrations centrales.

M. le président - Une entreprise aidée réussit en général mieux qu'une entreprise qui ne l'est pas, mais faut-il aider tout le monde ? Seuls les plus malins arrivent-ils à se faire aider ? Il est assez complexe de mesurer la performance.

M. Laurent Fleuriot - Pour en revenir à la question des indicateurs, il est exact que l'indicateur LOLF a été bâti sur trois ans. Cela étant, l'enquête porte aussi sur un taux de survie à cinq ans, sensiblement plus significatif. Il est de l'ordre de 94 ou 95 %, ce qui est très satisfaisant.

Concernant les opérations nationales, il est vrai que celles-ci étaient dans le champ de l'étude, mais je crois avoir indiqué que nous avons nous-mêmes des questions sur un certain nombre d'opérations nationales et que notre idée était plutôt de cibler les opérations territoriales les plus utiles.

M. Jean-Loup Arnaud - Concernant le changement de périmètre intervenu en 2003, la Cour a constaté que cet élargissement conduisait à rendre l'évaluation d'autant plus difficile.

Comme l'a rappelé M. Laurent Fleuriot, les opérations nationales, qui représentent près de la moitié du nombre des crédits -campagnes de communication pour le commerce de proximité, plans de dynamisation du commerce urbain de proximité, etc.- sont très difficiles à évaluer.

L'élargissement n'a pas conduit pour le moment la Cour à juger que ceci conduisait à plus d'efficacité. Autant sur les opérations rurales, qui sont une des raisons de la justification de ce recentrage, on peut avoir une certaine appréhension, sur les autres, c'est beaucoup plus difficile. Le jugement de la Cour est donc plutôt réservé.

M. Eric Doligé - J'ai dû faire cinq ou six opérations financées par le FISAC. Cela présente beaucoup d'avantages et donne de bons résultats directs et indirects, mais il faut vraiment avoir la foi pour monter ces opérations.

Cela a l'avantage de rassembler les gens et d'essayer de convaincre qu'il faut moderniser et se mettre autour d'une table, mais le travail est considérable. Il faut réunir chambres consulaires, mairies, intercommunalités, département, région, préfet, DRCA, ministre, etc. C'est d'une complexité terrible pour des sommes relativement modestes individuellement. Il faut donc se poser la question du coût et de l'efficacité.

J'en reviens à la décentralisation ou à la déconcentration. Il est difficile d'avoir un jugement à l'emporte-pièce et de dire ce qui est le mieux. Je constate que la peur de l'organisme centralisateur est qu'on ne le fasse plus.

C'est un risque politique de la décentralisation locale. Chacun prend ses responsabilités. C'est le vrai problème de fond de la décentralisation : jusqu'où peut-on déléguer ? Dans le monde rural, on nous apporte 5 % du financement du sport et 2 % de la culture. Quand nous constatons le cheminement et le nombre de

personnes qui s'en occupent, nous nous posons quand même des questions ! Faut-il prendre le risque de décentraliser et que la politique soit abandonnée ? C'est la question.

Je m'inquiète de voir l'empilement du nombre d'échelons qu'il faut franchir face à la faiblesse des crédits mis en œuvre. Par rapport au temps passé et au nombre de dossiers, au final, le delta n'est pas élevé. On n'a jamais fait d'analyse, ni de calcul. Peut-être la LOLF, dans 30 ou 40 ans, nous permettra-t-elle d'aller au bout de cette réflexion.

M. Gérard Cornu - Il ne faut pas comparer le culturel et le sportif, qui sont de nature différente. En matière de sauvegarde du commerce, on s'adresse au privé, alors que pour le culturel ou le sportif, cela relève plus de la collectivité.

Ce n'est pas tout à fait de même nature et on peut très bien comprendre qu'une région, par rapport aux enjeux de territoire, puisse ne pas être intéressée par la sauvegarde du petit commerce en milieu rural.

Il y a eu deux lois sur les PME ; j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur de la dernière. Elles ont accentué l'effort en matière de transmission d'entreprises. La problématique, notamment en milieu rural, repose sur les normes sanitaires pour le commerce de bouche. On a fait des efforts considérables au plan national, mais au plan local, la transmission n'est pas aisée, car la mise aux normes coûte très cher et dissuade le repreneur potentiel dans les zones de chalandise faible. En ville, où la zone de chalandise est forte, il y a moins de problèmes.

C'est une question d'aménagement du territoire et je considère que c'est le premier rôle d'un ministère comme celui du commerce et de l'artisanat que d'avoir une politique en faveur de ce secteur.

M. Philippe Dallier - A la dernière page, je constate que la Seine-Saint-Denis, entre 1992 et 2004, a bénéficié de 4 millions d'euros de crédits et l'Ille-et-Vilaine de 12 millions d'euros. Je ne doute pas qu'il y ait en Ille-et-Vilaine des problèmes liés au commerce, mais je peux vous garantir qu'il y en a en Seine-Saint-Denis et je suis assez étonné et même catastrophé de cet écart.

On s'interroge sur ce que l'on peut financer comme opération. En Seine-Saint-Denis, j'ai monté des opérations avec réhabilitation du centre-ville. On a fait subventionner de la voirie, du stationnement, etc.

Je trouve en outre que les commerçants des quartiers difficiles sont très peu informés des possibilités et que les chambres consulaires communiquent très mal. On est tous les jours contacté par des commerçants confrontés à des problèmes de mise aux normes et très peu savent ce qu'il est possible de faire !

Mme Nicole Bricq - Les crédits concernant la politique de la ville figurent-ils dans cette page ?

M. Laurent Moquin - Le tableau évoqué ici ne présente que des opérations initiées par le niveau local. L'une des explications des chiffres que vous avez cités se trouve dans le dynamisme des pays bretons qui ont mené des politiques dynamiques en faveur du soutien du commerce et de l'artisanat, ce qui explique que les départements bretons aient reçu beaucoup de subventions.

Néanmoins, pour les départements urbains dans lesquels la politique de la ville se développe, le FISAC va intervenir davantage ; au dernier comité interministériel des villes, il a été décidé d'augmenter encore le taux d'intervention pour commerces individuels, et ceci sans préjudice de l'accroissement des moyens de l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

M. Laurent Fleuriot - Dans les zones en difficultés, les ZUS en particulier, il y avait déjà un taux de subventionnement particulièrement élevé qui pouvait atteindre 80 % des dépenses de fonctionnement.

En second lieu, on a autorisé la prise en charge des dépenses dites de sécurité depuis 2003 ; ce n'est pas négligeable lorsqu'il s'agit d'installer un rideau de fer ou autres dépenses assez coûteuses, ceci pour les opérations individuelles.

Troisième point : nous dotons l'EPARECA d'une nouvelle enveloppe significative dans le cadre du plan banlieue annoncé par le Premier ministre. Nous pensons que l'EPARECA a un vrai rôle à jouer dans ces zones difficiles.

En effet, beaucoup de petits centres commerciaux des années 60-70 sont dégradés. L'EPARECA est capable de les réhabiliter complètement et d'y remettre de la vie. Nous pensons que ce sont des opérations structurantes intéressantes. On a prévu de tripler la capacité d'intervention de l'EPARECA dans les trois années à venir.

Enfin, le dernier porte sur l'accroissement du taux pour les opérations collectives, ainsi que l'a souligné M. Moquin.

M. Laurent Moquin - L'aide individuelle aux entreprises sera majorée et il ne sera plus fait obligation aux collectivités territoriales d'apporter une aide égale à celle apportée par l'Etat.

On pense que les opérations collectives vont pouvoir se mener avec des plans de financement plus adaptés.

M. François Marc - La Bretagne semble être bénéficiaire du dispositif depuis 1992. On ne peut que s'en réjouir, puisque cela suggère des dynamismes à la source.

En ce qui concerne le montage des dossiers et l'appréhension globale des opérations, quelle attitude a-t-on aujourd'hui par rapport à la dynamique de l'intercommunalité ou des pays ?

J'ai cru comprendre que le montage des dossiers devrait pouvoir se faire grâce aux transferts de compétences et aux intercommunalités en charge de l'action économique locale.

L'intercommunalité et les pays ne sont-ils pas l'interlocuteur naturel de l'Etat ? Ceci est-il pris en considération ?

M. le président - Lorsque la commune doit se surpasser pour mener à bien un dossier, peut-on palier la difficulté par l'intercommunalité ? L'intercommunalité intervient-elle souvent ? Sans doute pour les opérations collectives...

M. Laurent Fleuriot - L'expérience montre que ce sont principalement les communes qui interviennent parce qu'elles ont la meilleure approche des petits dossiers.

Cela dit, il n'y a aucun problème pour que les intercommunalités interviennent lorsqu'elles veulent monter une opération.

Il faut ensuite voir, entre commune et intercommunalité, qui porte le projet ; de ce point de vue, il n'y a en pas eu beaucoup jusqu'ici. Ce sont plutôt les communes qui les portent encore aujourd'hui, mais il n'y a pas de consigne particulière, à mon sens, à donner sur ce sujet.

M. Gérard Cornu - Je suis en intercommunalité. Le développement économique est bien ciblé. C'est un développement économique d'une zone d'activités. On pourrait l'étendre à tous les commerces de centre-bourg, etc., mais les statuts de l'intercommunalité ne le prévoient pas de façon obligatoire.

Nous n'avons pas compris l'aide aux commerces de proximité dans nos statuts, certains ne voulant pas aider telle ou telle commune, pour des raisons de concurrence qui n'étaient pas faciles à régler. C'est peut-être pourquoi ils n'y a pas beaucoup de dossiers intercommunaux.

M. le président - Cette audition touche à sa fin et nous allons pouvoir dresser un état des lieux. Cette étude s'est avérée fort utile ; elle nous permet de mettre en évidence le dynamisme et l'opiniâtreté de ceux qui sollicitent cette aide. L'épreuve à laquelle ils sont confrontés lorsqu'ils la mènent à bien est un signe d'excellence qui les qualifie ensuite pour la réussite. Ce sont moins les enjeux financiers que le sursaut d'énergie qu'ils manifestent ainsi.

Il m'est souvent arrivé de penser que le commerce et l'artisanat était moins une question d'argent que de commerçants et d'artisans.

Il ne suffit pas de faire une boulangerie financée sur les fonds municipaux avec l'aide de l'Etat ; tout va dépendre du professionnalisme, du courage, de l'enthousiasme du boulanger et du sourire de la boulangère.

Or, on a souvent un déficit de candidats. Il faut presque aller chercher les gens pour qu'ils acceptent d'être commerçants ou artisans. La réussite va largement dépendre de la qualité des personnes.

Il va falloir essayer d'y voir plus clair dans la gestion du FISAC. Il n'est pas inintéressant d'avoir des répartitions par région et département, de bien sérier ce qui relève de l'aide aux commerçants et artisans en milieu rural de ce qui relève des actions en faveur de l'urbanisme. Je souhaite que l'on s'en donne les moyens.

Chez M. Dallier, quand on a recours au FISAC, qu'est-ce que cela représente par rapport à l'investissement global ?

M. Philippe Dallier - Cela remonte à quelques années, je n'ai plus les chiffres en tête.

M. le président - Celui qui monte le projet se demande où il va trouver de l'argent. Il fait l'inventaire de tout ce qui existe, mais il n'y a pas grand-chose de déterminant.

Voilà comment on en arrive à une sur-administration et à une réforme de l'Etat qui n'aboutit pas. On a les mêmes problématiques dans nos départements et dans les régions. Il y a beaucoup de monde le jour de l'inauguration, avec cinq ou dix discours de gens intervenus dans le financement, mais souvent pour des sommes dérisoires.

Cela relève plus d'une démarche de partenariat politique que de véritables impulsions. On est là dans un exercice qui n'est pas forcément celui de l'efficacité administrative. Il faut que l'on essaye de recadrer tout cela et de distribuer les aides du FISAC au regard de l'ensemble des opérations. Certains montages financiers font que l'on soumet au ministre un petit bout du dossier, mais il n'a pas l'ensemble, celui qui monte le dossier étant un expert qui sait comment arranger les morceaux du puzzle.

M. Jean-Jacques Jégou - Je viens de bénéficier d'une aide du FISAC, dans le cadre de l'aménagement politique de la ville, pour la restructuration d'un marché couvert et la construction d'un parking souterrain en centre-ville, afin de faire en sorte que le petit commerce trouve des clients qui puissent se garer et de remettre aux normes un marché qui ne l'était plus. J'ai bénéficié de 400.000 euros -alors que j'avais le droit à 800.000 euros- pour une opération de 8 millions d'euros.

J'en suis très heureux, mais c'est relatif par rapport à ce que disent nos amis des villes rurales. Il y a un plafonnement des subventions.

Ce n'est pas le facteur déclenchant, mais c'est utile. La taxe du FISAC est prélevée sur des hypermarchés, des gens qui nous sucent le sang. On pourrait éventuellement avoir plus d'aides dans les villes de la région parisienne. Il est sûr que nous sommes très demandeurs.

M. le président - A chaque fois que vous mettez une taxe supplémentaire sur la grande distribution, elle le répercute un peu plus sur ses fournisseurs.

M. Jean-Jacques Jégou - Notre problème est de garder les centres-villes dans nos villes périphériques pour qu'il y ait une vie dans nos communes.

M. le président - La question est de savoir sur quel périmètre géographique on organise le commerce : 36.000 espaces géographiques ou des zones de chalandise un peu plus larges que le territoire communal ?

M. Jean-Jacques Jégou - Je voudrais insister sur un point qu'a abordé Philippe Dallier concernant la méconnaissance des petits commerces de la possibilité d'être aidés par le FISAC à se mettre aux normes et leur incapacité, parfois, à imaginer qu'ils peuvent faire financer une part de leurs investissements et de leurs magasins, quelquefois peu attractifs pour les consommateurs.

Nous éprouvons, nous, élus, beaucoup de frustrations en matière de chambres de commerce. On se rend en effet compte que les commerçants n'ont aucune information.

M. le président - ... Ainsi qu'à propos du fonctionnement des délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA) !

Avez-vous des mesures de performance, Monsieur le directeur du cabinet du ministre ? Les DRCA fonctionnent-elles bien ? Il y a maintenant des chambres

régionales des métiers et des chambres régionales du commerce. Pour ce qui est de l'empilement d'institutions, cela a plutôt bien fonctionné. Il y a du monde pour entretenir des dialogues de ventriloque, mais cela ne transpire pas ! Bien souvent, les acteurs économiques eux-mêmes ne sont pas dans le coup !

Ils se réunissent entre représentants des chambres de métiers, des chambres de commerce. Il y a un press-book pour dire qu'ils font quelque chose, mais ce n'est pas forcément le signe de la capacité à faire vivre un réseau efficacement.

M. Laurent Fleuriot - J'ai été surpris d'apprendre qu'une chambre consulaire a demandé 700 euros pour monter un dossier. Je trouve cela discutable !

M. le président - Toutes les chambres consulaires le font, les chambres d'agriculture également.

M. Laurent Fleuriot - Monsieur Dutreil présente en ce moment même en conseil des ministres un décret qui applique la réforme des chambres de commerce et d'industrie. Nous avons initié une réforme en 2002-2003 qui vise à concentrer un peu le réseau des chambres de commerce et d'industrie et à le doter progressivement de référentiels de qualité sur ses différentes missions. Ceci est inscrit expressément dans le projet de loi et nous allons le décliner.

Nous voulons rendre l'action des chambres de commerce et d'industrie plus lisible, les mettre sous assurance qualité -beaucoup ne le sont pas- pas le biais de ces référentiels et viser à une relative concentration du réseau.

Le problème de l'empilement de petites strates de subventions venant de diverses sources, dont une petite partie pour le FISAC, rejoint les préoccupations du ministre des PME. Nous avons plutôt dans l'idée d'augmenter les taux de subventionnement et de les réserver à un certain nombre d'opérations bien définies, notamment rurales.

Quand on met 5 ou 10 % de subvention dans une énorme opération, cela n'a pas beaucoup d'intérêt. En 2003, on a revalorisé certains taux de subvention avec l'idée de cibler davantage l'intervention de l'Etat.

M. le président - Bien souvent, les subventions faussent le marché. Si c'est subventionné, il est probable que le banquier en profitera pour ne pas faire d'effort particulier sur les taux d'intérêt ou sur les frais de montage de dossier. Si c'est bien subventionné, les chambres des métiers en profiteront pour développer une activité, recruter trois collaborateurs supplémentaires ou en reconvertir quelques-uns pour monter les dossiers.

Si les subventions sont vraiment à la marge, cela ne détermine pas une action. L'intervention publique n'a donc pas d'intérêt.

En revanche, quand le taux est significatif, cela peut répondre à une volonté politique et, en ciblant bien, on a incontestablement une plus grande efficacité.

Il y a le milieu rural et il y a les actions urbaines. Il faudrait qu'on y réfléchisse à nouveau parce qu'il y a d'autres lignes de financements. Il faut avoir à l'esprit la simplification de l'architecture étatique, car si nous voulons que le commerce soit efficace, il faut que les prélèvements obligatoires puissent baisser. Or,

ils ne le pourront pas si, à chaque fois que l'on monte une opération, on génère de la sur-administration et des complications de tous ordres. C'est contradictoire.

La répartition d'argent pour faire face à des situations n'a pas grand-chose à voir avec le FISAC. Quand vous allez donner un coup de main aux artisans et commerçants réunionnais à propos de l'épidémie de chikungunya, cela n'a rien à voir. Cela pourrait aussi bien être de la responsabilité du ministère des DOM-TOM.

Comment allez-vous financer les 30 millions d'euros ? C'est un redéploiement ?

M. Laurent Fleuriot - Le FISAC a été choisi parce que c'était le dispositif le plus adapté.

M. le président - C'est comme le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) : c'est commode ! Le FISAC et le CNASEA, c'est un peu la même chose de ce point de vue.

M. Guilhem Blondy - Il s'agit d'un décret d'avance financé intégralement par redéploiement.

M. le président - Qu'est-ce que cela représente à l'intérieur du FISAC ? Globalement, le FISAC va-t-il être doté de 30 millions d'euros supplémentaires ?

M. Laurent Fleuriot - Oui.

M. le président - Cela ne remet donc pas en cause les autres actions.

M. Laurent Fleuriot - Il y a 36.000 entreprises à la Réunion dont, pensons-nous, un nombre conséquent entre dans les critères du FISAC.

M. le président - C'est vraiment de la pulvérisation ! Je doute de l'efficacité !

M. Laurent Fleuriot - Les premières évaluations de diminution du chiffre d'affaires et des résultats laissent penser qu'entre 20 et 40 % d'entreprises seront touchées au maximum -plutôt de l'ordre de 20 %- avec une réduction du chiffre d'affaires qui pourrait aller jusqu'à 20 ou 30 %, à l'exception du secteur de l'hôtellerie, qui est couvert par le fonds de secours des DOM-TOM.

M. le président - M. Doligé se réjouit déjà du contrôle qu'il fera ! Nous avons une foi profonde dans la LOLF. Elle peut contribuer à notre salut collectif.

Merci à chacun.

Ceux qui se sont exprimés seront invités à relire la transcription de leurs propos et éventuellement à la corriger.

Je note que la commission est unanime pour demander la publication de cette très intéressante audition pour suite à donner.

La séance est levée à 11 heures 35.

**ANNEXE – COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
A LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT RELATIVE
AU FONDS D’INTERVENTION POUR LES SERVICES,
L’ARTISANAT ET LE COMMERCE (FISAC)**

Sommaire

1.	Présentation générale	3
2.	Compétence et procédures	4
PARTIE I : FONCTIONNEMENT DU FISAC.....		5
I	LES FINALITÉS DU FISAC	5
A.	LE DISPOSITIF INITIAL ET SON ÉVOLUTION JUSQU'EN 2002	5
1.	Le fondement légal : un FISAC instrument de sauvegarde	5
2.	le décret du 27 septembre 1995	5
3	Rappels sur le dispositif d'aides en vigueur jusqu'en 1999	6
4.	Les apports de la circulaire du 21 juin 1999	7
B.	LA RÉFORME DE 2003	8
1.	Un champ d'intervention élargi mais des finalités inchangées	8
2.	Les principaux axes de la réforme:	9
3.	Les différents types d'opérations	10
4.	La nature des aides:.....	14
II	LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES.....	14
A	RAPPELS	14
B-	LES RESSOURCES DU FISAC	15
C-	LES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LE COMMERCE, L'ARTISANAT ET LES SERVICES.....	16
III	LA GESTION DU FISAC.....	18
A	LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES MISES EN ŒUVRE	18
1-	Les modalités de gestion des crédits	18
2-	L'instruction des dossiers	19
3-	Les outils de gestion informatique.....	20
4-	Les décisions d'attribution des subventions	21
B	LE RÔLE DES PRÉFECTURES.....	21
C.	LE RÔLE DE L'ORGANIC	22
D.	LA GESTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	24
1.	La situation comptable du FISAC de 2001 à 2004	24
2.	La comptabilisation des provisions.....	28
3.	Les dépenses	28
PARTIE II : ACTIVITÉS, RÉSULTATS ET PERSPECTIVES.....		31
I.	L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS TRAITÉS.....	31
1-	Une croissance considérable du nombre des décisions en 2004	31
2-	Les délais de traitement des dossiers se sont dégradés	32
3-	Un faible taux de rejet des dossiers instruits.....	33
4-	Les procédures d'apurement des dossiers.....	34

5-	Le coût de l’instruction des dossiers	35
II.	LES BILANS QUANTITATIFS:	36
A.	LES BILANS PAR CATÉGORIE D’OPÉRATIONS.....	36
1.	L’utilisation des crédits pendant la période sous revue	36
2.	L’utilisation des crédits du FISAC de 1992-2004	39
3-	Quelques bilans d’actions spécifiques	40
4-	Exemples d’actions spécifiques récemment lancées.....	45
B.	LES BILANS GÉOGRAPHIQUES.....	47
1-	La répartition des aides par région :.....	47
2-	La répartition des aides par département :	50
III.	L’ÉVALUATION DE L’IMPACT DES AIDES :	53
1.	Les mécanismes d’évaluation des résultats par les bénéficiaires.....	53
2.	Des évaluations globales réalisées très ponctuellement.....	53
IV.	LE FISAC DANS LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ».....	56
V.	LA DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	57
ANNEXE	59

INTRODUCTION

1. Présentation générale

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.

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). La gestion financière et comptable était entièrement assurée par l'agent comptable de l'ORGANIC (Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales) dans les écritures de laquelle le FISAC constituait un compte spécial totalement étanche vis-à-vis de ses autres activités; cette compétence était prévue par les dispositions de l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.

Le FISAC a donc été un outil financier extrabudgétaire jusqu'en 2002. Depuis l'adoption de la loi de finances pour 2003, le produit de la TACA a été affecté au budget général de l'Etat. Les dépenses relatives au FISAC ont été financées jusqu'en 2004 à partir du chapitre 44-03 géré par la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL)¹. Cependant, pour conserver au dispositif une souplesse très appréciée, la gestion financière et comptable est restée confiée à l'ORGANIC par la loi (article 35-III de la loi de finances pour 2003 modifiant l'article 4 de la loi du 31 décembre 1989).

Le fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce (FISAC) 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 (FISAC), l'acronyme FISAC a été ainsi maintenu mais son intitulé a été adapté 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.

Il a permis l'attribution de 88 M€ d'aides en 2004.

¹ Cette nouvelle direction se substitue à la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS) conformément aux dispositions du décret n° 98-976 de 2 novembre 1998, modifié par le décret n° 2005-53 du 26 janvier 2005. Elle est rattachée au ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales.

2. Compétence et procédures

La compétence de la Cour se fonde sur l'article L.134-1¹ du code des juridictions financières dans la mesure où les opérations de gestion du FISAC sont transcrites par le biais d'un compte spécial dans les comptes de la Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales (ORGANIC). Pour les exercices 2003 et 2004 de la période sous revue, elle se fonde, en outre, sur les dispositions de l'article L.111-3 qui autorise la Cour à vérifier la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et à s'assurer du bon emploi des crédits d'un service de l'Etat, les crédits du FISAC étant, depuis l'exercice 2003, désormais inscrits sur un chapitre du budget général de l'Etat.

A la suite de son enquête, la Cour a adressé, le 22 juillet 2005, un relevé de constatations provisoires :

- au directeur du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales qui a répondu le 6 septembre après avoir obtenu du président de la deuxième chambre une prolongation au 12 septembre 2005 du délai d'un mois initialement accordé ;
- au directeur du budget qui a répondu ;
- au directeur de la réforme budgétaire qui a répondu ;
- au directeur de la sécurité sociale qui n'a pas répondu ;
- au directeur général de l'ORGANIC qui n'a pas répondu ;
- à l'agent comptable de l'ORGANIC qui a répondu.

La Cour a également indiqué aux destinataires du relevé de constatations provisoires qu'ils avaient la faculté d'être entendus par la Cour s'ils le souhaitaient. Aucun n'a donné suite à cette possibilité.

¹ Art. L. 134-1. - Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes tous les organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile ou de l'autonomie financière qui assurent en tout ou partie la gestion d'un régime légalement obligatoire:

a) D'assurance couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles ;

b) De prestations familiales.

Les unions et fédérations desdits organismes sont soumises au même contrôle.

PARTIE I : FONCTIONNEMENT DU FISAC

I LES FINALITÉS DU FISAC

Le FISAC se veut l'instrument privilégié de l'Etat, en liaison, avec les collectivités locales, les chambres consulaires et les entreprises, pour la sauvegarde des services de proximité et le maintien du lien social, grâce à des entreprises commerciales et artisanales modernisées. Depuis sa création, grâce à sa grande souplesse d'utilisation, il a permis de financer différents types d'opérations en faveur du soutien et de la modernisation des entreprises commerciales et artisanales selon divers dispositifs retracés ci-après.

Pendant la période sous revue, les dispositifs FISAC ont connu des évolutions plus ou moins marquées. Les exercices 2001 et 2002 ont été exécutés sur le fondement de textes en vigueur depuis 1989, les exercices 2003 et 2004 sur la base de nouvelles règles adoptées avec la budgétisation des crédits.

A. LE DISPOSITIF INITIAL ET SON ÉVOLUTION JUSQU'EN 2002

1. Le fondement légal : un FISAC instrument de sauvegarde

Le champ des interventions du FISAC a été défini par l'article 4 de la loi n°89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, modifiée à diverses reprises jusqu'en 1996 : « l'organisme chargé du recouvrement de la taxe prévue au 2° de l'article 3 de la n°72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés est autorisé à affecter l'excédent du produit de cette taxe à des opérations collectives visant à la sauvegarde de l'activité des commerçants et des artisans dans les secteurs touchés par les mutations sociales consécutives à l'évolution du commerce et de l'artisanat, à des opérations favorisant la transmission ou la restructuration d'entreprises commerciales ou artisanales ainsi qu'au financement des régimes d'assurance vieillesse de base des professions artisanales, industrielles et commerciales ».

2. le décret du 27 septembre 1995

Le décret n° 95-1140 du 27 octobre 1995¹ relatif à l'affectation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat précise, dans son article 1^{er}, la finalité des opérations

¹ Décret abrogeant le décret n° 91-1188 du 21 novembre 1991 fixant les conditions d'attribution des aides au commerce prévues par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au

collectives mentionnées dans la loi ci-dessus ; elles « *sont destinées à favoriser le maintien et l'adaptation du commerce et de l'artisanat afin de préserver l'animation commerciale dans des secteurs géographiques ou professionnels et la desserte de proximité propice à la vie sociale.* ».

L'article 2 du même décret précise que les ressources affectées chaque année au financement des aides relevant du régime qu'il définit « *alimentent un compte spécial de la caisse nationale de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce intitulé fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), qui assure le versement d'aides financières pour la mise en œuvre des opérations définies à l'article 4 de la loi du 31 décembre 1989 susvisée.* ».

Son article 3 fixe, notamment, les taux de participation du FISAC aux opérations aidées.

Curieusement, il a fallu attendre 1999 pour qu'une circulaire du 21 juin 1999 vienne présenter l'ensemble des procédures mises en œuvre dans le cadre du FISAC ainsi que *les modalités d'attribution, de versement et de vérification du bon usage des aides accordées.* Entre la date de publication du décret et celle de cette circulaire, les procédures mises en œuvre par le ministère chargé du commerce et de l'artisanat ont continué d'être définies par une circulaire du 4 mai 1995¹, antérieure donc à la date du décret.

3 Rappels sur le dispositif d'aides en vigueur jusqu'en 1999

Deux grands types d'aides sont définis par la circulaire de 1995, les aides aux opérations à caractère territorial et les opérations à caractère sectoriel. Certains de ces dispositifs étaient d'ailleurs antérieurs à la création du FISAC.

Les aides aux opérations à caractère territorial concernent les opérations en milieu rural (les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce –ORAC– ou l'opération « 1.000 villages de France ») et celles en milieu urbain (les opérations « Cœur de pays » et « Centre 2000 » et les actions spécifiques aux quartiers en difficulté).

Les opérations à caractère sectoriel sont censées permettre une approche spécifique, au niveau local, des difficultés qui peuvent se poser aux métiers du commerce et de l'artisanat confrontés à des mutations économiques, techniques, sociales ou réglementaires.

Des dispositions particulières ont été prises dès 1995 en matière de commerce de biens culturels par convention entre le ministre chargé du commerce et celui chargé de la culture prévoyant le financement par le FISAC d'un dispositif de soutien des commerces culturels de proximité, victimes de l'implantation des grandes surfaces spécialisées.

développement des entreprises et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.

¹ Cette circulaire de présentation des aides a été complétée par la circulaire du 7 février 1996 relative aux modalités d'intervention de l'Etat dans le cadre du FISAC et la circulaire du 9 septembre 1996 relative au contrôle des subventions d'investissement versées dans le cadre des opérations financées par le FISAC.

Enfin, le FISAC est venu en aide, dès 1992, aux commerçants et artisans victimes de calamités naturelles.

4. Les apports de la circulaire du 21 juin 1999

La circulaire du 21 juin 1999, abrogeant celle du 4 mai 1995, rappelle que le FISAC est un outil d'accompagnement des évolutions collectives concernant les secteurs du commerce et de l'artisanat et que l'objectif d'intérêt général qu'il poursuit justifie que ses interventions ne peuvent, en aucun cas, avoir pour effet d'induire un enrichissement sans cause ou une distorsion de concurrence.

Elle a apporté des modifications tendant à resserrer le dispositif en regroupant les types d'opérations. Les opérations éligibles sont regroupées en cinq catégories :

- les opérations urbaines concernant les communes de plus de 2000 habitants ; elles regroupent les anciennes opérations « Coeur de pays » et « Centre 2000 », les opérations « halles et marchés » (portées par une collectivité de plus de 2.000 habitants) et les opérations en quartiers sensibles ;
- les opérations rurales concernant les communes de moins de 2000 habitants ou les bassins d'emplois regroupant plusieurs communes dont la population globale n'excède pas 30000 habitants ; elles incluent les anciennes opérations « 1000 villages de France », les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC), les opérations « halles et marchés » (portées par une collectivité de moins de 2.000 habitants) et les équipements commerciaux.
- les opérations sectorielles qui existaient déjà dans le dispositif en vigueur précédemment et qui permettent de subventionner les dépenses de fonctionnement ou d'investissement immatériel (études préalables ou de faisabilité, diagnostics, conseil, animation et promotion).

Dans ce cadre, ont été financées également des actions spécifiques exceptionnelles comme les aides attribuées à des entreprises victimes de catastrophes naturelles, technologiques ou de circonstances particulières (Inondations en Bretagne et Loire atlantique de 2000 et 2001 ; sinistre de Toulouse à la suite de l'explosion de l'usine pétrochimique AZF le 21 septembre 2001 ; inondations dans le sud du pays en 2002 et 2003).

- les études préalables ou de faisabilité quel que soit le type d'opérations auquel elles concourent ;
- les actions spécifiques créées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat.

Les réformes engagées jusqu'en 2002 réduisent le nombre de catégories d'opérations financées par le FISAC. Certaines actions semblent parfois éloignées de ses objectifs initiaux et même, s'agissant des catastrophes naturelles, de la loi (cf. infra). Le FISAC a, en outre, pris en charge, sous des appellations nouvelles, des opérations antérieurement financées sur crédits budgétaires.

B. LA RÉFORME DE 2003

La budgétisation en 2003 du FISAC a entraîné une réforme tant de son fonctionnement que des modalités d'attribution de ses aides.

1. Un champ d'intervention élargi mais des finalités inchangées

Le nouveau dispositif du FISAC repose depuis le 1er janvier 2003 sur les textes de référence suivants:

- L'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, modifiée, dans sa rédaction résultant de l'article 35-III de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) qui prévoit que : *« L'Etat confie à l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce la gestion des aides qu'il apporte **aux opérations visant 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'aux opérations visant à la création ou la reprise de ces entreprises.** »*

- Le décret n° 2003-107 du 5 février 2003, modifié¹, relatif au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce ;

- L'arrêté du 13 février 2003 pris pour l'application de ce décret;

- La circulaire du 17 février 2003 relative au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.

Désormais, le FISAC n'est plus seulement un instrument de sauvegarde. Son champ d'intervention s'élargit à la modernisation et à la création d'entreprises et il englobe, en outre, les entreprises de services en plus des entreprises commerciales et artisanales.

Son action reste cependant dédiée à la préservation ou au développement d'un tissu d'entreprises de proximité. L'article 2 du décret du 5 février 2003 susvisé affirme que « les opérations éligibles à ce fonds sont destinées à favoriser la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation ou la transmission des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services afin de préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité. La circulaire du 17 février 2003 précise, au surplus, que "le FISAC est un outil d'accompagnement des évolutions des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services. Il vise en priorité à préserver ou à développer un tissu d'entreprises de proximité, principalement de très petites entreprises en raison du plafond de chiffre d'affaires retenu (800 000 € hors taxes)". Il y est réaffirmé, également que « l'objectif d'intérêt général qu'il poursuit justifie que ses interventions ne peuvent, en aucun cas, avoir pour effet d'induire un enrichissement sans cause ou une distorsion de concurrence » et que « les perspectives des projets aidés doivent être clairement exposées en termes d'intérêt économique dans le cas d'opérations collectives ou de viabilité économique dans le cas des aides individuelles. »

¹ Par le décret n° 2004-315 du 29 mars 2004 (JORF du 31 mars 2004) et par le décret n° 2005-525 du 23 mai 2005 (JORF du 25 mai 2005).

2. Les principaux axes de la réforme:

Le nouveau dispositif introduit, quelques modifications des modalités d'intervention du FISAC. Ainsi :

- dans le cas d'opérations réalisées dans les zones urbaines sensibles, comprises dans les territoires prioritaires d'un contrat de ville, les taux d'intervention sont portés à 80 % en fonctionnement (au lieu de 50 %) et à 40 % en investissement (au lieu de 20 %) ;
- les taux d'intervention sont portés de 20% à 30 % dans le cas d'opérations individuelles réalisées en zone rurale par des collectivités territoriales et à 40 % lorsque les dépenses d'investissement portent sur le sécurisation des entreprises et des locaux d'activité, quel que soit le maître d'ouvrage ;
- les opérations collectives de modernisation peuvent inclure des opérations individuelles, y compris en milieu urbain ;
- le financement d'études préalables réalisées par les maîtres d'ouvrage publics est admis.

Les innovations importantes concernent son fonctionnement et visent, selon la DCASPL, à :

- accélérer les procédures puisque les dossiers d'attribution des subventions ne sont plus systématiquement soumis à un passage en commission nationale ; dans les faits, depuis 2003¹, la commission n'a jamais été réunie, d'ailleurs, elle vient d'être supprimée², dans le cadre, selon la DCASPL, des mesures de simplification administrative ;
- permettre des expérimentations de décentralisation grâce à l'attribution d'aides sous forme de provisions déléguées à des personnes morales de droit public. En effet, le nouveau décret prévoit, dans son article 7, que les aides peuvent prendre la forme de subventions, de provisions déléguées à une personne morale de droit public ou d'avances remboursables ;
- conférer une valeur réglementaire à des seuils plafonds ou à des montants (chiffre d'affaires annuel, dépenses subventionnables, maxima) qui relevaient jusque là d'une simple circulaire.

Il est à noter que le nouveau dispositif maintient la possibilité de contributions de l'Etat au financement des actions de développement économique des chambres de métiers et des organisations professionnelles de l'artisanat dans le cadre d'actions collectives spécifiques pouvant être décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat. La circulaire du 17 février 2003 précise que cette disposition "est destinée à donner au fonctionnement du FISAC la souplesse d'intervention *nécessaire, pour tenir*

¹ La dernière réunion de la commission FISAC a eu lieu le 10 décembre 2002.

² L'article du décret n° 2005-525 du 23 mai 2005 (JORF du 25 mai 2005) relatif à la suppression de commissions administratives en matière artisanale, commerciale et de services abroge les articles 10 et 11 du décret du 5 février 2003 relatif au FISAC concernant la commission.

compte des circonstances pouvant affecter les secteurs du commerce, de l'artisanat et des services pour anticiper ou accompagner l'évolution de ces mêmes secteurs".

A partir de 2003, le champ d'intervention du FISAC a été élargi à la modernisation et à la création d'entreprises mais l'économie générale en est maintenue sous des dispositifs peu modifiés. En outre, ses finalités demeurent inchangées : selon le ministre chargé du commerce et de l'artisanat, les interventions du fonds ont constamment visé à assurer une desserte commerciale de base à l'ensemble de la population, notamment dans les zones touchées par le déclin démographique et économique, à accompagner la modernisation de l'appareil commercial et artisanal en milieu rural pour lui permettre de mieux s'adapter aux mutations en cours et à aider les communes à conserver et à fortifier un tissu commercial et artisanal diversifié.

La réforme intervenue en 2003 n'a fait qu'entériner la tendance observée à l'extension progressive du champ d'intervention du FISAC mais n'a eu aucune incidence sur la politique menée en matière d'opérations territoriales ni sur les modalités de gestion des moyens.

3. Les différents types d'opérations

Ils sont définis, désormais, par l'article 2 du décret du 5 février 2003 susmentionné qui prévoit un regroupement des opérations éligibles en quatre catégories : les opérations collectives, les opérations individuelles, les études et les actions collectives spécifiques.

a. Les opérations collectives :

L'article 3 du décret du 5 février 2003 indique qu'elles concernent un ensemble d'entreprises appartenant à un secteur géographique et sont conduites par des collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics.

La circulaire du 17 février 2003 subdivise les opérations collectives - qui peuvent avoir un caractère annuel ou pluriannuel - en trois types :

1- Les opérations urbaines :

Elles ont pour but d'aider les actions et travaux d'intérêt général décidés par les communes¹, de plus de 2000 habitants, en vue de conserver et fortifier le tissu des entreprises commerciales, artisanales et de services dans certains quartiers. Cet objectif doit être inséré dans une démarche globale de développement économique et d'adaptation de l'urbanisme aux besoins du commerce, de l'artisanat et des services.

2- Les opérations collectives de modernisation de l'artisanat, du commerce et des services en milieu rural :

¹ Sont également considérées comme opérations urbaines les opérations pilotées par les communautés d'agglomération ainsi que par les communautés de communes ou tout autre groupement intercommunal dont la population globale excède 2.000 habitants.

Elles ont pour but de consolider les entreprises commerciales et artisanales par la mise en œuvre coordonnée d'aides indirectes collectives (actions sur l'environnement immédiat, conseil, groupement de commerçants et d'artisans, regroupement éventuel des entreprises, animation, promotion) et d'aides directes individuelles (réhabilitation et sécurisation du local d'activité, modernisation de l'outil de travail).

Elles concernent les pays, les groupements de communes rurales ainsi que les bassins d'emploi ruraux menacés de fragilisation par l'évolution démographique ou les mutations économiques.

3- Les opérations d'aménagement dans les communes rurales :

Elles visent à inciter les communes de moins de 2000 habitants à réhabiliter leur centre bourg de manière à créer un environnement favorable à l'exercice des activités commerciales, artisanales et de services dont l'importance en milieu rural impose de les insérer de manière plus dynamique dans l'ensemble des procédures de développement local.

b. Les opérations individuelles à destination des entreprises en milieu rural :

Elles visent à inciter les propriétaires de locaux commerciaux, artisanaux ou de services, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des exploitants, à réhabiliter ou à moderniser ces locaux et leurs équipements professionnels et concernent les entreprises commerciales, artisanales et de services dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 800.000 € hors taxes et implantées dans des communes dont la population est inférieure à 2000 habitants.

c. Les études :

Cette catégorie définie par l'article 5 du décret du 5 février 2003 regroupe les études préalables ou de faisabilité qui concourent aux opérations aidées par le FISAC, les études d'évaluation des opérations aidées ainsi que toute étude permettant de mieux cerner le devenir de secteurs du commerce, de l'artisanat et des services ou d'assurer la cohérence de l'action publique liée à l'aménagement du territoire.

d. Les actions collectives spécifiques:

L'article 6 du même décret prévoit qu'elles peuvent être décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat en vue de tenir compte de circonstances pouvant affecter les secteurs du commerce, de l'artisanat et des services ou pour anticiper ou accompagner l'évolution et les mutations de ces mêmes secteurs.

Cette disposition est destinée à donner au fonctionnement du FISAC la souplesse d'intervention nécessaire. Elle permet de mieux asseoir juridiquement l'entrée dans le périmètre du fonds d'opérations dont il avait déjà commencé à assurer progressivement la charge financière, notamment les actions de développement économique des chambres de métiers et des organisations professionnelles de l'artisanat, les aides à projets pour le développement de la compétitivité des entreprises, les pôles d'innovation de l'artisanat (cf. infra). Dans cette catégorie, on retrouve également les actions en

faveur des entreprises sinistrées à la suite de calamités ou les opérations en faveur des commerces de biens culturels.

Le souci de réunir dans le champ du FISAC d'autres actions destinées au maintien des entreprises commerciales et artisanales de proximité explique, également, selon la DCASPL, la décision récente de financer par ses crédits les apports en dotation de l'EPARECA dont l'objet est la rénovation des centres commerciaux situés dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

Les actions en faveur du développement économique des entreprises artisanales :

Ce dispositif d'aide au développement économique des entreprises a été précisé, en dernier lieu, par la circulaire ministérielle du 23 décembre 2002¹. Les actions de développement économique que mènent, sur une base contractuelle avec l'Etat, les chambres de métiers et de l'artisanat et les organisations professionnelles nationales ont pour finalité d'orienter leur intervention vers des actions jugées prioritaires et d'en évaluer les effets de façon homogène. Il s'agit d'actions destinées à favoriser la création et la transmission des entreprises du secteur, à assurer la modernisation des entreprises existantes (sensibilisation à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication) ou leur adaptation afin de conserver un tissu d'entreprises de proximité (promotion des actions en faveur du développement durable, promotion des démarches qualité et de la certification des services).

Les pôles d'innovation de l'artisanat :

Les pôles d'innovation de l'artisanat sont des "centres de ressources" spécialisés sur un métier ou une technique qui s'engagent dans une démarche de transfert de technologie au profit des TPE artisanales. Ils s'appuient sur des établissements de formation professionnelle indépendants ou relevant soit des chambres de métiers soit des organisations professionnelles et sont animés par des équipes d'ingénieurs, de techniciens et de formateurs dispensant des formations de haut niveau.

Les aides à projets pour le développement de la compétitivité des entreprises :

Dans le cadre de la politique d'aide au développement économique des entreprises régie par la circulaire du 24 janvier 2000, la procédure d'aide instaurée par son titre II vise à financer des projets innovants ayant pour finalité le développement de la compétitivité des secteurs du petit commerce, de l'artisanat et des services et leur positionnement durable sur leurs marchés.

Les actions en faveur des entreprises victimes de calamités :

- Une opération « FISAC – Gel du printemps 2003 » a été mise en œuvre par circulaire du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et du

¹ Elle abroge le titre I de la circulaire du 24 janvier 2000 relative au financement des actions conduites en faveur du développement économique des PME commerciales, artisanales et de services, dont le titre II concernant les appels à projets innovants reste en vigueur.

secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation du 25 novembre 2003 prévoyant une mesure de prêts sans intérêt (à taux zéro) accordés à la suite du gel survenu entre les 7 et 11 avril 2003. Cette mesure calquée sur le dispositif de l'Office national interprofessionnel des fleurs, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) est destinée aux entreprises expéditrices et exportatrices de fruits et légumes fragilisées par la disparition d'une grande part de leur activité consécutive à une réduction significative du tonnage expédié ou exporté et par le manque à gagner en résultant alors que leurs charges fixes n'ont pas été réduites.

- Un dispositif « FISAC – Inondations 2003 » a mis en place, par circulaire du secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation du 22 décembre 2002, une aide exceptionnelle aux commerçants et artisans sinistrés à la suite des inondations à caractère exceptionnel survenues du 1^{er} au 5 décembre 2003 dans divers départements, en particulier du sud du pays.

Le financement par le FISAC des aides aux commerçants et artisans sinistrés tant au regard des dispositions législatives précisant la mission du FISAC que par rapport aux autres outils de l'Etat pour indemniser les conséquences non assurées des sinistres n'apparaît pas juridiquement fondé.

Sur ce point, la DCASPL a indiqué que les interventions du FISAC résultent des dispositions de l'article 6 du décret du 5 février 2003 susvisé qui prévoit que « *des actions collectives spécifiques peuvent être décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat en vue de tenir compte des circonstances pouvant affecter les secteurs du commerce, de l'artisanat et des services* ». Elle considère, en outre, qu'une telle politique d'intervention est indispensable compte tenu de l'absence d'un dispositif national pour de tels événements.

La Cour observe que les dispositions de l'article 4 de la loi n°89-1008 du 31 décembre 1989 modifiée évoquent des opérations en faveur des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services affectés non pas par des « *circonstances* » mais, d'une manière bien plus précise, « *... par des mutations économiques, techniques ou sociales consécutives à l'évolution de ces secteurs ...* ».

Elle note, en outre, que les interventions en faveur des commerçants et artisans sinistrés ont pris la forme d'aides individuelles et non pas d'actions collectives contrairement aux termes du décret susvisé.

L'opération « biens culturels » :

L'opération « biens culturels » a été renouvelée en 2003, au titre, des actions collectives spécifiques. Une circulaire du ministre de la culture et de la communication et du secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation du 24 octobre 2003 a mis en place un dispositif de soutien aux commerces de biens culturels permettant s'adressant à des projets visant à implanter, rénover ou développer des commerces proposant à la vente une offre diversifiée de disques, livres, vidéogrammes ou produits multimédias.

Les aides du FISAC s'inscrivent dans un champ progressivement étendu par la réglementation en vigueur. Elles recouvrent désormais l'essentiel des modes d'interventions financières en faveur du commerce, de l'artisanat et des services, hormis les actions de formation. Cet élargissement de son périmètre notamment à des opérations liées aux intempéries et la budgétisation de la ressource ont conduit à une certaine banalisation du FISAC.

4. La nature des aides:

L'article 7 du décret du 5 février 2003 susvisé prévoit que les aides du FISAC peuvent prendre la forme de subventions, de provisions déléguées à une personne morale de droit public ou d'avances remboursables.

Parmi ces possibilités réglementaires, seules les subventions et les provisions déléguées ont été utilisées par la DCASPL à ce jour. En revanche, la Cour note que le système de prêts mis en place pour venir en aide aux entreprises touchées par le gel de 2003 n'est pas expressément prévu par le décret.

Le fondement juridique de cette procédure n'est pas assuré. La DCASPL reconnaît qu'il n'apparaît pas de manière explicite dans le texte du décret du 5 février 2003 et l'assimilation des prêts sans intérêt à des subventions qu'elle propose ne semble pas convaincante. Dès lors la régularité des sommes versées à ce titre est très incertaine.

II LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

A RAPPELS

Les ressources affectées au financement du FISAC proviennent pour les deux premières années de la période sous revue de l'excédent du produit de la TACA. Les deux suivantes, le fonds est alimenté par les lois de finances par un chapitre budgétaire du budget général de l'Etat.

Il est rappelé ici que l'affectation au FISAC n'a constitué qu'un prélèvement parmi d'autres sur le produit de la TACA qui a servi à alimenter l'indemnité de départ allouée aux artisans et commerçants, le comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) et, également, une dotation au profit de l'assurance vieillesse.

Depuis l'adoption de la loi de finances pour 2003, le produit de cette taxe a été affecté au budget de l'Etat. Les dépenses relatives au FISAC sont, depuis lors, financées à partir de chapitres budgétaires gérés par la DCASPL (chapitres 44-03/50 en 2003, 44-03/80 et 44-03/90 en 2004)

L'article 35 V de la loi de finances pour 2003 a prévu, en outre, que le solde disponible sur le compte de l'ORGANIC constitué à partir de la TACA, constaté à la clôture des comptes 2002 est versé à l'Etat. Il s'est élevé à 128,5 M€ .

De plus, un arrêté du 30 décembre 2003 a prévu la réimputation sur le compte de la TACA d'un montant de 38.398.398,17 € de produits financiers générés par les dotations

ouvertes au titre du FISAC (cf. infra), somme versée au budget général de l'Etat en application de l'article 35 V visé plus haut.

B- LES RESSOURCES DU FISAC

Pour 2001, l'arrêté du 11 octobre 2001¹ a fixé le plafond de ressources du FISAC à 455 MF (69,36 €). Le même texte prévoit à l'intérieur de ce plafond deux dotations de 15 MF (2,29 M€), l'une au titre des inondations de Bretagne - Loire-Atlantique de décembre 2002 et janvier 2001 et l'autre au titre du sinistre consécutif à l'explosion de l'usine pétrochimique de Toulouse survenue le 21 septembre 2001.

Dotations FISAC

(en Meuros)	2001	2002	2003	2004
Excédent du produit de la TACA	69,36	67,08		
Crédits budgétaires LFI			71,00	71,00
Crédits budgétaires LFR			0,00	29,00
Total crédits budgétaires votés			71,00	100,00
Régulation budgétaire			4,30	5,00
Crédits disponibles	69,36	67,08	66,70	95,00
% progression annuelle		-3,29%	-0,57%	42,43%

Pour 2002, le plafond de ressources du FISAC a été fixé à 67 077 567 € par arrêté du 30 avril 2002, en recul donc de plus de 3 % par rapport à l'année précédente.

Avec la budgétisation instaurée en 2003, une dotation de 71 M€ est inscrite en LFI au titre du nouvel article 50 du chapitre 44-03 (FISAC), soit en hausse de 5,84 % par rapport à l'année précédente. Cette budgétisation a fait craindre une éventuelle fragilisation de la ressource, aussi un maintien de son niveau à cette hauteur a-t-il été convenu pour les trois années suivantes. En effet, un accord est intervenu entre les cabinets du secrétaire d'Etat chargé du commerce et de l'artisanat et du ministre délégué au budget pour que la budgétisation soit sans incidence sur le fonctionnement du FISAC aux termes duquel il était prévu que pendant trois ans les dotations du FISAC ne seraient pas soumises à régulation budgétaire et que les fractions non consommées pourraient faire l'objet de reports. Malgré ces engagements, le chapitre n'a, cependant, pas échappé à une régulation budgétaire qui a réduit les disponibilités du fonds de 4,3 M€.

L'année suivante, la LFI de 2004, en continuité avec l'année précédente, a inscrit 71 M€ au titre du FISAC, ces crédits étant répartis sur deux articles nouveaux dans la perspective de la décentralisation du fonds (cf. infra), l'article 80 doté de 21,5 M€ au titre des actions sectorielles financées par le FISAC, soit 30 % du total, et l'article 90

¹ Arrêté abrogeant un arrêté du 2 mai 2001 qui fixait le plafond de ressources du FISAC à 440 MF (67,08 M€) et prévoyant une dotation de 15 MF (2,29 M€) au titre des inondations de décembre 2000 dans le Finistère.

doté de 49,5 M€ au titre des actions territoriales financées par le FISAC, soit 70 % du total.

La régulation budgétaire a, également, amputé cette année-là les disponibilités du FISAC de 5 M€, mais celles-ci ont été considérablement augmentées en LFR de 29 M€, crédits destinés, notamment, à dynamiser le commerce de centre-ville et à une opération de grande ampleur en faveur du commerce de proximité en 2005 (cf. infra). En 2004, les disponibilités du fonds ont donc été accrues de plus de 40 %. L'article 80 « actions sectorielles financées par le FISAC » a vu ses crédits augmentés de la totalité des moyens supplémentaires apportés par la LFR pour les situer à 50,5 M€. En revanche, l'article 90 « actions territoriales financées par le FISAC » a supporté la régulation de 5 M€ et vu ses crédits baissés à 44,5 M€, traduisant ainsi la priorité donnée aux actions nationales.

Au total, sur la période considérée si les ressources du FISAC ont connu une hausse de près de 6 %, en 2003 avec la budgétisation, la régulation budgétaire qui a affecté le chapitre 44-03/50 a entraîné une légère diminution de la ressource disponible. Cette baisse s'est encore poursuivie en 2004 d'un peu plus de 1 % si on exclut l'augmentation des crédits intervenue en LFR.

C- LES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LE COMMERCE, L'ARTISANAT ET LES SERVICES

Les crédits gérés par la DCASPL sont ouverts sur trois chapitres du titre IV (44-03 "Interventions en faveur du commerce et de l'artisanat", 44-95 "Participation à divers fonds de garantie", 44-98 "Bonifications d'intérêt"), et un chapitre du titre VI 64-02 ("Aides au commerce et à l'artisanat").

Le tableau ci-dessus montre que globalement l'ensemble des moyens financiers (crédits budgétaires et crédits extrabudgétaires) géré par la DCASPL a connu une baisse de l'ordre de 6 % des crédits utilisables au cours de la période sous revue (cf. partie B du tableau), passant de 187,74 M€ en 2001 à 177,29 M€ en 2004. Hors FISAC, les crédits utilisables ont enregistré une baisse de plus de 36 M€.

Cette tendance à la baisse nettement prononcée jusqu'en 2003, avec un creux à 163,80 M€ cette année-là, est corrigée en 2004 grâce à l'effet de l'augmentation des crédits obtenus en LFR (+ 29 M€) qui ne permet, cependant, qu'une croissance de 13,49 M€ du total général.

Tableau n° 1 : Moyens budgétaires gérés par la DCASPL

A	2001	2002	2003	2004
Crédits budgétaires - LFI (DO+CP) -				
Titre IV- Interventions publiques	55,91	56,72	179,13	167,77
<i>dont FISAC</i>			71,00	71,00
<i>dont CPDC et aide au départ des commerçants et artisans</i>			55,06	48,50
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	3,70	4,25	4,25	3,57
Sous-total	59,61	60,97	183,38	171,34
Crédits extrabudgétaires				
- FISAC	69,36	67,08		
- CPDC et aide au départ des commerçants et artisans	53,82	48,51		
Total (hors FISAC)	113,43	109,48	112,38	100,34
Total général	182,79	176,56	183,38	171,34
Part Fisac/ Total général	37,95%	37,99%	38,72%	41,44%

B	2001	2002	2003	2004
Crédits budgétaires - Crédits ouverts (DO+CP) -				
Titre IV- Interventions publiques	57,22	48,34	160,29	173,72
<i>dont FISAC</i>			66,72	95,00
<i>dont CPDC et aide au départ des commerçants et artisans</i>			55,06	45,05
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	7,34	8,24	3,51	3,57
SOUS-TOTAL	64,56	56,58	163,80	177,29
Crédits extrabudgétaires				
- FISAC	69,36	67,08		
- CPDC et aide au départ des commerçants et artisans	53,82	48,51		
Total (hors FISAC)	118,38	105,09	97,08	82,29
Total général	187,74	172,17	163,80	177,29
Part Fisac/ Total général	36,94%	38,96%	40,73%	53,58%

(source DCASPL données retraitées)

Pendant la période considérée, il apparaît donc bien que les crédits du FISAC, contrairement aux autres crédits gérés par la DCASPL, ont été relativement préservés puisque leur baisse en gestion a été relativement contenue jusqu'en 2003. Leur part relative dans l'ensemble des crédits ouverts n'a cessé d'augmenter passant de 37 % en 2001 pour atteindre plus de 53% en 2004.

Le FISAC continue de constituer un vecteur financier essentiel de la politique de soutien au commerce, à l'artisanat et aux services, position confirmée par l'apport effectué en LFR 2004. En revanche, sans cet apport, les crédits FISAC auraient connu une relative stagnation. Cette situation est, en outre, accentuée par l'extension progressive en gestion du périmètre du fonds à des opérations précédemment financées sur d'autres lignes budgétaires, en particulier les actions de développement économique en faveur de l'artisanat, sans compensation. Ainsi, par exemple, depuis 2000, environ 20 M€ ont été consacrés à des aides en faveur des programmes de développement économiques des entreprises artisanales ; la part du FISAC dans leur financement qui avait été fixée à de l'ordre de la moitié en 2000 et 2001, a progressé à 80 % en 2002 pour atteindre la totalité à partir de 2003.

Il apparaît donc que, à périmètre constant, les crédits FISAC (hors crédits ouverts en LFR 2004) n'ont pas échappé aux contraintes budgétaires ayant affecté à la baisse l'ensemble des crédits budgétaires du secteur.

III LA GESTION DU FISAC

A LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES MISES EN ŒUVRE

1- Les modalités de gestion des crédits

Au sein du budget global du FISAC, la DCASPL distingue deux enveloppes, destinée l'une au financement des opérations nationales et l'autre au financement des opérations territoriales. Dans la perspective de la décentralisation du fonds, cette distinction opérations nationales et opérations territoriales avait été établie sur le plan budgétaire, (chacune des deux catégories ayant fait l'objet d'un article particulier sur le chapitre 44-03 (cf. supra-), seules les opérations territoriales - dans lesquelles étaient compris les soutiens aux programmes de développement économique des chambres de métiers - ayant vocation à être décentralisées.

Pour chaque catégorie d'opération nationale, à l'exception des biens culturels, des provisions sont ouvertes par décision ministérielle.

En ce qui concerne les catégories d'opérations territoriales du FISAC et pour les opérations concernant des commerces de biens culturels, aucune provision n'est constituée. Le traitement des demandes de subventions est assuré « au fil de l'eau », l'octroi de la subvention étant subordonné à une décision ministérielle en fixant le montant de façon individualisée.

Jusqu'en 2004, les dotations ont fait l'objet d'une répartition prioritaire pour les opérations nationales, les opérations territoriales étant financées sur le solde des dotations et dans la limite de la capacité d'instruction de l'administration.

La Cour s'étonne que les modalités retenues pour la gestion des crédits destinées aux opérations territoriales du FISAC ne fassent pas l'objet d'enveloppes ou de dotations assises sur les actions prioritaires à mener (quitte, si nécessaire, à redéployer régulièrement ces enveloppes); elles s'apparentent à une politique de guichet répondant au fil de l'eau aux demandes sans fixer ni hiérarchie ni priorité.

2- L'instruction des dossiers

L'instruction des dossiers comporte plusieurs étapes qui peuvent être chronologiquement présentées en distinguant le niveau local et le niveau central.

Les porteurs de projets, à titre individuel ou collectif, déposent leur demande à la préfecture du département dans lequel l'opération aura lieu. Les dossiers sont d'abord instruits par les services économiques des préfectures.

Très fréquemment, les projets ont été élaborés en concertation avec les chambres consulaires concernées, et l'instruction faite au niveau local, ce qui dispense de recueillir l'avis de ces chambres. Dans le cas contraire, cet avis est sollicité.

Il en va de même des administrations qui sont concernées, en fonction de la nature des projets. Ainsi, les aides aux entreprises en milieu rural donnent lieu à consultation des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour vérifier que l'attribution d'une subvention n'est pas susceptible d'entraîner de distorsion de concurrence. Les directeurs régionaux des affaires culturelles (DRAC) donnent un avis à titre principal pour les aides à des commerces de biens culturels. Enfin, les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DRCA) donnent systématiquement un avis sur le projet au préfet du département.

Le dossier est ensuite transmis à l'administration centrale du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales et de la consommation c'est-à-dire à la DCASPL, sous direction des affaires économiques, bureau C2 « financement et développement des entreprises » dont la section FISAC compte 9 agents dont 4 de catégorie A.

Au niveau central, les projets font l'objet d'un complément d'instruction destiné à vérifier la recevabilité du dossier, le respect des dispositions réglementaires et la justesse de l'appréciation de l'intérêt économique du projet.

Les instructeurs fondent leur appréciation sur les seuls critères résultant des textes réglementaires relatifs au FISAC, décret, arrêté et circulaire déjà évoquées. Leur attention est particulièrement attirée sur l'appréciation de l'impact d'une aide sur l'environnement concurrentiel. Des vérifications portant sur la réalité de l'absence d'une offre commerciale concurrente ou sur l'analyse de la zone de chalandise sont souvent effectuées, tout particulièrement, dans le cas de l'opération spécifique « biens culturels ». A cet égard, la DCASPL cherche à améliorer ses capacités d'examen de l'offre existant dans la zone de chalandise par utilisation d'outils développés par l'INSEE.

L'appréciation de la viabilité économique des projets nécessite également d'être vérifiée dans le cadre des opérations collectives en zone rurale. Des informations complémentaires (zone de chalandise, capacité professionnelle et situation familiale des

repreneurs, etc...) peuvent être recherchées si elles apparaissent insuffisantes au travers du dossier initialement instruit pour apprécier la solidité d'un projet dans la durée.

Enfin, l'expertise porte systématiquement sur l'intérêt même de l'opération au regard des objectifs de maintien ou de développement du commerce et de l'artisanat. En effet, il est fréquent que des opérations dont l'intérêt collectif n'est pas en cause n'ont qu'un lien ténu avec le commerce et l'artisanat. C'est par exemple le cas de la rénovation d'une rue, de l'installation d'éclairage ou de la création de place de stationnement dans une zone dénuée de commerces ou dans laquelle ils sont peu nombreux. Dans ce cas, l'instructeur doit, en se fondant sur toutes les pièces du dossier (plans, photographies...), se livrer à une analyse matérielle permettant d'apprécier le bien fondé du projet pour l'essor du commerce local et proposer une exclusion ou, le plus souvent, une diminution du taux d'intervention. En effet, les taux fixés par les textes régissant le FISAC sont seulement des taux plafonds qui peuvent donc être modulés à la baisse en fonction de la place réelle du commerce et de l'artisanat dans le projet.

A l'occasion des contrôles effectués sur place, l'effectivité du respect de ces critères dans l'instruction des demandes par la DCASPL, a pu être constatée par la Cour.

3- Les outils de gestion informatique

Le dispositif informatique mis en place au titre du FISAC comporte deux outils :

- une application de type Excel, intitulée « FISACEURO », qui recense toutes les opérations financées par le FISAC depuis l'origine. Elle rassemble toutes les informations relatives à ces opérations (type d'opération, département, localisation, bénéficiaire, libellé exact de l'opération, montant demandé, décision, subventions attribuées, convention, acomptes versés) ;
- une application informatique interne qui est utilisée par chaque rédacteur pour l'instruction des dossiers et le suivi des engagements. Elle a été réformée en 2002 pour devenir opérationnelle en 2003. Développée sous Access, elle dispose d'une fonction statistique.

Ces deux outils ne communiquent pas entre eux. Il n'a pas non plus été prévu d'interface informatisée avec l'application utilisée par l'ORGANIC ; tous les documents papier transmis par la DCASPL à cet organisme sont, donc, re-saisis manuellement par les agents de l'ORGANIC chargés des opérations de paiement des décisions et de comptabilisation du FISAC.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le renforcement de l'activité du FISAC en 2004 a rendu nécessaire la refonte complète de l'application informatique de l'ORGANIC qui gère les dossiers, refonte qui aurait pu être mise à profit pour rendre communicantes les applications respectives des deux entités.

La mise en place d'outils informatiques interopérables pourrait permettre des gains de productivité et faciliter la tâche des agents chargés de la gestion du FISAC. La DCASPL devrait envisager une réforme des moyens informatiques qu'elle utilise pour la gestion du FISAC, intégrant des communications informatisées avec l'ORGANIC. Cette direction semble reconnaître les imperfections de son système de gestion informatique lorsqu'elle indique à la Cour que la modernisation envisagée a été repoussée par la perspective de la décentralisation du FISAC un temps évoquée et que désormais la réflexion sur ce sujet va pouvoir reprendre.

4- Les décisions d'attribution des subventions

L'instruction menée au niveau central permet, selon la DCASPL, de veiller à la cohérence des décisions au plan national et, surtout, de préparer les décisions du ministre. En effet, après validation interne (visas hiérarchiques du responsable de la section FISAC, du chef de bureau, du sous-directeur et du directeur), tous les projets de décisions sont envoyés au cabinet du ministre au rythme d'une à deux fois par mois.

Dans la très grande majorité des cas, les propositions du service sont suivies. Le ministre signe personnellement toutes les décisions et toutes les lettres de notifications qui sont adressées aux préfets des départements.

En revanche, les lettres de refus sont signées par le directeur de la DCASPL, ce qui laisse, le cas échéant, la possibilité au demandeur d'intenter un recours auprès du Ministre.

B LE RÔLE DES PRÉFECTURES

Comme indiqué supra, les services préfectoraux initialisent la procédure d'instruction des dossiers de demandes de subventions avec l'appui des DRCA.

Après l'intervention des services centraux, le préfet compétent est donc destinataire, pour attribution et suivi, des différentes décisions attributives de subventions concernant son département prises par le ministre.

En effet, le contrôle des pièces justificatives fournies par les bénéficiaires des subventions incombe aux services préfectoraux (imputabilité des dépenses à l'opération subventionnée ; régularité des factures ; totalisation des sommes facturées) qui attestent la réalité du service fait et la conformité et la réalisation des travaux et adressent à la DCASPL un récapitulatif des frais engagés laissant apparaître le taux réel de subvention par rapport aux dépenses effectives.

Les services préfectoraux sont donc chargés de vérifier la bonne utilisation des fonds. Chaque opération fait l'objet d'un bilan à la charge des bénéficiaires, qui doivent donc produire un compte-rendu d'utilisation des sommes perçues. Cette obligation est rappelée par le préfet au bénéficiaire à l'occasion de la transmission de la décision du ministre.

Les procédures relatives aux aides du FISAC classique restent très concentrées puisque les décisions attributives relèvent du ministre personnellement après instruction complémentaire par l'administration centrale. Mais le rôle des services préfectoraux est primordial puisque ce sont eux qui initialisent les dossiers et en assurent la gestion, le suivi et le contrôle. Ce mode de fonctionnement mis en place dès l'origine du FISAC a fait l'objet de critiques en raison de la lenteur du traitement des dossiers. Pour décongestionner les services centraux, la Cour s'est demandée si des mesures de déconcentration au niveau préfectoral, notamment mais peut-être pas exclusivement, pour la gestion de certains dossiers de faible montant, en particulier ceux concernant les opérations rurales individuelles, ne pouvaient être envisagées.

Malgré les bilans positifs qu'elle a pu faire sur le dispositif déconcentré de gestion des aides attribuées à l'occasion de catastrophes naturelles, la DCASPL se refuse à envisager d'aller plus loin dans la déconcentration de la gestion des dossiers FISAC « classiques » au motif que le travail de vérification fait au niveau national permet, d'une part, une réduction du montant des subventions accordées de l'ordre de 25 % des montants demandés et validés au niveau local et, d'autre part, une bonne harmonisation des décisions sur l'ensemble du territoire.

La direction du budget indique, pour sa part, que la remise à plat de l'organisation des compétences suggérée par la Cour permettrait une meilleure efficacité du traitement des dossiers et une accélération des procédures d'attribution des aides FISAC et qu'elle pourrait être utilement intégrée à la stratégie ministérielle de réforme du ministère des petites et moyennes entreprises, à l'artisanat, au commerce et aux professions libérales.

C. LE RÔLE DE L'ORGANIC

Malgré la budgétisation du FISAC, les procédures financières de paiement des subventions sont restées largement dérogatoires aux règles de comptabilité publique dans la mesure où, bien que s'agissant d'opérations menées par un ordonnateur principal, les dépenses correspondantes échappent au contrôle financier et aux règles d'engagement, d'ordonnancement et de paiement prévues par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Cette souplesse a été voulue par le législateur puisqu'elle est consacrée par l'article 4 modifié de la loi du 31 décembre 1989 déjà évoqué par lequel l'Etat confie à l'ORGANIC la gestion des aides.

Les décisions attributives de subventions du FISAC sont notifiées au directeur général et à l'agent comptable de l'ORGANIC par la DCASPL pour paiement. Au préalable, l'agent comptable assure la vérification de la régularité des décisions qui lui sont adressées par rapport à la réglementation en vigueur. Il tient à jour un compte spécial FISAC ouvert dans ses écritures, alimenté par des fonds qui lui sont versés par l'Etat, ministère chargé du commerce et de l'artisanat. La situation comptable est arrêtée en fin d'exercice et le solde est reporté sur l'exercice suivant. Sont comptabilisés les engagements correspondants au montant cumulé des subventions accordées par le ministre ainsi que les mouvements de trésorerie. L'ORGANIC transmet à la DCASPL, notamment, des avis de paiement hebdomadaires en trois exemplaires (à charge pour elle d'en adresser un au préfet et un au DRCA), une situation mensuelle de trésorerie

permettant de dégager le solde net disponible et, à la clôture de chaque exercice, un état récapitulatif des sommes versées au titre du FISAC daté, certifié exact et signé par l'agent comptable.

Les relations entre l'ORGANIC et la DCASPL ont été formalisées dans une convention signée le 11 avril 2003 qui prévoit notamment les modalités de versement de la dotation annuelle destinée au paiement des aides et de rémunération de l'ORGANIC.

En contrepartie de ses prestations, l'ORGANIC perçoit une rémunération fixée à 0,30% du montant des dotations versées pour la gestion du FISAC ; cette rémunération fait l'objet de versements d'acomptes trimestriels, à hauteur du quart de la rémunération prévue pour l'année ; une régularisation intervient, en fin d'année, sur la base des frais réels, au vu des justificatifs produits par l'ORGANIC. Le précompte est effectué par prélèvement sur les produits financiers du placement des disponibilités que l'ORGANIC est autorisé à réaliser auprès de la Caisse des dépôts et Consignations ; si les produits financiers s'avéraient insuffisants, un prélèvement complémentaire est prévu sur la dotation reçue.

L'ORGANIC a perçu, à ce titre, en 2004, 306 130€ dont 163 691€ de dépenses et charges de personnel affectées au FISAC (2 agents à temps plein temps + 1 agent à 80%, 1 cadre à 50%, + 5% des rémunérations de l'agent comptable et de son fondé de pouvoir) et 142 439 € d'autres charges de fonctionnement (dont les frais générés par l'étude et le développement de la nouvelle application informatique). On observe que ne sont pas affectés au FISAC les autres frais relatifs aux bureaux (tels que chauffage, gardiennage, entretien, impôts locaux..) ni l'amortissement du mobilier ainsi que celui du matériel informatique.

Ces moyens en personnel pourraient s'avérer insuffisants compte tenu de la croissance de l'activité de l'ORGANIC au titre des opérations du FISAC en raison de l'extension du périmètre du fonds déjà évoquée supra.

Par le biais de l'intégration progressive dans le dispositif de gestion de l'ORGANIC d'opérations précédemment toujours financées sur des crédits budgétaires, une procédure largement dérogatoire est utilisée pour des opérations qui, par le passé, ont pu s'accommoder, pour leur exécution et leur contrôle, du respect du droit budgétaire classique et des règles de la comptabilité publique. Avec la fongibilité désormais de règle pour les crédits budgétaires et sans critère plus précis de recours à cette procédure de gestion, plus rien ne peut s'opposer à ce que l'ensemble des crédits en faveur du soutien des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services gérés par la DCASPL bénéficie à terme, sans justification réelle, des souplesses du dispositif de gestion s'appuyant sur l'ORGANIC. On peut même se demander si, compte tenu des souplesses apportées par la LOLF, le recours à l'ORGANIC peut encore être justifié et si une révision de la loi ne devrait pas être envisagée.

La DCASPL considère que le recours à la procédure budgétaire classique pour le financement d'opérations dont la gestion était assurée précédemment par l'ORGANIC pourrait entraîner le besoin d'accroître les moyens de gestion de ses services ordonnateurs, un transfert de charges sur le réseau du Trésor public et un allongement des délais de traitement des opérations en cause.

De son côté, la direction du budget reconnaît que le « risque soulevé par la Cour ne peut pas être totalement écarté pour l'avenir » et qu'« il appellera de sa part une attention particulière ». Elle indique, en outre, que, pour 2006, le montant des crédits affectés au FISAC fait l'objet d'un arbitrage explicite dans la lettre plafond du Premier ministre.

D. LA GESTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

L'agent comptable de l'ORGANIC tient la comptabilité des opérations relatives au FISAC selon les normes du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale applicables par tous les organismes de sécurité sociale tenant une comptabilité pour compte de tiers. Il est ainsi en mesure de répondre aux besoins en informations de gestion exprimés par la DCASPL en vertu de la convention évoquée supra.

Les données analysées ci-après proviennent des documents de synthèse sur la situation comptable du FISAC établis par l'agent comptable de l'ORGANIC ; ils n'ont donc pas été directement extraits par la Cour de la comptabilité générale de l'organisme.

1. La situation comptable du FISAC de 2001 à 2004

Le tableau ci-après synthétise la situation comptable du FISAC arrêtée à la fin de chacune des années de la période sous revue.

Tableau n° 2 : Situation comptable du FISAC (en €)

Rubriques	2001	2002	2003	2004	2004/2001
Report à nouveau	67 796 634	64 789 296	63 399 306	77 889 671	-
Charges :					
- Aides attribuées	53 583 358	74 325 887	56 120 288	88 149 069	+ 64,5 %
- Autres charges	26 568 396	-	-	38 398 217	ns
- Charges diverses de gestion	170 543	228 743	200 157	325 402	+ 90,8 %
Total	80 322 297	74 554 630	56 320 445	126 872 689	+ 57,9%
Produits :					
- Dotation de trésorerie	69 364 303	67 077 567	66 719 000	95 000 000	+ 36,9 %
- Produits financiers	7 950 657	6 087 073	4 091 810	3 891 688	- 51,0 %
Total	77 314 960	73 164 640	70 810 810	98 891 688	+ 27,9 %
Résultat	-3 007 338	-1 389 990	14 490 365	-27 981 001	
Solde	64 789 296	63 399 306	77 889 671	49 908 669	-23,0 %

a. Les charges

Sont enregistrées en charges :

- les aides attribuées c'est-à-dire les subventions décidées et notifiées ; elles sont détaillées dans le tableau ci-après. Leurs montants montrent des fluctuations importantes. Si globalement l'augmentation est de 65%, l'évolution sur la période n'est pas linéaire puisque 2002 connaît une hausse importante de 39 %, 2003, année quelque peu perturbée par la mise en œuvre de la budgétisation, baisse de 24 % et 2004 rebondit de 57 %.

Les subventions classiques représentent 91 % des aides attribuées en 2001 (cf. tableau ci-après). Leur part relative diminue fortement en 2002 (59 %) et en 2003 (61 %) compte tenu des montants importants d'aides accordées pour d'autres opérations. En 2004, leur part remonte à 71 % dans un contexte général de hausse des montants alloués à divers titres.

Tableau n° 3 : Détail des aides attribuées

Rubriques	2001	2002	2003	2004
Subventions classiques	48 902 200	43 914 845	34 318 921	62 355 886
Subventions pour projet développement et compétitivité PME	3 196 246	820 411	336 541	977 705
Action économique	-	16 139 414	20 211 469	21 123 447
Internet	-	754 878	-	-
prêts bonifiés		593 753	278 405	
Aides aux sinistrés et divers	1 484 911	12 102 586	974 952	3 692 031
Total	53 583 358	74 325 887	56 120 288	88 149 069

- les autres charges : elles correspondent à des sommes réaffectées au compte de la TACA. Pour l'exercice 2001, il s'agit du reliquat des provisions constituées pour la

mise en œuvre, d'une part, d'un dispositif d'aides aux commerçants et artisans victimes des inondations de novembre 1999 dans les départements de l'Aude, des Pyrénées Orientales, de l'Hérault et du Tarn (solde de 1 285 738,63 € d'une provision 3 048 980,34 €) et, d'autre part, du dispositif « FISAC-Tempête » (solde de 25 282 657,86 € d'une provision de 30 489 803,45 €).

Pour l'exercice 2004, il s'agit du montant des produits financiers du compte FISAC dont l'affectation au compte de la TACA a été décidée au moment de sa budgétisation. Ainsi, par arrêté du 30 décembre 2003, une dotation de 38 398 217 €, constituée des produits financiers générés par les dotations régulièrement ouvertes au titre du FISAC a été réimputée sur le compte de la TACA¹.

- les charges diverses de gestion : elles sont constituées par les frais de gestion engagés par l'ORGANIC. Avant la convention de 2003, une dotation de la gestion administrative était attribuée à l'ORGANIC à hauteur du montant des dépenses engagées dans l'exercice pour le compte du FISAC ; désormais ces frais sont calculés selon les dispositions prévues par la convention évoquée supra.

b. Les produits :

Sont enregistrés en produits :

- les dotations de trésorerie : en 2001 et 2002, elles correspondent aux crédits ouverts par arrêté ministériel sur l'excédent de la TACA. Depuis 2003, il s'agit de sommes versées par le ministère sur crédits budgétaires ouverts par la loi de finances.

- les produits financiers : ils proviennent de SICAV à court terme. Leur montant varie en fonction d'une part, du montant de la dotation versée et de la date de versement, d'autre part, de l'évolution du cours des valeurs.

c. Evolution de la situation comptable du FISAC :

Pendant la période sous revue, la situation comptable du FISAC présente chaque année des caractéristiques très différenciées (cf. tableau n°3).

L'année 2001 est marquée par un montant important des autres charges (26,6 M€) pour les raisons évoquées supra liées à des dotations exceptionnelles ouvertes pour calamités naturelles dont il a fallu restituer les reliquats. A ce montant s'ajoute un total d'aides attribuées de l'ordre de 53,6 M€. Le solde de cette année est en retrait d'environ 3 M€ par rapport au report à nouveau.

En 2002, les aides attribuées réalisent un bond de plus de 38 % sous l'influence, en particulier, de la prise en charge accrue des aides correspondant à des opérations sectorielles (programmes de développement économique des entreprises, notamment). Les produits connaissent un repli de plus de 5 %. Au total, le solde disponible se réduit d'un peu plus de 2 % pour se situer à 63,4 M€.

¹ Arrêté du 30 décembre 2003 portant réintégration des produits financiers du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce sur le compte d'aide au commerce et à l'artisanat géré par l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (JORF du 17 janvier 2004).

2003, première année de la budgétisation du FISAC, laisse apparaître un recul très important du montant des aides attribuées de près de 25 %, donc une baisse du total des charges de même proportion. Les produits financiers marquent un léger recul d'environ 3 %, ce qui conduit à un accroissement du solde disponible de près de 14,5 M€, pour se situer au niveau le plus élevé de la période sous revue, 77,9 M€.

L'année 2004 présente des caractéristiques encore différentes. Les charges constatées connaissent une croissance de plus de 70,5 € sous l'effet conjugué de la restitution des 38,4 M€ au compte de la TACA évoquée supra et d'une augmentation de plus de 57 % des aides attribuées compte tenu de l'afflux conjoncturel des demandes de subventions enregistrées cette année-là (cf. infra). Les produits augmentent de plus de 28 M€ due à la majoration des crédits obtenue en LFR pour le FISAC (cf. supra, point sur les ressources budgétaires).

Cependant, au total, la croissance de la dotation de trésorerie ne compense pas intégralement la ponction exceptionnelle effectuée et entraîne une forte réduction du solde disponible de près de 27 M€, soit un recul de près de 36 % par rapport à l'année précédente et de 23 % sur l'ensemble de la période observée.

Au 31 décembre 2004, le solde comptable du FISAC s'élève à 49,9 M € dont 16,5 M€ de provisions.

d. Les comptes financiers

Le tableau ci-après retrace la situation des comptes financiers du FISAC au 31 décembre de l'année.

Tableau n° 4 : Comptes financiers (en euros)

Rubriques	2001	2002	2003	2004
Placements à la CDC	172 054 816	177 716 814	191 686 212	167 101 318
Subventions accordées en attente de paiement	- 107 559 344	- 114 684 970	- 121 974 634	- 148 170 959
Subventions à récupérer	301 017	358 214	451 357	428 230
Prêts à récupérer	-	-	-	1 623 870
Ajustements	- 7 193	9 248	7 726 736	28 926 210
Solde	64 789 296	63 399 306	77 889 671	49 908 669

On y retrouve :

- le montant des sommes placées, en baisse de près de 3 % sur la période, mais qui reste à un niveau très élevé, soit plus de 167 M€ ;
- le montant des « subventions en attente de paiement » ; il représente le total des subventions notifiées à l'ORGANIC par la DCASPL ou par les préfetures mais pour lesquelles il n'a pas encore reçu l'ordre de payer. Sa croissance évidemment liée à l'augmentation des aides prises en charge, approche les 38 %.
- les ajustements correspondent à la compensation entre les charges à payer (c'est-à-dire les factures reçues en fin d'exercice rattachées à l'exercice mais payées sur l'exercice suivant selon les principes du Plan Comptable Unique des Organismes de Sécurité Sociale) et les produits à recevoir (c'est-à-dire les produits rattachés à l'exercice en

cours mais encaissés sur le compte financier en début d'exercice suivant). L'importance des montants constatés en 2003 et 2004 est due principalement à la prise en compte en produits à recevoir des dotations du 3^e trimestre encaissées en fait l'année suivante.

- les subventions à récupérer : il s'agit de subventions dont l'utilisation n'a pas été justifiée par leurs bénéficiaires et qu'ils doivent donc restituer.

- les prêts à récupérer : il s'agit du montant des prêts accordés dans le cadre de la procédure mise en place à la suite du gel de 2003 et dont la restitution est attendue dans trois ans.

2. La comptabilisation des provisions

Ces provisions correspondent en fait à des engagements budgétaires pluriannuels. Elles représentent le total des montants globaux réservés sur la dotation de l'année à des opérations sectorielles ou spécifiques. Ces provisions font l'objet des décisions ministérielles notifiées à l'ORGANIC.

La prise en compte de ces provisions en déduction sur le solde comptable du FISAC permet d'avoir une meilleure visibilité sur le montant net du FISAC réellement disponible.

Le tableau ci-dessous permet de constater que le solde des provisions a augmenté de plus de 6 M€ sur la période, soit de plus de 57 %. Le solde du FISAC réellement disponible se trouve au total diminué de près de 21 M€, soit de plus de 38 %.

Le montant net disponible à fin 2004 se situe cependant encore à plus 33,3 M€.

Tableau n° 5 : Disponible réel en fin d'année (en euros)

Rubriques	2001	2002	2003	2004
Solde comptable	64 789 296	63 399 306	77 889 670	49 908 669
Solde des provisions	- 10 509 710	- 11 894 133	- 14 317 742	- 16 564 784
Net disponible	54 279 586	51 505 173	63 571 928	33 343 885

3. Les dépenses

Le tableau de la page suivante reprend les dépenses payées par l'ORGANIC détaillées par types d'aides.

Globalement sur la période, les dépenses ont cru de plus de 44 % mais l'évolution s'est faite en dents de scie. L'année 2002 a connu une forte augmentation des dépenses de plus de 23 M€ (soit + de 52 %), la hausse la plus importante concernant les aides aux sinistrés. 2003 est une année de forte baisse des dépenses (27 %) suivi du rebond de 2004 avec la reprise des subventions classiques, des aides aux sinistrés et des aides exceptionnelles (gel).

L'évolution des dépenses observée est étroitement corrélée à celles des engagements de subventions (aides attribuées). La différence des montants de dépenses et des charges

(aides attribuées) s'explique, bien entendu, par le décalage entre la notification de la décision de subvention à l'ORGANIC et les paiements effectifs qui peuvent s'effectuer sur plusieurs années, notamment en ce qui concerne les dépenses d'investissements.

Tableau n° 6 : Dépenses du compte FISAC (en euros)

Rubriques	2001	2002	2003	2004
Subventions classiques:	29 047 262	37 875 595	29 799 683	29 630 556
dont : - fonctionnement	8 151 335	8 593 552	6 174 197	8 548 852
- investissement	20 895 927	29 282 043	23 625 486	30 833 652
Biens culturels				248 052
Chambres de métiers :	9 754 604	15 822 040	17 356 578	18 739 046
-Action économique	9 754 604	381 250	17 195 351	18 648 014
-Programme Internet	-	15 440 790	161 227	91 032
Divers :	3 261 476	1 475 730	1 356 358	802 038
dont :				
Prêts bonifiés	2 133 873	593 753	278 405	21 075
Compétitivité	1 030 370	825 020	967 663	780 963
Aides aux sinistrés :	2 134 461	12 231 213	722 699	3 004 585
dont :				
Tempête	816 873			
Victimes des inondations et coulées de boue	1 249 880	12 123 959	469 435	2 370 440
Sinistrés de Toulouse			241 664	530 173
Aides exceptionnelles :			10 250	1 687 719
Victimes des pertes d'exploitation suite au sommet G8 à Evian			10 250	13 469
Subventions Gel fruits et légumes	-	-		50 380
Prêts gel fruits et légumes	-	--	-	1 623 870
Total	44 197 803	67 404 578	49 245 568	63 863 944

Pendant la période observée, la part des subventions classiques reste supérieure à 50 % du montant total des dépenses sauf en 2004, année de forte croissance des dépenses au titre des chambres de métiers, des aides aux sinistrés et des aides exceptionnelles.

Malgré la ponction des produits financiers décidée en 2003 et réalisée en 2004 qui, en quelque sorte, a rattrapé le retard pris dans la consommation des crédits, les comptes du FISAC présentent à la fin de cette année-là un solde de près de 50 M€ et un solde net disponible de plus de 33 M€. Cette situation figée au 31 décembre 2004 ne traduit qu'imparfaitement les problèmes de disponibilités que le compte a pu connaître en cours d'année à cause de l'afflux de demandes de subventions, qui ont pu être corrigé par l'apport en dotation permis par les crédits ouverts en LFR.

La situation du FISAC permet de constater que, quoiqu'en baisse, les disponibilités du fonds sont excessives et que la dotation budgétaire pourrait donc être réduite pour les ramener à un niveau plus raisonnable.

La DCASPL explique cette situation par les aléas de la gestion et signale qu'au 31 juillet 2005 le disponible n'excédait pas 3,8 M€ (contre 33,3 M€ fin 2004), cette somme n'incluant cependant pas la dotation restant encore à verser à l'ORGANIC au titre de 2005.

Pour sa part, la direction du Budget indique que la sous-utilisation du compte FISAC et l'importance du solde net qui en résulte constatées par la Cour ont motivé les décisions de mise en réserve des moyens FISAC prises depuis 2003. Selon elle, ces mises en réserve peuvent également encourager les services instructeurs des dossiers à une plus grande sélectivité dans les projets aidés et inciter à s'interroger sur l'efficacité de ce dispositif.

PARTIE II : ACTIVITÉS, RÉSULTATS ET PERSPECTIVES

Un rapport d'activité du FISAC est produit chaque année par l'administration centrale ; il présente les actions conduites, au moyen du fonds, l'année précédente et le cumul depuis 1992, synthétisant des données chiffrées par type d'opération subventionnée, par région et par département.

Toutes les données analysées rendent compte d'une manière très appréciable de l'activité du FISAC depuis l'origine mais il est très regrettable qu'elles ne comportent aucune indication sur l'impact des opérations financées. Une évaluation de ces opérations devait être engagée au cours de l'année 2002, mais la réforme liée à la budgétisation a conduit à différer ce travail malgré les engagements pris alors par la DECAS.

I. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS TRAITÉS

1- Une croissance considérable du nombre des décisions en 2004

Le tableau ci-dessous reprend, par catégorie d'opérations, le nombre de décisions attributives d'aides. Il permet de constater que globalement le nombre des décisions a augmenté de près de 50 %, passant de 663 en 2001 à 969 en 2004. Cette croissance est due essentiellement aux opérations rurales et aux autres opérations (actions collectives spécifiques nationales ; aide aux commerçants et artisans sinistrés ; biens culturels ; études).

Il est à noter, également, que la proportion du nombre des décisions relatives à des opérations rurales dans le total annuel tend à augmenter : de 54 % en 2001 (355 sur 663) à 65 % en 2004 (628 sur 969).

Tableau n° 7 : Nombre de décisions FISAC

Année	Opérations rurales	Opérations urbaines	Développement économique	Autres	Total
2001	355	276	0	32	663
2002	372	236	2	47	657
2003	479	208	6	51	744
2004	628	216	4	121	969

Parmi les opérations rurales, les décisions concernant les aides directes aux entreprises ont connu une augmentation très importante : leur nombre est passé de 99 en 2001 à 186 en 2004, soit de près de 88 % ; ce mouvement a été amorcé en 2003 avec 135 dossiers contre 70 l'année précédente.

Si l'année 2003 a connu une forte croissance du nombre des décisions (+13 %), c'est surtout en 2004 qui se produit un pic considérable de + 30 %. Cet accroissement est dû à un afflux exceptionnel de dossiers qui a contraint, cette année-là, l'administration

centrale à un enregistrement des dossiers reçus compte tenu de l'incapacité dans laquelle elle se trouvait de pouvoir tous les traiter et de la nécessité de disposer en temps réel d'une information précise sur le flux de dossiers lui parvenant et sur le montant des subventions demandées. En effet, jusqu'au 30 avril 2004, les dossiers de demande de subvention FISAC ne faisaient pas l'objet d'un enregistrement centralisé à la DCASPL. Pour la période 2001-2003, l'administration centrale n'a donc pas une connaissance précise du nombre des dossiers reçus mais elle considère que les dossiers traités dans l'année correspondaient aux dossiers reçus au cours de la même année, qu'ils ouvrent droit à subvention ou qu'ils fassent l'objet d'une décision de rejet. Seuls restaient en instance en fin d'année les dossiers arrivés le plus récemment et les dossiers en attente d'un complément d'informations.

En 2004, 996 ont été traités mais, au 31 décembre 2004, 712 dossiers restaient en instance. Ainsi, cette année-là, le nombre de dossiers reçus a été multiplié par plus de 2 (1.708 dossiers au lieu de 744 l'année précédente).

Cet afflux de demandes a été provoqué par les dispositions prises dans la perspective de la décentralisation du FISAC au 1er janvier 2005. En effet, par circulaire du 19 décembre 2003, le secrétaire d'Etat a fixé au 31 août 2004 la date limite d'envoi à l'administration centrale des dossiers relatifs aux actions territorialisées du FISAC avant que les crédits afférents à ces opérations ne soient transférées aux régions.

2- Les délais de traitement des dossiers se sont dégradés

Avant la réforme de 2003, tous les dossiers FISAC étaient soumis à l'examen de la commission nationale, cette dernière se réunissant en moyenne tous les deux mois, soit cinq fois par an. La DCASPL considère – en l'absence d'indicateur permettant de mesurer les délais de traitement des dossiers après leur réception par la direction –, que, dans une large mesure, les délais de traitement des dossiers étaient rythmés par le passage de ces derniers en commission.

Depuis 2003, les dossiers FISAC ne sont plus soumis à la commission et font l'objet d'une transmission régulière au cabinet du ministre tous les mois (10 envois en moyenne par an).

Pour la période comprise entre le 1er janvier et le 31 décembre 2003, sur un panel de 447 dossiers :

- 30,20 % des dossiers ont été traités dans un délai¹ inférieur à deux mois ;
- 65,77 % des dossiers ont été traités dans un délai inférieur à trois mois ;
- 89,26 % des dossiers ont été traités dans un délai inférieur à quatre mois.

Pour la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2004, sur un panel de 676 dossiers :

- 28,25 % des dossiers ont été traités dans un délai inférieur à deux mois ;

¹ Délai partant de la date à laquelle le dossier est réputé complet et s'achevant à la date de signature de la décision par le ministre.

- 45,86 % des dossiers ont été traités dans un délai inférieur à trois mois ;
- 54,73 % des dossiers ont été traités dans un délai inférieur à quatre mois.

Ainsi, alors qu'en 2003 près de 90 % des dossiers étaient traités en moins de quatre mois, le taux descend à moins de 55 %. La DCASPL estime, en outre, que compte tenu du nombre de dossiers en instance à la fin de l'année 2004, les délais connaîtront à nouveau une dégradation en 2005. Dans l'hypothèse où ces dossiers en instance seraient traités au cours du premier semestre 2005 et compte tenu du fait que la plupart de ces dossiers ont été reçus entre juin et septembre 2004, le délai moyen de traitement sera de l'ordre de neuf à dix mois.

Cette estimation est largement confirmée par les informations recueillies en région Aquitaine où, à la date du 19 mai 2005, plus d'une trentaine de dossiers transmis entre juin et septembre 2004 n'avaient toujours pas fait l'objet de décision ministérielle. Il est à noter que certains dossiers ont connu des délais très supérieurs à douze mois (opération de Casteljalous : 18 mois ; opération de Libourne: 14 mois).

Les dispositions prises pour anticiper les effets de la décentralisation des actions territorialisées du FISAC, un temps envisagée au 1er janvier 2005, ont entraîné un engagement précoce des crédits de la dotation consacrée en 2004 au financement des opérations FISAC et des retards importants dans le traitement des dossiers en raison de l'engorgement durable des services instructeurs centraux, ce qui repousse d'autant le démarrage des opérations sur le terrain.

3- Un faible taux de rejet des dossiers instruits

La DCASPL peut être conduite à effectuer des rejets pour trois principales catégories de motifs :

- le dossier communiqué a donné lieu à un avis défavorable de la préfecture et de la DRCA et que, manifestement, il ne remplit pas les conditions requises pour ouvrir droit à subvention FISAC (entreprise dont le chiffre d'affaires est supérieur à 800 000 €, montant des travaux inférieurs à 10 000 €, travaux réalisés avant le dépôt du dossier); dans ce cas, la remontée du projet au niveau central ne paraît pas justifiée.
- l'aide apportée est susceptible de perturber la concurrence ;
- les éléments fournis font apparaître des risques excessifs pour le porteur du projet et pour la pérennité de l'entreprise.

Tableau n° 8 : Taux de rejet des dossiers

Année	Dossiers instruits	Rejets	Taux de rejet
2001	709	44	6,21 %
2002	670	15	2,24 %
2003	754	10	1,33 %
2004	996	27	2,71 %

Ce travail préventif permet d'obtenir des dossiers de bonne qualité et explique les taux relativement faibles de rejet constatés chaque année même si, après une forte baisse du taux en 2002 par rapport à l'année précédente et une poursuite de la tendance en 2003, on peut noter une dégradation en 2004 liée aux circonstances particulières examinées plus haut qui ont conduit à une moindre vigilance sur la qualité des dossiers présentés.

Le faible taux de rejet des dossiers constaté qui démontre la qualité du travail réalisé par les services préfectoraux conduit la Cour à s'interroger sur la pertinence du niveau actuel des effectifs de la DCASPL affectés aux tâches d'instruction des demandes de subventions FISAC.

La DCASPL réfute cette analyse en reprenant les arguments déjà avancés pour justifier son refus d'aller plus loin dans la déconcentration des procédures. Pour justifier l'impossibilité d'une réduction de ses effectifs actuellement, elle rappelle l'importance du stock de dossiers à traiter.

Elle signale, en outre, que les tâches des agents de la direction ne se limitent pas à l'instruction des demandes de subvention et qu'ils participent au suivi des opérations, à l'information des préfetures et des DRCA, aux réponses aux nombreuses interventions locales, aux travaux statistiques et d'analyses. La Cour ne méconnaît pas ce point mais peut dès lors se demander si la déconcentration des tâches d'instruction ne serait pas de nature à permettre un meilleur exercice des travaux de niveau national, et en particulier, ceux touchant au suivi et à l'évaluation, en dégageant certains de ses agents de l'exécution des tâches d'instruction proprement dites.

4- Les procédures d'apurement des dossiers

Le bilan financier effectué après la réalisation des travaux ayant fait l'objet d'une aide FISAC peut conduire à une réduction du montant de la subvention attribuée qui est formalisée par une décision modificative prise au niveau central. Cette décision modificative permet la réimputation de la somme engagée en trop sur le disponible du compte FISAC. Le tableau repris ci-après indique le nombre de décisions modificatives et le montant des sommes réimputées sur le compte FISAC.

Tableau n° 9 : Décisions modificatives

Années	Nombre de décisions modificatives	Montant des sommes réimputées (en €)
2002	365	2 612 814
2003	385	3 960 597
2004	531	17 686 533

On note une importante accélération de la procédure d'apurement des dossiers (146 décisions de plus entre 2003 et 2004 contre 20 de plus entre 2002 et 2003) qui conduit à une augmentation considérable des sommes dégagées et ainsi rendues disponibles. Ce souci d'apurement des dossiers est probablement lié à la volonté d'accroître un disponible du compte FISAC réduit par l'augmentation des demandes constatées cette même année (cf. supra).

Par ailleurs, l'article 9 du décret du 5 février 2003 dispose que les aides qui, dans un délai de trois ans à compter de la date de leur notification au bénéficiaire, n'ont pas été

utilisées conformément à l'objet pour lequel elles ont été attribuées, donnent lieu à reversement et sont recouvrées par l' ORGANIC sur décision du ministre chargé du commerce et de l'artisanat. En cas de refus du bénéficiaire de l'aide de procéder au remboursement, le ministre exerce toute action en justice, à l'expiration d'un délai de deux mois, à compter de la date d'envoi, par l'ORGANIC d'une mise en demeure restée infructueuse expédiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

A ce jour, la procédure contentieuse prévue par les dispositions rappelées ci-dessus n'a jamais été mise en œuvre. La DCASPL indique qu'au 31 décembre 2004, il restait 44 subventions à récupérer pour un montant global de 428 230 € (424 302 € au titre des subventions classiques et 3 928 € au titre de la Chambre de Métiers du Val d'Oise). Sur ces 44 subventions, 35 bénéficiaires sont des communes, 12 présentent un montant supérieur à 10 000 euros (dont 4 supérieurs à 30 000 €), les plus anciennes remontent à 1992 et 14 subventions à récupérer présentent une date limite de récupération antérieure à 2000.

Compte tenu du montant peu élevé des sommes en jeu, la DCASPL considère que la priorité va à l'apurement des dossiers dont le montant global est bien plus élevé et rappelle, à titre d'illustration, le montant des sommes réimputées sur le FISAC indiquées ci-dessus.

La Cour ne peut qu'attirer l'attention de la DCASPL sur la nécessité de procéder à l'apurement administratif et comptable de tous les dossiers en instance, dont certains datent de plus de 10 ans. A cet égard, des procédures non contentieuses d'abandon de créances, analogues à l'admission en non-valeur ou à la remise gracieuse de dette du règlement général de comptabilité publique, devraient être prévues par la réglementation relative au FISAC, ce qui est admis par la DCASPL.

5- Le coût de l'instruction des dossiers

L'instruction des dossiers FISAC implique l'intervention de services locaux (préfectures, DRCA) et de services centraux de la DCASPL. Cette dernière ne dispose d'aucune donnée relative au coût d'instruction des dossiers au niveau local. Pour ce qui concerne le niveau central, la charge approximative est approchée en considérant que 11,5 personnes sont associées (en équivalent temps plein) à l'instruction des dossiers (l'agent chargé du développement économique et une des deux secrétaires du bureau comprises), soit 10,8 emplois temps plein auquel il est ajouté 0,7 emploi temps plein correspondant au temps consacré par le chef de bureau et le sous-directeur.

Sur la base d'un coût complet de 80 K€/an/agent, ces 11,5 ETP induisent donc un coût total de l'instruction des dossiers de 920 K€ par an.

La DCASPL compare ce chiffre à l'économie engendrée par le contrôle opéré par le niveau central qui représente plus de 20 % du coût total des dossiers (95 M€ de crédits FISAC engagés), soit environ 19 M€ en 2004 et considère qu'au total, le « rendement apparent » de l'instruction des dossiers au niveau central est de l'ordre de 2.000 % : un euro dépensé pour le contrôle évite une dépense publique de 20 euros exprimée par le niveau local.

Par ailleurs, le coût de la gestion par l'ORGANIC est fixé par la convention du 11 avril 2003 s'est élevé à 325 K€ en 2004.

Au total, le coût de l'instruction des dossiers au niveau central ajouté à celui de la gestion par l'ORGANIC s'élève à 1 245 K€, soit 1 596 € par dossier (en prenant une moyenne de 780 dossiers instruits sur ces quatre dernières années).

Cette approche du coût de gestion des dossiers FISAC est bien évidemment très partielle puisqu'elle ne comprend pas les coûts générés par la gestion locale. En outre, n'a pas été précisément cernée la réduction des coûts induite par des modifications introduites dans la gestion des dossiers comme la suppression des réunions de la commission nationale FISAC ou la mise en place de procédures simplifiées pour les dossiers ruraux (fiches allégées et normalisées). La DCASPL admet le manque de pertinence des indicateurs de gestion dont elle dispose actuellement.

La Cour souhaite donc que la DCASPL se dote des moyens d'analyser et d'évaluer le coût de ses interventions.

Pour sa part, la direction du budget relève l'importance et l'utilité relative des moyens consacrés en administration centrale à l'instruction des dossiers de ce fonds.

II. LES BILANS QUANTITATIFS:

A. LES BILANS PAR CATÉGORIE D'OPÉRATIONS

1. L'utilisation des crédits pendant la période sous revue

Le tableau ci-après présente, pour les années 2001 à 2004, les engagements tels qu'ils sont retracés dans les rapports d'activité du FISAC.

Sur la période observée, les montants engagés ont pratiquement doublé passant de 52,8 M€ à plus de 100 M€, l'année de la mise en place de la réforme du FISAC se traduisant par une accélération importante des engagements.

On note une progression constante de la part relative des opérations rurales par rapport au montant total des sommes engagées. Celle-ci passe de près de 18% en 2001 à près de 30 % en 2004. A l'inverse, la part des opérations urbaines dans le total engagé diminue et se situe à 31 % après avoir culminé à plus de 53 % en 2002.

Tableau n° 10 : Engagements FISAC

(en euros)

Année	Catégorie	Subventions engagées (rapport d'activité)	Ventilation
2001	Opérations rurales	9 378 193	17,74%
	Opérations urbaines	24 263 482	45,91%
	Divers	413 895	0,78%
	Développement économique	18 794 824	35,56%
	Total	52 850 394	100,00%
2002	Opérations rurales	10 010 029	19,70%
	Opérations urbaines	27 092 684	53,31%
	Divers	13 718 028	26,99%
	Développement économique	0	0,00%
	Total	50 820 741	100,00%
2003	Opérations rurales	19 359 051	27,07%
	Opérations urbaines	26 160 025	36,58%
	Divers	1 775 703	2,48%
	Développement économique	24 220 000	33,87%
	Total	71 514 779	100,00%
2004	Opérations rurales	29 917 564	29,80%
	Opérations urbaines	31 191 798	31,07%
	Divers	14 988 685	14,93%
	Développement économique	24 300 000	24,20%
	Total	100 398 047	100,00%

a. Les opérations conduites en milieu rural :

Les montants consacrés aux opérations rurales ont connu une forte augmentation en 2003 par rapport à l'année précédente (+ 48,5%) pour se situer à 19,4 M€. Cette progression est due aux effets conjugués de la majoration de 10 points du taux de financements des opérations individuelles à maîtrise d'ouvrage publique et de la nature des projets. En effet, il a été noté un fort accroissement de dossiers relatifs à l'acquisition de locaux ou à la création de pôles commerciaux comportant des travaux de construction lourds.

En 2004, la forte croissance constatée des engagements (+ 54,6 %) qui situe le montant engagé à 29,9 M€ correspond aux effets de la réforme de 2003 mais aussi à la perspective de la décentralisation de la procédure qui a provoqué un afflux exceptionnel de dossiers (cf. supra).

Le tableau ci-après indique le montant moyen des aides attribuées pour les opérations rurales individuelles ou collectives ; il permet de constater l'augmentation très importante des montants moyens attribués pour les opérations tant individuelles (+ 15.500 €, soit + 74 %) que collectives (+ 69.500 €, soit + 73 %).

Tableau n° 11 : Montant moyen des aides en milieu rural (en euros)

Opérations rurales	2001	2002	2003	2004
Opérations rurales individuelles	21.000	25.000	30.000	36.500
Opérations rurales collectives	95.000	106.000	135.000	164.500

Le montant moyen des aides directes accordées aux entreprises progresse également puisqu'il passe de 6.000 € en 2002 à 7.400 € en 2004 (+ 23%).

b. Les opérations conduites en milieu urbain:

Leur objectif général est d'apporter une aide au montage de projets associant les collectivités locales, les associations de commerçants et les chambres consulaires dans le cadre de projets intégrant tous les aspects d'une politique urbaine (transports, habitat, infrastructure, stationnement, accessibilité centre-ville...). Les fonds européens sont fréquemment sollicités dans ce cadre.

Elles connaissent un léger tassement en 2003 par rapport à l'année précédente en passant de 27,1 M€ à 26,2 M€ (-3,4 %). En revanche, la progression est forte l'année suivante (+ 19 %) avec 31,2 M€.

Le montant moyen des aides concernant les opérations urbaines a connu une forte progression sur la période de près de 64 % comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n° 12 : Montant moyen des aides en milieu urbain (en euros)

	2001	2002	2003	2004
Opérations urbaines	88.000	115.000	125.000	144.000

c. Les actions de développement économique:

En 2002, aucune décision n'a été prise pour le financement des actions de développement économique de l'artisanat en raison des modifications devant intervenir sur le FISAC en 2003; en effet, les décisions anticipées de financement des actions de développement économique de l'artisanat au titre de l'année 2003 ne pouvaient précéder la publication de nouveaux textes qui est intervenue en février 2003.

Au titre des actions collectives spécifiques le FISAC a permis de financer les conventions passées avec les chambres de métiers, les organisations professionnelles de l'artisanat et les pôles d'innovation de l'artisanat en 2003 et 2004 pour des montants de l'ordre de 24 M€.

d. Les opérations de natures diverses:

Les études progressent en nombre et en montant attribué puisqu'elles passent de 34 dossiers et 440 K€ en 2001 à 59 dossiers pour 682 K€ en 2004.

Le dispositif de soutien aux commerces de biens culturels mis en place en 2003 a permis de financer, en 2004, 39 actions pour 0,7 M€ dans le cadre de l'enveloppe annuelle de 1 M€ prévue à cet effet.

Au titre du dispositif spécifique relatif aux aides apportées aux petites entreprises commerciales, artisanales et de services victimes de catastrophes naturelles, 13 M€ ont été engagés en 2002 et 8,5 M€ ont été attribués en 2004.

Enfin, 5 M€ ont été consacrés en 2004 au financement d'une campagne de communication au titre plan de soutien au commerce de proximité évoquée infra.

2. L'utilisation des crédits du FISAC de 1992-2004

Sur la période 1992-2004, le montant total des aides allouées au titre du FISAC s'élève à 656 M€ pour 9.035 décisions attributives de subventions. Les éléments repris ci-après concernent les opérations réalisées au titre du FISAC en milieu rural et en milieu urbain (hors donc les opérations nationales telles que les actions de soutien au développement économique, celles visant en venir en aide aux entreprises sinistrées, celles concernant les biens culturels, etc..).

a- Les opérations conduites en milieu rural :

Globalement plus de 60 % des décisions prises durant cette période concernent le monde rural (soit 5.403 opérations). Ces subventions représentent 24% du total des aides attribuées, soit 162 M€ depuis 1992.

Le tableau suivant retrace la progression depuis 1992 des crédits consacrés aux opérations en milieu rural. Celle-ci n'est pas continue sur l'ensemble de la période mais une accélération très nette se produit en 2003, année de la dernière réforme du FISAC.

Tableau n° 13 : Montant annuel des subventions allouées au titre des opérations en milieu rural (en M€)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
0,73	6,9	9,5	7,8	10,3	9,3	10,5	11,00	14,3	9,3	10,0	19,3	29,9

b- Les opérations conduites en milieu urbain :

Ces opérations représentent 33 % des décisions prises depuis 1992 (soit 2.971 opérations) et 43 % du montant des subventions avec 282 M€.

L'année 2000 constitue le pic de la série avec plus de 37 M€. Les années suivantes sont plutôt en baisse, le rebond de 2004 semblant lié à la conjoncture particulière de la gestion des dossiers évoquée supra.

Tableau n° 14 : Montant annuel des subventions allouées au titre des opérations en milieu urbain (en M€)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
5,10	8,5	8,9	9,4	23,2	19,3	29,5	29,30	37,9	24,3	27,1	26,2	31,2

Ce sont les villes de moins de 30.000 habitants qui ont bénéficié, en priorité, de ce dispositif (61 % du montant des subventions), leurs projets demeurant cohérents avec les capacités financières d'intervention du FISAC. Selon la DCASPL, l'impact du fonds est étroitement lié à l'échelle financière de l'opération et son cœur de cible en milieu urbain reste les villes moyennes même si certaines opérations conduites dans des villes de plus de 50.000 habitants peuvent s'avérer opportunes dès lors qu'il s'agit d'agir sur un quartier particulier, voire une artère, ou de restructurer une halle.

Au total, sur les dernières cinq années, la DCASPL estime que, au sein des opérations rurales et urbaines, une part de l'ordre de 20 % à 25 %, a été consacrée à des actions s'inscrivant dans une politique nationale (halles et marchés, animateurs de centre-ville, commerces multiservices), où l'action volontaire de l'Etat a suscité, renforcé ou infléchi des choix locaux de manière déterminante. Ainsi, la mise aux normes de halles et marchés, bien qu'obligatoire en vertu de directives communautaires et de réglementations nationales, a été délibérément soutenue. Il en va de même pour l'animation des centres-villes (dont le financement incombe pourtant au premier chef aux commerçants eux-mêmes) ou de multiservices (dont l'offre étendue a été soutenue au-delà de la satisfaction spontanée des besoins locaux sur l'une des composantes de l'offre commerciale).

Les bilans réalisés par la DCASPL, dans le cadre des rapports d'activité du FISAC, apportent une somme d'informations fort utiles sur les moyens engagés pour les actions territoriales financées par le fonds. En revanche, ils sont totalement muets sur les autres financements apportés aux opérations. Cette lacune est d'autant plus regrettable que les fiches d'instruction des opérations FISAC mentionnent, d'une part, les différents partenaires associés à l'opération et, d'autre part, le montant de leur participation financière ou le pourcentage que représente celle-ci par rapport au coût de l'opération. Cependant, les données recueillies dans les dossiers ne font pas l'objet de traitement spécifique afin de consolider l'ensemble des plans de financement et de déterminer précisément la part prise par les autres financements publics dans les opérations aidées par le FISAC.

La DCASPL reconnaît cette lacune et indique qu'à l'occasion de la refonte des applications dédiées à la gestion du FISAC, qu'elle ne date pas, des dispositions seront prises visant à permettre le traitement de l'ensemble des données recueillies dans les dossiers, notamment celles qui se rapportent aux participations financières des différents partenaires associés à l'opération.

3- Quelques bilans d'actions spécifiques

a. Inondations Bretagne – Loire atlantique 2000-2001

En application de l'article 2 de l'arrêté du 2 mai 2001 fixant pour l'année 2001 le plafond des ressources affectés au financement du régime des aides au commerce et à l'artisanat, une dotation de 2.286.735,26 € (15 MF) a été constituée à l'intérieur du plafond mentionné à 1^{er} de cet arrêté, sous l'appellation « FISAC Inondations Bretagne – Loire-atlantique ».

408 entreprises ont été indemnisées en Bretagne pour un montant de 1.204.595,88 €. Cette somme se répartit entre les départements du Finistère (963.779,67 € et

309 entreprises indemnisées), du Morbihan (140.443,78 € et 66 entreprises indemnisées) et d'Ille-et-Vilaine (100.372,43 € et 33 entreprises indemnisées).

17 entreprises ont été indemnisées en Loire-atlantique pour un montant global de 48.217 €.

La dotation a donc été consommée pour un montant total de 1.252.809,88 € et la somme de 1.033.925,38 € a été réimputée sur le FISAC.

b AZF Toulouse – Opération de dynamisation du commerce et de l'artisanat du sud toulousain :

Une dotation exceptionnelle de 2.286.735.26 € (15MF) ouverte par l'article 3 de l'arrêté du 11 octobre 2001 sous l'appellation « FISAC Sinistre Toulouse » pour indemniser les dégâts matériels subis par les entreprises à la suite de l'explosion de l'usine AZF en septembre 2001 a été peu sollicitée, notamment du fait de l'existence d'autres fonds, notamment le fonds de revitalisation économique (FRE).

Il est apparu en outre que les activités commerciales et artisanales n'étaient pas seulement touchées par des dégâts matériels mais qu'elles allaient également subir les conséquences résultant des bouleversements globaux enregistrés dans la zone par la population et par l'ensemble des activités économiques et sociales.

C'est dans ce contexte que le 25 avril 2002, le ministre a donné son accord à titre exceptionnel à la procédure déconcentrée proposée par le préfet de la Haute-Garonne, se rapportant à la mise en œuvre d'une opération de redynamisation du commerce et de l'artisanat du sud-ouest toulousain et de Portets sur Garonne. Il appartient au Préfet de décider des actions à mener dans le cadre de cette opération et de transmettre à l'ORGANIC les décisions d'attribution de subvention pour paiement.

Une provision de 700 K€ prélevée sur le reliquat de la dotation exceptionnelle initiale a été mise à sa disposition à cette fin par décision du 25 avril 2002.

Depuis cette date, deux provisions complémentaires ont été transmises au préfet, la première d'un montant de 60 K€ (décision du 15 décembre 2003) et la seconde de 20 K€ (décision du 14 mars 2005).

A ce jour, 20 dossiers collectifs (restructuration de centres commerciaux, actions collectives de promotion commerciale et artisanale) ont été financés pour un montant de 524.463 € et 198 dossiers individuels (aides aux entreprises sinistrées en vue de leur réhabilitation) pour un montant de 784.866 €.

54 dossiers individuels sont en instance de traitement.

c Inondations de 2002

- La provision de 12 M€ mise à la disposition de la région Languedoc-Roussillon par décision du 12 novembre 2002 pour les inondations de septembre et de décembre 2002 a été consommée à hauteur de 8,5 M€, 925 entreprises ayant été indemnisées (100 dans l'Hérault et 825 dans le Gard). Le reliquat a été affecté, en septembre 2004, à l'indemnisation des entreprises victimes des inondations de décembre 2003.

- La provision de 200 K€ mise à la disposition du préfet de l'Ardèche en novembre 2002 n'a été consommée qu'à hauteur de 12.972,58 € (4 entreprises ont bénéficié d'une aide exceptionnelle). Le reliquat correspondant à la fraction non consommée de cette provision a été réimputé sur le FISAC.

- La provision de 100 K€ mise à la disposition du préfet de la Drôme n'a pas été utilisée, aucune entreprise n'ayant demandé le bénéfice d'une aide exceptionnelle. Elle a donc été annulée.

- La provision de 600 K€ mise à la disposition du préfet du Vaucluse a permis d'indemniser 116 entreprises pour un montant de 541.166 €. Le reliquat non utilisé a été réimputé sur le FISAC.

- La provision de 100 K€ mise à la disposition des Bouches-du-Rhône a permis d'indemniser 9 entreprises pour un montant de 58.203 €. Le reliquat non utilisé a été réimputé sur le FISAC.

d- Inondations de 2003 :

Trois opérations sont d'ores et déjà soldées ; elles concernent les départements de:

- l'Ardèche qui a consommé 39.610 € (sur la provision de 200 K€ qui lui avait été réservée) pour indemniser 7 entreprises ;

- Saône-et-Loire qui a consommé 50.907,64 € sur la provision de 200 K€ mis à sa disposition, ce qui correspond à 16 entreprises indemnisées (49.307,64 €) et au défraiement des chambres consulaires pour 1.600 € ;

- Rhône qui a consommé la totalité de la provision qui lui a été ouverte (201.615,60 €) pour indemniser 46 entreprises (196.815,60 €) et défrayer les chambres consulaires (4.800 €).

e- Gel du printemps 2003:

Le dispositif mis en place pour venir en aide aux entreprises expéditrices et exportatrices de fruits et légumes fragilisés à la suite du gel du printemps 2003 prévoyait la faculté pour les entreprises d'opter soit pour un prêt à taux zéro soit pour l'octroi d'une aide non remboursable plafonnée à 10.000 € .

Le bilan de cette opération montre qu'à ce jour :

- 6 aides exceptionnelles ont été accordées pour un montant global de 50.380 €, soit un montant moyen de 8.397 € ;

- 15 prêts payés (sur 16 accordés, une entreprise ayant renoncé au bénéfice du dispositif en raison de sa situation précaire) pour un montant de 1.623.870 €, soit un montant moyen de 108.258 €.

Les entreprises ayant bénéficié d'un prêt sans intérêt sont tenus de reverser les sommes empruntées dans un délai de 3 ans partant de la date de notification du prêt. Les prêts ayant été accordés en 2004, les remboursements interviendront donc en 2007.

f- Sommet du G8 à Evian en 2003:

L'attribution d'une aide exceptionnelle aux commerçants et artisans ayant enregistré des pertes d'exploitation à la suite de la tenue du sommet du G8 à Evian a été décidée au cours d'une réunion interministérielle qui s'est tenue, le 30 mai 2003, afin d'examiner les conditions de la prise en charge financière des dépenses découlant de l'action des services de l'Etat dans le cadre l'organisation du G8 à Evian (26 mai au 4 juin 2003). Après instruction par le préfet de Haute-Savoie et sur proposition du directeur des entreprises commerciales, artisanales et de services, le Secrétaire d'Etat a attribué, au titre de l'exercice 2003, 8 aides exceptionnelles allant de 200 € à 4 000 € pour un montant total de 13 469€.

g- Les aides en faveur des programmes de développement économique des entreprises:

En 2001, 293 conventions ont été conclues avec les chambres de métiers et les organisations professionnelles pour un montant de 20,50 M€ dont 10,53 M€ imputés sur le FISAC. Selon la DCASPL, l'instruction des demandes par les DRCA s'est traduite globalement par une amélioration sensible de la qualité des dossiers présentés par rapport à l'exercice 2000. Néanmoins, il a été constaté que nombre de dossiers comportaient des plans de financement erronés car intégrant des dépenses inéligibles, ce qui a eu pour effet de ralentir considérablement la procédure, l'administration centrale devant recalculer les bases éligibles des actions retenues.

Pour l'exercice 2002, les moyens financiers programmés ont été quasiment maintenus au niveau atteint l'année précédente, à savoir 20,16 M€ mais la part imputée sur le FISAC est passée à 16,19 M€ et a concerné les dossiers présentés par les chambres de métiers. Le dispositif mis en œuvre précédemment n'a pas été remis fondamentalement en cause. Toutefois, le schéma retenu a apporté des améliorations en termes de simplifications des procédures ainsi que des novations à destination des organismes demandeurs d'un soutien.

Pour 2003, 20,29 M€ intégralement financés par le FISAC ont été programmés dont 16,37 M€ en faveur des 127 dossiers du réseau consulaire et 3,91 M€ pour 21 organisations professionnelles. Le dispositif a été simplifié et s'inscrit dans une logique de résultats. En dépit des aménagements apportés au dispositif 2002, celui-ci n'a pas donné totalement satisfaction. Aussi une réforme de fond a été engagée au cours du deuxième semestre 2002; elle a débouché sur la publication d'une nouvelle circulaire, le 23 décembre 2002, qui consacre de nouvelles simplifications et des réductions de délais de traitement des dossiers grâce une large déconcentration de la procédure et surtout, un contrôle a posteriori des engagements pris sur la base d'une évaluation des résultats obtenus à partir des critères prévus dans la convention. Le domaine de la création, de la transmission et de la reprise d'entreprises constitue l'axe d'action prioritaire retenu par les Chambres puisque 60 % des dépenses de ces organismes y sont consacrés dans le cadre des programmes d'action économique. 13 sur les 21 organisations

professionnelles nationales bénéficiaires de conventions en 2003 ont choisi d'inclure ce domaine d'action dans leur programme.

Pour 2004, les moyens financiers totalement imputés sur le FISAC ont connu une baisse importante puisqu'ils se situent à 19,01 M€, répartis en 15,58 M€ en faveur du réseau consulaire (127 dossiers) et 3,43 M€ pour 18 organisations professionnelles. Les chiffres définitifs des sommes consacrées plus particulièrement au domaine de la création, de la transmission et de la reprise d'entreprises n'étaient pas encore connus, les bilans d'exécution ne parvenant qu'à partir du 15 mars 2005 à la DCASPL. En ce qui concerne les organisations professionnelles nationales, 9 sur 18 bénéficiaires de conventions en 2004 ont choisi d'inclure ce domaine d'action dans leur programme, ce qui constitue un fléchissement notable de cette action par rapport à l'année 2003.

h- Les pôles d'innovation de l'artisanat:

Actuellement 17 pôles sont en activité, 3 ayant cessé ou suspendu leur activité depuis l'origine.

Une enquête sur les pôles d'innovation, commandée par la DECAS a été réalisée fin 2002 avec le concours de l'institut supérieur des métiers (ISM). Elle mettait en évidence la qualité du travail réalisé en matière de transfert de technologie et d'assistance aux entreprises, indiquant toutefois que la portée de leurs actions en direction des petites entreprises était limitée par l'insuffisance de disponibilité des moyens humains et financiers.

Le développement du réseau des Pôles d'innovation de l'artisanat constituant l'une des priorités du ministère chargé des PME, un budget en forte augmentation par rapport aux années précédentes sur la base de contrats d'objectifs pluriannuels avec chacun d'entre eux leur a été consacré. Pour chacun des exercices 2003 et 2004, une dotation de 1,6 M€ a été ouverte sur le FISAC dans ce but. Ces moyens nouveaux sont censés permettre aux pôles d'innovation de l'artisanat de rendre leur activité de base de veille et de transfert technologique plus systématiques et plus amples et de toucher un plus grand nombre d'entreprises. Au-delà de cette activité de base, les pôles réalisent des actions de recherche et développement d'intérêt collectif qui nécessitent d'autres types de financement tels que les appels à projets nationaux ou européens.

A la fin de l'exercice 2004, la situation du réseau des pôles d'innovation est la suivante : un contrat d'objectifs a été élaboré avec 14 pôles d'innovation. Des contrats d'objectifs devraient être conclus avec trois à cinq nouveaux pôles en 2005 dont au moins deux nouvellement labellisés. Chacun d'entre eux est engagé dans une démarche de progrès principalement selon deux axes : développement de son adossement à des centres de compétences scientifiques ou technologiques et recherche de partenaires relais pour une plus large diffusion des résultats de ses actions. Un travail commun a été mené par les pôles dans le cadre de séminaires organisés, à leur intention, par l'ISM en vue d'identifier les meilleures pratiques dans ce domaine ainsi qu'en matière d'évaluation de leurs actions. La plupart des pôles proposent désormais aux entreprises dans leur domaine de spécialité, à titre d'activité permanente, des journées techniques, des guides pratiques, une lettre d'information périodique et un service type SVP par téléphone ou par courrier électronique. Par ailleurs, ils disposent généralement d'un site Internet ou ont entrepris d'en développer un.

i- Les aides à projets pour le développement de la compétitivité des entreprises :

La majorité des projets porte sur les technologies d'information et de communication, des nouvelles techniques d'organisation, la qualité des services, la maîtrise des risques en matière de santé, sécurité et environnement. Plus récemment, des projets visent à aider les petites entreprises à s'inscrire dans de nouveaux mécanismes d'accès au marché et de régulation, normalisation et méthodes d'essais. Dans bien des cas, les projets portent sur la conception de documents de référence, méthodes, dispositifs d'appui ou d'accompagnement et outils et leur diffusion jusqu'aux entreprises.

Les dossiers soutenus ont relevé au début majoritairement du secteur de l'artisanat, puis ont intégré peu à peu le commerce de détail et les services. Selon leur nature, les projets peuvent être financés soit sur les dotations ouvertes à ce titre dans le cadre du FISAC, soit sur le chapitre budgétaire 64-02 (art. 30) pour ce qui concerne les opérations d'investissement. La dotation sur le FISAC s'est élevée à 1,52 M€ en 2000 ; à 2,28 M€ en 2001 et en 2002, à 2 M€ en 2003 et 2004.

A la date du 1^{er} juin 2005, 336 projets ont été enregistrés depuis le lancement du dispositif ; près de 80 projets ont été retenus et ont fait l'objet de conventions qui ont bénéficié d'un montant total de subventions s'élevant à 6,7 M€ dont 5,4 M€ ont été pris sur le FISAC et le reste sur crédits budgétaires. La plupart des projets ayant un caractère pluriannuel, les premiers résultats sont encore limités.

4- Exemples d'actions spécifiques récemment lancées

a- La campagne de communication sur le commerce de proximité

Une campagne de communication sur le commerce de proximité a été lancée pour lui permettre de mieux se faire connaître et de valoriser toutes les prestations qu'il peut offrir aux consommateurs, l'objectif recherché étant de mettre en lumière les services spécifiques qu'il peut apporter, comparés à ceux que propose la grande distribution.

Préalablement au lancement de cette campagne, une enquête a été réalisée, pilotée par l'ACFCI conjointement avec les services de l'Etat concernés. En effet, pour optimiser l'efficacité de cette campagne, il a paru nécessaire de comprendre l'état des relations commerçants/consommateurs, l'un des objectifs de la campagne étant de séduire les consommateurs et de faire en sorte qu'ils prennent le chemin des commerces de proximité. Mais au-delà de cet aspect, la campagne devait également mettre en évidence des messages ou des arguments qui satisfassent pleinement les commerçants. Leurs organisations professionnelles ont été d'ailleurs étroitement associées à la mise en place du dispositif.

Cette enquête, réalisée par la société TNS SOFRES, a été financée à hauteur de 80 % par le FISAC, soit 43.235,40 €. Cette opération est aujourd'hui soldée.

Le cadre général de cette campagne ayant été défini, la réalisation concrète est assurée par l'Etat, en particulier le service de la communication (SIRCOM) du MINEFI. A cet effet, une provision de 5 M€ a été constituée pour son financement. Selon les termes d'une convention, non visée du contrôleur financier, passée entre le SIRCOM, dont la

chef est désignée comme personne responsable des marchés et la DECAS, le 7 octobre 2004, les engagements comptables et juridiques sont pré-financés sur les crédits ouverts au chapitre budgétaire des services financiers, chapitre abondé ultérieurement par voie de fonds de concours à partir des versements effectués par l'ORGANIC.

La campagne a débuté début mars 2005.

b- Le plan de dynamisation du commerce urbain de proximité :

Selon la DCASPL, l'organisation, au plan national, d'une campagne de communication en faveur du commerce de proximité doit contribuer à sensibiliser l'opinion publique sur cette question. Pour prolonger les effets positifs d'une telle initiative, une déclinaison au plan local est apparue également nécessaire. Ainsi la mise en place d'un dispositif spécifique d'appui aux actions de développement du commerce que mettent en œuvre les chambres de commerce et d'industrie vient compléter en profondeur cette campagne nationale et mobilise tous les acteurs locaux en partenariat (CCI, associations de professionnels concernées et collectivités territoriales du niveau le plus adapté). Il appartient aux parties prenantes de définir le cadre de leurs interventions respectives et d'examiner les conditions dans lesquelles elles pourront compléter les financements que l'Etat apportera pour la mise en place de ce dispositif.

Ce plan va permettre de financer des programmes d'actions structurantes en faveur du commerce en milieu urbain, sous forme d'expérimentations. Son objectif est d'aider à tester des démarches de dynamisation du commerce urbain - dont les acteurs locaux n'ont pas les moyens de financer la montée en charge - qui concernent des actions de fond innovantes (programmes d'accessibilité aux quartiers commerçants, aménagements de façades, offre de nouveaux services aux consommateurs...) et non pas des animations ponctuelles classiques. S'agissant de programmes lourds qui ne peuvent avoir de sens que dans des agglomérations de taille suffisante, les villes de 30000 habitants et plus sont visées dans un premier temps.

Les actions à développer s'articulent autour de cinq axes : structurer les associations de commerçants, coordonner l'ensemble des acteurs du commerce urbain, développer une offre de services mieux adaptée aux besoins des consommateurs, développer le professionnalisme des pratiques commerciales et améliorer l'offre commerciale.

Un cahier des charges type a été élaboré par le DCASPL en liaison avec l'ACFCI qui sert de support au dossier de candidature et au document relatif aux modalités de sélection des projets.

Les dossiers de candidatures devront faire l'objet d'une instruction par un comité régional d'évaluation placé sous la présidence du préfet. Les décisions doivent être prises par un comité national placé auprès du ministre.

Une enveloppe pluriannuelle de 10 M€ financée par le FISAC est consacrée à cette démarche.

Cette énumération non exhaustive montre la variété des opérations financées par le FISAC qui n'ont, pour certaines d'entre elles, qu'un lien ténu avec les finalités du FISAC originel et dont la prise en charge sur ses crédits est, notamment, due à la réduction progressive des crédits budgétaires sur d'autres lignes budgétaires.

La DCASPL fait remarquer que les textes qui régissent le FISAC sont strictement respectés, ce que la Cour ne méconnaît pas sauf en ce qui concerne le fondement juridique des aides accordées aux commerçants et artisans sinistrés (cf. supra). Elle souligne que les actions nationales financent des opérations transversales venant en complément des actions territoriales. Elle relève que cette possibilité – qui concerne des opérations d'un montant unitaire élevé - est à l'opposé d'une politique de saupoudrage de nature à nuire à la compréhension des soutiens financiers de l'Etat.

La Cour estime que cette dualité, à laquelle on peut ajouter le financement des aides aux sinistrés, peut diminuer la lisibilité globale des actions menées dans le cadre du FISAC au bénéfice du commerce de proximité et qui nécessiterait en amont un affichage plus clair des moyens consacrés à chacun des aspects de la politique menée et des bilans plus complets des résultats obtenus. A cet égard, il est à noter que le rapport d'activités annuel du FISAC produit par la DCASPL est totalement muet sur les opérations nationales hormis sur certains aspects purement comptables.

La direction du budget rejoint le constat fait par la Cour d'un dispositif de moins en moins ciblé et d'une dispersion croissante des aides, source d'inefficacité.

B. LES BILANS GÉOGRAPHIQUES

1- La répartition des aides par région :

Le tableau ci-après indique la répartition des aides attribuées par région pour chacune des années de la période examinée. Il indique également le cumul des aides depuis 1992 (année à partir de laquelle le FISAC a véritablement commencé à être actif) ainsi qu'un ratio établi par rapport au nombre d'habitant.

Tableau n° 15 : FISAC- Répartition des aides par région

Régions	2001		2002		2003		2004		1992-2004	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Alsace	573 785	1,69%	440 901	0,87%	635 914	1,38%	1 552 721	2,40%	7 639 519	1,63%
Aquitaine	3 638 197	10,72%	4 132 680	8,13%	3 284 616	7,11%	6 062 546	9,38%	36 893 471	7,88%
Auvergne	1 033 633	3,05%	764 742	1,50%	849 954	1,84%	577 885	0,89%	14 724 326	3,14%
Basse-Normandie	376 230	1,11%	992 081	1,95%	934 838	2,02%	2 107 288	3,26%	13 562 835	2,90%
Bourgogne	968 196	2,85%	1 195 683	2,35%	702 310	1,52%	1 429 612	2,21%	10 695 333	2,28%
Bretagne	3 843 357	11,32%	3 096 712	6,09%	2 989 909	6,47%	7 493 155	11,60%	41 725 811	8,91%
Centre	2 122 253	6,25%	1 987 123	3,91%	2 697 838	5,84%	4 437 172	6,87%	29 647 456	6,33%
Champagne-Ardenne	2 275 499	6,70%	2 321 799	4,57%	2 300 949	4,98%	2 230 385	3,45%	16 589 437	3,54%
Corse	0	0,00%	91 439	0,18%	0	0,00%	0	0,00%	1 158 907	0,25%
Franche-Comté	959 795	2,83%	844 984	1,66%	1 363 664	2,95%	1 725 665	2,67%	15 832 180	3,38%
Guadeloupe	16 662	0,05%	0	0,00%	0	0,00%	12 985	0,02%	200 360	0,04%
Guyane	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	287 062	0,06%
Haute-Normandie	487 255	1,44%	601 623	1,18%	2 204 206	4,77%	1 909 307	2,95%	11 923 082	2,55%
Ile-de-France	3 025 463	8,91%	2 850 802	5,61%	4 692 619	10,16%	5 431 404	8,41%	39 181 991	8,37%
Languedoc-Roussillon	501 261	1,48%	13 347 518	26,26%	1 414 719	3,06%	986 635	1,53%	27 484 512	5,87%
Limousin	535 486	1,58%	398 377	0,78%	1 375 268	2,98%	1 384 373	2,14%	9 807 107	2,09%
Lorraine	1 262 722	3,72%	1 211 255	2,38%	712 664	1,54%	1 654 092	2,56%	14 954 427	3,19%
Martinique	142 075	0,42%	43 156	0,08%	35 754	0,08%	137 088	0,21%	1 276 844	0,27%
Midi-Pyrénées	1 120 759	3,30%	888 291	1,75%	1 022 171	2,21%	1 867 557	2,89%	17 769 043	3,79%
Nord-Pas-de-Calais	1 833 002	5,40%	1 555 573	3,06%	3 360 371	7,28%	1 197 257	1,85%	14 562 702	3,11%
Pays-de-la-Loire	1 202 670	3,54%	763 604	1,50%	2 982 513	6,46%	1 940 804	3,00%	20 653 233	4,41%
Picardie	213 302	0,63%	635 079	1,25%	777 243	1,68%	848 910	1,31%	6 029 361	1,29%
Poitou-Charentes	1 244 677	3,67%	2 847 603	5,60%	3 102 917	6,72%	3 140 050	4,86%	26 698 817	5,70%
Provence-Alpes-Côte-d'azur	1 177 029	3,47%	2 647 209	5,21%	1 354 531	2,93%	934 223	1,45%	24 266 906	5,18%
Réunion	0	0,00%	75 500	0,15%	0	0,00%	766 740	1,19%	1 622 680	0,35%
Rhône-Alpes	5 390 339	15,88%	7 087 007	13,95%	7 386 890	16,00%	14 790 614	22,89%	63 119 470	13,48%
Total	33 943 647	100,00%	50 820 741	100,00%	46 181 858	100,00%	64 618 468	100,00%	468 306 872	100,00%
										7,78

En 2001, les trois régions qui se sont vu attribuer les parts les plus élevées de subventions atteignent ensemble près de 38% du montant total des subventions : Rhône-Alpes (15,88 %), Bretagne (11,32%) et Aquitaine (10,72 %). A l'opposé trois régions n'ont obtenu aucune subvention : Corse, Guyane et Réunion.

En 2002, la région Languedoc-Roussillon arrive très nettement en tête avec plus de 26 % du montant des subventions allouées. Cette situation est due aux aides exceptionnelles attribuées en raison des sinistres subis par les entreprises à cause des intempéries de cette année. Rhône-Alpes, dont le montant total connaît une augmentation importante se situe en deuxième position suivie par l'Aquitaine. Guadeloupe et Guyane sont les deux seules régions n'ayant obtenu aucune subvention.

En 2003, Rhône-Alpes arrive en tête, comme en 2001, suivie cette fois de l'Ile-de-France et de Nord-Pas-de-Calais qui devance légèrement l'Aquitaine. Ces quatre régions cumulent plus de 40 % des subventions accordées. Les trois régions d'outre-mer et la Corse n'ont pas eu recours aux subventions du FISAC.

En 2004, on retrouve aux trois premières positions, Rhône-Alpes – qui mobilise à elle seule près de 23 % des crédits -, Bretagne et Aquitaine. La masse des crédits attribués est en outre en forte hausse pour ces régions. Ceci dénote, compte tenu de circonstances particulières dans la gestion du FISAC cette année-là (cf. supra), une certaine réactivité des intervenants locaux dans la procédure. Cette remarque vaut aussi pour des régions comme Alsace, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre et Lorraine dont les consommations ont nettement augmenté par rapport à l'année précédente, à l'inverse de régions comme Auvergne, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte-d'azur dont le recours au FISAC a diminué.

Ces données annuelles ne peuvent être considérées comme un palmarès car, selon la DCASPL, des facteurs multiples peuvent, se combiner pour expliquer ces situations (délai de mise au point de projets, concentration sur certains types d'opérations, dispersion géographique, situation économique locale) Cependant, quelques observations peuvent être retirées de la situation cumulée qui s'étend sur une série historique de quelques treize années de FISAC.

Tout d'abord, si toutes les régions sans exception ont pu bénéficier du FISAC, le niveau d'appel à ses crédits est très inégalement distribué. Six régions ont bénéficié de plus de la moitié des aides: Rhône-Alpes (13,48 %), Bretagne (8,91 %), Ile-de-France (8,37 %), Aquitaine (7,88 %), Centre (6,33 %) et Languedoc-Roussillon (5,87 %). A l'inverse, les régions d'outre-mer et la Corse, avec des taux nettement inférieurs à 1 %, semblent se tenir en dehors du bénéfice des dispositifs du FISAC.

Le haut du classement est assez nettement différent dès lors que l'on examine la situation des régions vis-à-vis du FISAC au travers d'un ratio établissant le rapport « montant des subventions attribuées/population de la collectivité ». Ainsi, il apparaît, parmi les dix régions présentant un ratio supérieur à 10 euros par habitant, les cinq suivantes dans un ordre décroissant: Poitou-Charente (16,28), Bretagne (14,36), Franche-Comté (14,17), Limousin (13,79) et Aquitaine (12,69).

En revanche, en fin de classement, on retrouve avec moins de 3 euros par habitant : Réunion (2,30), Guyane (1,82) et Guadeloupe (0,47). La Martinique avec un ratio de

3,35 se trouve à un niveau proche de ceux des régions Picardie (3,25), Ile-de-France (3,58) ou Nord-Pas-de-Calais (3,64).

En outre, par rapport à un ratio national de distribution du FISAC se situant à 7,78 euros par habitant, on observe que 11 régions se situent au dessus de ce niveau dont une le multiplie par plus de 2 (Poitou-Charente avec 16,28). Parmi les 15 régions présentant un ratio inférieur à ce niveau, 9 régions se situent à moins de 5 euros par habitant.

2- La répartition des aides par département :

Le tableau figurant en annexe indique la répartition des aides attribuées par département pour chacune des années de la période examinée. Il indique également le cumul des aides depuis 1992 ainsi qu'un ratio établi par rapport au nombre d'habitant.

En 2001, pour seize départements, les montants attribués représentent 2% et plus du total du FISAC distribué au niveau départemental, soit plus de 42 %. Cinq d'entre eux (Pas-de-Calais ; Ille-et-Vilaine ; Rhône ; Finistère ; Morbihan) ont bénéficié de plus de 1 M€. En fin de classement, onze départements n'ont bénéficié d'aucune aide parmi lesquels figurent les départements de la Corse-du-sud, la Haute-Corse, Paris, le territoire de Belfort, la Lozère, la Guyane et la Réunion.

En 2002, treize départements ont reçu chacun une part supérieure à 2 % du montant total, ce qui représente près de 40 % de l'ensemble des attributions. Dix d'entre eux se sont vu allouer plus de 1 M€ chacun (Ain, Finistère, Ardèche, Marne, Gironde, Savoie, Isère, Vaucluse, Landes et Morbihan). En fin de classement, seules la Corse-du-sud, la Lozère, la Guadeloupe et la Guyane n'ont pas bénéficié d'aide.

En 2003, douze départements ont reçu chacun une part supérieure à 2 % du montant total, ce qui représente près de 36 % de l'ensemble des attributions. Onze d'entre eux se sont vu allouer plus de 1 M€ chacun (Pas-de-Calais, Drôme, Marne, Seine-maritime, Dordogne, Nord, Ille-et-Vilaine, Ardèche, Charente-maritime, Savoie, Loire-atlantique). En fin de classement, dix départements n'ont bénéficié d'aucune aide : l'Allier, la Corse-du-sud, la Haute-Corse, Paris, le Lot, la Somme, les Vosges, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion.

En 2004, quinze départements ont reçu chacun une part supérieure à 2 % du montant total, ce qui représente près de 44 % de l'ensemble des attributions. Cette année-là, vingt-cinq départements ont bénéficié de plus de 1 M€ dont six de plus de 2 M€ (Isère, Loire, Drôme, Ille-et-Vilaine, Pyrénées-atlantiques, et Finistère).

Six autres départements n'ont pas eu recours aux dispositifs FISAC (Ariège, Bouches-du-Rhône, Corse-du-sud, Haute-Corse, Territoire de Belfort et Guyane).

Comme cela l'a été indiqué à propos du bilan par région, ces données annuelles ne peuvent être considérées comme un palmarès car les mêmes facteurs évoqués ci-dessus peuvent expliquer ces situations (délai de mise au point de projets, concentration sur certains types d'opérations, dispersion géographique, situation économique locale). Cependant là aussi, quelques observations peuvent être retirées de la situation cumulée qui s'étend sur une période de quelques treize années de FISAC, donc beaucoup plus significative.

Le tableau général en annexe montre que la totalité des départements ont bénéficié des subventions du FISAC. Douze départements, repris dans le tableau ci-dessous ont obtenu un montant total de plus de 8 M€ chacun sur l'ensemble de la période 1992-2004.

Tableau n° 16 : Répartition des aides 1992-2004 (en euros)

Départements	Subventions	% du total
Ille-et-Vilaine	12 366 048	2,75%
Morbihan	11 798 600	2,62%
Charente-maritime	11 261 243	2,51%
Finistère	11 080 248	2,46%
Drôme	10 973 985	2,44%
Rhône	10 422 265	2,32%
Isère	9 778 382	2,18%
Gironde	9 401 757	2,09%
Loire	8 703 477	1,94%
Pas-de-Calais	8 642 293	1,92%
Seine-maritime	8 280 525	1,84%
Pyrénées-atlantiques	8 079 771	1,80%

A eux seuls ces départements représentent près de 27 % de l'ensemble des sommes attribuées au niveau départemental depuis le début de cette série. Ce sont surtout, mais pas uniquement, des départements qui ont été touchés par des calamités naturelles.

En fin de classement, avec moins de 1 M€ attribués à chacun se retrouvent Paris (925.457 €), l'Allier (761.060 €), la Lozère (739.237 €), la Haute-Corse (735.605 €), la Corse-du-sud (423.302 €), la Guyane (287.062 €) et la Guadeloupe (200.360 €).

En ce qui concerne aussi le niveau départemental, le haut du classement est considérablement différent dès lors qu'on l'appréhende au travers du ratio « montant des subventions attribuées/population de la collectivité » comme le montre le tableau ci-après. Il indique les départements dont le ratio est supérieur à 15,56, soit deux fois le ratio national évoqué supra. On s'aperçoit que seuls trois départements de la première liste (Morbihan, Charente-maritime et Drôme) figurent aussi dans la seconde.

Tableau n° 17 : Répartition des aides – ratio subvention/habitant

Départements	Subvention/habitant
Ardèche	26,37
Drôme	25,07
Creuse	24,81
Landes	22,29
Charente-maritime	20,22
Haute-Loire	19,89
Haute-Marne	19,42
Ariège	19,32
Dordogne	18,99
Jura	18,64
Morbihan	18,32
Cantal	18,11
Charente	17,72
Hautes-Alpes	17,18
Indre	16,84
Meuse	15,66

Globalement, le tableau général figurant en annexe montre que plus de la moitié des départements (53 sur 100) présente un ratio supérieur au ratio national de 7,78. En fin de liste on trouve un dizaine de départements présentant un ratio inférieur à 3 euros : Haute-Garonne, Réunion, Nord, Allier, Somme, Oise, Guyane, Guadeloupe et Paris.

La dispersion est très importante puisqu'elle se situe entre moins de 1 et plus de 26 avec des écarts par rapport à la moyenne également très significatifs.

Ces éléments de bilans géographiques indiquent que si la notoriété des dispositifs FISAC est largement répandue sur l'ensemble du territoire, la répartition géographique des aides apparaît relativement aléatoire et hétérogène.

Cette situation est sans doute fortement influencée par la multiplication des indemnités intervenues à la suite de sinistres subis par les entreprises mais elle résulte aussi du mode de gestion des crédits du FISAC. En effet, les demandes sont traitées dans l'ordre chronologique de leur arrivée à la DCASPL ce qui favorise une répartition très influencée par la dynamique locale, la diffusion de la connaissance de l'outil de financement FISAC et la capacité du DRCA à mobiliser les intervenants locaux. Tous ces éléments n'ont pas nécessairement de lien direct avec les besoins réels du tissu local.

La DCASPL indique que les besoins locaux sont très difficiles à connaître en raison de leur caractère évolutif d'une année sur l'autre et de la diversité des opérations à caractère local que finance le FISAC. Elle estime préférable de s'en tenir à un accompagnement des initiatives locales en calibrant au plus juste sa participation financière selon l'intérêt que présentent pour le commerce de proximité les actions proposées dans le cadre des opérations mises en œuvre.

III. L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES AIDES :

Les développements qui suivent concernent essentiellement les aides du FISAC territorial, c'est-à-dire celles attribuées au titre d'opérations rurales ou urbaines en faveur des entreprises commerciales et artisanales, par opposition aux opérations nationales telles que les actions de développement économique des entreprises.

1. Les mécanismes d'évaluation des résultats par les bénéficiaires

L'article 7 du décret du 5 février 2003 prévoit dans son alinéa 4 que *dans les trois mois qui suivent l'achèvement de l'opération, le bénéficiaire fournit des justificatifs sur l'emploi de l'aide reçue et remet au ministre chargé du commerce et de l'artisanat un rapport présentant les effets de l'aide reçue.*

Au terme de chaque opération subventionnée, le préfet demande au maître d'ouvrage bénéficiaire de l'aide d'établir un rapport d'évaluation et de bilan censé permettre de mesurer les effets directs ou indirects de cette opération sur les activités commerciales et artisanales et d'apprécier si elle a apporté les résultats attendus. Ce rapport est adressé, pour avis, par le préfet au DRCA et à la DCASPL.

<p>La réalité est très éloignée de ce que prévoient les textes. En effet, ces rapports d'évaluation et de bilan ne sont pas systématiquement produits et ceux qui existent, le plus souvent très narratifs et peu critiques, ne sont pas satisfaisants et peu utiles pour une évaluation générale des résultats et surtout de l'efficacité des aides.</p>

2. Des évaluations globales réalisées très ponctuellement

Des évaluations très ponctuelles ont été réalisées, soit, à l'initiative de DRCA, notamment une étude datant de 1999 concernant le bilan des ORAC réalisée dans le cadre d'une réflexion sur « l'évaluation comme outil de management des politiques publiques » par la DRCA des pays de la Loire, soit par la DCASPL, une étude plus récente (septembre 2003) sur l'utilisation des aides par les très petites entreprises (TPE).

a. L'évaluation des ORAC (1994-1998) de la région Pays de la Loire

La synthèse évaluative proposée a mesuré, notamment, l'impact des ORAC au travers de quatre éléments : le chef d'entreprise, l'entreprise, le territoire et les acteurs. Elle a donné les résultats suivants sur les effets de la politique menée :

- l'impact des ORAC sur le chef d'entreprise a été très faible. La formation, qui constitue quasiment le seul levier d'action sur « l'homme », n'a eu que des effets très limités sur l'évolution du comportement des dirigeants et des performances de leurs entreprises, même si l'action de formation, grâce à son caractère obligatoire a permis d'inscrire dans une démarche de formation continue des chefs d'entreprises dont environ 50 % n'y étaient jamais entrés. L'objectif visant à inciter les entreprises à définir de véritables stratégies de développement économique, seul objectif immatériel de l'entreprise, n'a pas été atteint faute de moyens suffisants affectés à cette action.

- l'impact sur l'entreprise est à la fois partagé et diversifié. Pour 30 % des entreprises bénéficiaires, l'impact est inexistant. L'effet déclencheur (sans aide, l'investissement n'aurait pas été réalisé) ne vise que 8 % des entreprises. La capacité de cette politique à produire de l'investissement qui n'aurait pas eu lieu est donc extrêmement limitée. Néanmoins, pour 61 % des entreprises, l'ORAC a joué un rôle incitatif portant sur la volumétrie et/ou sur la date de réalisation.

D'autres effets positifs importants ont été relevés (comme l'impact sur la création et/ou le maintien d'emplois pour 42 % des entreprises, la valorisation de l'entreprise en terme de capacité de transmission - reprise, l'amélioration des conditions de travail pour 95 % des entreprises), mais il a été mesuré que l'ORAC vient accélérer et/ou amplifier des investissements réalisés par des entreprises qui étaient engagées dans une dynamique de croissance et d'investissement forte et largement supérieure à l'échantillon témoin analysé. Les bénéficiaires de cette politique publique sont donc très majoritairement des entreprises qui sont dans un processus constant (avant et après l'ORAC) de consolidation et de modernisation dont la taille (supérieure à 4 salariés) et le statut juridique (sociétés de capitaux) les positionnent dans les plus grandes des TPE.

- l'impact sur le territoire observé n'a pas pu être mesuré de façon satisfaisante, les données collectées étant insuffisantes. Toutefois certaines d'entre elles permettent de présumer d'un impact positif sur l'emploi ; en effet, la réalisation de la moitié des investissements a bénéficié à des entreprises locales (49 % des 28,6 MF d'investissements, dont 71 % des travaux, ont été confiés à des entreprises du territoire et donc injectés dans le tissu économique local.

- l'impact sur les relations entre les acteurs apparaît très hétérogène. Il est inexistant sur la coopération entre les entreprises. Pour les dynamiques intercommunales, il consiste en une consolidation par l'apport d'un champ supplémentaire de mise en œuvre de l'intercommunalité. Son intérêt porte surtout sur l'amélioration des relations entre les élus et les entreprises et entre les chambres consulaires.

Globalement le bilan apparaît contrasté dans la mesure où l'objectif des ORAC qui consiste à favoriser une dynamique de développement collectif du tissu commercial et artisanal en milieu rural semble en décalage par rapport aux résultats atteints. En effet, le rôle du FISAC dans le déclenchement de l'investissement s'avère faible.

La DCASPL insiste sur les effets positifs relevés sur l'emploi ou sur la transmissibilité des entreprises et considère que la faiblesse de l'impact de ces opérations ne peut être affirmée sans évoquer la modestie de leur coût puisqu'elles ont représenté une dépense de 42.000 € par entreprise dont 30 % pris en charge par l'Etat.

b. L'utilisation des aides par les TPE

Une étude sur l'utilisation des aides par les TPE a été commandée en septembre 2003 à l'IFOP. A partir d'un échantillon national représentatif de 404 TPE et d'un échantillon de 493 TPE aidées, elle a consisté en l'examen de quatre dispositifs d'aides à des TPE (exonération du premier salarié ; fonds de garantie Sofaris ; exonérations ZFU ; subvention ORAC). Elle montre que les aides à la modernisation des entreprises accordées dans le cadre d'opérations collectives financées par le FISAC en milieu rural donnent des résultats positifs, meilleurs que ceux des entreprises non aidées et de caractéristiques semblables :

- chaque entreprise a créé en moyenne 0,9 emploi entre 1999 et 2003 (+ 0,5 pour l'échantillon national d'entreprises et + 0,2 pour les entreprises non aidées);
- leur chiffre d'affaires a progressé pour 63% d'entre elles (+57 % pour l'échantillon national d'entreprises et + 49 % pour les entreprises non aidées);
- ces entreprises ont été nombreuses (95 %) à réaliser des investissements (+ 76 % pour l'échantillon national d'entreprises et + 67 % pour les entreprises non aidées);
- la note de satisfaction accordée par les bénéficiaires du dispositif d'aide est de 8/10.

Si les TPE ayant reçu des subventions ORAC démontrent un certain dynamisme économique, en revanche elles sont moins optimistes sur l'avenir (55 % contre 71 % pour l'échantillon national et 72 % pour les entreprises non aidées) car plus soucieuses en raison de l'importance des investissements qu'elles ont réalisé et de leur endettement (91 % ont eu recours à un prêt contre 57 % pour l'échantillon national et 45 % pour les entreprises non aidées).

c. Le lancement récent d'une enquête en vue de l'évaluation du FISAC en zone rurale

La DCASPL vient de lancer très récemment, par note du 9 mai 2005 adressée aux DRCA, une enquête en vue de recueillir, auprès des exploitants aidés en 1999 et 2001, des éléments permettant l'évaluation des actions aidées par le FISAC. Cette enquête, qui est limitée aux opérations en zone rurale dont les effets sont a priori les plus faciles à mesurer, vise à étudier le taux de survie des entreprises aidées, trois ans après l'aide, au taux de survie des entreprises comparables.

Par cette même note, elle demande aux DRCA de lui faire parvenir les éventuelles analyses ou évaluations réalisées au niveau local ou pilotées par les DRCA eux-mêmes, sur la recherche des effets des aides attribuées au titre du FISAC, tant en zone urbaine qu'en milieu rural.

L'évaluation des aides du FISAC reste très limitée ; elle résulte uniquement d'initiatives ponctuelles. Aucune démarche d'envergure n'a été entreprise par la DCASPL dans ce domaine dans lequel elle est très en retard. En effet, contrairement à l'engagement pris par la DECAS, cette évaluation, qui devait déjà être engagée en 2002, a été repoussée en 2003 puis en 2004 vient à peine d'être initialisée dans un format relativement restreint.

La Cour rappelle, à ce propos, les obligations qui résultent de la mise en œuvre de la LOLF dont elle vérifiera les effets lors d'un contrôle ultérieur.

La DCASPL indique partager la recommandation de la Cour sur la nécessité qui s'attache à la définition d'une procédure d'évaluation des opérations au financement desquelles participe le FISAC et que, dans le prolongement de l'enquête qu'elle vient de lancer, un cahier des charges pour l'évaluation de toutes les opérations territoriales que finance la FISAC sera rédigé dans les meilleurs délais.

La direction du budget constate également que l'efficacité du dispositif ne fait l'objet, à ce jour, d'aucune évaluation pertinente, évaluation dont la nécessité s'accroît avec la dispersion croissante des aides.

IV. LE FISAC DANS LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES »

Les crédits gérés par la DCASPL figurent dans l'action n°2 « Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales » du programme « Développement des entreprises ».

Le FISAC était absent des objectifs et indicateurs de ce programme dans le PLF 2005, en dépit du fait que 100 M€ devraient y être consacrés sur l'exercice 2005, hors régulation, ce qui représente près de 60 % des dépenses d'intervention de la direction, et plus du tiers des crédits inscrits à l'action n°2.

Cette lacune critiquée par la Cour a conduit la DCASPL à proposer pour le PLF 2006 de créer un objectif visant à favoriser le développement des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services auquel serait lié un indicateur destiné à évaluer l'efficacité des dispositifs financés par le FISAC. Le choix s'est porté sur la pérennité relative des commerces aidés par le FISAC : c'est-à-dire le rapport entre le taux d'entreprises aidées par le FISAC pérennes après trois ans et le taux d'entreprises pérennes après trois ans pour les entreprises comparables.

Cet indicateur n'existe pas encore et sa méthodologie doit être précisée. Il est, en outre, limité aux entreprises aidées en zone rurale. L'extension à l'ensemble des entreprises bénéficiant du dispositif FISAC sera réalisée ultérieurement.

La DCASPL n'a toujours pas mis au point des outils capables de répondre aux besoins d'informations qu'elle exprime et dont elle ne dispose pas actuellement. La satisfaction des besoins exprimés pour alimenter un indicateur qu'elle vient de concevoir passe par le recueil des informations provenant d'enquêtes menées sur le terrain qu'elle vient récemment d'entreprendre.

Par ailleurs, compte tenu de son implication dans le développement local, il peut apparaître regrettable que la possibilité d'inclure le FISAC ou, pour le moins, ses moyens consacrés aux opérations territoriales, dans un programme ou une action relevant de la politique des territoires n'ait pas été étudiée d'une manière approfondie.

La direction du budget indique avoir exercé une forte pression pour qu'il soit porté remède à l'absence d'objectifs et d'indicateurs concernant le FISAC, sans pour autant qu'il soit possible d'aller plus loin qu'une annonce d'indicateur en construction dans le cadre du PLF 2006.

V. LA DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La loi n° 2004 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a finalement retenu le principe d'une simple décentralisation expérimentale du développement économique aux régions, de préférence au transfert immédiat de compétences tel qu'il était envisagé dans le projet initial du Gouvernement et même accentué à l'issue de la première lecture par les deux assemblées.

Ainsi, l'article 1er dispose, notamment, que les régions peuvent se voir confier par l'Etat, à titre expérimental pour cinq ans, l'élaboration d'un schéma régional de développement économique (SRDE) dont l'adoption leur permet alors d'attribuer les aides que l'Etat met en œuvre au profit des entreprises, étant précisé que ces dispositifs d'aide n'ont plus vocation à être décentralisés mais seulement délégués aux régions dans le cadre de conventions.

Dans ces conditions, les crédits FISAC continuent à être inscrits au budget du ministère et ne sont plus susceptibles de faire l'objet d'une délégation qu'aux seules régions qui se seront inscrites dans une démarche expérimentale.

Mais les opérations à caractère national n'ayant pas vocation à être déléguées aux collectivités territoriales, seule une partie du dispositif « territorialisé » du FISAC se trouverait concernée par ce nouveau contexte juridique : il s'agit des subventions accordées individuellement aux exploitants d'entreprises en milieu rural. En effet, les subventions du FISAC s'adressent principalement à des collectivités territoriales dont, selon la DCASPL, les projets de développement des secteurs du commerce et de l'artisanat ne peuvent être rendus dépendants des décisions d'aide de la région. D'ailleurs, le Sénat a modifié profondément le dispositif de décentralisation du développement économique initialement envisagé car il craignait notamment les risques de tutelle d'une collectivité sur une autre.

La faiblesse du montant des crédits FISAC susceptibles d'être délégués, de l'ordre de deux millions d'euros seulement à répartir entre l'ensemble des régions, a conduit le ministre chargé des PME, en termes d'opportunité, à renoncer à envisager le transfert de ces crédits dans le cadre du processus expérimental de décentralisation.

Le nouveau cadre ouvert par la loi relative aux libertés et responsabilités locales ne retient donc pas les crédits du FISAC pour les expérimentations de délégation de compétence aux régions en matière de développement économique. Cette situation peut sembler paradoxale dans la mesure où de très nombreuses opérations subventionnées par le FISAC ne sont que d'envergure locale et font l'objet d'importants cofinancements par les communes, les départements ou les régions tandis que ces collectivités financent fréquemment, au titre de leurs interventions économiques, et sans l'aide de l'Etat, des opérations analogues.

ANNEXE

Répartition des aides par département

FISAC par département (en euros)

Départements	2001		2002		2003		2004		1992-2004		
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Subv/Hab
Ain	678 745	2,00%	1 608 055	4,17%	968 287	2,10%	1 150 857	1,78%	7 052 680	1,57%	13,69
Aisne	93 934	0,28%	374 432	0,97%	415 750	0,90%	719 756	1,11%	3 293 184	0,73%	6,15
Allier	53 776	0,16%	11 356	0,03%	0	0,00%	57 392	0,09%	761 060	0,17%	2,21
Alpes-de-Haute-Provence	0	0,00%	191 826	0,50%	11 461	0,02%	24 217	0,04%	1 379 283	0,31%	9,88
Hautes-Alpes	11 542	0,03%	333 538	0,87%	417 279	0,90%	45 005	0,07%	2 085 378	0,46%	17,18
Alpes-maritimes	359 796	1,06%	488 907	1,27%	155 461	0,34%	330 791	0,51%	3 725 919	0,83%	3,68
Ardèche	751 218	2,21%	1 302 010	3,38%	1 233 874	2,67%	1 917 160	2,97%	7 543 198	1,68%	26,37
Ardennes	126 173	0,37%	676 182	1,75%	321 123	0,70%	590 568	0,91%	3 863 846	0,86%	13,32
Ariège	8 537	0,03%	288 002	0,75%	181 441	0,39%	0	0,00%	2 650 462	0,59%	19,32
Aube	800 577	2,36%	106 090	0,28%	97 339	0,21%	712 335	1,10%	3 012 570	0,67%	10,31
Aude	57 092	0,17%	130 786	0,34%	133 036	0,29%	91 728	0,14%	2 641 745	0,59%	8,53
Aveyron	175 893	0,52%	67 356	0,17%	289 790	0,63%	420 677	0,65%	2 690 457	0,60%	10,20
Bouches-du-Rhône	355 697	1,05%	100 000	0,26%	269 284	0,58%	0	0,00%	5 831 740	1,30%	3,18
Calvados	11 444	0,03%	458 561	1,19%	354 781	0,77%	917 326	1,42%	6 213 595	1,38%	9,58
Cantal	244 165	0,72%	259 897	0,67%	156 521	0,34%	100 730	0,16%	2 730 419	0,61%	18,11
Charente	358 945	1,06%	607 958	1,58%	686 904	1,49%	831 993	1,29%	6 018 402	1,34%	17,72
Charente-maritime	463 172	1,36%	940 651	2,44%	1 213 076	2,63%	1 370 477	2,12%	11 261 243	2,51%	20,22
Cher	214 349	0,63%	86 026	0,22%	116 242	0,25%	329 060	0,51%	2 975 854	0,66%	9,46
Corrèze	291 521	0,86%	130 799	0,34%	551 439	1,19%	294 266	0,46%	3 402 877	0,76%	14,63
Corse-du-sud	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	423 302	0,09%	3,57
Haute-Corse	0	0,00%	91 439	0,24%	0	0,00%	0	0,00%	735 605	0,16%	5,19
Côte-d'Or	485 228	1,43%	634 902	1,65%	52 187	0,11%	557 454	0,86%	3 296 435	0,73%	6,50
Côtes-d'Armor	325 366	0,96%	121 014	0,31%	188 165	0,41%	1 316 628	2,04%	5 557 678	1,24%	10,25
Creuse	93 414	0,28%	205 921	0,53%	371 186	0,80%	761 922	1,18%	3 087 883	0,69%	24,81
Dordogne	724 871	2,14%	597 581	1,55%	1 462 617	3,17%	1 159 397	1,79%	7 372 523	1,64%	18,99
Doubs	49 377	0,15%	513 556	1,33%	439 821	0,95%	505 585	0,78%	6 683 775	1,49%	13,39
Drôme	770 193	2,27%	426 333	1,11%	1 672 026	3,62%	2 389 992	3,70%	10 973 985	2,44%	25,07
Eure	138 604	0,41%	106 750	0,28%	706 931	1,53%	494 153	0,76%	3 642 557	0,81%	6,73
Eure-et-Loir	171 780	0,51%	272 507	0,71%	320 643	0,69%	1 501 234	2,32%	4 047 936	0,90%	9,93
Finistère	1 125 288	3,32%	1 512 417	3,92%	465 460	1,01%	2 082 183	3,22%	11 080 248	2,46%	13,00
Gard	331 505	0,98%	598 377	1,55%	591 141	1,28%	430 193	0,67%	4 588 141	1,02%	7,36
Haute-garonne	308 629	0,91%	143 734	0,37%	2 243	0,00%	14 181	0,02%	2 655 301	0,59%	2,54
Gers	0	0,00%	161 217	0,42%	117 389	0,25%	280 223	0,43%	1 548 487	0,34%	8,99
Gironde	902 922	2,66%	1 283 218	3,33%	616 077	1,33%	1 351 907	2,09%	9 401 757	2,09%	7,30
Hérault	112 664	0,33%	368 841	0,96%	489 844	1,06%	215 961	0,33%	3 943 675	0,88%	4,40
Ille-et-Vilaine	1 330 665	3,92%	236 633	0,61%	1 434 059	3,11%	2 330 039	3,61%	12 366 048	2,75%	14,25
Indre	192 345	0,57%	98 469	0,26%	353 201	0,76%	192 601	0,30%	3 892 957	0,87%	16,84
Indre-et-Loire	467 411	1,38%	664 433	1,72%	646 936	1,40%	1 044 582	1,62%	7 274 011	1,62%	13,13
Isère	658 588	1,94%	1 157 412	3,00%	465 516	1,01%	2 954 550	4,57%	9 778 382	2,18%	8,94
Jura	360 807	1,06%	108 101	0,28%	263 325	0,57%	1 076 131	1,67%	4 677 044	1,04%	18,64
Landes	597 794	1,76%	1 045 804	2,71%	509 475	1,10%	1 199 299	1,86%	7 294 785	1,62%	22,29
Loir-et-Cher	710 239	2,09%	307 054	0,80%	468 010	1,01%	727 034	1,13%	4 849 123	1,08%	15,40
Loire	402 093	1,18%	765 260	1,98%	550 556	1,19%	2 538 345	3,93%	8 703 477	1,94%	11,95
Haute-Loire	280 283	0,83%	208 643	0,54%	399 428	0,86%	302 948	0,47%	4 158 526	0,93%	19,89
Loire-atlantique	100 325	0,30%	142 567	0,37%	1 022 356	2,21%	627 843	0,97%	5 103 846	1,14%	4,50
Loiret	366 129	1,08%	528 349	1,37%	792 806	1,72%	642 660	0,99%	6 114 205	1,36%	9,89
Lot	264 950	0,78%	65 858	0,17%	0	0,00%	492 794	0,76%	2 060 963	0,46%	12,87
Lot-et-Garonne	732 227	2,16%	585 991	1,52%	372 462	0,81%	190 045	0,29%	4 643 866	1,03%	15,21
Lozère	0	0,00%	0	0,00%	100 472	0,22%	64 030	0,10%	739 237	0,16%	10,06
Maine-et-Loire	410 890	1,21%	149 733	0,39%	584 237	1,27%	542 155	0,84%	4 877 437	1,08%	6,65
Manche	97 922	0,29%	193 026	0,50%	176 220	0,38%	256 606	0,40%	2 620 841	0,58%	5,44
Marne	893 698	2,63%	1 298 333	3,37%	1 550 566	3,36%	391 388	0,61%	5 928 239	1,32%	10,49
Haute-marne	455 050	1,34%	241 194	0,63%	331 921	0,72%	536 094	0,83%	3 784 782	0,84%	19,42
Mayenne	67 872	0,20%	25 142	0,07%	165 237	0,36%	304 524	0,47%	2 171 993	0,48%	7,61
Meurthe-et-Moselle	211 988	0,62%	12 941	0,03%	195 882	0,42%	1 017 352	1,57%	6 017 499	0,97%	6,12
Meuse	476 831	1,40%	236 683	0,61%	160 452	0,35%	303 653	0,47%	3 310 197	0,67%	15,66
Morbihan	1 062 038	3,13%	1 022 154	2,65%	902 225	1,95%	1 764 305	2,73%	11 798 600	2,62%	18,32
Moselle	184 918	0,54%	737 221	1,91%	356 330	0,77%	13 135	0,02%	4 901 766	1,09%	4,79
Nièvre	85 925	0,25%	59 257	0,15%	282 790	0,61%	200 753	0,31%	1 893 387	0,42%	8,41
Nord	436 267	1,29%	687 955	1,78%	1 460 056	3,16%	329 826	0,51%	5 920 408	1,32%	2,32
Oise	119 368	0,35%	22 763	0,06%	361 491	0,78%	90 101	0,14%	1 571 333	0,35%	2,05
Orne	266 864	0,79%	340 494	0,88%	403 837	0,87%	933 356	1,44%	4 169 315	0,93%	14,26
Pas-de-Calais	1 396 735	4,11%	867 618	2,25%	1 900 315	4,11%	867 431	1,34%	8 642 293	1,92%	6,00
Puy-de-Dôme	455 409	1,34%	268 896	0,70%	294 005	0,64%	116 815	0,18%	4 202 622	0,93%	11,95
Pyrénées-atlantiques	680 382	2,00%	620 086	1,61%	323 985	0,70%	2 161 898	3,35%	8 079 771	1,80%	13,47
Hautes-Pyrénées	38 086	0,11%	49 215	0,13%	17 622	0,04%	489 191	0,76%	2 050 055	0,46%	9,22
Pyrénées-orientales	0	0,00%	249 514	0,65%	100 226	0,22%	184 723	0,29%	3 264 482	0,73%	8,31
Bas-Rhin	156 232	0,46%	355 230	0,92%	218 919	0,47%	939 327	1,45%	3 443 368	0,77%	3,36
Haut-Rhin	417 552	1,23%	85 671	0,22%	416 995	0,90%	613 394	0,95%	4 165 901	0,93%	5,88
Rhône	1 174 275	3,46%	119 062	0,31%	739 969	1,60%	1 810 412	2,80%	10 422 265	2,32%	6,10
Haute-Saône	549 611	1,62%	54 718	0,14%	579 818	1,26%	143 949	0,22%	3 160 286	0,70%	13,76
Saône-et-Loire	73 849	0,22%	382 731	0,99%	112 087	0,24%	221 651	0,34%	2 932 665	0,65%	5,38
Sarthe	256 232	0,75%	271 389	0,70%	578 882	1,25%	269 799	0,42%	3 504 290	0,78%	6,61
Savoie	588 002	1,73%	1 165 498	3,02%	1 077 649	2,33%	1 017 993	1,58%	5 177 701	1,15%	13,87
Haute-Savoie	367 224	1,08%	528 132	1,37%	679 013	1,47%	1 011 305	1,57%	3 452 537	0,77%	5,47
Paris	0	0,00%	150 673	0,39%	0	0,00%	5 552	0,01%	925 457	0,21%	0,44
Seine-martime	348 651	1,03%	494 873	1,28%	1 497 275	3,24%	1 415 154	2,19%	8 280 525	1,84%	6,68
Seine-et-Marne	403 833	1,19%	338 817	0,88%	478 338	1,04%	1 650 256	2,55%	5 602 304	1,25%	4,69
Yvelines	319 645	0,94%	285 498	0,74%	833 906	1,81%	33 923	0,05%	6 447 019	1,43%	4,76
Deux-Sèvres	135 886	0,40%	562 264	1,46%	902 401	1,95%	603 048	0,93%	4 937 276	1,10%	14,34
Somme	0	0,00%	237 884	0,62%	0	0,00%	39 053	0,06%	1 164 845	0,26%	2,10
Tarn	106 289	0,31%	4 199	0,01%	397 021	0,86%	97 983	0,15%	2 750 624	0,61%	8,01
Tarn-et-Garonne	218 375	0,64%	108 710	0,28%	16 665	0,04%	72 508	0,11%	1 287 994	0,29%	6,25
Var	312 566	0,92%	484 944	1,26%	386 655	0,84%	494 800	0,77%	5 529 747	1,23%	6,15
Vaucluse	137 429	0,40%	1 047 994	2,72%	114 391	0,25%	39 410	0,06%	5 623 900	1,25%	11,25
Vendée	367 350	1,08%	174 773	0,45%	631 801	1,37%	196 483	0,30%	4 810 649	1,07%	8,91
Vienne	286 673	0,84%	736 730	1,91%	300 536	0,65%	334 532	0,52%	4 245 996	0,94%	10,64
Haute-Vienne	150 551	0,44%	61 657	0,16%	452 643	0,98%	328 185	0,51%	2 985 623	0,66%	8,44
Vosges	388 985	1,15%	224 410	0,58%	0	0,00%	319 952	0,50%	2 521 146	0,56%	6,62
Yonne	323 194	0,95%	118 793	0,31%	255 246	0,55%	449 754	0,70%	2 462 320	0,55%	7,39
Territoire-de-belfort	0	0,00%	168 609	0,44%	80 700	0,17%	0	0,00%	1 061 059	0,24%	7,72
Essonne	236 674	0,70%	834 677	2,16%	895 549	1,94%	353 957	0,55%	6 167 928	1,37%	5,44
Hauts-de-Seine	681 080	2,01%	117 631	0,31%	652 159	1,41%	1 078 955	1,67%	5 016 829	1,12%	3,51
Seine-Saint-Denis	450 425	1,33%	417 075	1,08%	551 748	1,19%	682 087	1,06%	4 398 806	0,98%	3,18
Val-de-Marne	339 562	1,00%	320 414								